

A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:

NOVOS RUMOS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL?



Eduarda P. Hamann e Robert Muggah (orgs.)

O **Instituto Igarapé** é um *think tank* dedicado à integração das agendas da segurança e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formação de políticas públicas e articulação. O Instituto Igarapé trabalha atualmente com três macro temas: política sobre drogas (nacional e global); prevenção e redução da violência; e cooperação internacional. Com sede no Rio de Janeiro, o Instituto também conta com representação em Brasília e São Paulo e tem parcerias e projetos no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Guatemala, Estados Unidos e na África e Europa.

Organizadores:

Eduarda Passarelli Hamann
Robert Muggah

Editoração e fotografias:

Kenia de Aguiar Ribeiro

Foto da capa:

Foto ONU / Louis Conner. Reprodução do painel “Guerra”. Em 1957, o Brasil presenteou as Nações Unidas com dois painéis chamados “Guerra” e “Paz”. Pintados pelo artista brasileiro Cândido Portinari, cada obra tem 14m x 10m. Os painéis estão expostos no hall de entrada da Assembleia Geral da ONU.

O Projeto Portinari autorizou o uso do painel “Guerra”.

Trata-se de publicação de uso público e gratuito.
É proibida a venda, no todo ou em parte.

Brasília, Brasil - Março de 2013



A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:

NOVOS RUMOS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL?

2013



Sumário

INTRODUÇÃO06

Eduarda Passarelli Hamann
Robert Muggah

Considerações Normativas

1. AVANÇOS NORMATIVOS SOBRE A PROTEÇÃO DE CIVIS
EM CONFLITOS ARMADOS 10

Conor Foley

2. UM SISTEMA INTEGRADO DE SEGURANÇA GLOBAL E REGIONAL
PARA A R2P: JÁ CHEGAMOS LÁ? 19

Malte Brosig

O Engajamento dos Militares e o Potencial Uso da Força

3. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E OS MILITARES 25

Dwight Raymond

4. A MANUTENÇÃO DA PAZ, A R2P/RWP E
A QUESTÃO DO USO DA FORÇA 33

Carlos Chagas Vianna Braga

5. IMPLEMENTANDO A R2P: UMA VISÃO SOBRE
COMO EMPREGAR A FORÇA MILITAR 43

Carlos Augusto Godoy Júnior

6. A DOCTRINA DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER
E O USO DA FORÇA 49

Per M. Norheim-Martinsen

7. LUTANDO PELAS VIDAS DOS OUTROS:
A R2P, A RWP E A UTILIDADE DA FORÇA PARA PROTEGER CIVIS 53

Max Kelly



Eduarda Passarelli Hamann é advogada e tem mestrado e doutorado em Relações Internacionais. Suas principais áreas de interesse incluem operações de manutenção e consolidação da paz, política externa brasileira, cooperação sul-sul e organizações internacionais. É coordenadora do Programa de Cooperação Internacional do Instituto Igarapé. Também atua como consultora em várias instituições no Brasil e no exterior. Suas publicações mais recentes discutem o desdobramento de especialistas civis em contextos pós-conflitos, o envolvimento do Brasil em missões da ONU, a “responsabilidade de proteger” e “ao proteger” e a presença do Brasil na África.

Introdução

Eduarda Passarelli Hamann e Robert Muggah, Instituto Igarapé

A presente publicação faz um levantamento da atual discussão sobre a “Responsabilidade de Proteger” (R2P) e a “Responsabilidade ao Proteger” (RwP), o que foi possível graças ao apoio do governo da Noruega. Trata-se de um conjunto de 12 artigos escritos por autores com diferentes formações e experiências, como militares, pesquisadores e especialistas humanitários do Brasil e do exterior¹. Embora ela se concentre principalmente na perspectiva brasileira, também são abordadas outras questões que estão no cerne da paz e da segurança internacional, como a soberania estatal, a intervenção humanitária, a proteção de civis e as operações de manutenção da paz. De maneira geral, os conceitos de R2P e RwP estão intrinsecamente associados à reflexão do século XXI sobre a própria natureza do sistema internacional e sobre questões de governança global.

Ao reunir profissionais de diferentes disciplinas, não surpreende que haja áreas de convergência e de divergência. De maneira geral, porém, um argumento bem aceito pelos autores é o de que a R2P e a RwP são, em última instância, processos altamente políticos, embora também tenham implicações importantes no nível técnico. Em suas contribuições, os autores também reconhecem que esta publicação representa o início, e não o fim, de um complexo debate.

Dos princípios à prática

O preceito de “soberania enquanto responsabilidade” (*sovereignty as responsibility*) é relativamente bem aceito nos dias de hoje. Trata-se de um

¹Os artigos refletem considerações propostas pelos autores durante o evento “Implementando a Responsabilidade de Proteger: novas direções para a paz e a segurança?”, organizado pelo Instituto Igarapé e pelo CEBRI, em 21-22 de novembro de 2012. Agradecemos o apoio de Leonardo Paz Neves e Thiago Costa, ambos do CEBRI e, principalmente, Marina Motta e Gustavo Diniz, do Instituto Igarapé.

Os agradecimentos são estendidos à generosidade de João Candido Portinari, representante do Projeto Portinari, por ter autorizado o uso do painel “Guerra”, de Candido Portinari, na capa desta publicação. Além do valor artístico, a obra traz uma forte mensagem política que coincide com o que se deseja passar com esta primeira publicação do gênero no Brasil: primeiro, o painel foi encomendado pelo governo brasileiro para ser um presente oficial às Nações Unidas e, segundo, seu tema tem relação intrínseca com os principais debates da presente publicação, inclusive a iniciativa brasileira sobre RwP e a intenção de evitar ou mitigar grandes violações de direitos humanos, como as refletidas na pintura.

afastamento radical da política de alguns anos atrás, que dava maior privilégio ao Estado do que aos direitos coletivos ou individuais. São altas as expectativas de que, levando em conta este preceito, a comunidade internacional pode agora se comprometer, de maneira mais eficiente, com a prevenção ou mitigação de grandes violações de direitos humanos. A questão não fica mais restrita a apenas “se” a comunidade internacional deve intervir, mas também “como” isso deve ser feito e por “quem”. Foram essas as preocupações que motivaram a proposta brasileira da “Responsabilidade ao Proteger” - RWP. A contribuição do Brasil é significativa e atesta um duradouro compromisso com a não intervenção e o multilateralismo. É também o ambicioso exemplo de uma iniciativa de cunho moral, em um mundo onde há muitos Estados que acatam normas pré-estabelecidas e poucos que participam do processo da elaboração de novas normas.

Os autores concordam que a prevenção está no cerne da R2P e da RWP. Há obrigações básicas que acompanham a prevenção, de natureza jurídica, moral e ética, que foram claramente incorporadas aos princípios da R2P e os conceitos a ela relacionados. Em poucas palavras, afirma-se que a R2P versa sobre o direito à prevenção e à proteção, e não o “direito à intervenção”. Trata-se, de novo, da reformulação da soberania enquanto responsabilidade. Os autores também reconhecem os limites e desafios necessários para o uso da força a fim de alcançar a paz liberal. Ainda sobre o uso da força, embora a RWP admita que ele possa ser justificado em alguns casos, a proposta destaca a importância da legitimidade e de outros meios e parâmetros para alcançar a paz e a segurança internacional.

Esta publicação trata não apenas das normas e princípios que constituem a R2P e a RWP, mas também de questões práticas associadas à sua implementação. Para que as operações de R2P e de manutenção da paz sejam aceitáveis e legítimas, elas dependem de uma implementação efetiva. Por exemplo, os profissionais que trabalham no terreno precisam de uma clara distinção entre a proteção estratégica e a tática e acabam assumindo riscos de curto prazo para obter avanços coletivos e de longo prazo. Para tanto, eles precisam de instruções claras e inequívocas vindas de cima. Além disso, a implementação efetiva requer que as instituições sejam confiáveis, o que inclui um engajamento cada vez maior dos parceiros do Sul Global em cada crise ou conflito.

Os desafios da implementação

Apesar do grande entusiasmo com a R2P e a RWP, também existem preocupações em relação a seu futuro. Há importantes ressalvas em relação ao



Robert Muggah é diretor de pesquisa do Instituto Igarapé. Especialista em segurança e desenvolvimento, é professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, professor visitante na Universidade de Oxford e pesquisador associado do Center for Conflict, Development and Peace do Graduate Institute of International and Development Studies, na Suíça. Ele também é sócio do SecDev Group e membro do conselho de diversas organizações internacionais como OCDE, ONU e Banco Mundial. Muggah é doutor pela Universidade de Oxford e tem título de MPhil pela Universidade de Sussex.

rumo que o conceito deve seguir - sobretudo em relação à sua politização e instrumentalização - por causa da intervenção da OTAN na Líbia, por exemplo. Alguns autores desconfiam das intenções de certos apoiadores da R2P e temem que as intervenções para “proteger civis” de grandes violações de direitos humanos tenham gerado, de fato, novas formas de sofrimento e frustração. Preocupações semelhantes surgiram em relação às intervenções militares robustas na Cote d’Ivoire e no debate sobre como agir na crise da Síria.

Em um nível mais prosaico, o futuro da R2P e da RwP, enquanto conceitos, também suscita inquietações. O próprio Brasil lançou um importante conjunto de reflexões sobre os limites do uso da força, mas não conseguiu levá-lo adiante. Alguns temem que os críticos do conceito estejam ganhando terreno - muitos tacham a R2P e a RwP como uma forma de manipulação política, uma transgressão à soberania, um ato desproporcional de força, uma nova forma de colonialismo ou mesmo um reflexo da ilegitimidade do Conselho de Segurança da ONU. Como resultado, alguns autores, nesta publicação, consideram a R2P mais controversa do que nunca.

Temas comuns

Em grande medida, os autores indicam uma série de meios para fortalecer a R2P e a RwP. Como um dos defensores da RwP, o Brasil precisa ter um papel mais significativo. Embora tenha criado um importante bem público, o país também deve observar e contemplar as considerações de outros proponentes e também de dissidentes. Por mais que os diplomatas queiram “desabrasileirar” o conceito, parece prematuro exigir um distanciamento de sua própria contribuição neste momento. O Brasil poderia adotar medidas para implementar um ponto focal com relação à R2P, por exemplo, para assim garantir a participação mais efetiva tanto de defensores como de críticos.

Os autores também indicam a importância de o Brasil controlar - ou ao menos orientar melhor - a narrativa sobre a RwP. A RwP opera como uma forma de “mitigação de risco” da R2P e pode ser usada em um sentido operacional em relação aos Pilares 2 e 3. A RwP serve, de certo modo, como uma “ponte” ou “eixo” para evitar ou lidar divergências de pensamento, inclusive pode ser um meio para diminuir as alegações de politização e de aversão ao uso da força. Paralelo a isso, os proponentes da RwP devem continuar a aprofundar sua associação à proteção de civis (PoC, na sigla em inglês) como um conceito operacional e coerente, especialmente em casos delicados que apelam à R2P. Acima de tudo, deve-se continuar a reflexão sobre o conceito.

Como mencionado, todos os autores enfatizam a necessidade não só de discursar sobre a prevenção, mas também de se investir nela. Precisa-se de mais, e não menos, apoio financeiro e atenção a medidas preventivas. Muitas das barreiras a uma autêntica “cultura da prevenção” não são apenas técnicas e financeiras; também são normativas e políticas. A diplomacia preventiva e a prevenção de conflitos foram retomadas pela ONU recentemente (2012 foi o “ano da prevenção”), o que é um indicador positivo. No entanto, a prevenção é algo extremamente difícil de se implementar e requer uma defesa convincente para obter sucesso.

Chama-se a atenção também para a necessidade de avaliação e monitoramento sistêmicos das atividades no terreno, algo que permita o controle ou, pelo menos, a observação do progresso quando da implementação da R2P/RwP. Isto requer ir além de observações práticas e empíricas que sustentam mecanismos consagrados e confiáveis, para analisar as situações em tempo real e medir os resultados da intervenção, tanto os planejados como os não-antecipados. Ainda existe um enorme silêncio em relação ao conhecimento sobre grandes violações de direitos humanos em termos do entendimento das motivações dos atores, e também sobre as consequências negativas em termos humanitários. Mui-

tos autores clamam por métodos mais rigorosos para determinar o que constitui a violência “sistêmica” e “organizada” e o monitoramento dos sucessos e fracassos se apresenta como essencial para gerar e manter a legitimidade da R2P.

Outra área crítica para a promoção da R2P é a sua institucionalização. Vários autores ressaltam a importância das camadas coincidentes da cooperação interinstitucional nos níveis internacional e regional e também nacional e local. Isto exige sistemas de alertas antecipados combinados com mecanismos de análise e ação, a fim de supervisionar as intervenções, bem como procedimentos mais sofisticados de produção e envio de informações ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral, além do aumento no número de processos integrados de tomada de decisão, tais como os procedimentos de planejamento conjunto e um compromisso real com a ideia de não agir sem consultar as demais partes interessadas.

Por fim, os autores salientam a relevância da articulação sul-sul e o papel fundamental (e subestimado) da sociedade civil em relação à R2P e RWP. Entende-se que o compromisso da cooperação sul-sul não visa apenas difundir boas práticas e trocar aprendizados, mas também intensificar a participação ativa da sociedade civil de países como o Brasil, a Índia, a África do Sul e a Turquia, alcançando, sempre que possível, outros países que não estejam inteiramente conformados com o conceito da R2P.

O futuro da R2P

Tanto a R2P como a RWP se apresentam como conceitos dinâmicos. Em menos de uma década, a R2P passou de um conjunto de ideias abstratas para uma norma aceita no Sistema ONU. A RWP, posteriormente, ofereceu uma importante contribuição para o debate. Ambos os conceitos ainda passam por diversas transformações e é altamente provável que continuem a fazer parte do discurso e da prática internacionais nos próximos anos. Os otimistas estão convencidos de que os Estados aprofundam seu compromisso com a “soberania enquanto responsabilidade” e exploram cada vez mais abordagens voltadas para a governança global. Os mais realistas ainda se demonstram preocupados com a aplicação seletiva da R2P e os meios em que ela é politizada.

As maneiras pelas quais a R2P e a RWP se desenvolvem e são tratadas tanto pelas capitais como no terreno também influenciarão sua aceitação no futuro. São necessários mais cautela e discernimento, assim como o aumento da conscientização e a participação de mais atores neste debate. O Instituto Igarapé assume o compromisso de manter ativa a discussão. Com base em um evento realizado em novembro de 2012 sobre R2P e RWP e também no lançamento desta publicação, o Instituto Igarapé fez algumas recomendações sobre algumas medidas práticas que podem ajudar a esclarecer o conceito da RWP. Do mesmo modo, o Igarapé pretende organizar mais eventos no futuro com o Brasil e outras potências emergentes, a fim de explorar áreas de convergência e divergência. Um debate bem informado e inclusivo é o primeiro passo para uma ação mais coerente e efetiva.



Conor Foley trabalha para várias organizações, como a ONU - sobretudo para o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, na sigla em inglês) e o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) - e a Anistia Internacional, em mais de vinte países em conflito e egressos de conflito. É pesquisador associado ao *Human Rights Law Centre*, da Universidade de Nottingham, e pesquisador visitante da Universidade de Essex. Ele escreve com certa regularidade para uma coluna do jornal britânico *Guardian*. Seu último livro, *Outro sistema de justiça é possível*, é fruto da parceria entre a International Bar Association (IBAHRI, Instituto de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados) e o Ministério da Justiça do Brasil. Outras publicações de Foley incluem: *Protegendo os brasileiros contra a tortura: um manual para juízes, promotores, defensores públicos e advogados* (2011), *The Thin Blue Line: how humanitarianism went to war* (2010), *A Guide to Property Law in Afghanistan* (2005), *Combating Torture: a manual for judges and prosecutors* (2003) e *Human Rights, Human Wrongs: an alternative report to the UN Human Rights Committee* (1995).

1. Avanços Normativos sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados

Conor Foley

O conceito da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) foi originalmente cunhado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês) e, de certa forma, implementado logo após a ação militar da OTAN na crise do Kosovo, em 1999. Publicado em 2001 (Evans e Sahnoun, 2001), o relatório da ICISS descreve a R2P como:

“Uma recente norma internacional, que determina que os Estados têm a responsabilidade primordial de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, mas quando o Estado falha na proteção de seus cidadãos, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional” (International Coalition for the Responsibility to Protect, s.d.).

O conceito foi adotado no relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral da ONU (SGNU) sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*¹ (2004), e também em outro relatório do SGNU, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*², de março de 2005. Em setembro de 2005, o conceito foi incluído no documento final da reunião da Assembleia Geral, havendo dois parágrafos específicos sobre ele (Nações Unidas, 2005). Em seguida, este documento foi adotado pela Assembleia Geral em sua Resolução 60/1, na Cúpula Mundial de 2005. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) também “reafirmou” as disposições desses dois parágrafos (Nações Unidas - CSNU, 2006) e, assim, a R2P foi endossada no nível mais alto do processo de tomada de decisão e reflete um consenso global, pelo menos de maneira hipotética, de que as populações devem ser protegidas contra os quatro crimes.

No entanto, as iniciativas que buscaram este consenso acabaram minando o conteúdo normativo da R2P. Se a definição de uma norma é “um enten-

1 N.T. Tradução livre: Um Mundo Mais Seguro: Nossa Responsabilidade Comum.

2 N.T. Tradução livre: Em Maior Liberdade: Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para Todos.

dimento coletivo da devida conduta dos atores” (Legro, 1997), é difícil entender como a R2P se enquadra nisso. O conceito foi mencionado por várias autoridades em seus discursos: o Primeiro-Ministro britânico ao tratar da invasão do Iraque (Blair, 2003); o Ministro das Relações Exteriores da Rússia fazendo referência à ação militar de apoio à Ossétia do Sul; a proposta do Ministro das Relações Exteriores da França para forçar o envio de assistência humanitária e entrega de alimentos a Mianmar (Ministério das Relações Exteriores e dos Assuntos Europeus e Ministério da Defesa da França, 2008); e o Ministro da Defesa britânico ao apoiar o enfraquecimento das proteções previstas nas Convenções de Genebra (1949) (Reid, 2006). Tais declarações podem ser tachadas de oportunismo político (Evans, 2007), mas como a Grã-Bretanha, a França e a Rússia são membros-permanentes do CSNU, não se pode desconsiderar a relevância de cada declaração. Também é significativo que a Resolução do CSNU que autorizou o uso da força para a proteção de civis na Líbia não tenha mencionado explicitamente a R2P (Nações Unidas - CSNU, 2011). Muitos observaram que a R2P não cria direitos ou obrigações novos e que o Documento Final das Nações Unidas declara, no final das contas, que o Conselho de Segurança deve continuar a autorizar, de maneira ad hoc, o tipo de intervenção que tem autorizado há anos (Chesterman, 2011).

Parágrafo 138. Cada Estado, individualmente, tem a responsabilidade de proteger a sua população de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. A responsabilidade vai no sentido de prevenir tais crimes, incluindo o seu incentivo, através de meios necessários e apropriados. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deve, como convém, encorajar e apoiar os Estados a exercerem esta responsabilidade e ajudar as Nações Unidas a implementarem um sistema de alertas antecipados.

Parágrafo 139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e pacíficos apropriados, em conformidade com os Capítulos VI e VII da Carta, para auxiliar a proteção das populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos preparados para empreender uma ação coletiva, de modo decisivo e oportuno, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, inclusive com o Capítulo VII, de forma individual e em cooperação com relevantes organizações regionais, no caso de inadequação dos meios pacíficos e do fracasso manifesto das autoridades nacionais na proteção de suas populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Ressaltamos a necessidade de a Assembleia Geral continuar a refletir sobre a responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações, levando em consideração os princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. Também pretendemos nos comprometer, quando necessário e apropriado, a ajudar a capacitar os Estados para protegerem suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e a auxiliar aqueles em situações de tensão antes da escalada de crises e conflitos.

O problema básico com a terminologia referente à R2P é ignorar a distinção entre cinco conceitos normativos diferentes (Stahn, 2007). São eles:

1. todos os países têm a responsabilidade primordial de proteger suas populações;
2. os Estados que “fracassarem manifestamente” na proteção de suas populações têm uma frágil defesa de soberania;
3. outros países, agindo por meio da ONU, têm legitimidade para adotar medidas não coercitivas para proteger os cidadãos de outro Estado em outro território;
4. o CSNU, agindo de acordo com os poderes outorgados pelo Capítulo VII, tem autorização legal para empreender

medidas coercitivas para proteger cidadãos de outro Estado em outro território; e

5. existe a obrigação legal de proteger cidadãos contra grandes violações dos direitos humanos e, se o CSNU não cumprir sua responsabilidade, esta recai, portanto, sobre outras entidades.

Os quatro primeiros conceitos são descrições incontestáveis do direito internacional e da prática dos Estados e antecedem à R2P. Se tivesse legitimidade, o quinto envolveria uma reformulação fundamental da relação entre soberania estatal e direito internacional. Uma parte do relatório original da ICISS (2001) se refere claramente a tais casos ao discutir as “circunstâncias em que o Conselho de Segurança *não cumpre o que esta Comissão considera como sua responsabilidade de proteger*, em situações traumáticas que provoquem o clamor pela ação” [grifo do autor]. No entanto, tal enunciado não aparece no Documento Final de 2005. Defensores e oponentes da R2P, portanto, parecem muitas vezes basear suas análises em algo que não consta do texto acordado³.

Em novembro de 2011, ao lançar uma nota conceitual sobre a “Responsabilidade ao Proteger” (RwP), o governo brasileiro observou que “(...) muitos consideram que o conceito da ‘responsabilidade de proteger’ pode ser usado de forma inapropriada e para outros propósitos que não sejam a proteção de civis, tais como a mudança de regime. Esta crescente percepção dificulta ainda mais a realização dos objetivos de proteção almejados pela comunidade internacional”. (Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, 2011). O documento argumenta que deve haver melhor prestação de contas das operações autorizadas pelo CSNU sob o Capítulo VII e que os três pilares da R2P (Ibid., para 4.) devem obedecer a uma linha de “subordinação política e sequenciamento cronológico” (Ibid, para 6). Até mesmo os defensores do conceito da RwP (Foley, 2012) julgam esta conceituação restritiva. Este artigo examina, a seguir, esses debates do ponto de vista das iniciativas de operacionalizar a proteção de civis (PoC, na sigla em inglês) nas operações sob o mandato das Nações Unidas.

O Artigo 1º da Carta das Nações Unidas declara o propósito primordial de adotar medidas coletivas para manter a paz e a segurança internacionais.⁴ A admissão como membro das Nações Unidas está aberta a todas as “nações amantes da paz”, seja qual for a natureza de seus governos, desde que aceitem as obrigações da Carta. O Artigo 2º declara que até a ONU deve respeitar o princípio da “não interferência” nas questões internas dos Estados-membros. Os Artigos 55 e 56, por sua vez, também declaram que a ONU deve promover “o respeito universal aos direitos humanos” - que contribuem para as condições de paz e estabilidade - e que todos os membros da organização se “comprometem a empreender ações coletivas e individuais” para concretizar esses propósitos. Vários tratados internacionais de direitos humanos, assim como várias decisões de tribunais e cortes internacionais deixam ainda mais explícitos esses direitos. Portanto, interpretando a Carta das Nações Unidas em conjunto com outros instrumentos jurídicos, é possível argumentar que a própria Carta funciona como uma restrição que impede que os Estados causem danos à população dentro de suas fronteiras territoriais (Rodley, 1992).

Não há referência aos direitos humanos no Artigo 2º da Carta da ONU e as únicas exceções explícitas à proibição da ameaça ou ao uso da força são o “direito inerente de autodefesa”, reconhecido pelo Artigo 51⁵, e as operações autori-

3 Para uma análise alternativa e bastante essencial do significado da R2P, ver Oxford, 2011.

4 Promover o respeito aos direitos humanos é um dos propósitos listados no Artigo 1(3) da Carta da ONU - o teor indica que este é mais um objetivo desejado.

5 Ver caso Caroline 1841-42 em Harris, D J., 1998 para mais detalhes.

zadas pelo Conselho de Segurança no âmbito do Capítulo VII⁶. Este último permite ao CSNU autorizar o uso da força, ao cumprir sua responsabilidade de defender a paz e a segurança internacionais, quando métodos pacíficos, contemplados no Capítulo VI, são insuficientes. Durante a maior parte da Guerra Fria, o CSNU relutou bastante em apelar ao Capítulo VII devido ao veto de seus membros-permanentes. Na ausência de uma liderança efetiva, a Assembleia Geral da ONU tomou a iniciativa de autorizar o desdobramento das missões de manutenção da paz, que tinham mandatos bem restritos de consentimento, imparcialidade e uso limitado da força (Bellamy, Williams and Griffin, 2011). No entanto, desde o início dos anos 1990, o CSNU passou a ter uma concepção mais ampla de suas responsabilidades. Uma série de resoluções autorizou as intervenções com base em flagrantes violações dos direitos humanos e do direito humanitário, mesmo quando confinadas dentro das fronteiras do Estado, que poderiam desestabilizar a paz e a segurança em uma região, por exemplo, ao provocarem uma crise de refugiados para países vizinhos (Nações Unidas, 1995). Assim, o Capítulo VII foi usado, principalmente, para contornar o Artigo 2º (Roberts, 1993).

A presença de forças com mandatos internacionais em zonas de conflito aumentou as expectativas de sucesso para conter as ameaças contras as vidas de civis e de profissionais que trabalham com a assistência humanitária e com a cobertura jornalística no terreno. Muitas vezes, as forças das Nações Unidas não conseguiam dar conta da tarefa, como fica claro na declaração de Francis Briquemont, um dos primeiros comandantes das tropas da ONU na Bósnia-Herzegovina. Em 1993, Briquemont queixou-se em público a respeito de um “abismo fantástico entre as resoluções do CSNU, a vontade de exercer essas resoluções e os meios disponíveis para os comandantes no terreno” (Briquemont, 1993). Desde então, esta reclamação foi repetida inúmeras vezes. A questão é que uma intervenção militar com o propósito específico de proteger civis contra assassinatos é totalmente diferente de uma operação tradicional de manutenção da paz da ONU. Antes, essas operações eram desdobradas principalmente para apoiar acordos de cessar-fogo e impedir o retorno ao conflito armado interestatal. A partir dos anos 1990, as operações de paz multidimensionais se tornaram mais comuns, buscando apoiar a estabilidade em países egressos de guerras civis. Em 1999, o CSNU usou a seguinte linguagem para autorizar a operação UNAMSIL em Serra Leoa:

De acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a ONU decide que para cumprir seu mandato, a UNAMSIL pode empregar a ação necessária para garantir a segurança e a liberdade de movimento de seus profissionais e, *dentro de suas capacidades e áreas de desdobramento, proteger civis sob a iminente ameaça de violência física, levando em consideração as responsabilidades do governo de Serra Leoa* [grifo do autor] (Nações Unidas, 1999).

Foi a primeira vez em que uma operação de manutenção da paz recebeu a incumbência específica de proteger civis. Uma linguagem semelhante foi incluída nos mandatos de operações subsequentes. As ressalvas e ambiguidades nas resoluções são óbvias. Mesmo assim, as missões das Nações Unidas ainda se empenham para pôr em prática suas ambições teóricas. Uma análise recente descobriu que “a suposta ‘cadeia’ de eventos para apoiar a proteção de civis - dos planejamentos iniciais à implementação dos mandatos pelas missões de operação da paz no terreno - é muitas vezes rompida”. (Holt and Taylor, 2009) Entretanto, a avaliação conclui que “uma forte liderança pode contrabalançar algumas das tensões em missões integradas e em missões de manutenção da paz e encorajar práticas de trabalho colaborativas diante de circunstâncias desafiadoras”.

6 Artigos 39-42. Ver também Nações Unidas - CIJ, 1962.

Até 2012, doze missões deste tipo foram autorizadas⁷ e a maioria dos mais de 100.000 funcionários da ONU desdobrados atualmente opera com mandatos de proteção de civis (PoC). A PoC tem sido tema de debates abertos, semestrais, realizados no Conselho de Segurança. A iniciativa tem resultado em um fluxo constante de declarações, resoluções e relatórios. Quando o CSNU revisou o mandato da missão para a República Democrática do Congo (RDC), em 2007, declarou que a “proteção de civis deve receber prioridade nas decisões sobre o uso da capacidade e recursos disponíveis” (Nações Unidas - CSNU, 2007). A PoC é bem distinta da doutrina da R2P. Segundo o relatório do Secretário-Geral *Responsibility to protect: timely and decisive response*⁸, de julho de 2012, “embora o trabalho dos *peacekeepers* possa contribuir para a concretização dos objetivos da R2P, os dois conceitos de R2P e de PoC têm pré-requisitos e objetivos distintos e separados” (Nações Unidas - CSNU, 2012). Um relatório do *Global Centre for the Responsibility to Protect*, de 2009, aprofunda ainda mais o argumento:

Os debates abertos sobre a proteção de civis são as únicas ocasiões na pauta formal do Conselho [de Segurança] de reflexão sobre a evolução da norma da R2P e suas práticas. No entanto, a inclusão da R2P na agenda da PoC ainda é um tema delicado, que provocou preocupações nos últimos meses. Alguns temem a politização, sem necessidade, da agenda da PoC com a introdução da R2P no trabalho do Conselho. E as resoluções sobre a PoC, como as que buscam reduzir a aprovação inicial da R2P em 2005, questionam a proteção de civis por desafiar um consenso conquistado a duras penas em ambas as questões (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2009).

Embora seja claro o argumento a favor de separar analiticamente os dois conceitos, a natureza flexível da definição da R2P cria às vezes confusão. A R2P engloba uma série de medidas associadas à manutenção da paz tradicional e o Conselho de Segurança autoriza em específico o uso da força em mandatos de proteção de civis. A principal diferença textual é que a R2P só tem o objetivo de proteger a população contra grandes violações de direitos humanos, quando o Estado onde esses crimes ocorrem “fracassa manifestamente” na proteção de civis. Isto torna o escopo da R2P bem mais restrito do que o mandato para PoC e parece um retrocesso em termos de um padrão já consolidado. Uma explicação alternativa é que muitos ainda associam a R2P à linguagem do relatório oficial da ICISS (2001) e à ação militar não-sancionada pela ONU, empreendida pela OTAN durante a crise do Kosovo (1999).

No entanto, a proteção de civis pode ganhar destaque como uma nova norma, se alguns dos conceitos mais associados à manutenção da paz forem reformulados. Embora a Assembleia Geral da ONU continue a reafirmar os princípios básicos de consentimento, imparcialidade e uso limitado da força, as missões ainda têm dificuldades para aplicar estes princípios durante a implementação dos mandatos de proteção de civis no terreno (New Horizon, 2011). Por exemplo, durante a crise na Cote d'Ivoire (2010/2011), após a disputada eleição presidencial, a ONU empreendeu uma ação militar, para executar seu mandato de PoC, que incluiu o bombardeio contra a pesada artilharia do governo e apoiou o ataque contra o palácio presidencial (International Crisis Group, 2012). Eventos recentes na República Democrática do Congo ressaltam um aspecto diferente do mesmo dilema, quando os *peacekeepers* optaram por não usar a força contra os rebeldes que, após o abandono pelos soldados do governo, assumiram o controle da cidade de Goma (Reuters, 2012).

7 UNAMSIL; MONUSCO; ONUB; UNMIL; UNISFA; MINUSTAH; UNOCI; UNMISS; UNMISS; UNIFIL; UNAMID e MINURCAT.

8 N.T. Tradução livre: Responsabilidade de Proteger: uma resposta decisiva e oportuna.

A obrigação das missões da ONU com mandatos de proteção de civis é fortalecer as capacidades técnicas das instituições nacionais para que elas possam proteger a sua população - inclusive civis em determinadas circunstâncias - enquanto garantem que a missão tenha uma estratégia de saída, evitando assim criar a dependência a longo prazo. Estas tarefas devem ser realizadas de forma simultânea e, na prática, raramente podem ser divididas em pilares distintos. O uso cada vez maior dos mandatos de proteção de civis torna, contudo, ainda mais urgente a resolução de uma enorme lista de questões práticas, diárias e básicas, que são um desafio para as missões de manutenção da paz. Muitas destas questões também se aplicam a uma intervenção do tipo R2P.

São elas:

- Qual o status legal dos *peacekeepers* da ONU (militares, policiais ou civis) e quando e em que medida suas atividades estão vinculadas aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário (DIH)?
- O que constitui uma “ameaça iminente” aos civis e quando os *peacekeepers* da ONU podem usar a força como resposta, levando-se em consideração os diferentes padrões do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário?
- Como os *peacekeepers* da ONU deveriam distinguir combatentes (a quem têm o direito de combater, de acordo com o DIH) e civis (a quem têm que proteger em todas as circunstâncias, segundo o mandato)?
- Quais são as circunstâncias exatas nas quais os *peacekeepers* podem deter alguém?
- Qual a relação entre os *peacekeepers* e o Tribunal Penal Internacional - a ONU deveria cumprir os mandados de prisão do TPI?
- Como os *peacekeepers* devem reagir quando forças do governo cometerem grandes violações de direitos humanos ou constituírem uma “ameaça iminente” aos civis, tendo em mente o princípio do consentimento do Estado-anfitrião?
- Quais as obrigações legais positivas e negativas dos *peacekeepers* da ONU para proteger civis e como fazer com que eles prestem contas se não cumprirem as obrigações de respeitar, promover e concretizar certos direitos?
- Qual o espaço das normas contidas nos tratados de direitos humanos, quando são desdobradas as missões de manutenção ou imposição da paz - da ONU ou de organizações regionais - e quais são as obrigações extraterritoriais dos Estados que contribuem com tropas e equipamento militar para essas missões, caso haja algum tipo de violação?
- As missões da ONU podem funcionar sem imunidades jurídicas? Como as lideranças dessas missões podem exercer um efetivo comando militar quando os países contribuintes de tropas impõem condições quanto ao desdobramento de seus contingentes e mantêm jurisdição exclusiva sobre as tropas em caso de processos penais?

Esta lista não é taxativa e muitas dessas questões são respondidas de forma reativa e, algumas vezes, improvisada e contraditória. Isto tem implicações práticas para os responsáveis pelo planejamento de estratégias para as missões integradas, para a elaboração das Regras de Engajamento e do Conceito de Operações (CONOPS), assim como para os civis que são vítimas nos países alvos de tais operações. Aqueles que argumentam que as tarefas envolvidas na proteção de civis durante uma crise humanitária, ou de tipo R2P, podem ser reduzidas a simples questões de “vontade

política” e de estratégia militar tática consideram que a melhor proteção para os direitos humanos internacionais seria um Leviatã moderno.⁹

A RWP já promoveu bastante esse debate, ao focar a questão da prestação de contas, que está no cerne das preocupações com a R2P apontadas por muitos dos que trabalham com direitos humanos e direito humanitário. Quem já presenciou o massacre, o caos e a destruição em tantos locais e em tempos recentes - incluindo o Kosovo -, por causa de por “intervenções humanitárias” imprudentes, não quer que essas tragédias se repitam (Foley, 2010). No entanto, apenas um pacifista discordaria de que o desdobramento da força militar pode, algumas vezes, ser a opção menos prejudicial durante uma crise de direitos humanos ou direito humanitário. Encontrar este meio-termo requer ir além de simples slogans persuasivos e levar a discussão para um nível mais analítico, sutil e rigoroso.

O Brasil tem a vantagem de ter iniciado este debate por razões históricas, políticas e geográficas. O país também pode se basear na sua própria experiência com operações de proteção de civis no Haiti, que influenciaram e foram influenciadas por algumas de suas operações de pacificação nas favelas do Rio de Janeiro (Muggah e Mulli, 2012). Também têm destaque as iniciativas do atual governo brasileiro de formar parcerias Sul-Sul que podem garantir que as vozes do Sul Global sejam cada vez mais ouvidas no debate. Como comentou recentemente o ministro da Justiça, José Eduardo Martins Cardozo, a transição da ditadura para a democracia ainda está presente na nossa memória coletiva e, assim, os brasileiros se identificam com vítimas de revoltas violentas em países na África Subsaariana e no Oriente Médio (Foley, 2012). A RWP complementa os esforços do Brasil de reformar o Conselho de Segurança e apresenta uma resposta articulada para aqueles que justificam que tal expansão do CSNU não faria tanta diferença prática, ou que seria até mesmo uma medida retrógrada na proteção de civis.¹⁰

Referências

Bellamy A., Williams P. e Griffin S. (2010) “Understanding Peacekeeping”. Cambridge: Polity Press.

Blair, T. (2003) “Discurso na Conferência do Partido Trabalhista”, em Glasgow, em 15 de fevereiro de 2003.

Blair, T. (2004) “Discurso em Washington DC para o Congresso norte-americano”, em 18 de julho de 2003.
<www.guardian.co.uk/politics/2003/jul/18/iraq.speeches>.

Blair, T. (2004) “Discurso em Sedgefield”, Reino Unido, 5 de março de 2004.
<www.guardian.co.uk/politics/2004/mar/05/iraq.iraq>.

Briquemont, F. (1993) Entrevista ao jornal *New York Times*. Publicada em dezembro de 1993.
<www.nytimes.com/1993/12/31/world/un-bosnia-commander-wants-more-troops-fewer-resolutions.html>.

Chesterman, S. (2011) “Leading from Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention

9 Hobbes, T. (1651) “The English Works, vol. III (Leviatã)”, Capítulo XXX: “O ofício do soberano representante: O ofício do soberano (seja ele um monarca ou uma assembleia), consiste no propósito para o qual lhe foi confiado o poder soberano, especialmente a obtenção da segurança do povo, ao qual ele está obrigado pela lei da natureza”

10 Este argumento foi apresentado em público no seminário organizado pela Chatam House e CEBRI no Rio de Janeiro, em abril de 2011, durante a crise da Líbia, quando um dos palestrantes perguntou incisivamente ao Ministro da Defesa brasileiro “por que deveríamos apoiar a entrada do Brasil para o Conselho de Segurança se, quando o país se tornar membro-permanente, vai optar pela abstenção?”.

After Libya” New York University School of Law, Public law and legal theory research paper series. Artigos no. 11-35, junho de 2011. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1855843>.

Evans, G. (2007) “Hypocrisy, Democracy, War and Peace”, International Crisis Group, 16 de junho de 2007. <www.gevans.org/speeches/speech227.html>.

Evans, G. e Sahnoun, M. (Co-Chairs), (2001) “Relatório da Comissão sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês) - The responsibility to protect.” Ottawa: International Development Research Center <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.

Foley, Conor (ed.) (2012) “Outro sistema de justiça é possível” (Another system is possible: reforming Brazilian justice), International Bar Association e Ministério da Justiça do Brasil.

Foley, Conor (2012) ‘Welcome to Brazil’s version of ‘responsibility to protect’, jornal *Guardian* 10 de abril de 2012. <www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2012/apr/10/diplomacy-brazilian-style>.

Global Centre for the Responsibility to Protect (2009) “The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict” <<http://responsibilitytoprotect.org/The%20Relationship%20Between%20POC%20and%20R2P-%20Updated.pdf>>.

Harris, D J. (1998) “Caroline case 1841-42. Cases and Materials in International Law” 5th Ed. Sweet and Maxwell.

Hobbes, T. (1651) “The English Works, vol. III (Leviatã)”.

Holt, V. e Taylor, Glyn. (2009) “Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations” Nova York: Nações Unidas.

International Coalition for the Responsibility to Protect (s.d.). “Engaging Civil Society - FAQ” <www.responsibilitytoprotect.org/files/R2Pcs%20Frequently%20Asked%20Question.pdf>.

International Crisis Group (2012) “Côte d’Ivoire: Defusing Tensions” <www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2012/africa/cote-d-ivoire-defusin-tensions.aspx>.

Lavrov, S. (2008) Entrevista à *BBC Moscow* em 9 de agosto.

Legro, Joseph. ‘Which norms matter? Revisiting the “failure” of internationalism’, *International Organizations*, 51 (1) 1997.

Ministério das Relações Exteriores e dos Assuntos Europeus e Ministério da Defesa da França (2008) “Burma - Joint communiqué”. <www.ambafrance-uk.org/spip.php?page=mobile_art&art=10570>.

Muggah, R. e Mulli, Albert Suza, (2012) ‘Rio Tries Counterinsurgency’, *Current History* (111) 742.

Orford, A. (2011) “International Authority and the Responsibility to Protect”, Cambridge: Cambridge University Press.

Representante-Permanente do Brasil nas Nações Unidas, (2011) “Carta de 9 de novembro de 2011 do Representante-Permanente do Brasil nas Nações Unidas para o Secretário-Geral” <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.

Reid, J. (2006) “I do not reject the Geneva conventions” *Guardian*, 5 de abril de 2006. <www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/apr/05/comment.politics>.

Reuters (2012) 'Uganda military chief: Congo M23 rebels to pull out of Goma', 27 de novembro de 2012.

<<http://in.reuters.com/article/2012/11/27/congo-democratic-m-idINDEE8AQ04120121127>>.

Roberts, A. (1993) 'Humanitarian war: military intervention and human rights', *International Affairs* (69) 3.

Rodley, N. (1992) "To lose the bands of wickedness, international intervention in defence of human rights" Brassey's (Reino Unido) Ltd.

Stahn, C. (2007) 'Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?' *The American Journal of International Law* (101) 1.

Nações Unidas (2012) "Responsibility to protect: timely and decisive response - Relatório do Secretário-Geral". <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/874>.

Nações Unidas (2005) "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All" <www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

Nações Unidas (2005) "Documento Final da Cúpula Mundial das Nações Unidas" <www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398>.

Nações Unidas (2004) "A More Secure World: Our Shared Responsibility" <www.un.org/secureworld/report.pdf>.

Nações Unidas (1995) "Supplement to an Agenda for Peace - Artigo do Secretário-Geral" <www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>.

Nações Unidas - DPKO (2011) "The New Horizon Initiative, Progress Report No. 2" <www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update02.pdf>.

Nações Unidas - CIJ (1962) "Certain expenses of the United Nations (Artigo 17, parágrafo 2, da Carta), Parecer Consultivo de 20 de julho de 1962" <www.icj-cij.org/docket/files/49/5259.pdf>.

Nações Unidas - CSNU (2011) "Resolução 1973" <www.unhcr.org/refworld/country,,UNSC,,LBY,,4d885fc42,0.html>.

Nações Unidas - CSNU (2007) "Resolução 1794" <www.unhcr.org/refworld/country,,,RESOLUTION,COD,,4774f7f12,0.html>.

Nações Unidas - CSNU (2006) "Resolução 1674" <www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4459bed60&skip=0&query=resolution%201674>.

Nações Unidas - CSNU (1999) "Resolução 1270" <www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,,SLE,3b00f22814,0.html>.

2. Um Sistema Integrado de Segurança Global e Regional para a R2P: já chegamos lá?

Malte Brosig

Introdução

O caso da Líbia é, até o momento, o mais proeminente exemplo de uma operação embasada no terceiro pilar do conceito da Responsabilidade de Proteger (R2P). Embora grande parte do atual debate sobre a R2P se concentre no conteúdo normativo e no desenvolvimento conceitual, este artigo analisa um tópico negligenciado, mas de igual importância: a estrutura institucional na qual as ações da R2P são realizadas, e as relações estabelecidas entre a ONU, OTAN, União Africana e organizações sub-regionais decorrentes destas ações. Argumento que aspectos importantes da crítica formulada após a intervenção na Líbia não dizem respeito ao conteúdo da norma, mas sim resultam de uma arquitetura institucional da segurança incompleta. O artigo destaca a necessidade de haver mais esforços para desenvolver um sistema de governança da segurança verdadeiramente integrado, baseado em capacidades abrangentes, e responsabilidade e ação coletivas.

O caso da Líbia tem provocado um debate internacional não por causa da licitude da intervenção como tal ou da legitimidade moral da norma - ambas permanecem incontestadas -, mas sim devido à implementação da R2P (Bellamy, 2012). Não houve muito planejamento para ação internacional na Líbia, o que demonstrou com clareza a natureza incompleta da norma. A Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), autorizando “todos os meios necessários”, foi aprovada com tanta pressa que os atores internacionais tiveram pouco tempo para coordenarem suas posições entre si. Em outras palavras, a reação das organizações internacionais (OIs) à Líbia foi autêntica e mostrou não apenas como o sistema pode funcionar como também em que esse funcionamento pode resultar quando seus membros têm de enfrentar uma difícil provação. Em contraposição às tradicionais operações de manutenção da paz, que restringem o uso da força e que visam quase sempre manter uma posição neutra, as operações baseadas no terceiro pilar da R2P permitem o uso de força militar para lidar com o agressor de forma mais proativa. Isso pode resultar em um



Dr. Malte Brosig é professor titular de Relações Internacionais da Universidade Witwatersrand, em Joanesburgo, e tem doutorado pela Universidade de Plymouth. É co-presidente do grupo de trabalho sobre direitos humanos da *German Political Science Association* (Associação Alemã de Ciência Política). Brosig já lançou várias obras sobre a sobreposição de organismos internacionais na área de manutenção da paz e de promoção de normas na Europa e na África. Também é membro do conselho editorial da revista *Journal on International Organization Studies* e editou recentemente uma publicação sobre a Responsabilidade de Proteger e as Potências Médias.

engajamento militar de alta intensidade física, destruindo ou incapacitando as forças agressivas e, como consequência, pode até levar à derrocada do regime opressor. Tal intervenção em nome da comunidade internacional continua excepcional e até hoje foi aplicada somente como último recurso.

O caso da Líbia revelou deficiências, divisões e disjunções muito evidentes na arquitetura da segurança regional e global. Embora a legitimidade moral e formal da intervenção da OTAN não seja criticada, o uso da força com o objetivo direto de mudar o regime político vigente no país, ao invés da busca de uma solução negociada promovida por um ator regional, a União Africana (UA), por mais ilusória que esta fosse, revigorou o ressentimento africano contra aspirações potencialmente neocoloniais (Dembinski and Reinold, 2011) e gerou um debate sobre a Responsabilidade ao Proteger (RwP) (Hamann, 2012). Este artigo argumenta que aspectos importantes da controvérsia sobre a R2P estão relacionadas ao fato de que os principais atores do sistema de governança da segurança não estarem suficientemente integrados.

Lacunas institucionais e oportunidades de cooperação perdidas

A abordagem de três pilares da R2P atribui aos Estados a responsabilidade primária de proteger os cidadãos de crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio e limpeza étnica (Nações Unidas “Documento Final da Cúpula Mundial”, 2005). Se essa responsabilidade não é cumprida em âmbito doméstico, e somente neste caso, ela é transferida para a comunidade internacional, que recebe permissão para usar a força como instrumento de último recurso e depois que outros meios pacíficos fracassaram. A R2P requer um entendimento amplo da segurança e não fica restrita ao uso da força, embora a intervenção militar ainda receba mais atenção. A R2P engloba instrumentos de alerta antecipado, prevenção de conflitos, mediação, boa governança, uso da força militar e pode até envolver a consolidação da paz e a reconciliação após o término de um conflito. Um conjunto tão vasto de tarefas só pode ser realizado de forma coletiva - logo, as OIs têm de estar no centro do debate sobre a R2P.

Entretanto, nos dias atuais, nenhuma OI está apta a individualmente engajar-se, e de forma efetiva, em todas as tarefas acima mencionadas. Grande parte das críticas contra a OTAN resulta do fato de que a ONU, organização responsável pela definição do mandato, não tinha meios militares para desdobrar com rapidez uma operação R2P e precisou, portanto, delegar a execução a um ator com maior capacidade militar sobre o qual as Nações Unidas não tinham praticamente nenhum controle. Na verdade, todas as organizações operam com escassez e uso prolongado de seus recursos. O financiamento, os conhecimentos especializados, o equipamento, os funcionários e o alcance operacional são limitados no caso da ONU (Gowan, 2008), dos organismos regionais africanos (APSA, 2010) e até mesmo da OTAN. Enquanto a Europa e a África desenvolveram as mais modernas instituições de segurança (UE, OTAN, UA), com envolvimento proativo na resolução de conflitos, outros continentes ainda estão bastante defasados.

Atualmente não há um sistema mundial que possa assumir a responsabilidade por todas as tarefas necessárias para uma implementação efetiva da R2P, um fato muitas vezes negligenciado nos debates sobre o assunto. Em vez disso, diferentes atores trabalham com diferentes elementos em diversos níveis. A fragmentação e as divisões em nível regional e global subsistem fomentando, indiretamente, críticas contra a implementação da R2P. Enquanto a ONU não conseguiu executar a sua própria resolução revelando uma importante lacuna em seu mandato, a OTAN teve um maior sucesso inicial no uso da força militar, mas alcançou menor êxito em questões de prevenção do conflito político ou da manutenção da paz. Como o continente mais atingido por conflitos, a resposta da África a esses desafios foi o desenvolvimento da Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA, na sigla em inglês).

A APSA é composta do Conselho de Paz e Segurança (CPS), do Sistema Continental de Alerta Antecipado, do Painel de Sábios e da Força de Emergência. Ela está ligada a uma série de Comunidades Econômicas Regionais (CER) na África Hierarquia versus subsidiariedade rica e adotou a R2P em seu Ato Constitutivo como um dos cenários de possível desdobramento de sua Força de Emergência. Apesar disso, não houve uma coordenação entre o nível regional e o sub-regional com relação à ação na Líbia. Enquanto a Liga Árabe promovia a ideia de uma zona de exclusão aérea imposta militarmente e sem buscar o apoio da União Africana, a UA insistia em negociar a paz com Kadafi, que visava à destruição física de grupos de oposição no oeste da Líbia. Em essência, a crítica contra a intervenção na Líbia é resultado, pelo menos em parte, de estruturas institucionais locais insuficientes e mal integradas entre si.

É necessário um sistema claramente integrado de governança regional e global, como preconizado por Kofi Annan em 2005 (Nações Unidas “Em Maior Liberdade: Para o Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para Todos” - *In Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for all*). Considerando que em todos os níveis das organizações regionais e globais os recursos para implementar a R2P são limitados, a única solução possível resultará de um esforço coletivo baseado em uma sólida integração interorganizacional (Brosig, 2010). É claro que é bem mais fácil falar sobre este esforço do que empreendê-lo. A maioria das organizações internacionais continuará resistindo a uma expansão de suas relações externas, e a ONU não se transformará em um governo mundial em um futuro próximo. O caso da Líbia demonstrou que princípios tradicionais de coordenação entre as OIs - tais como hierarquia, subsidiariedade, divisão de trabalho e cautela para evitar a duplicação de esforços - são problemáticos na prática.

Hierarquia versus subsidiariedade

A relação entre as OIs, a princípio, não é hierárquica. Entretanto, em questões de segurança, a Carta das Nações Unidas atribui ao CSNU um papel primordial, acima de organismos regionais, principalmente com relação ao uso da força. Esse elemento de hierarquia é problemático considerando-se que a ONU não tem recursos para implementar um mandato de R2P e que muitas vezes o CSNU fica impedido de agir devido a desacordos políticos internos ou ao uso do veto por um ou mais de seus membros. No primeiro caso, a falta de recursos para a implementação compromete a supervisão política da ONU sobre operações de R2P. No segundo caso, o CSNU pode se transformar em um obstáculo à ação no nível regional.

Por outro lado, a subsidiariedade é o conceito preferido por muitas organizações regionais porque ela empodera soluções regionais para problemas regionais. A subsidiariedade se fundamenta na ideia de que as questões devem ser resolvidas no nível mais inferior possível e transferidas para um ator de nível superior somente se ele possuir uma capacidade mais efetiva para resolvê-las. Entretanto, a subsidiariedade não é uma solução automática em situações de escassez de recursos porque ela transfere a responsabilidade de um nível para outro, de forma que impõe uma escolha entre uma alternativa ou outra, sem necessariamente atenuar as limitações de recursos. A hierarquia e a subsidiariedade são problemáticas por vincularem a responsabilidade somente a um determinado ator ou nível quando o necessário é uma iniciativa coletiva e articulada. Ambos os conceitos podem polarizar os atores ao delimitar zonas de influência e de poder em detrimento de uma ação eficiente e conjunta.

Divisão de trabalho versus duplicação de esforços

A maioria das relações interorganizacionais se constrói com base no conceito da divisão de trabalho para evitar a duplicação de esforços - a divisão de trabalho tem uma conotação positiva por promover uma combinação de recursos

complementares, enquanto a duplicação de esforços, em geral, é considerada sinônimo de competição institucional. Ambas as suposições podem ser problemáticas. Embora essas hipóteses básicas sejam convincentes a princípio, nem sempre elas levam a resultados desejáveis. Uma revisão conceitual é necessária. Na Líbia foi a divisão de trabalho entre a ONU, como a instituição responsável pela autorização, e a OTAN, como a agência responsável pela implementação, que gerou as críticas de falta de supervisão e prolongamento indevido do mandato.

Uma combinação efetiva de recursos não deveria se basear exclusivamente no desenvolvimento de capacidades funcionais complementares. Para implementar todos os pilares da R2P com sucesso, todas as OIs envolvidas precisam instituir uma estrutura abrangente para lidar com o ciclo integral de prevenção de conflitos, gestão, mediação, uso da força militar, consolidação da paz e boa governança. Essa estrutura não só proporcionaria mais pontos potenciais de interação, como permitiria a redução das preocupações sobre a falta de supervisão sobre atores individuais. Considerando-se os limites significativos da capacidade de atores individuais, os riscos de competição institucional entre eles são ínfimos. Em suma, a combinação dos recursos de organizações com amplas capacidades de segurança é mais efetiva por proporcionar mais oportunidades de interação entre organizações parceiras e condições mais adequadas para enfrentar desafios complexos no terreno.

A importância de relações interinstitucionais mais efetivas e sólidas

As ligações entre as OIs se institucionalizam cada vez mais. O número de reuniões conjuntas entre o CSNU e organismos regionais equivalentes está aumentando, foram criados grupos de trabalho e forças-tarefas conjuntas. No entanto, ainda é preciso fazer uma reflexão criativa sobre que princípios e medidas concretas são necessários para a criação de um sistema de governança efetivo e integrado entre os principais atores responsáveis pela implementação da R2P.

Alguns princípios básicos

Até hoje, as questões interorganizacionais são consideradas um tópico de menor importância que não era tratado de forma sistemática pelas OIs ou pelos pesquisadores da área de relações internacionais. Um ponto de partida lógico seria a pergunta: como as estruturas institucionais deveriam funcionar para concretizarem com êxito um propósito definido - a implementação da R2P? Em vez disso, a maioria das OIs apresenta um comportamento reativo diante de crises, baseado em interesses e capacidades individuais, e sem muita convergência entre os atores, como demonstrado no caso da Líbia. Argumenta-se que o interorganizationalismo deveria se fundamentar na responsabilidade coletiva e na resolução de problemas inclusiva. Isso pode ser melhor concretizado se os atores tiverem capacidades abrangentes para lidar com o ciclo integral das questões ligadas à R2P.

Em condições de escassez de recursos, a duplicação de capacidades pode ter, em grande medida, efeitos positivos porque, enquanto a probabilidade de ela gerar competição institucional é pequena, as chances de combinação de recursos entre diferentes instituições acabam aumentando. Além disso, a duplicação de esforços de vários atores associada a uma efetiva combinação de recursos pode levar, idealmente, a responsabilidades comuns e à inclusão política, condições ausentes no exemplo da Líbia. Em princípio, a duplicação de uma segurança abrangente não exclui a divisão de trabalho entre as OIs. A ação coletiva e inclusiva continua intacta, contanto que a divisão de tarefas não separe completamente os atores. Em um sistema de responsabilidades verdadeiramente coletivo, a incumbência de tomada de decisão sobre um conflito não é exclusiva, mas compartilhada, passando do global para o local, em especial em casos

de graves violações dos direitos humanos como os que a R2P protege. Por fim, a ação coletiva requer um consenso mínimo e uma clareza conceitual em relação à norma da R2P - caso contrário, ela produzirá e reforçará divisões entre os atores envolvidos. No entanto, essa clareza conceitual também tem que se basear na diversidade para que a inclusão almejada seja colocada em prática.

Princípios para uma ação inclusiva e coletiva

1. O planejamento interinstitucional deve se basear em um propósito definido de maneira coletiva;
2. Unidade de ação e de responsabilidade;
3. Nenhum ator deve ter acesso privilegiado à tomada de decisão sobre crises;
4. Nenhuma ação deve ser executada sem consulta prévia;
5. A tomada de decisão deve ser oportuna e sincronizada entre os atores envolvidos;
6. A interoperabilidade deve ser implementada em todos os níveis relevantes das OIs (*mainstreaming interoperability*);
7. A ação coletiva requer capacidades abrangentes.

É possível identificar pelo menos sete princípios para consolidar um sistema de segurança mais integrado. O primeiro princípio se baseia na necessidade de identificar um propósito social comum em torno do qual as políticas dos atores devem convergir. Este princípio é importante porque se refere à necessidade dos atores de terem objetivos comuns que tornem os incentivos oferecidos com eles compatíveis. O segundo princípio requer unidade de ação e de responsabilidade. Portanto, a ação precisa ser reconhecida como relevante por todos os atores envolvidos para se chegar à responsabilidade coletiva. A possibilidade de exigir que os atores prestem contas sobre suas ações depende crucialmente do caráter inclusivo destas. O terceiro princípio desenvolve ainda mais esta ideia ao argumentar que o poder de tomada de decisão sobre os conflitos não deve ser apropriado por um círculo exclusivo de atores, mas sim deve ser coletivo. O quarto princípio visa uma conexão mais sistemática entre as OIs.

Na maioria dos casos não há uma hierarquia clara entre os atores e, portanto, não há a obrigação legal de seguir os interesses das instituições externas. Desse modo, um princípio básico para a ação conjunta é a importância da consulta mútua antes da tomada de decisão. Desse modo, “nenhuma ação deve ser executada sem consulta prévia” constitui o quinto princípio. Para que a tomada de decisão seja sincronizada é preciso realizar essas consultas mútuas. A sincronização exige no mínimo dois atributos: o senso de oportunidade de uma reação coletiva e uma congruência temática de decisões. O sexto princípio requer que as organizações implementem a noção de interoperacionalidade com organizações parceiras de forma abrangente, em todos os níveis relevantes. Como a noção de segurança com a qual a R2P trabalha é ampla, englobando vários temas e setores, a possibilidade de estabelecimento de relações interinstitucionais não fica confinada a áreas isoladas e requer um esforço de abertura e conexão de cada organização em sua totalidade. Por isso, o apelo a favor de uma interoperacionalidade integral (*mainstreaming*). Por fim, a complementaridade efetiva requer capacidades abrangentes e uma duplicação de esforços por duas razões: em primeiro lugar, porque aumenta a conexão entre os atores. Segundo, quanto maior o número de atores combinando seus recursos, maior o alcance da exigência de prestação de contas coletiva.

Em termos mais concretos, uma série de ações pode ser contemplada. Um plano de contingência operacional conjunto contendo uma variedade de cenários com ações de R2P passíveis de implementação deveria ser desenvolvido e seria uma forma de identificar os instrumentos atualmente disponíveis para ação. Para planejar o possível uso destes instru-

mentos, um exercício de mapeamento e sistematização de recursos interinstitucionais seria útil para identificar capacidades e lacunas e conectar recursos a tarefas. Neste sistema, uma abordagem modular da divisão de trabalho poderia ser aplicada, associando determinadas competências a atores específicos. Esta divisão não apresentaria problemas desde que a unidade de ação e a responsabilidade coletiva não sejam afetadas.

Referências

Arquitetura Africana da Paz e da Segurança (APSA) (2010) “Moving Africa Forward” <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf> .

Bellamy, A. (2012). “R2P - Dead or Alive?” em Brosig, M. (Ed.) “The Responsibility to Protect -From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers”, Joanesburgo: Hanns Seidel Foundation, Institute for Security Studies, Konrad Adenauer Foundation e South African Institute for International Affairs.

Brosig, M. (2010). “The Multi-Actor Game of Peacekeeping em Africa” *International Peacekeeping* 17 (3).

Dembinski, M. e Reinold, T. (2011). “Libya and the Future of the Responsibility to Protect - African and European Perspectives” Peace Research Institute Frankfurt, PRIF-Report No. 107.

Gowan, R. (2008). “The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis 2006-08” . *International Peacekeeping* 15 (4).

Hamann, E. (2012) “Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Discourse and Practice” em Brosig, M. (Ed.) “The Responsibility to Protect -From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers”, Joanesburgo: Hanns Seidel Foundation, Institute for Security Studies, Konrad Adenauer Foundation e South African Institute for International Affairs.

Nações Unidas (2005) “Em Maior Liberdade: Para o Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para Todos” <www.un.org/largerfreedom/contents.htm> .

Nações Unidas (2005) “Documento Final da Cúpula Mundial” <www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398> .

3. A Responsabilidade de Proteger e os Militares¹

Dwight Raymond

1. Introdução

A maioria das referências sobre a Responsabilidade de Proteger (R2P) destaca que as intervenções militares coercitivas são apenas um aspecto limitado da R2P, aplicáveis somente em casos específicos e extremos². Em 2001, o Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês) detalhou a R2P, dividindo o conceito em três elementos: prevenção, reação e reconstrução. Em seguida, o Documento Final da Cúpula Mundial da Assembleia Geral das Nações Unidas (2005) articulou o que mais tarde ficou conhecido como os “três pilares da R2P”. Esses consistem na responsabilidade do Estado de proteger sua população, no compromisso da comunidade internacional de dar assistência aos Estados para cumprir esta responsabilidade e no dever dos Estados-membros da ONU de agirem quando um país não está protegendo seu povo.³

¹ Ressalva: Este artigo reflete a opinião pessoal do autor e não a visão oficial de uma organização ou do governo dos Estados Unidos.

² A R2P pode ser interpretada como a ideia de que os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos de catástrofes evitáveis, e quando eles relutarem ou não forem capazes de fazer isso, a responsabilidade é transferida para a comunidade internacional. Resultante do relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (Evans e Sahnoun, 2001), a R2P se aplica a quatro crimes: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Um conceito relacionado, porém diferente, é o da Proteção de Civis (PoC), que pode ser definido como os “esforços direcionados a proteger civis da violência física, garantir seus direitos a ter acesso a serviços e recursos e a criar um ambiente seguro, estável e justo para os civis a longo prazo” (*Peacekeeping and Stability Operations Institute* da Escola de Guerra do Exército dos Estados Unidos, 2013).

³ Ver também Evans, G. (2008). Para a concepção da ONU sobre a R2P, ver Nações Unidas (2005); Ban Ki-moon, discurso sobre “Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World” (Berlim, 15 de julho de 2008), disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>; e Assembleia Geral da ONU, *Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General*, 12 de janeiro de 2009, A/63/677, disponível em: www.unhcr.org/refworld/docid/4d885fc42.html.

- Primeiro Pilar: A responsabilidade permanente do Estado de proteger a sua população, composta pelos cidadãos de seu país ou não, de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica, crimes contra a humanidade, e do incentivo a essas transgressões.
- Segundo Pilar: O compromisso da comunidade internacional de auxiliar os Estados a cumprirem essas obrigações.



O Coronel (Reserva) Dwight Raymond trabalha no Peacekeeping and Stability Operations Institute (PKSOI, na sigla em inglês), que pertence à Escola de Guerra do Exército dos Estados Unidos. Ele é um dos principais autores de publicações como *Mass Atrocity Response Operations (MARO) Military Planning Handbook*, *Mass Atrocity Prevention and Response Options (MAPRO) Policy Planning Handbook* e *Protection of Civilians Military Reference Guide*.

Apesar de enfatizar que a R2P tem aspectos mais abrangentes, permanece, contudo, a percepção comum de que a norma é sinônimo de ação militar em reação a grandes violações de direitos humanos. Infelizmente, isso acaba contribuindo para a resistência de alguns à R2P e reforça a tendência de se negligenciar a importância de iniciativas não-militares para atenuar atrocidades em massa. Atividades militares (ou sua ameaça) podem, de fato, ser úteis para impedir ou pôr fim a grandes violações de direitos humanos. Com a ressalva de que a R2P é muito mais ampla do que a ação militar, este artigo vai discutir o envolvimento dos militares em um contexto de R2P e de conceitos relacionados, como a Responsabilidade ao Proteger (RwP). Argumenta-se que a RwP deve ser vista como uma abordagem mais abrangente, capaz de atenuar os riscos da R2P.

2. Os militares e a prevenção

As Operações de Reação a Atrocidades em Massa (MARO, na sigla em inglês) referem-se a “atividades militares conduzidas para impedir ou interromper atrocidades em massa”⁴, uma definição que é bastante próxima a usada pelos militares em um contexto de R2P. Este artigo argumenta que recursos militares internacionais podem ser empregados de modo preventivo, e não somente em uma intervenção militar coercitiva. Alguns potenciais objetivos para este uso dos militares incluem:

- Atenuar as condições que facilitem atrocidades em massa;
- Expor/arruinar a reputação de agressores/criminosos e seus colaboradores;
- Fomentar a credibilidade/capacidade da comunidade internacional e de uma potencial intervenção;
- Proteger possíveis vítimas;
- Dissuadir/interromper/isolar/punir agressores/criminosos e seus colaboradores;
- Reduzir a motivação de agressores/criminosos ou a capacidade de realizarem atrocidades em massa;
- Consolidar/demonstrar a determinação da comunidade internacional;
- Convencer observadores e atores negativos a não apoiarem agressores/criminosos e a engajarem-se em ações construtivas para atenuar as atrocidades em massa.

A prevenção inclui tanto iniciativas “estruturais”, de longo prazo, como esforços “direcionados” quando uma crise é iminente, e os militares internacionais podem contribuir para ambos (Bellamy, 2011). Medidas militares de prevenção estrutural incluem, por exemplo, cooperação na área da segurança que venha a reduzir a probabilidade de atrocidades em massa e identificar potenciais pontos críticos. A prevenção direta, por sua vez, pode envolver o uso de forças militares em uma crise emergente para deter agressores/criminosos e defender populações vulneráveis. Na realidade, atividades militares podem ser relevantes durante os três estágios da R2P proposta pela ICISS e como apoio do segundo e do terceiro pilares da concepção da ONU.⁵

• Terceiro Pilar: A responsabilidade dos Estados-membros de agir de maneira coletiva, oportuna e decisiva, quando um Estado não for capaz de prover tal proteção.

4 Para mais informações sobre a MARO, ver Sewall, S.; Raymond D. e Chin S. (2010).

5 Ver Raymond, D, Cliff Bernath; Don Braum; e Zürcher K. (2012) para detalhes sobre o emprego da força militar durante todos os estágios de uma situação de atrocidades em massa. Em geral, a MARO se refere à prevenção militar e às operações de reação, enquanto que o MAPRO envolve

Tabela 1: INICIATIVAS MILITARES DURANTE OS ESTÁGIOS DA R2P

PREVENÇÃO		REAÇÃO / RESPOSTA	RECONSTRUÇÃO
Prevenção Estrutural	Prevenção Direta	Área de Segurança	Implementar/Manter a Segurança
Cooperação na área de Segurança	Desdobramentos	Constituir-Limpar- Manter-Consolidar	Manutenção da Paz
Exercícios	Demonstrações de Força	Separação	Apoiar a assistência humanitária
Apoio para a segurança	Preparações	Áreas Seguras	Apoiar a governança, o estado de direito, o bem-estar social e o desenvolvimento econômico
Monitoramento	Mobilização de Força	Capacitação de Parceiros	Apoiar a reforma do setor de segurança (RSS), o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e justiça transicional
	Bloqueios, Zonas de Interdição Aérea	Contenção	Liberação de material bélico não-detonado
	Ataques, incursões militares	Derrota de agressores/ criminosos	
	Apoio a assistência humanitária	Evacuação de não-combatentes	

Entre os potenciais desafios estão a diferenciação entre “prevenção” e “reação”, pois ambas podem coincidir (por exemplo, um país pode *reagir* a uma situação alarmante com forças militares para *prevenir-se* contra deterioração das condições no terreno). Além disso, é difícil organizar medidas preventivas por causa da multiplicidade de atores relevantes com diferentes interesses, objetivos, tempo de envolvimento, integrantes de eleitorados distintos e ligados a autoridades diferentes. Muitas vezes é fácil negligenciar estratégias de prevenção estruturais de longo prazo porque sempre existem questões mais urgentes. Pode ser difícil (e inapropriado) separar iniciativas para impedir atrocidades em massa de agendas e contextos mais amplos. Por exemplo, há a propensão de se consolidar esforços de prevenção estrutural com programas de desenvolvimento - e desenvolvimento nunca é demais. Além disso, alguns argumentam, de forma correta, que “administrar a diversidade” é uma importante abordagem para prevenir atrocidades em massa (Baker, 2012).⁶ Por fim, situações de atrocidade em massa têm grandes chances de se misturarem a outras complexidades, como conflitos ou revoltas.

campanhas militares e não-militares, incluindo políticas e programas, tendo, portanto, a MARO como seu subconjunto.

⁶ Este tema também tem sido enfatizado com frequência pelo Dr. Francis Deng, ex-Assessor Especial da ONU para a Prevenção de Genocídio.

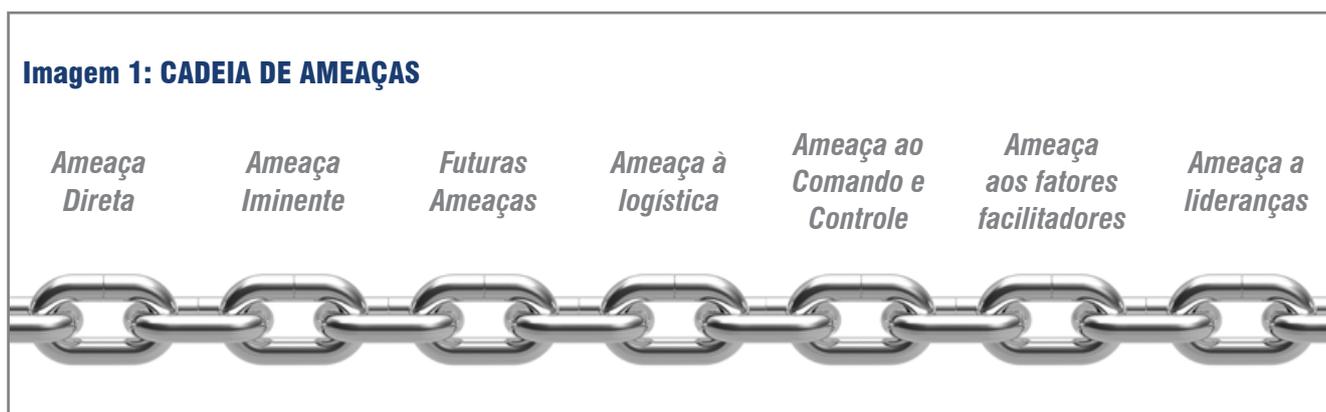
3. Os militares e a resposta

Como observado no relatório da ICISS, as medidas de reação não se limitam a meios militares e as forças armadas pode implementar medidas que não sejam necessariamente uma intervenção coercitiva, como algumas das atividades de prevenção citadas acima. Quando se engaja a força militar robusta em uma situação de atrocidade em massa, esta pode ser empregada segundo sete abordagens conceituais (as abordagens não são mutuamente excludentes e podem ser combinadas de várias formas). Todas elas têm vantagens e desvantagens e se adequam de diversos modos a circunstâncias diferentes (Sewall S., Raymond D. e Chin S., 2010).

- **Área de Segurança** - proteger uma grande área com força suficiente a ser desdobrada em diferentes setores.
- **Constituir-Limpar-Manter-Consolidar** - proteger, de maneira sistemática, áreas limitadas e expandi-las quando possível.
- **Separação** - interpor forças entre agressores/criminosos e vítimas através da implementação de uma zona desmilitarizada ou de uma zona de contenção;
- **Áreas Seguras** - concentrações seguras de populações vulneráveis, como campos ou enclaves de pessoas deslocadas.
- **Capacitação de parceiros** - oferecer consultores, equipamento ou apoio especializado a outros atores, como forças de segurança, coalizões ou grupos de vítimas.
- **Contenção** - influenciar a conduta de agressores/criminosos conforme o necessário, com medidas tais como a presença maciça, ataques, bloqueios ou zonas de exclusão aérea (modificando sua conduta, os agressores deixariam de ser considerados alvos).
- **Derrota de agressores/criminosos** - atacar e derrotar importantes trunfos dos criminosos, tais como liderança, forças e logística, a fim de neutralizar ou remover a sua capacidade de cometer atrocidades em massa.

As operações militares são problemáticas quando se baseiam em uma orientação estratégica ou em um mandato imperfeito e, de maneira inevitável, toda a orientação será, até certo ponto, incompleta, vaga ou tardia. Líderes militares proativos - para o bem ou para o mal - vão executar ações com base nas circunstâncias do ambiente operacional; já os líderes militares cautelosos, ao receberem orientações inadequadas, tendem a se abster de agir. Por outras palavras, “alguns comandantes encontrarão um meio de fazer o que é necessário; outros sempre encontrarão uma desculpa para não agir”.

Além das preocupações causadas por mortes acidentais de civis e outros danos colaterais, as ações militares também têm impactos políticos. Para manter o nível de flexibilidade essencial para o sucesso das operações militares, comandantes preferem ampliar sua liberdade para operar, tomar iniciativas e criar alternativas. Isso implica em uma tendência de remover ou reduzir capacidades dos adversários quando encontradas janelas de oportunidades para a ação, o que tem o potencial para criar complicações políticas. É inviável atacar apenas agressores que cometam diretamente as atrocidades, sobretudo se as operações forem conduzidas exclusivamente pela força aérea. Assim, segundo a perspectiva militar, é importante atacar também outros alvos mais acima na “cadeia de ameaças” (forças organizadas, logística, instalações de comando e controle, lideranças militares, lideranças políticas). Em algum momento, tal escolha de alvos alcançará uma dimensão política.



Também é importante planejar, preparar e conduzir com eficácia a transição para o pós-conflito. Os atores militares tendem a dar pouca atenção a esse ponto porque a fase “cinética” (de combate) é mais imediata e, em todo caso, a responsabilidade primária pela fase de “reconstrução” depende da tomada de decisão política e da obtenção de resultados não-militares, com as forças armadas assumindo principalmente um papel secundário. As mais adequadas “linhas de esforço” pós-conflito são provavelmente idênticas àquelas que se fazem necessárias durante a prevenção, no pré-conflito, e não devem ser negligenciadas durante uma intervenção militar. Ao iniciar a reconstrução pós-intervenção, a comunidade internacional assume, inevitavelmente, uma postura de “prevenção” com relação a futuras e potenciais atrocidades em massa.

Imagem 2: LINHAS DE ESFORÇO⁷

PREVENÇÃO	REAÇÃO / RESPOSTA	RECONSTRUÇÃO
Ambiente Seguro e Protegido		
Boa Governança		
Estado de Direito		
Bem-Estar Social		
Economia Sustentável		

4. Riscos da R2P

Os esforços preventivos e reativos relacionados à R2P têm inúmeros riscos. Os principais problemas costumam ser:

- **Ineficácia** - esforços podem ser inadequados porque os recursos são insuficientes, a implementação é ineficaz ou ambos chegaram tarde demais.

⁷ As “linhas de esforço” se referem aos elementos necessários e, geralmente, suficientes para o sucesso. As linhas mostradas aqui são similares às apresentadas em inúmeros documentos relacionados à estabilização e à reconstrução. Ver, em especial, *United States Institute of Peace and United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute* (2009).

- **Agravamento Involuntário** - as iniciativas da R2P podem levar a um conflito prolongado e abrir a possibilidade para que os atores envolvidos busquem outros objetivos.
- **Prejuízos Secundários** - as ações dos militares podem resultar em danos involuntários a civis. Sanções econômicas também podem causar um maior impacto sobre as populações do que aos alvos a que elas são originalmente direcionadas.
- **Sentimento Anti-intervenção** - os atores e a população local, a comunidade internacional e mesmo alguns grupos do(s) país(es) que conduz(em) a intervenção podem atuar como opositores aos esforços da R2P por causa de sua extensão ou natureza, ou devido à percepção de que não há interesses em jogo convincentes o bastante para justificar a ação ou para manter viva, ao longo do tempo, a vontade política necessária para implementá-la de forma integral.
- **Atoleiro** - por conta de possíveis problemas recalcitrantes, pode ser necessário empregar esforços prolongados para prevenir, reagir e reconstruir sociedades afetadas pelos conflitos e intervenções. Uma intervenção cuja previsão inicial é de ser curta, simples e objetiva pode se deparar com uma “mudança de orientação”. O fracasso na resolução integral do problema de forma adequada (que inclua uma avaliação realista das ações necessárias pós-intervenção) também contribui para um atoleiro prolongado e potencialmente inútil.
- **Impasse** - se as crises não forem resolvidas de modo efetivo ou se persistirem as causas originais que levaram a elas, a ameaça de futuras atrocidades em massa se mantém. Isso pode resultar também em uma partilha de facto do Estado anfitrião - permanente ou temporária.
- **Perdas** - as forças militares empregadas em operações de R2P têm chances de sofrer baixas ou de serem derrotadas quando grupos menores estiverem envolvidos ou se encontrarem em locais isolados.
- **Maior resistência por causa de orgulho ou nacionalismo** - atores e populações locais podem exercer uma oposição cada vez maior à “ocupação externa”, mesmo que não apoiem os agressores que cometem atrocidades em massa.
- **Divergências entre a comunidade internacional** - os atores internacionais podem discordar de objetivos, mandatos, meios, implementação e divisão de encargos.
- **Politização dos esforços da R2P** - a preocupação com a proteção de civis pode envolver outras questões políticas. Os esforços da R2P (incluindo a assistência humanitária) têm boas chances de resultar em implicações políticas controversas.
- **O “sequestro” da agenda de R2P** - atores mal intencionados (incluindo agressores) podem usar os princípios da R2P para disfarçar suas reais intenções (por exemplo, usar a Proteção de Civis como desculpa para subjugar uma rebelião ou manifestações populares).
- **Efeitos negativos de segunda ordem** - os esforços da R2P podem criar problemas subsequentes, incluindo:
 - . Impacto negativo sobre a região;
 - . Relutância do país interventor em executar futuras ações militares;
 - . A deterioração de relações entre atores globais e regionais; e
 - . O colapso do governo (intencional ou não).

- **Riscos de Inércia** - a inércia pode resultar da falta de vontade política ou de processos de tomada de decisão com falhas. A reflexão sobre os riscos acima pode inspirar tanto a cautela quanto a inércia. A ação coletiva pode não ocorrer se depender de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) passível de ser vetada por algum membro permanente.⁸ Além de considerar os riscos que podem resultar de ações militares, é importante também avaliar os riscos da inércia ou de esforços simbólicos quando civis estão sujeitos a atrocidades em massa.

5. A Responsabilidade ao Proteger (RwP)

Após a intervenção na Líbia em 2011, o conceito da “Responsabilidade ao Proteger (RwP)” surgiu em resposta às preocupações sobre potenciais desvios dos mandatos do CSNU, mortes de civis resultantes de operações militares e a troca de informação/comunicação entre a OTAN e a ONU durante a operação (Hamann, 2012). Embora bem recebida por muitos, a RwP tem sido interpretada com ceticismo - na melhor das hipóteses, como equivalente à obediência ao Direito Internacional dos Conflitos Armados/Direito Internacional Humanitário (DICA/DIH) ou, na pior das hipóteses, um retrocesso internacional para criar mais obstáculos institucionais à R2P.

Como discutido anteriormente, a R2P traz consigo uma série de riscos. A RwP pode ser aplicada de maneira construtiva, como uma abordagem mais ampla para implementar a R2P de forma efetiva e atenuar esses riscos. Medidas da RwP podem incluir, mas não devem se limitar a:

- Obediência ao DICA/DIH;
- Planejamento e preparo para prováveis contingências, ramificações e resultados;
- Coordenação rotineira entre o escritório do Assessor Especial da ONU para a Prevenção do Genocídio e os Pontos Focais nacionais para a prevenção de atrocidades em massa;
- Coordenação efetiva entre uma autoridade política “nomeada” (como, por exemplo, uma coalizão ou organização regional ou governo(s) nacional(is)) e o Secretariado da ONU;
- Comunicação entre a ONU e as forças militares responsáveis pelas operações, assim como a autoridade política de comando (quando a força militar não estiver subordinada à ONU);
- Divulgação eficiente de informações (incluindo acontecimentos do passado, do presente e futuras intenções);
- Resoluções suplementares e oportunas do CSNU na medida em que a situação evoluir;
- O preparo para a transição pós-intervenção, que pode incluir, caso necessário, uma autoridade executiva temporária;
- Um rápido término das operações militares e retirada de forças, se esta for a orientação; e
- A contínua promoção de todas as linhas de esforço acima abordadas (ambiente seguro e protegido, boa governança, economia sustentável, estado de direito, bem-estar social), implementáveis durante todos os estágios da R2P (prevenção, reação, reconstrução).

⁸ A condição para obter autorização do Conselho de Segurança da ONU é questão bastante controversa. Ver, por exemplo, a discussão em Evans, G. e Sahnoun M. (2001), páginas 47-55.

6. Conclusão

De maneira geral, aceita-se que é melhor a prevenção a atrocidades em massa do que a reação a ela. O que ainda não está evidente é que a R2P também inclui esforços de prevenção e que as ações militares podem desempenhar um relevante papel tanto na reação quanto na prevenção. É importante aprender com experiências prévias (incluindo a Líbia e outros casos), pois ainda há, infelizmente, a possibilidade de futuras intervenções militares. Além disso, o fato da comunidade internacional ter a capacidade necessária para realizar intervenções internacionais pode deter futuros agressores e reduzir a necessidade de futuras intervenções militares (sobretudo se essa capacidade for historicamente comprovada). A RWP pode ser um conceito útil para moldar as iniciativas da R2P de forma efetiva (inclusive em relação a esforços militares) e atenuar os riscos da ação e da inação. O principal desafio está no fato de que esforços para reduzir alguns tipos de risco vão gerar outros, de maneira inevitável, e uma abordagem efetiva da RWP terá que equilibrar esses riscos multifacetados de maneira adequada.

Referências

- Baker, P. (2012). "Managing Diversity for Atrocity Prevention in Socially Divided Societies." Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation. <www.stanleyfoundation.org/publications/pab/BakerPAB912.pdf>.
- Bellamy, A. (2011). "Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevent." Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation. <www.stanleyfoundation.org/publications/pab/BellamyPAB22011.pdf>.
- Evans, G. (2008). "The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All" Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Evans, G. e Sahnoun, M. (Co-Chairs) (2001). "Relatório da Comissão sobre a Intervenção e a Soberania Estatal (ICISS) - A responsabilidade de proteger." Ottawa: International Development Research Center <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.
- Hamann, E. (2012). "The Protection of Civilians in Armed Conflict and Brazil's 'Responsibility While Protecting.'" Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre. <www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=154534>.
- Raymond, D., Cliff Bernath; Don Braum; and Zurcher K. (2012). "Mass Atrocity Prevention and Response Options (MAPRO): A Policy Planning Handbook." Carlisle, Pennsylvania: PKSOI.
- Sewall S., Raymond D. e Chin S. (2010). "Mass Atrocity Response Operations (MARO): A Military Planning Handbook." Cambridge, Massachusetts: The President and Fellows of Harvard College. <www.hks.harvard.edu/cchrp/maro/pdf/MARO_Handbook_4.30.pdf>.
- Nações Unidas (2005). "Documento Final da Cúpula Mundial" <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398>.
- U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute (2013). "Protection of Civilians Military Reference Guide" Carlisle, PA: PKSOI. <http://pksoi.army.mil/PKM/publications/collaborative/download.cfm?collaborative_File=PoC_MilRefGuide_Advance_Copy.pdf>.
- United States Department of the Army, Marine Corps, Department of the Navy, Department of the Air force and Coast Guard (2012). "Peace Operations". Washington, DC: Junta de Chefes de Estado. <www.fas.org/irp/doddir/dod/jp3-07-3.pdf>.
- United States Institute of Peace and United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute (2009). "Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction". Washington, DC: USIP Press. <www.usip.org/publications/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction>.

4. A Manutenção da Paz, a R2P / RwP e a Questão do Uso da Força

Carlos Chagas Vianna Braga

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e a promulgação de sua Carta logo após o fim da II Guerra Mundial representaram, sem dúvida, conquistas significativas na tentativa de manter a paz mundial e resolver conflitos. Mesmo assim, a comunidade internacional ainda hoje continua a buscar um consenso normativo e um entendimento comum com relação à questão do uso da força, especialmente para proteger populações civis.

A aprovação do conceito da Responsabilidade de Proteger (R2P), durante a Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005 (ONU, 2005), por 191 de seus países-membros, é considerada uma das medidas mais promissoras na implementação de uma nova norma que permita obter o almejado consenso. Contudo, a recente percepção do (ab)uso da R2P no caso da Líbia¹ acabou se tornando um importante revés. Por um lado, desde o início da intervenção, seu viés político - *"mudança de regime"* - ficou evidente. Por outro lado, não ficou muito claro se os objetivos relativos à proteção da população foram alcançados de fato ou se a situação humanitária ficou ainda pior do que já estava.

Em consequência, muitos países, em particular os do chamado Sul Global, consideraram que a aplicação da R2P na Líbia acabou manipulada por interesses geopolíticos e não cumpriu os ideais humanitários de proteger civis. Como resultado, a comunidade internacional ficou, uma vez mais, profundamente dividida e o Conselho de Segurança, paralisado e incapaz de obter um consenso mínimo quanto à atual crise na Síria.

Em setembro de 2011, preocupado com as implicações políticas e humanitárias na Líbia e na Síria, o Brasil apresentou o inovador conceito da Responsabilidade ao Proteger (RwP). Pode-se dizer que a RwP complementa a R2P e visa assegurar maior controle e transparência durante as intervenções,



O Capitão-de-Mar-e-Guerra (Marinha do Brasil) Carlos Chagas Vianna Braga

é oficial do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil e tem grande experiência de terreno, incluindo a participação no Haiti como assistente do comandante da Força da ONU, e a coordenação do Batalhão dos Fuzileiros Navais na operação de apoio às forças de segurança do estado para a retomada das comunidades de Vila Cruzeiro e do Morro do Alemão, no Rio de Janeiro. Ele tem mestrado em Estudos Militares pela *United States Marine Corps University* e atualmente cursa o doutorado no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Já publicou trabalhos nas áreas de defesa, estratégia e manutenção da paz.

¹ Embora o mandato da ONU autorizando a intervenção na Líbia não mencionasse diretamente a R2P, a percepção comum entre a maioria dos atores era a de que o conceito geral da R2P orientava a intervenção.

com foco especial nas reais perspectivas de sucesso na proteção das populações quando comparadas aos riscos de degradação ainda maior da situação humanitária.

O propósito deste artigo é discutir a questão do uso da força, aplicado em nome da comunidade internacional, para proteger populações civis. Para isso, primeiramente será proposto um esquema teórico básico quanto à questão do uso da força. Em seguida, será brevemente apresentada a “evolução” do uso da força, desde as operações de manutenção da paz tradicionais até as intervenções humanitárias. Posteriormente, serão abordadas as possíveis implicações das evoluções mais recentes, tais como a R2P e a RwP. Por fim, a conclusão apresenta algumas considerações com relação ao uso da força, a partir de uma perspectiva prática de campo.

Esquema Teórico

Operações de Paz não são Operações de Guerra. Esta afirmação pode parecer óbvia para muitos. Contudo, a prática não é tão simples assim, especialmente se considerarmos a evolução ocorrida nas últimas décadas relativa a níveis cada vez maiores de uso da força em nome da comunidade internacional. Dois conceitos são, portanto, essenciais para a atual discussão: “uso da força” e “poder político”.

De acordo com as definições atuais, o uso da força consiste em meios violentos aplicados por um sistema militar politicamente controlado (Kjeksrud, 2009). O uso da força está, portanto, relacionado de forma intrínseca ao poder político. Para Norberto Bobbio, o que distingue o poder político de outras formas de poder é exatamente a possibilidade do uso da força (Bobbio et al., 1987). Já Max Weber considera que o caráter político de um grupo social só pode ser definido por um meio específico e crucial à sua essência: o uso da força (Weber, 1999).

Desse modo, tanto nas operações de guerra, como nas operações de paz ou nas intervenções humanitárias, o uso da força terá um propósito político. Quanto mais intensos são os níveis de uso da força, mais política a operação de paz se torna e, em consequência, mais próxima da guerra.

Tornando Turvas as Fronteiras. Onde estão as fronteiras entre uma operação de guerra e uma operação de paz robusta ou uma intervenção humanitária que recorre a níveis intensos de força? É possível argumentar que, ocasionalmente, as fronteiras tornam-se tão indistintas que é impossível identificá-las. Além disso, dependendo da abordagem ou nível discutido (político, estratégico, tático, etc.) e dependendo da perspectiva (atores intervenientes ou Estado alvo), os analistas encontram muitas vezes respostas conflitantes com relação a essas fronteiras. A declaração a seguir, do general Sir Michael Rose, comandante britânico da UNPROFOR, ao responder a pressões do governo norte-americano para aumentar o uso da força, é bem ilustrativa:

“Se alguém deseja lutar uma guerra em bases morais ou políticas, tudo bem, excelente, mas não conte com a Organização das Nações Unidas. Destruir um tanque é operação de paz. Destruir infraestrutura, comando e controle, logística, isto é guerra, e eu não vou lutar uma guerra utilizando tanques pintados de branco” (BARNETT, 1995, p.37).

Absolute War (Guerra Absoluta). Clausewitz definiu a guerra, no início do século XIX, como “*um ato de força para compelir nosso inimigo a fazer a nossa vontade*”. (Clausewitz, 2007). Além disso, o autor sustenta que “*a guerra é simplesmente a continuação da política por outros meios*” (Clausewitz, 2007). Quase cem anos depois, em 1919, Weber parecia concordar com o argumento, ao afirmar que “*para a política o meio decisivo é a força*” (Weber, 1919). A guerra pode ser caracterizada, portanto, como um fenômeno político no qual o uso da força tem um papel central.

Ao tentar apresentar um entendimento mais preciso da guerra, Clausewitz desenvolveu o conceito de **guerra absoluta**, uma espécie de modelo abstrato, perfeito e puro em que a guerra consiste de um único golpe de força infinita. Entretanto, ele mesmo admitia que a guerra no mundo real nunca é absoluta, em função de um conjunto de fatores que contribui para moderar os níveis de violência (Clausewitz, 2007). Entre estes fatores, Clausewitz identificava a guerra como uma:

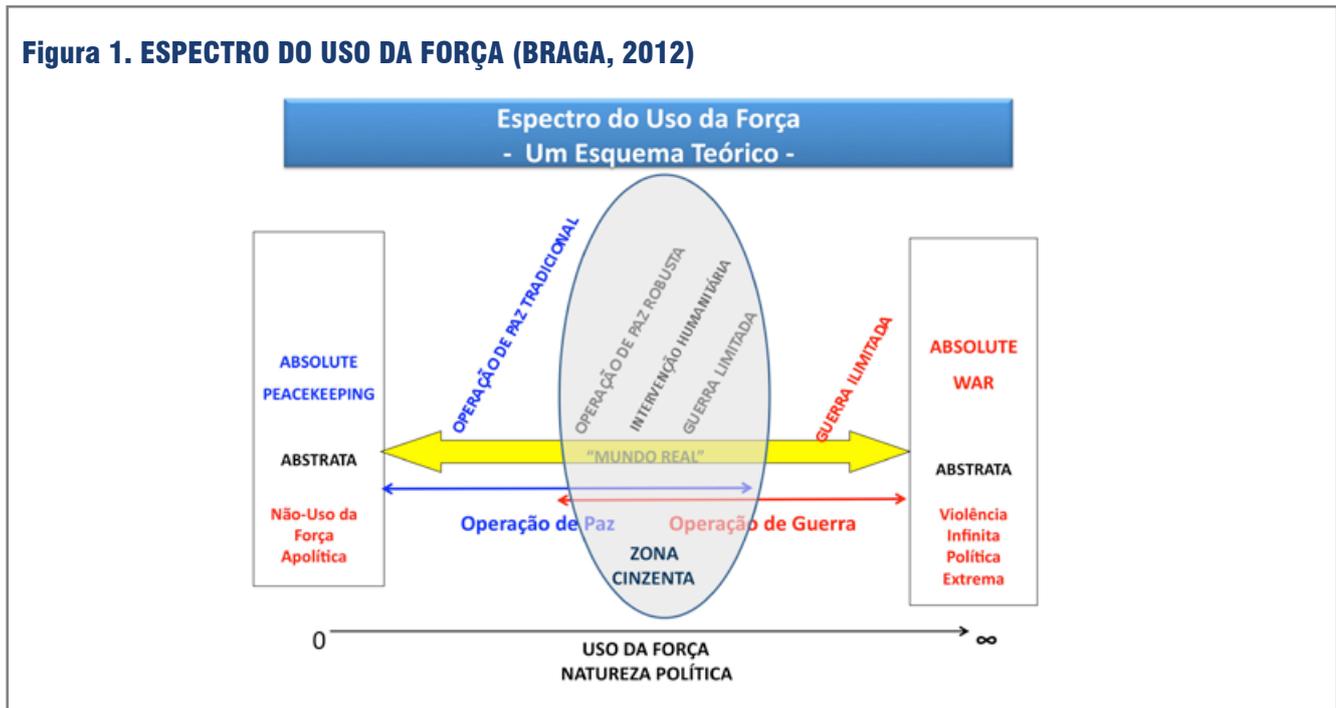
[...] trindade paradoxal - composta de violência primordial, ódio e inimizade, que devem ser vistas como uma força natural cega; do jogo das possibilidades e probabilidades no qual o espírito criativo viaja livremente; e dos seus elementos de subordinação, como instrumento da política, que a sujeita apenas a razão (CLAUSEWITZ, 2007, p.30).

Como continuação da política por outros meios, uma vez atingidos os objetivos políticos, não haveria motivo para que a violência da guerra continuasse. Além disso, incerteza, acaso e a onipresente fricção funcionariam como moderadores dos níveis de violência. Em suma, Clausewitz compreendia que, como um fenômeno intrinsecamente ligado à natureza humana, a guerra poderá ser limitada ou ilimitada, jamais absoluta. (Clausewitz, 2007).

Absolute Peacekeeping (Operações de Paz Absolutas) As operações de paz só foram concebidas após a II Guerra Mundial (Bellamy; Williams, 2010). Foram criadas como instrumentos para impedir, administrar ou resolver conflitos violentos (ONU, 2008) e, portanto, para preservar a paz. Como tal, as operações de paz, quando comparadas às operações de guerra em termos do uso da força, deveriam ficar na outra extremidade do espectro. As operações de manutenção da paz estão baseadas em três princípios básicos: imparcialidade, consenso e, o mais importante na atual discussão, não-uso da força (Bellamy; Williams, 2010). Caso pudesse obedecer estritamente a esses três princípios, a operação de manutenção da paz poderia ser apolítica.

Entretanto, recorrendo à mesma lógica de Clausewitz ao abordar o fenômeno guerra, pode-se dizer que os três princípios das operações de paz na realidade representam uma forma abstrata, ideal e perfeita, que jamais seria real. A simples presença de tropas estrangeiras uniformizadas em um país anfitrião, por si só, já representaria um ato de força. Também seria impossível atingir um nível de completo consentimento entre todos os atores envolvidos e, devido à sua natureza, a força de paz jamais seria inteiramente imparcial ou apolítica.

Assim, para balizar o debate entre operações de guerra e de operações de paz, este artigo propõe o conceito de “*absolute peacekeeping*”, como modelo abstrato, perfeito e ideal de uma operação de paz na qual os três princípios fundamentais seriam observados em sua plenitude, mantendo os níveis de utilização da força em um zero absoluto. Naturalmente, conforme sugerido, tal modelo seria virtual e inalcançável, exatamente nos moldes do conceito da guerra absoluta de Clausewitz. Na realidade, “*absolute war*” e “*absolute peacekeeping*” estariam posicionados em lados opostos do espectro do uso da força. As operações de guerra ou de paz do mundo real estariam todas situadas no interior desse espectro (ver figura a seguir).



O Espectro do Uso da Força. Dependendo dos níveis de violência envolvidos, um conflito poderá estar mais próximo de operações de paz ou de guerra. Ao usar níveis crescentes de força, as operações de paz tendem a adquirir características que as tornam mais semelhantes às de guerra. Identificar os limites entre as operações de paz e as operações de guerra torna-se, assim, um grande desafio. Entretanto, pode-se dizer que, sob condições de intenso uso da força, rotular determinado conflito como uma operação de paz ou de guerra será, na maior parte das vezes, também, uma decisão política e uma questão de discurso.

Os conceitos abstratos de “*absolute war*” e “*absolute peacekeeping*” ficam em lados completamente opostos do espectro da violência. Entretanto, a guerra e as operações de paz do mundo real nunca são absolutas. Uma série de fatores contribui para moderar os níveis de violência no primeiro caso e incluir a violência no segundo.

“Evolução” do uso da força após a II Guerra Mundial:

Das Operações de Paz Tradicionais às Intervenções Humanitárias

O preâmbulo da Carta das Nações Unidas, afirmando a determinação de “*salvar gerações futuras do flagelo da guerra*”, estabelece uma clara dicotomia entre a guerra (o mal) e a paz (o bem). Esta dicotomia é representada de forma estética nos murais “*Guerra*” e “*Paz*”, do pintor brasileiro Candido Portinari, que ficam localizados na entrada da Assembleia Geral, no prédio das Nações Unidas em Nova York.

No entanto, a Carta não foi totalmente bem sucedida na manutenção da paz. Embora não estejam presentes em nenhum trecho da Carta, as operações de paz tradicionais foram originalmente concebidas, pouco depois da II Guerra Mundial, como um instrumento criativo para resolver conflitos sem se recorrer ao uso da força. Para assegurar a aprovação dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, as operações de paz iniciais não incluíam a prescrição de uso da força, exceto como autodefesa.

Na realidade, os já mencionados princípios básicos da manutenção da paz, conhecidos por alguns autores como “a

santíssima trindade das operações de paz” (Bellamy; Williams, 2010), foram estabelecidos durante este período: não-uso da força, imparcialidade e consentimento. As operações de paz tradicionais buscavam obedecer, o quanto possível, a tais princípios. Consequentemente, as operações de paz tradicionais tendiam a ser também mais apolíticas. De acordo com a fórmula elaborada por Hammarskjöld, a ONU interviria temporariamente nos Estados sem “influenciar a política interna” (Pattison, 2012).

Com a evolução do cenário internacional, especialmente durante os anos 1990, trazendo novas demandas e oportunidades, o uso mais intenso da força passou a ser admitido e, até mesmo, incentivado. Como resultado, as operações de paz tornaram-se, em alguns casos, mais políticas e suas fronteiras com as operações de guerra, mais turvas. Quanto maiores os níveis de força utilizados nas operações de paz, mais elas se tornam políticas e mais indistintas se tornam suas fronteiras com as operações de guerra.

O caráter político de algumas operações de paz contemporâneas é evidenciado pela forma como introduzem instituições liberais nas nações anfitriãs. O modelo das operações de paz contemporâneas reflete a predominância das teorias da paz liberal, que afirmam que Estados democráticos, com economias de mercado, estão menos sujeitos a conflitos (Bellamy; Williams, 2010). Em consequência, a estrutura, o funcionamento e a condução das operações de paz acabam caracterizados por alguns aspectos típicos das teorias liberais. Roland Paris afirma que:

sem exceções, todas as missões de consolidação da paz no período pós-Guerra Fria têm tentado “transplantar” valores e instituições democráticas liberais nas nações anfitriãs periféricas (Paris, 2002).

Portanto, independentemente do grau de otimismo ou pessimismo com o qual se analise as operações de paz contemporâneas, pode-se argumentar que os elementos essenciais do liberalismo estão presentes: multilateralismo, instituições internacionais, democracia, livre-comércio e o estado de direito. Em termos gerais, portanto, as missões contemporâneas também se caracterizarão, até certo ponto, por um elemento político. Como já discutido, esta orientação política pode ser acentuada ou não, dependendo dos níveis de força necessários para se cumprir os objetivos.

O conceito de operação de paz robusta, especialmente no que se refere à autorização para uso da força na defesa de um mandato, representou um importante passo para o aumento dos níveis de uso da força nas operações de paz da ONU. Como observado pela ONU (2008):

o uso da força por uma operação de paz das Nações Unidas [ocorre] em nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, para defender seu mandato contra spoilers (sabotadores) cujas ações ameaçam os civis ou colocam em risco e tentam destruir o processo de paz (ONU, 2008).

Este conceito foi esboçado pela primeira vez no *Relatório Brahimi* (ONU, 2000). Em 2008, a Doutrina Capstone oficializou a definição, contribuindo para reduzir as resistências de muitos países em participar de operações mais robustas sob o Capítulo VII. Todas essas operações poderiam, em consequência, ser classificadas como operações de manutenção da paz, atenuando os custos políticos, nacionais e internacionais, da participação em uma operação de imposição da paz (Kjeksrud, 2009). Esta situação naturalmente contribui para tornar turvas as fronteiras entre as operações de manutenção da paz, de imposição da paz e a guerra. Mesmo assim, deve-se ter em mente que as operações de manutenção da paz também demandam o cumprimento dos dois outros princípios iniciais já mencionados: imparcialidade e consentimento.

Por outro lado, o uso da força se torna ainda mais complexo e controverso quando um ator, um grupo de atores ou mesmo a comunidade internacional como um todo decide intervir, usando a força, com ou sem o consentimento da nação anfitriã, para proteger sua própria população. Essas situações receberam inicialmente a designação geral de “intervenções humanitárias”. O conceito de intervenção humanitária difere essencialmente do de assistência humanitária, não necessariamente em relação a seus fins, mas devido aos meios envolvidos. As intervenções humanitárias podem ser definidas como intervenções armadas de um Estado, grupo de Estados ou organizações internacionais no território de outro Estado, para reprimir violações de direitos humanos ou humanitários (Sandox, 1992).

As intervenções humanitárias usam a força para atingir seus objetivos e envolvem, portanto, aspectos políticos essenciais. Na última década, a expressão “intervenção humanitária” adquiriu uma conotação negativa, especialmente em função de seu (mau) uso político pelos países mais poderosos. Em 2004, por exemplo, Beat Schweizer, antigo vice-diretor geral do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), alertou que “*o ‘rótulo humanitário’ tem sido cada vez mais usado pelos governos ocidentais para legitimar uma nova, e às vezes controversa, agenda de segurança*” (Schweizer, 2004).

Em última análise, as intervenções humanitárias geram duas questões básicas que ainda necessitam ser respondidas: primeiro, em que medida o uso da força pode assegurar de forma efetiva a proteção de determinado grupo de civis em vez de contribuir para piorar a situação humanitária deste mesmo grupo ou de outros grupos? Como afirma Andrew Linklater, “*as guerras humanitárias causam sofrimento humano e miséria, por mais nobres que sejam suas intenções*” (Linklater, 2007). O resultado da equação pode certamente ser uma degradação exponencial da situação humanitária, exatamente o oposto dos supostos propósitos da intervenção. Segundo, quais são as considerações políticas que levam à decisão de uso da força para proteger alguns grupos e não outros? Para Mohammed Ayoob, em última análise, as intervenções humanitárias estabelecem na prática um sistema de “segurança seletiva”, operado por países do hemisfério Norte, no lugar da desejável segurança coletiva (Ayoob, 1995).

R2P, Líbia e RwP

A Comissão Internacional de Intervenção e Soberania de Estado (ICISS, na sigla em inglês) propôs em 2001 o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) atendendo a uma demanda do Secretário-Geral da ONU, que enfatizou a necessidade de um consenso internacional mínimo com relação à proteção de populações que enfrentam atrocidades e crimes em massa. Uma das ideias básicas esboçadas no relatório da ICISS foi de que “*o princípio da não-intervenção sucumbe à responsabilidade internacional de proteger*” (ICISS, 2001).

Após certa resistência inicial e algumas modificações, a R2P foi finalmente adotada pela Cúpula Mundial da ONU em 2005. A R2P enfatiza o caráter preventivo da proteção a populações e a responsabilidade primária do Estado, enquanto busca um consenso para agir em crises humanitárias:

Aceitação clara e inequívoca por todos os governos da responsabilidade internacional coletiva de proteger populações do genocídio, de crimes de guerra, de limpeza étnica e de crimes contra a humanidade. Disposição para agir de forma oportuna e decisiva para se alcançar este propósito, por meio do Conselho de Segurança, quando se constatar a inadequação dos meios pacíficos e o fracasso das autoridades nacionais na proteção de sua população (ONU, 2005).

Em 2009, o Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon apresentou a R2P como uma abordagem composta por três pilares: a responsabilidade primária do Estado de proteger sua população, a responsabilidade da comunidade internacional

em apoiar o governo do país e a responsabilidade da comunidade internacional de agir caso as autoridades nacionais fracassem de forma evidente na proteção de sua população. A R2P pode ser interpretada como uma tentativa de reduzir o caráter político das intervenções e conceder a elas mais legitimidade. Embora proponentes da R2P, como Gareth Evans, defendam com frequência a ideia de que “as intervenções humanitárias estão mortas” (especialmente devido às conotações negativas da expressão), eles também admitem, quando confrontados, que o terceiro pilar da R2P, quando efetivamente usado, pode resultar, na prática, em uma intervenção humanitária (Evans, 2012).

As questões centrais relativas ao uso da força surgem, naturalmente, com a aplicação do terceiro pilar. Por exemplo, o uso da R2P na Líbia demonstrou que o conceito não impediria intervenções humanitárias políticas (politizadas). Além disso, ainda não está claro se a operação foi realmente bem-sucedida na proteção das populações ou se acabou por criar uma situação humanitária ainda mais complexa, com milhares de refugiados e abusos de direitos humanos por ambos os lados.² Relatos contraditórios continuam a surgir. Uma das principais consequências da intervenção na Líbia foi certamente o desgaste da legitimidade inicial da R2P.

Neste cenário, a proposta do Brasil da “Responsabilidade ao Proteger” (RwP), apresentada em 2011, representa uma importante inovação na tentativa de impedir a proliferação descuidada, indiscriminada e especialmente política das intervenções humanitárias. Um dos aspectos principais da RwP é a abordagem sequencial relativa aos pilares da R2P³: o segundo pilar só seria implementado após o primeiro; e o terceiro apenas se os outros fracassassem. A RwP defende, sobretudo, o aprimoramento da prevenção e a resolução pacífica de disputas, de modo que o uso da força só ocorra em casos excepcionais, com a necessária autorização do Conselho de Segurança da ONU (ONU, 2011). Em tais situações, a força seria empregada dentro de limites claramente demarcados e a ação militar não deveria causar, em nenhuma circunstância, um dano maior do que aquele que busca evitar. Desse modo, pode-se argumentar que a RwP e a R2P são complementares e devem ser sempre consideradas em conjunto.

A iniciativa brasileira gerou reações imediatas, pois foi interpretada como uma medida que limitaria a liberdade de ação das grandes potências. Desse modo, foi apoiada pelos países do Sul Global, mas enfrentou forte resistência inicial do P-3 (Estados Unidos, França e Reino Unido). Com o tempo, e especialmente com o impasse e a paralisação do Conselho de Segurança da ONU em relação ao caso da Síria, a iniciativa do Brasil passou a ser considerada com mais seriedade até mesmo pelo P-3, pois ela representava uma possibilidade de restaurar o consenso mínimo perdido como resultado da crise da Líbia.

Da perspectiva do uso da força, o principal aspecto tanto da R2P como da RwP é naturalmente o terceiro pilar. É no terceiro pilar que a força será por fim empregada. Com ênfase na prevenção, a R2P busca uma legitimidade internacional ao usar a força maior que a existente nas antigas intervenções humanitárias. A intervenção na Líbia provou, contudo, que a R2P não foi suficiente. Neste contexto, a RwP visa não apenas restaurar a legitimidade, reduzindo o possível componente político, mas também garantir que todos os recursos disponíveis sejam esgotados antes que o uso da força seja finalmente autorizado. Além disso, a RwP, em casos nos quais o uso da força é autorizado, preocupa-se profundamente com o monitoramento, o controle e a limitação de seu uso e em evitar a degradação ainda maior da situação humanitária.

2 Além disso, os efeitos nocivos têm agora implicações regionais, como visto no Mali, na Argélia e na região do Sahel, na África Ocidental.

3 Durante o Seminário, alguns palestrantes argumentaram que o Brasil retrocedeu em sua abordagem sequencial. Entretanto, os representantes brasileiros nunca apresentaram um documento ou uma declaração oficial.

Uso da Força: algumas considerações de campo práticas

Este artigo não defende a ausência do uso da força nas operações de paz. Esta seria uma suposição utópica, desvinculada dos atuais desafios no mundo real. A partir de uma abordagem estritamente militar, é importante admitir que, para enfrentar os desafios contemporâneos, uma força militar bem treinada tem que ser capaz de conduzir atividades por todo o espectro das operações militares. Estas atividades podem abranger desde a assistência humanitária de emergência até operações de alta intensidade com o uso tático e concentrado da força. Portanto, no nível tático, um equilíbrio adequado entre operações cinéticas (combate) e não-cinéticas continua a ser fundamental. No nível estratégico, alguns autores classificariam este equilíbrio de “*smart power*”.⁴ Em muitos casos, o uso da força representa um importante instrumento, especialmente para desencorajar os ocasionais *spoilers* do processo de paz e para proteger civis. Além disso, o uso robusto e proporcional da força, sempre que necessário, constitui um instrumento essencial, para assegurar a credibilidade do contingente militar e, em consequência, de toda missão de paz.

No entanto, além de certos níveis, o uso da força deixa de contribuir para o sucesso da missão e pode criar grandes distorções. Em termos da situação humanitária, pode resultar em cenários ainda piores do que os que supostamente desencadearam a operação. A consequência final é que uma operação, originalmente concebida para ser de manutenção da paz e/ou do terceiro pilar da R2P/RwP pode assumir rapidamente a maioria das características de uma operação de guerra. Mandatos com requisitos políticos e de uso da força muito acentuados devem ser evitados, uma vez que as operações de paz não são, provavelmente, o instrumento adequado para lidar com tais problemas. Os níveis do uso político da força que podem transformar as operações de paz em operações de guerra, bem como as fronteiras entre estes dois tipos de operação podem ficar tão turvos, que identificá-los com precisão acaba sendo, como demonstrado neste artigo, quase impossível.

Além disso, retomando o espectro “*peacekeeping-war*” apresentado na figura 1, pode-se chegar a situações paradoxais, nas quais os atores intervenientes conduzem, a partir de suas próprias perspectivas, uma operação de paz robusta e/ou uma operação R2P/RwP, enquanto a nação alvo trava, em sua concepção, uma guerra, algumas vezes até ilimitada (em termos clausewitzianos) pela sobrevivência do Estado (ou regime). Problemas humanitários poderiam, portanto, tornar-se bem piores do que no cenário inicial, pois a partir da perspectiva da liderança do regime alvo (especialmente os totalitários), a sobrevivência do Estado (ou regime) terá prioridade absoluta sobre as considerações humanitárias (visto, por exemplo, a conduta de Muammar Kadafi durante a crise da Líbia e, atualmente, a de Bashar Al Assad na Síria).

O uso intenso da força, mesmo no nível tático, também tende a criar obstáculos e outras consequências colaterais. Em primeiro lugar, nos níveis políticos e diplomáticos mais altos, como já discutido, muitos países não se sentem à vontade para participar ou até mesmo para legitimar operações que requerem níveis maiores do uso da força. Além disso, no campo, muitos “*parceiros da paz*”⁵ não estão dispostos a operar em conjunto com um componente militar que recorra a níveis intensos de força, contribuindo para complicar ainda mais a situação humanitária. Algumas organizações, como a CICV, reconhecem que a neutralidade, a imparcialidade e a independência são essenciais para o sucesso de seus mandatos e, certamente, consideram que uma cooperação mais próxima com um componente militar que recorra a

4 Joseph Nye Jr. define o termo como “a capacidade de combinar o poder duro e o poder brando em uma estratégia vencedora”.

5 Tais como as organizações internacionais e atores não-governamentais, com propósitos humanitários, que também estão presentes no campo, durante a missão de manutenção da paz.

níveis de uso da força cada vez maiores está longe de ser neutra (ONU, 2009). Além disso, o uso da força também cria problemas próprios, em termos de infraestrutura, energia, água, saúde e comida.

Existem ainda outras consequências práticas no nível da força militar. Símbolos das operações de paz da ONU, tais como capacetes azuis e veículos brancos, foram concebidos com a intenção de permitir que as partes envolvidas no conflito identifiquem de imediato as tropas da ONU, representando assim uma importante medida de autoproteção. Isso muda, contudo, quando as tropas da ONU têm que recorrer ao uso da força. Se as missões de paz tem que recorrer ao uso da força de forma consistente, normalmente é porque outros atores também estarão usando a força contra elas. Em tais casos, os capacetes azuis e os veículos brancos passam a representar alvos fáceis, em vez de conferirem um status de proteção, conforme originalmente concebido (Braga, 2010).

Para concluir, tem-se que, por um lado, é difícil negar a importância do uso da força para o sucesso das operações de paz contemporâneas e/ou de operações do terceiro pilar da R2P/RwP, especialmente na proteção de civis. Por outro lado, o uso da força além de determinados níveis submete todos os participantes a procedimentos típicos da guerra e gera distorções em todos os níveis, desde a política internacional até o nível tático. Além de um determinado ponto, os resultados negativos podem aniquilar os benéficos. James Der Derian alerta para os riscos de uma perigosa crença de que o uso da força militar “*pode solucionar de forma sobrenatural os problemas políticos mais intratáveis*” (Der Derian, 2010).

Referências

- Ayoob, M. (1995). “The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System.” Boulder: Lynne Rienner.
- Barnett, Michael N. (1995). “The United Nations and Global Security: The Norm is Mightier than the Sword.” *Ethics and International Affairs* 9 (1).
- Bellamy, A. and Williams, P. (2010). “Understanding Peacekeeping.” Cambridge: Polity Press.
- Bobbio, N. et al. (1987). “O Estado, formas de estado, formas de governo.” Brasília: Instituto Tancredo Neves.
- Braga, C. (2010). “MINUSTAH and the Security Environment in Haiti: Brazil and South America Cooperation in the Field.” *International Peacekeeping* (17) 5.
- Braga, C. (2012). “Responsabilidade ao Proteger: Uma alternativa brasileira às intervenções humanitárias políticas?” Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.
- Clausewitz C. (2007). “On War.” Oxford: Oxford University Press.
- Der Derian, J. (2010). “Virtuous War.” London: Routledge.
- Evans, G. (2012). “Debate sobre o Futuro das Intervenções Humanitárias”. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001). “The Responsibility to Protect.” Ottawa: International Development Research Center.

- Kjeksrud, S. (2009). "Matching robust ambitions with robust action in UN peace operations - towards a conceptual overstretch?" Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment.
- Linklater, A. (2007). "Men and Citizens in International Relations." In *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity*. London: Routledge.
- Paris, R. (2002). "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'". *Review of International Studies* (28) 4.
- Pattison, J. (2012). "Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect: Who should Intervene?" Oxford: Oxford University Press.
- Sandox, Y. (1992). "Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?" *Revue Internationale de la Croix-Rouge* (795).
- Schweizer, B. (2004). "Moral Dilemmas for Humanitarianism in the era of 'Humanitarian' Military Interventions." (86) 855.
- United Nations (2005). "World Summit Outcome factsheet" <www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf>.
- United Nations (2005). "General Assembly Resolution A/RES/60/1." <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/ares60_1_2005summit_eng.pdf>.
- United Nations (2011). "Letter from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General A/66/551-S/2011/701" <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.
- United Nations (2000). "Letter of the Chairman of the Panel on Peace Operations to the Secretary-General A/55/305-S/2000/809" <www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/full_report.htm>.
- United Nations (2008). "United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines." New York: Department of Peacekeeping Operations.
- United Nations - OCHA (2009). "Directives et Références Civiles Militaires pour les Situations d'Urgence Complexes." New York: United Nations.
- Weber, M. (1999). "Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva." Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Weber, M. (1919). "Politics as a Vocation." University of Munich.

5. Implementando a R2P: Uma visão sobre como empregar a força militar¹

Carlos Augusto Godoy Júnior

Introdução

O conceito da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) (e a “Responsabilidade ao Proteger” - RwP) estipula um princípio central que permite a ação da comunidade internacional para prevenir grandes violações de direitos humanos. Desde a sua criação, contudo, discute-se bastante como colocar este princípio em prática. Alguns aspectos ainda não estão claros, inclusive como empregar, como último recurso, a força militar. Essas questões precisam ser consideradas dentro dos limites estabelecidos pela R2P, que busca a todo custo evitar o uso da força, a não ser para impedir ou frear o genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica.

Portanto, neste contexto, é importante analisar e compreender o uso da força - inclusive uma possível ação militar da comunidade internacional - em face da resistência de alguns a aceitarem graves ameaças à paz e à segurança, incluindo crimes contra populações indefesas.

Só é possível esgotar o uso de meios menos intrusivos contra a soberania do que a força militar se os instrumentos políticos e diplomáticos forem eficazes. Em última análise, a força militar precisa atuar de forma coordenada com outras atividades e estar preparada para agir, como último recurso, de modo a causar o menor dano possível à vida e à propriedade.

Os próximos parágrafos apresentam uma visão geral do conceito do uso da força, o sequenciamento cronológico a ser adotado em uma situação da R2P antes de se recorrer à força militar e quais são os princípios, por mais controversos que sejam, delimitadores do uso apropriado da força.

Em seguida, uma perspectiva específica sobre o uso da força é explorada, sendo apresentadas algumas questões operacionais militares e preocupações a serem consideradas para se obter um uso bem-sucedido da força militar em uma operação da R2P.



O Tenente-Coronel (Exército Brasileiro)

Carlos Augusto Godoy Júnior serviu nas Forças Especiais durante oito anos, participando de operações de segurança em diversos níveis. Desde 2005, ele serve no Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro, lidando com o treinamento e preparo de indivíduos e contingentes das forças de manutenção da paz. Sua experiência no terreno com a manutenção da paz inclui o Comando de uma Força de Reação Rápida no Timor Leste e a participação no Haiti como Assistente do Comandante da Força Militar da ONU. Ele é formado em Direito, tem especialização em Direito Público e fez cursos de manutenção da paz no Canadá e na Argentina.

¹ Ressalva: Este artigo reflete apenas as opiniões pessoais do autor e não representa a visão das Forças Armadas ou do Exército Brasileiro.

Uma Breve Reflexão sobre o Uso da Força

Não fica claro nas resoluções e relatórios da ONU sobre a R2P qual a sequência da intensidade da força a ser adotada no engajamento militar. De fato, não há uma orientação clara sobre como a comunidade internacional deveria “reagir coletivamente, de maneira oportuna e decisiva, quando um Estado fracassa de maneira evidente” na proteção de sua população contra os quatro crimes da R2P. A estratégia dos três pilares afirma, somente, que a força militar é apenas um dos “instrumentos oportunos e decisivos” que uma coalizão internacional pode empregar.

É preciso observar que a força militar envolve muitas vezes um grande dispêndio de recursos humanos e materiais. Ela também pode causar danos que às vezes pioram os efeitos dos crimes contra as populações vítimas do conflito. O recurso rápido ao uso da força militar pode gerar consequências extremamente prejudiciais a médio prazo, como visto na história recente, tanto para os países contribuintes de tropas quanto para os Estados envolvidos².

O emprego da força militar de forma coercitiva deve ser entendido como o último e mais extremo recurso para uma intervenção da R2P, devido às implicações para a soberania estatal e a seus efeitos colaterais. Ele só deve ser considerado se todas as condições abaixo - como enfatizado com veemência no conceito de RWP - forem cumpridas:

1. A incapacidade ou relutância do Estado envolvido em proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica - referidos como os “4 crimes” (primeiro pilar do conceito);
2. O esgotamento e ineficiência de todas as medidas acionadas pela comunidade internacional para auxiliar o Estado envolvido a exercer a responsabilidade de proteger (segundo pilar);
3. Se, apesar de a comunidade internacional empregar os meios pacíficos possíveis, então medidas não-coercitivas e medidas coercitivas não-militares contidas na Carta das Nações Unidas, podem ser adotadas caso os quatro crimes continuem a ocorrer.

A defesa das medidas determinadas pelo segundo pilar da R2P também pode envolver o uso da força militar. Neste pilar, através de uma combinação de persuasão e parceria, e com o consentimento explícito do Estado envolvido, as tropas podem ser empregadas para prevenir a ocorrência de qualquer um dos quatro crimes (como no caso do desdobramento preventivo de tropas, após a aceitação pelo Estado anfitrião), ou até mesmo para dar suporte à implementação de estruturas de segurança.

Na próxima parte serão apresentados vários aspectos que precisam ser considerados com relação ao uso da força militar coercitiva, com base no terceiro pilar da R2P (levando em conta que foram esgotadas todas as possibilidades menos agressivas para seu exercício).

Inicialmente, é essencial cumprir as limitações ao uso da força impostas pela comunidade internacional, conforme estabelecido no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 (princípios para a intervenção militar inerentes à teoria da guerra justa). Os princípios incluem:

- **Justa causa** - quando é necessário intervir para pôr fim a grandes violações de direitos humanos;
- **Autoridade legítima** - representada pela permissão do Conselho de Segurança da ONU (CSNU);

² A invasão do Iraque, em 2003, representou um exemplo extremo do alto dispêndio de recursos e de perda de vidas, tanto para a coalizão quanto para a população local. A operação na Líbia, em 2011, também se desviou de seus objetivos, causando enormes danos sociais aos civis.

- **Intenção correta** - para acabar com o sofrimento humano ou a enorme perda de vidas;
- **Proporcionalidade** - implica o uso de meios compatíveis com o nível de ameaça;
- **Probabilidade de sucesso ou balanço das consequências** - indica que a força só deve ser empregada em ações com probabilidade de sucesso e que resultem em uma quantidade maior de benefícios do que prejuízos;
- O uso da força como **último recurso** - após se esgotarem todas as opções pacíficas e não-militares.

Também presente no direito internacional, a **necessidade** é outro princípio que precisa ser satisfeito antes de se autorizar o uso da força, pois justifica, no caso de uma situação de emergência, uma ação extraordinária para proteger interesses essenciais que correm o risco de sofrer um dano irreparável. De forma similar, o uso da força deve sempre respeitar o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional Humanitário (DIH).

Alguns desses princípios, todavia, têm um enorme grau de subjetividade, em particular o “**último recurso**”, a “**intenção correta**” e a “**proporcionalidade**”. A análise de um recente evento (a intervenção internacional na Líbia, baseada nos contraditórios critérios do **último recurso e proporcionalidade**)³, em conformidade com o conceito de R2P, mostra que é essencial haver um sequenciamento das medidas aplicadas, tanto em termos cronológicos como de intensidade, antes de se recorrer à força militar. Desse modo, é possível evitar um desdobramento prematuro, que alvos civis sejam atingidos (revelando interesses incompatíveis com os objetivos da R2P) e que haja o uso de equipamentos com força desproporcional que causará danos irreparáveis à população a ser protegida e à propriedade pública do Estado envolvido. Provavelmente isso tornará impossível, a médio prazo, as iniciativas da responsabilidade de construir, também incluídas no conceito de R2P. Essas são algumas das principais preocupações referentes ao emprego do poder militar em tal situação.

O uso da força militar deve cumprir uma escala progressiva de intensidade. Quando autorizadas pelo CSNU, as considerações de uso da força devem, em um sentido amplo, também justificar os diferentes modos de aplicação. O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas define graus distintos de aplicação: com **menor intensidade**, há demonstrações de força, bloqueios terrestres, aéreos ou navais, desdobramentos preventivos de tropas, imposição de embargos de armas e, com **maior intensidade**, as operações militares propriamente ditas. De acordo com a perspectiva militar, o problema é avaliar, segundo o supracitado **princípio do balanço de consequências**, qual o custo de se retardar um ataque efetivo (uma ação contundente, mas cautelosa quanto a excessos ou abusos), versus empregar a força de modo mais branda⁴, o que poderia permitir a continuação da agressão aos bens que precisam ser

O Uso da Força Militar em Operações de R2P

O uso da força militar em nome da comunidade internacional, provavelmente continuará a ocorrer por meio de *missões de manutenção da paz robustas ou operações de imposição da paz*. Operações de manutenção da paz robustas (por mais controversa que seja a definição de robustez) são desencadeadas com o consentimento do Estado envolvido (ou

3 Os membros da coalizão concordaram em dar apoio militar às forças de oposição a Kadafi, mas o emprego militar das forças foi considerado desproporcional. O uso de meios inadequados exigiu uma iniciativa com um maior poderio militar para se alcançar os objetivos da operação. Certamente ocorreu uma contradição quanto aos critérios de **último recurso e proporcionalidade**.

4 Medidas militares menos intrusivas, como zonas de interdição aérea, se mostraram insuficientes. Mesmo com tais medidas em vigor, a limpeza étnica ocorreu em Srebrenica e no Kosovo.

das “partes”) e deveriam ser entendidas como tropas de manutenção da paz capazes de usar a força, em nível operacional, para a autoproteção, garantir a liberdade de movimento e prevenir situações que dificultem ou obstruam, devido à ação de forças antagônicas, a implementação do mandato. Ao mesmo tempo, operações de imposição da paz não requerem o consentimento explícito do Estado envolvido, e frequentemente exigem medidas vigorosas no uso da força em nível estratégico, para concretizar o objetivo político da missão. Embora os conceitos sejam similares, o nível de ameaça para justificar as operações de imposição da paz são realmente maiores.

É necessário definir, de modo consensual, preciso, abrangente e detalhado, em que situações e circunstâncias a R2P permite o uso da força militar. Depois de definidas essas situações, é essencial especificar quais os prováveis tipos e limites de ação militar a serem empreendidos. A efetividade da força militar também depende de outras condições que devem ser determinadas, como:

- **Configuração** (estrutura, efetivo das tropas, equipamento);
- **Nível de prontidão** (capacidade de desdobramento a curto prazo);
- **Treinamento** (adequado às necessidades apresentadas durante as operações de R2P);
- **Mandatos** (descrições claras e precisas dos objetivos políticos, que devem ser compatíveis com a R2P; a extensão e os limites ao uso dos meios previstos pelo Capítulo VII; e os meios de se controlar o uso da força e a forma como ela será controlada),
- **Regras de engajamento** (claras, precisas e proporcionais ao tipo da missão a ser realizada, aos objetivos propostos no mandato e à configuração da força militar),
- **Mecanismos para a coordenação civil-militar** (que apresentem o grau mais alto de coordenação e cooperação entre os elementos existentes no teatro de operações).

Uma série de condições operacionais também precisa ser cumprida, como a **distribuição de diretrizes operacionais específicas para a proteção de civis; a implementação de conceitos de operações policiais e militares; e a padronização da doutrina e treinamento específicos para a R2P**. A importância dessas necessidades é grande pois as ações militares empreendidas para proteger civis têm objetivos específicos e diferentes das operações de manutenção e de imposição da paz. As operações de proteção exigirão, em geral, uma capacidade de força maior para obterem um rápido resultado favorável, com perda mínima de vidas civis e uma taxa reduzida de danos materiais, a fim de conquistarem o apoio público e ajudarem nas iniciativas de reconstrução pós-conflito.

Outro tópico relacionado é a **negociação de um memorando de entendimento entre os países contribuintes de tropas (TCC, na sigla em inglês) e o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, na sigla em inglês), da ONU, para essas operações específicas**. As negociações que resultam destes acordos devem assegurar que as tropas a serem desdobradas tenham a capacidade de implementar os mandatos das operações de R2P (visando apoiar aos países que contribuem com tropas, para que eles possam desdobrar seus militares com melhor preparo). Um tema para maior reflexão é como preparar tropas para este tipo de missão. O desdobramento precisa ser rápido, pois não é possível prever o momento em que as forças serão convocadas, e isso pode exigir anos de investimento, havendo, inclusive, a possibilidade de não-desdobramento.

Embora apresente diferenças conceituais com relação à R2P, a proteção de civis também apresenta algumas semelhanças. Talvez seja possível treinar futuras forças militares para a execução de ambas as operações, compartilhando e simplificando seus cursos de preparação. Isso também pode aprimorar e facilitar as atividades empreendidas pelas forças militares quando confrontadas com mudanças no teatro de operações. Na verdade, tal mudança ocorreu na Líbia em 2011, quando o CSNU adotou a Resolução 1970 para lidar com uma situação que se encaixava no conceito de R2P, e em seguida, conforme o país mergulhou em uma guerra civil, o Conselho emitiu a Resolução 1973, clamando pela proteção aos civis.

Conclusão

A força militar é o mais extremo e, em consequência, o último recurso para proteger civis. É importante que os responsáveis pela tomada de decisão considerem com cuidado um panorama do terreno ao planejarem operações complexas: isto requer a avaliação da volatilidade da situação no local do confronto.

As tropas devem ser capazes de enfrentar diferentes níveis de ameaça porque em uma operação de R2P, sempre haverá a possibilidade de aumento da demanda quanto aos níveis de força e de proteção à população - nenhum dos dois pode ser previsto com precisão. Em função disso, os responsáveis pela tomada de decisão precisam considerar com cuidado as avaliações dos comandantes militares, proporcionando a eles uma força guarnecida e equipada de forma adequada⁵.

Ao se tomar a decisão política de incumbir a uma força militar a execução de uma operação de R2P, é preciso avaliar os mecanismos de controle do uso da força em relação às exigências de emprego oportuno e adequado de recursos, que implicam em uma operação bem-sucedida. Uma solução ponderada permitirá o desdobramento de uma força proporcional, capaz de controlar a situação de modo preciso e decisivo, protegendo as populações contra grandes violações de direitos humanos.

Mesmo após a obtenção de um consenso para desencadear uma operação de R2P em que a força militar é autorizada, é essencial que as instruções sejam claras, precisas e realistas. É preciso evitar ambiguidades e uma linguagem confusa, para melhor adequar o uso da força à rápida concretização do objetivo da missão - o mesmo para os casos de uma operação de manutenção da paz robusta ou de imposição da paz. Somente assim será possível garantir mínimos danos e perda de vidas, e realizar a tarefa com o uso mínimo da força.

Referências

Axworthy, L. e Rock, A. (2012) "A reflection on responsibility: what does Syria mean for R2P?" *Diplomat and International Canada* - 4 de outubro de 2012. <http://diplomatonline.com/mag/2012/10/a-reflection-on-responsibility-what-does-syria-mean-for-r2p/>.

Evans, G. (2004) "International Law and United Nations: The Use of Military Force." <www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2004/international-law-and-the-united-nations-the-use-of-military-force.aspx>.

Evans, G. (2007) "The Responsibility to Protect and the Use of Military Force." <www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/evans-the-responsibility-to-protect-and-the-use-of-military-force.aspx>.

⁵ O receio dos responsáveis pela tomada de decisão de desdobrar uma força desproporcional nas missões de manutenção da paz na antiga Iugoslávia, acabou levando ao envio de tropas que não estavam suficientemente guarnecidas e equipadas, que foram, portanto, incapazes de cumprir a tarefa de proteção.

Evans, G. (2008) "Operationalising R2P in Coercive Peace Operations." <www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2008/operationalising-r2p-in-coercive-peace-operations.aspx> .

Evans, G. (2012) "The Responsibility to Protect after Libya and Syria." <www.gevans.org/speeches/speech476.html> .

Evans, G. e Sahnoun, M. (Co-Chairs), (2001) "Relatório da Comissão sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês) - The responsibility to protect." Ottawa: International Development Research Center. <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> .

Findlay, T. (2002) "The use of Force in UN Peace Operations." Nova York: Oxford University Press.

Gärtner, H. (2011) "The Responsibility to Protect (R2P) and Libya." <http://www.oaip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Kurzanalysen/Responsibility_to_Protect_and_Libya.pdf> .

Kolb, A. S. (2012) "The Responsibility to Protect (R2P) and The Responsibility while Protecting (RwP): friends or foes?" <www.globalgovernance.eu/index.php/p-s-publications-4/265-the-responsibility-to-protect-r2p-and-the-responsibility-while-protecting-rwp-friends-or-foes.html> .

Nações Unidas - CSNU (2011) "Resolução 1970 do Conselho de Segurança." <www.unhcr.org/refworld/docid/4d6ce9742.html>

Nações Unidas - CSNU (2011) "Security Council Resolution 1973 (2011) [sobre a situação na Líbia]." <www.unhcr.org/refworld/docid/4d885fc42.html> .

Nações Unidas (2005) "Documento Final da Cúpula Mundial das Nações Unidas" <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398> .

Nações Unidas (2009). "Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General." UN Doc. A/63/677.

Nações Unidas (2010) "Early warning, assessment and the responsibility to protect: Relatório do Secretário-Geral." UN Doc. A/64/864.

Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, (2011) "Carta de 9 de novembro de 2011 da Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas para o Secretário-Geral" <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> .

Simma, B. (1999). NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. 12 de novembro de 2012, <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/10/1/1.full.pdf>> .

Terrie, J. (2009) "The use of force in UN peacekeeping: The experience of MONUC." <www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=101534> .

Welsh, J. (2009) "Implementing the 'Responsibility to Protect.'" Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict Policy Brief 1/2009. <www.elac.ox.ac.uk/downloads/r2p_policybrief_180209.pdf> .

6. A Doutrina da Responsabilidade de Proteger e o Uso da Força

Per M. Norheim-Martinsen

Introdução

Até o momento, o debate sobre a “Responsabilidade de Proteger” (R2P) tem se concentrado sobretudo em grandes questões, como a possibilidade do uso da força militar ser justificado quando vidas humanas estão em risco, mesmo que isso signifique eventuais ataques a Estados soberanos. Neste contexto, a iniciativa brasileira da “Responsabilidade ao Proteger” (RwP) representa um reforço bem-vindo aos princípios fundamentais do direito internacional existentes na R2P. Mais importante que isso talvez seja o fato de a RwP propor um “discurso alternativo”, como alguns descrevem, que permite desvincular a R2P dos precedentes definidos pelos eventos ocorridos na Líbia e na Síria - e, desse modo, ajude a tirar a iniciativa do impasse em que atualmente se encontra (Hamann, 2012). A RwP tem o mesmo efeito de uma operação de resgate, a fim de salvar o que resta da R2P, em um momento em que uma nova avaliação de seus princípios centrais é extremamente necessária.

O problema com este debate altamente normativo é que tendemos a incluir todos os crimes da R2P - genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade - no mesmo saco. Além disso, o uso da força militar é tratado de modo indiscriminado, como um instrumento bruto usado como último recurso quando já se esgotaram todas as outras opções. No entanto, para identificar a utilidade da força para a proteção de civis, é preciso distinguir entre as diferentes formas de violência contra populações e as razões originais pelas quais os civis têm sido atacados (Beadle, 2011). Apenas então poderemos definir o tipo e a quantidade de força apropriados para *protegê-los*. Então, a questão não é quantas bombas devem ser lançadas, ou o quanto uma força precisa ser robusta, mas *como* a força pode ser usada para criar as *condições* que efetivamente protejam os civis de sofrer danos. No final das contas, isso significa elaborar uma conexão mais sólida entre os conceitos da Proteção de Civis (PoC) e da R2P.



O Dr. Per M. Norheim-Martinsen é pesquisador sênior do instituto Fafo (*Institute for Applied International Studies*) em Oslo, onde atualmente coordena o programa de pesquisa sobre Conflito e Pertencimento. Ele tem doutorado pela Universidade de Cambridge, é ex-oficial do exército da Noruega e serviu na UNIFIL, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano. Norheim-Martinsen tem várias publicações sobre questões de Segurança Europeia e operações internacionais de paz. Seu trabalho mais recente já lançado é “The European Union and Military Force” (Cambridge University Press, 2012). O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU é um de seus interesses de pesquisa atuais.

A conexão entre a R2P e a PoC

Os conceitos da PoC e da R2P têm as mesmas bases normativas. No entanto, enquanto a R2P abarca o *jus ad bellum*, o direito ao uso da força, a proteção de civis diz respeito a *como* proteger os civis *durante* a guerra da melhor forma possível, independente das razões do conflito. Como tal, a PoC existe separadamente do debate sobre a R2P - trata-se de um imperativo jurídico e moral normatizado pelo direito internacional humanitário. Entretanto, a PoC é uma tarefa relativamente nova para as forças militares e, como consequência, mesmo que a PoC seja hoje um importante objetivo no mandato da maioria das operações da ONU, existem poucas doutrinas, linhas de orientação ou conceitos que definam ações militares de proteção.

Em termos históricos, a proteção como um princípio e um objetivo na guerra surge a partir do que Rupert Smith chamou de uma mudança da guerra na era industrial para a guerra em meio à população. Nos combates atuais, “os civis são alvos, são objetivos a serem conquistados e são também forças de oposição”, segundo o autor (Smith, 2005). Nessas guerras, não enfrentamos mais inimigos no sentido tradicional, mas agressores/criminosos para quem a violência contra civis é uma escolha estratégica. Para definir a utilidade da força nessas situações, precisamos saber, em primeiro lugar, *por que* estes agressores escolhem atacar civis.

Há cerca de dois mil anos, Sun Tzu formulou o famoso provérbio “Mantenha os amigos perto e os inimigos ainda mais perto”. Acadêmicos contemporâneos também passaram a analisar a dinâmica de certas formas de violência contra civis, especialmente de genocídios, para formularem respostas militares mais apropriadas. O projeto MARO (Operação de Resposta a Atrocidades em Massa), desenvolvido pelo Centro Carr de Direitos Humanos da Kennedy School of Government, na Universidade de Harvard, é um exemplo pertinente nesse sentido¹. Além dele, uma abordagem mais abrangente desenvolvida pelos pesquisadores do Norwegian Defence Research Establishment (FFI, sigla em norueguês) também se apresenta como um bom ponto de partida para definir alguns pontos essenciais, que podem ajudar a entender a diversidade da violência contra civis e as respostas a ela (Ver Beadle, 2011; Kjeksrud e Ravndal, 2010; Kjeksrud e al., 2011).²

A lógica da violência contra civis

Em geral, podemos distinguir duas lógicas diferentes nas quais a violência contra civis se inspira. A primeira é uma lógica que se baseia na finalidade, na qual os agressores/criminosos atacam civis como um fim em si mesmo, porque “têm que agir assim” para concretizar objetivos. Isso é típico de genocídios (Ruanda) ou de limpezas étnicas (Milosevic no Kosovo). A segunda é uma lógica que se baseia nos meios, quando os agressores atacam civis apenas como meio de concretizar outro objetivo. Isto é típico de insurreições (Afeganistão), onde ataques indiscriminados contra civis serviam simplesmente para enfraquecer a confiança deles no Estado, ou na possibilidade de que as forças conduzindo a intervenção lhes daria o que eles precisavam. A dinâmica entre as insurreições e os esforços de contra insurgências (COIN, na sigla em inglês), tal como a importância de conquistar os corações e mentes da população civil, voltou a receber atenção devido às operações no Afeganistão e no Iraque. Por outro lado, existem conflitos armados nos quais a lógica da violência contra civis não é muito clara e pode mudar ao longo do tempo. No entanto, como um princípio básico, a experiência mostra que não há sentido em tentar conter ou negociar com um agressor que já decidiu destruir ou expulsar

1 Sewall S., Raymond D. e Chin S. (2010).

2 Para uma breve descrição do projeto, ver <www.ffi.no/no/Prosjekter/CHIPS/Sider/default.aspx>.

determinado grupo da população. A diplomacia, ou o uso de outras formas para convencer o malfeitor a interromper a violência, somente lhe dará mais tempo para executar a sua missão. Nesses casos, a melhor forma de proteger civis é feita de maneira indireta, usando táticas ofensivas que consigam destruir a capacidade dos agressores de atacar, em vez de oferecer proteção física à população. O uso esmagador e decidido da força, nesses casos, pode funcionar bem.

No entanto, se o agressor usa a lógica da violência contra a população principalmente como meio de desestabilizar a situação de segurança, o uso excessivo da força só levará a mais mortes de civis. A busca da destruição militar do inimigo, ou a tentativa de forçá-lo à submissão só levam à perda inevitáveis de vidas civis que, caso contrário, não ocorreriam. Nessas situações, o objetivo dos agressores é conquistar o apoio da população. A melhor forma de proteção aos civis nesses casos é feita diretamente através da presença física no terreno, e de esforços por meio de canais alternativos para forçar uma solução política ao conflito. Aqui, quanto menos força for usada, melhor.

O caso da Líbia

Apesar das diferentes percepções de diferentes atores, a Líbia pode servir como exemplo útil para esclarecer a dinâmica entre as razões pelas quais os agressores atacam civis e as respostas militares adequadas. Diante da situação no país, a suposição inicial foi de que a proteção de civis contra os ataques cometidos pelo regime de Kadafi envolveria principalmente o uso defensivo da força, consistente com o mandato elaborado pelo Conselho de Segurança da ONU. Este estipulava a imposição de uma zona de exclusão aérea, a defesa de Benghazi através de esforços que impedissem que os combatentes de Kadafi transitassem pelo local e a imposição de um embargo de armas através do desdobramento de navios de guerra ao longo da costa da Líbia. A esperança era de que Kadafi seria obrigado, por fim, a aceitar um acordo político.

Entretanto, esta suposição resistiu até o momento em que ficou claro que o regime estava atacando sua própria população, e que Kadafi e seus parceiros pareciam dispostos a destruí-la para garantir sua própria sobrevivência. Nesta situação, a proteção *direta* da população através do poder aéreo militar era, na melhor das hipóteses, insuficiente, enquanto que a proteção *indireta* só seria possível através da derrota militar do regime, por meio do uso ofensivo da força aérea, o único instrumento militar disponível para as forças de intervenção.

Em ambas as perspectivas, a decisão clara de evitar o desdobramento de forças terrestres - embora muito compreensível, já que a intenção era impedir alegações de uma invasão realizada sob pretexto de proteção - foi justamente contrária às poucas "melhores práticas" de proteção militar de civis. Embora seja preciso ter cuidado quando se afirma que a coalizão não teve outra escolha a não ser remover o regime, uma interpretação alternativa da situação sugere que a definição de uso da força autorizada pelo mandato da coalizão foi, no final das contas, a receita errada para este tipo de situação, o que limitou bastante as opções da força de intervenção para proteger a vida dos civis à medida que o conflito se desenvolvia. Por outras palavras, o problema não foi o uso da força em si, mas o modo como esta foi usada - isto reflete que ainda existe uma falta de entendimento sobre a utilidade da força militar para proteger de civis.

Observações conclusivas: lições da R2P e da RWP

Se aplicarmos essas reflexões ao atual debate sobre a R2P/RWP, alguns pontos relevantes merecem destaque. Em primeiro lugar, um argumento levantado em vários momentos do debate contemporâneo sobre a R2P é sobre a necessidade de sequenciamento cronológico de seus pilares - isto também é discutido na iniciativa brasileira da RWP. Embora a cautela seja sempre aconselhável ao se considerar o uso da força, o princípio de só recorrer à força quando

se esgotarem todas as outras opções corre o risco de causar novas falhas graves de proteção em situações de confronto com agressores que seguem estratégias de violência baseadas em fins (genocídio ou limpeza étnica). Uma forma responsável de uso da força para proteger deveria incluir o desdobramento oportuno de operações militares robustas quando necessário.

Isso nos leva ao segundo ponto. É necessária a melhor avaliação da utilidade da força para a proteção de civis, algo que seja capaz de informar e fomentar a elaboração de mandatos mais apropriados para futuras operações de R2P. Além disso, melhores resultados na proteção de civis em operações executadas atualmente também aumentariam a legitimidade da R2P. Até agora, porém, há poucos motivos para acreditar que as operações de R2P realmente serão capazes de produzir os resultados que buscamos.

Hoje há, felizmente, um enfoque maior na elaboração de doutrinas e linhas de orientação militares para a proteção de civis. Com a atenção recebida pela RWP e considerando a legitimidade que o Brasil tem por ser um Estado não agressor, o país tem uma oportunidade única para lançar, futuramente, um programa de ação relacionando a R2P e à proteção de civis. A iniciativa também poderia enfatizar a utilidade da força para a proteção de civis, mesmo que, por vezes, ela requeira uma resposta militar oportuna e robusta.

Para concluir, as Forças Armadas brasileiras empregadas na missão de manutenção da paz no Haiti têm enfrentado, com relativo sucesso, períodos de desafios significativos na proteção de civis em um ambiente difícil, que inclui a violência urbana, vasto sofrimento humano resultante de desastres naturais e um contexto político bastante complicado (Norheim-Martinsen, 2012). Isso demonstra que o Brasil também tem muito a oferecer em termos de boas práticas de proteção no terreno. Esta experiência poderia servir como ponto de partida para cultivar a conexão entre a PoC e a R2P e, quem sabe, para levar o debate a um nível mais prático.

Referências

- Beadle, A. W. (2011) "Finding the 'utility of force to protect' - towards a theory on protection of civilians." Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment, FFI report 2011/01889 <www.ffi.no/no/Rapporter/11-01889.pdf> .
- Hamann, E. (2012) "Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Discourse and Practice." Em Brosig, M. (Ed.), "The Responsibility to Protect - From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers" Joanesburgo: HSF, ISS, KAS & SAIIA.
- Kjeksrud, S., & Ravndal, J. A. (2010) "Protection of civilians in practice - emerging lessons from the UN mission in the DR Congo." Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment, FFI report 2010/02378. <www.ffi.no/no/Rapporter/10-02378.pdf> .
- Kjeksrud, S., Ravndal, J. A., Stensland, A. Ø., Coning, C. d., Lotze, W., & Weir, E. A. (2011) "Protection of civilians in armed conflict - comparing organisational approaches." Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment, FFI report 2011/01888. <www.ffi.no/no/Rapporter/11-01888.pdf> .
- Norheim-Martinsen, P. M. (2012) "Brazil: an emerging peacekeeping actor." Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, NOREF Report, novembro. <www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/3204691ef8a034d5300c25c272d7634b.pdf> .
- Sewall S., Raymond D. e Chin S. (2010) "Mass Atrocity Response Operations (MARO): A Military Planning Handbook." Cambridge, Massachusetts: The President and Fellows of Harvard College. <www.hks.harvard.edu/cchrrp/maro/pdf/MARO_Handbook_4.30.pdf> .
- Smith, R. (2005) "The utility of force: the art of war in the modern world." Londres: Penguin Books.

7. Lutando Pelas Vidas dos Outros: a R2P, a RwP e a Utilidade da Força para Proteger Civis¹

Max Kelly

Apesar de seu endosso na Cúpula Mundial das Nações Unidas em 2005, a controvérsia em torno da intervenção militar para impedir as grandes violações aos direitos humanos na Líbia em 2011 demonstra que a “Responsabilidade de Proteger” (R2P) ainda suscita bastante discussão. Muitos Estados-membros acreditam que o uso da força por membros da coalizão liderada pela OTAN excedeu o mandato autorizado pela Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) (2011). Objeções similares foram apontadas com relação às ações dos *peacekeepers* da ONU para acabar com os ataques de Laurent Gbagbo contra civis em Abidjan, Cote d’Ivoire, em abril de 2011. Como resultado, a legitimidade do uso da força para assegurar a R2P tem sido questionada, mesmo quando autorizada pelo CSNU.

O conceito brasileiro de “Responsabilidade ao Proteger” (RwP) reflete muitas das objeções levantadas quanto às operações na Líbia e na Cote d’Ivoire e propõe uma série de linhas de orientação sobre “quando” e “como” a força deveria ser usada para impedir ou pôr fim a grandes violações de direitos humanos no futuro. Algumas das linhas de orientação propostas reafirmam princípios consagrados do direito internacional ou princípios mencionados no relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês), de 2001. Outros - como o requisito de se esgotarem todos os meios pacíficos antes de se recorrer à força - se apresentam, no mínimo, tão controversos como os próprios aspectos da R2P que a RwP busca restringir.

O que é fundamental, além de levantar inúmeras questões substantivas sobre as consequências das intervenções militares para impedir ou acabar com grandes violações de direitos humanos, a RwP propõe soluções *operacionais* ou *procedimentais* para resolvê-las. Ao fazer isso, a RwP ignora a principal lição das duas últimas décadas de crises nas operações de manutenção da paz e na prevenção dos quatro grandes crimes da R2P: a



Max Kelly é pesquisador associado do *Center for Complex Operations* da *National Defense University*, em Washington DC, onde trabalha com os desafios operacionais e estratégicos encontrados em guerras irregulares, operações de manutenção da paz da ONU e atividades de prevenção de conflito. Ele elaborou e ministrou workshops e exercícios sobre prevenção de grandes violações aos direitos humanos para o exército norte-americano. De 2008 a 2010, ele trabalhou no programa *Future of Peace Operations* do Stimson Center sobre prevenção de grandes violações de direitos humanos e os aspectos militares da proteção de civis em operações multilaterais de estabilização. É o autor de *Protecting Civilians: Principles for Military Operations* e de *Military Planning to Protect Civilians for United Nations Peacekeeping Operations*. Também contribuiu para o proeminente estudo financiado pela ONU *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Major Challenges* (2009).

¹ Ressalva: as opiniões expressas neste artigo são do autor e não refletem a posição ou a política oficiais da empresa de consultoria Booz Allen Hamilton, do Departamento de Defesa ou do governo dos Estados Unidos.

credibilidade e a legitimidade das Nações Unidas dependem de sua capacidade de reagir de maneira efetiva. Desta forma, os procedimentos onusianos deveriam ser elaborados para aprimorar essa eficácia - a forma deve refletir a função.

Esta lição foi repetida inúmeras vezes em relatórios das Nações Unidas sobre os fracassos da organização em reagir, de maneira eficaz, a grandes violações de direitos humanos durante os anos 1990.² Ao privilegiar procedimentos em detrimento da efetividade, esses fracassos ameaçaram desacreditar a ONU como autoridade competente para responder aos desafios à segurança internacional e levaram à criação da norma da R2P. E apesar da adoção e evolução da R2P, a crise de legitimidade com relação às operações de manutenção da paz da ONU se manteve intacta. Operações de manutenção da paz com recursos limitados ainda enfrentam o problema de como podem e devem aplicar a força para proteger civis em uma diversidade de ambientes desafiadores em termos de política e segurança³.

Isso não quer dizer que aprimorar procedimentos e a efetividade sejam objetivos contraditórios. No âmbito da ONU, procedimentos e efetividade são interdependentes e um melhor processo de tomada de decisão no CSNU contribuiria para melhores resultados no terreno. Entretanto, se as linhas de orientação relativas aos procedimentos para a implementação da R2P têm a intenção de promover, em vez de enfraquecer, o objetivo fundamental da proteção de civis, elas deveriam ser formuladas para aperfeiçoar a eficiência das respostas. Antes de tudo, e o que é mais importante: é preciso que analistas e tomadores de decisão compreendam a natureza da ameaça a civis e avaliem de forma realista como minimizá-la.

Com esses critérios, a RWP e as críticas relacionadas às recentes operações ignoram as difíceis lições das últimas décadas sobre o que é necessário para proteger civis e impedir atrocidades de maneira efetiva. Declarações de que os mandatos limitados das operações na Líbia e na Cote d'Ivoire para a proteção de civis foram excedidos; que todos os meios pacíficos deveriam ter sido tentados⁴ antes de se recorrer à força; e que qualquer uso da força deveria ser regulado por uma abordagem de "não causar danos" (*do no harm*) demonstram uma desconexão abissal entre o diálogo político em torno da R2P e a realidade no terreno.

Para desenvolver uma abordagem coerente para a operacionalização da R2P no futuro, a comunidade política terá que superar concepções errôneas sobre a utilidade e os limites da força militar para proteger populações sob ameaça. Este artigo contempla essas concepções equivocadas em três áreas interconectadas. Primeiro, explica de que maneira uma análise mais profunda do porquê os agressores/criminosos atacam civis pode ajudar a avaliar quando e como usar a força para interrompê-los. Em seguida, examina as condições gerais para combinar operações ofensivas que neutralizem a fonte das ameaças com operações defensivas para proteger civis. Para concluir, discute a falácia da aplicação do princípio de "não causar danos" à R2P, dados os riscos e incertezas inerentes em qualquer operação militar.

Para compreender quando a força militar pode ser necessária e como ela pode ser empregada para a proteção de civis, *policy-makers* e comandantes militares precisam começar com um entendimento da lógica estratégica por trás da violência. O objetivo de qualquer operação para a proteção de civis ou para a prevenção ou interrupção de grandes

2 Por exemplo, ver International Commission on the Balkans (1996), Nações Unidas (1999), Nações Unidas (1999)-1 e Holt V. e Taylor G., com Kelly, M. (2009).

3 Para detalhes, ver o estudo de caso "Case Study 2: United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo" em Holt V. e Taylor G., com Kelly, M. (2009) e Boutellis, A. (2012).

4 Em oposição a uma avaliação da ação a partir de seu aspecto prático, sua viabilidade e sua eficiência em resolver a ameaça contra civis, baseada em um entendimento detalhado da situação.

violações de direitos humanos é impedir os perpetradores de realizarem suas intenções. Como representado na Figura 1, isso pode ser concretizado por uma combinação de meios militares e não-militares para:

- Reduzir a **vulnerabilidade** da população;
- Modificar a **intenção** do agressor de cometer atrocidades; e
- Reduzir a **capacidade** do agressor de cometer atrocidades;

Na maioria dos cenários, é impossível eliminar completamente a vulnerabilidade da população vítima de ataques. Entretanto, a elaboração de uma estratégia eficaz requer decidir se o enfoque será em mudar a intenção do agressor ou eliminar sua capacidade de atacar civis. A escolha da abordagem mais eficiente depende da compreensão das motivações do perpetrador.⁵

Para alguns agressores, a violência contra civis é *instrumental para a consecução de seus objetivos*: ela não é a única forma de concretizá-los, mas é considerada a melhor opção, ou a mais fácil. Em tais casos, a ameaça da força coercitiva (ou outras medidas) pode dissuadir o malfeitor de continuar os ataques. Por outro lado, operações para aumentar os custos dos ataques contra civis podem obrigar o agressor a encontrar uma maneira alternativa de realizar seus objetivos.

Para outros criminosos, a violência contra civis é *intrínseca a seus objetivos*. Os exemplos incluem a violência sectária, a limpeza étnica e o genocídio. Nesses casos, seja qual for a realidade, o perpetrador passa a ver a própria existência de parte da população civil como uma ameaça a seus interesses e, por isso, decide destruí-la. Portanto, níveis bem maiores de coerção são necessários para obrigar o agressor a reavaliar não só seus métodos, mas também seus objetivos fundamentais. Quando os agressores relutam em mudar a intenção ou quando se estima que estejam totalmente empenhados em continuar os ataques, somente a eliminação decisiva de suas capacidades cessará com a ameaça. De forma semelhante, quando os ataques contra civis são *essenciais à existência de um ator armado*⁶, somente sua derrota definitiva é capaz de minimizar a ameaça.

Na realidade, pode ser difícil definir com clareza em que parte desse espectro os agressores se enquadram e as motivações podem ser diferentes, dependendo da facção ou dos níveis de comando. Apesar dessa ambiguidade, avaliar com cuidado por que um perpetrador ataca civis pode ser crucial para entender o que será necessário para mitigar ou acabar com a ameaça, incluindo o nível de força necessário e como aplicá-lo, assim como os riscos de escalada da violência ou retaliação contra civis. Isso, por sua vez, deve informar tanto a estratégia política para resolver a crise como, mais especificamente, a operação militar com mandato para a proteção de civis, que deve encontrar um equilíbrio entre a abordagem tática e a estratégica a fim de concretizar esse objetivo.

A operação *Unified Protector* (OUP, na sigla em inglês), na Líbia, oferece um exemplo de como uma operação pode evoluir com o tempo na medida em que a avaliação dos motivos do criminoso muda⁷. A OUP teve como foco inicial a proteção tática das populações em risco em Benghazi e Misrata. Isso foi reflexo da suposição de que a decisão de Kadafi de usar uma violência em massa contra civis líbios era puramente instrumental - um meio de suprimir a rebelião.

5 Para uma explicação mais completa desta tipologia de motivações e exemplos, ver Kelly, M. com Giffen, A. (2011).

6 Como grupos que dependem de recrutamento ou trabalho forçado, de exploração criminosa ou da pilhagem para continuarem a existir.

7 Para uma discussão mais abrangente e cronológica de vários aspectos da OUP, ver Johnson A. e Mueen S. (Ed.), (2012).

À medida que o cerco a Misrata continuou, a operação mudou para uma abordagem que combinava a proteção tática e a estratégica, atacando as capacidades de Kadafi de forma mais ampla e buscando forçar o ditador a uma solução negociada.

A avaliação da OUP sobre o regime mudou à medida que a crise se arrastava durante meses de combates inconclusivos e que Kadafi recusava as tentativas de diálogo diplomático em busca de uma solução política. Além disso, as ordens de Kadafi refletiam uma intenção deliberada de atacar civis que apoiassem a rebelião. A OUP ampliou sua escolha de alvos mais uma vez, para incluir controle e comando estratégicos, refletindo a conclusão de que a ameaça contra civis só cessaria com a derrota de Kadafi. Como explicou o comandante da operação *Unified Protector*, o General de Divisão (da reserva da Força Aérea canadense) Charles Bouchard,

Havia saídas para este regime caso ele assim o tivesse escolhido. O regime poderia ter optado por interromper a violência e se sentar para negociar. Na verdade, no início, conversamos sobre criarmos um ambiente propício para a diplomacia e o diálogo, a fim de encontrarmos uma saída para isso sem ter que recorrer a ações militares cinéticas [de combate]... Mas o regime insistiu, até o último momento possível, em infligir baixas...Acho que podemos usar uma paráfrase: *se necessário, mudança de regime; mas nós não necessariamente levaremos à mudança de regime para alcançar os resultados aos quais fomos designados*. [ênfase acrescentada].⁸

A controvérsia política gerada pela evolução das operações na Líbia e na Cote d'Ivoire, entre outras, é evidência de uma desconexão existente entre o nível político, onde os mandatos do CSNU são elaborados, e o nível operacional, no qual as operações militares são planejadas e executadas. Os abrangentes objetivos políticos da “proteção de civis” ou da “prevenção de grandes violações de direitos humanos” não são traduzidos com facilidade em objetivos militares que sirvam de base para o planejamento das operações. Tais “objetivos” são realmente condições ou resultados finais pretendidos, e um entendimento detalhado da situação e uma considerável arte operacional são necessários para alinhar meios militares a não-militares de modo a concretizá-los.

Com relação à força militar, os comandantes enfrentam a escolha entre duas abordagens bastante abrangentes:

- A *proteção tática*, que evita ataques em um momento e local específicos; ou
- A *proteção estratégica*, destinada a neutralizar a ameaça de forma mais extensa e impedir ataques adicionais no futuro.

Como demonstrado na Figura 1, a proteção tática tem foco na redução da vulnerabilidade da população civil, normalmente por meio do estabelecimento de uma defesa móvel ou estática. A não ser que se possa isolar fisicamente a população de potenciais agressores⁹, nunca há recursos militares suficientes o suficiente para defender todos os civis, em toda a parte e o tempo todo. Como resultado, esta abordagem apresenta fraquezas significativas.

8 Bouchard, C. (2012).

9 Mesmo assim, as defesas estáticas nem sempre são consideradas suficientes. Para uma discussão das “áreas protegidas” e “zonas de exclusão de armas pesadas” da UNPROFOR, ver “7. Bosnia: from white painted tanks to air strikes”, em Findlay, T. (2002).

Figura 1: ABORDAGENS TÁTICA E ESTRATÉGICA PARA A PROTEÇÃO DE CIVIS

As lacunas nas operações defensivas deixam, inevitavelmente, alguns civis vulneráveis ao ataque pelo menos em algum momento. Ceder o controle da iniciativa aos agressores dá a eles a oportunidade de descobrir essas lacunas ou até mesmo de contornar as medidas de defesa. E o que é mais importante: a proteção tática só dura enquanto a operação se mantiver; se o agressor permanecer incólume depois do fim da operação, a população fica vulnerável a futuros ataques.

Por outro lado, a proteção estratégica envolve o uso de operações ofensivas contra agressores para neutralizar a fonte de ameaças atuais e futuras à população. Entretanto, abrir mão de medidas defensivas associadas à proteção tática em favor do emprego exclusivo de uma abordagem estratégica pode deixar os civis vulneráveis a ataques no curto prazo. Além disso, se ameaça aos civis é o governo no poder, a proteção estratégica pode envolver a mudança de regime com todas as implicações operacionais e políticas a ela associadas.

Operações eficazes para proteger civis requerem em geral uma abordagem mista que envolva operações defensivas para proteger civis, quando possível, combinadas a operações ofensivas para neutralizar a ameaça. Uma abordagem mista é mais do que a soma das partes. A sinergia entre operações defensivas e ofensivas tira a iniciativa da mão dos agressores e dificulta seus ataques contra civis, enquanto aplica uma pressão estratégica para mudar suas intenções ou - quando necessário - derrotá-los de modo decisivo.

Cada abordagem tem implicações políticas, mas a falta de compreensão dos *policy-makers* sobre como aplicar a força militar para a proteção de civis ou para pôr fim a grandes violações de direitos humanos prejudica a elaboração de respostas coerentes. Em vez disso, os estrategistas ficam ou decepcionados com o impacto limitado do que parece ser um enorme comprometimento de recursos¹⁰, ou surpresos quando objetivos que consideravam limitados acabam se tornando operações ambiciosas e abrangentes¹¹. A solução é aprimorar a comunicação entre os níveis político e o operacional para que os formuladores de políticas entendam as implicações de seus objetivos não só em relação à quantidade e ao tipo de recursos militares necessários, mas também em relação a como esses recursos serão empre-

10 A UNPROFOR, UNAMSIL, MONUSCO e UNAMID estão entre as maiores operações de manutenção de paz da ONU após a Guerra Fria. Todas foram criticadas sob essas alegações.

11 Assim como ocorreu, por exemplo, com a Res. 1973 do CSNU (2011) e a Operação Unified Protector com relação à Líbia, e com a Res. 1975 do CSNU (2011) e a UNOCI com relação à Cote d'Ivoire.

gados. Comandantes operacionais precisam esclarecer aos policy-makers que as operações militares para proteger civis têm que estar integradas a uma estratégia política que tenha uma visão clara do resultado final almejado, mesmo que este resultado mude durante a operação.

Mais uma evidência da desconexão entre a formulação da política e a realidade operacional é a proposta de avaliar a condução das operações nos níveis tático e operacional de acordo com o princípio de “não causar danos”. A interpretação mais básica do juramento de Hipócrates, feito pelos médicos, no contexto da segurança e do desenvolvimento internacional seria estar atento às consequências não intencionais de ações bem intencionadas. Embora tal cautela seja, sem dúvida, relevante para as operações militares, os defensores da RWP têm reinterpretado o princípio como uma rejeição de *quaisquer* riscos ou custos humanos associados ao uso da força para proteger.¹² Segundo essa perspectiva, quaisquer vítimas civis ou consequências indesejáveis constituem uma violação inaceitável do princípio legitimador da operação militar - em essência, seria a rejeição de uma análise periódica de custo-benefício. Reinterpretado dessa forma, adotar o princípio de “não causar danos” seria uma fórmula para a inação e a ineficácia.

O uso da força militar sempre envolve a aceitação do risco e da incerteza no curto prazo a fim de melhorar as condições no longo prazo. É uma aposta - uma aposta planejada de maneira cuidadosa - e, ainda assim, uma aposta, porque os resultados nunca são garantidos. Nenhum exército, por mais sofisticado ou bem treinado que seja, pode assegurar que não haverá vítimas civis como resultado de suas operações, até mesmo em operações destinadas a protegê-las.

Na verdade, as operações militares que são, de maneira comprovada, as mais eficazes em melhorar as condições de segurança para os civis estão normalmente entre as mais agressivas. Por razões jurídicas, éticas e estratégicas, tomam-se, nessas operações, todas as medidas possíveis para evitar a morte de civis, embora se aceite que algumas mortes venham a ser inevitáveis em meio ao caos do combate. No Congo, a propensão da operação de manutenção da paz da ONU de usar a força variou de forma considerável. Em operações limitadas a uma posição defensiva e reativa, tanto os civis como os *peacekeepers* se mostraram mais vulneráveis ao ataque. Em contraposição, campanhas militares prolongadas contra grupos rebeldes, combinadas com esforços para minimizar as consequências humanitárias dessas operações, aprimoraram a condição de segurança dos civis no médio prazo¹³.

O aumento do contingente das forças norte-americanas no Iraque em 2007 é um exemplo mais claro em prol da aceitação de riscos para aprimorar a segurança da população¹⁴. Os líderes operacionais e estratégicos reconheceram que um acordo político não seria possível enquanto civis, de todos os lados, estivessem morrendo nas mãos de terroristas, rebeldes e milícias sectárias. Para criar espaço para uma solução política, tropas adicionais foram desdobradas e as operações foram replanejadas a fim de aumentar a segurança da população. Entretanto, neste mesmo período, as incursões com apoio aéreo por parte dos Estados Unidos e da Coalizão passaram de 1.770 em 2006 para quase 3.000

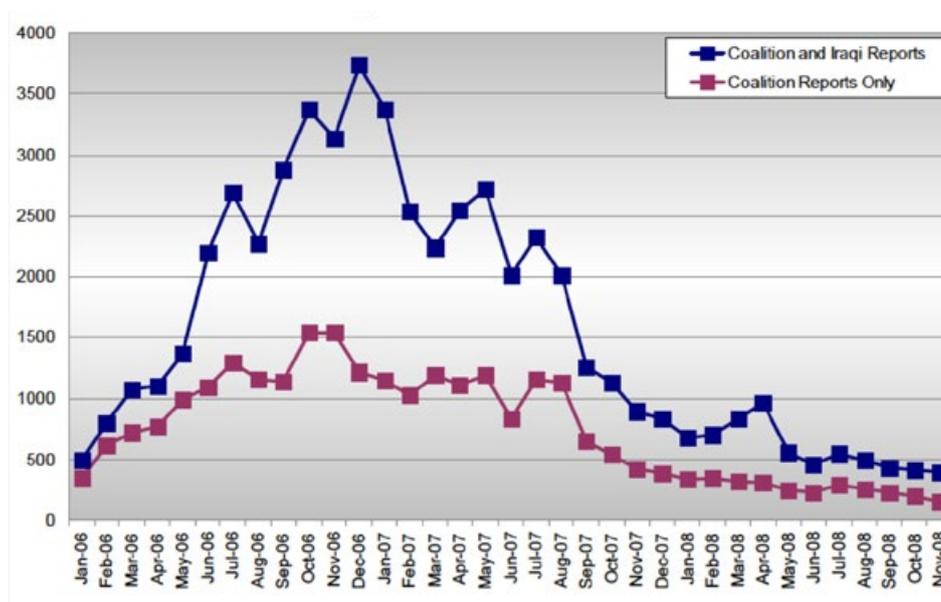
12 Por exemplo, a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, argumentou que “Nosso ponto de partida coletivo deveria lembrar o princípio de Hipócrates tão conhecido dos médicos, *primum non nocere* - em primeiro lugar, não causar danos - como os médicos já sabem. Esse deve ser o lema daqueles incumbidos do mandato da proteção de civis... precisamos visar um nível maior de responsabilidade. Uma vítima já é demais, mesmo com as mais nobres das intenções.” Ver Representante Permanente do Brasil (2011).

13 Os resultados a longo prazo têm sido em geral mais esquivos - em grande medida, isso se deve a esforços políticos e de consolidação da paz que se apresentam como inadequados para consolidar os ganhos de segurança obtidos por meio de operações militares.

14 Esse argumento se refere exclusivamente ao “Aumento do Contingente” das forças norte-americanas no Iraque em 2007, e não à invasão inicial em 2003.

em 2007¹⁵. Os números de vítimas civis atribuídos diretamente a forças da Coalizão e ao fogo cruzado praticamente dobraram no mesmo período.¹⁶ Apesar disso, o saldo geral dessas operações foi uma grande melhoria na segurança de civis. O aumento de mortes de civis causado pela Coalizão liderada pelos Estados Unidos foi a consequência inevitável das operações necessárias para romper o crescente ciclo de terrorismo e assassinatos sectários.¹⁷ Embora o legado dessas operações seja discutível, a maioria dos analistas concorda que elas criaram uma oportunidade para um acordo político e que, sem elas, a violência sistemática só se intensificaria.

Figura 2: MELHORIA NA SEGURANÇA DE CIVIS NO IRAQUE NA SEQUÊNCIA DO AUMENTO DO CONTINGENTE EM 2007 (MORTES DE CIVIS ENTRE JAN./2006 E NOV./2008)¹⁸



Adotar uma abordagem de “não causar danos” que exija que operações planejadas para proteger nunca ponham civis em risco é simplesmente irreal. Isso negligencia tanto a complexidade de situações nas quais a força pode ser necessária, quanto a incerteza inerente da ação militar. O que não quer dizer que os estrategistas políticos devam ignorar questões relacionadas à implementação das decisões do CSNU. De preferência, eles precisam entender que o uso da força para proteger civis e para impedir grandes violações dos direitos humanos sempre envolverá riscos, inclusive para os civis que se pretende proteger. As operações militares podem até piorar a situação no curto prazo - no sentido de impedir perda maior de vidas - mas melhorar no longo prazo. Por um lado, isso deveria apenas reforçar a ideia de que a ação militar é um último recurso. Por outro, os estrategistas políticos não deveriam se iludir achando que a força sempre é a pior opção. Como demonstrado em Ruanda, nos Bálcãs e em Serra Leoa, há casos em que apenas uma intervenção militar decisiva e oportuna é capaz de pôr fim à violência.

15 Comando Central das Forças Aéreas dos Estados Unidos - Centro de Operações Combinadas do Espaço e do Ar (CENTAF, CAOC, na sigla em inglês) em 5 de dezembro de 2007, citado em Anthony, C. (2009).

16 *Iraq Body Count*, via Kahl, C. (2008).

17 Ver Biddle S., Friedman J. A. e Shapiro J. N. (2012).

18 Fonte: MNF-I CJ5 Assessments SIGACTS III Database (apenas relatórios da Coalizão) e (relatórios iraquianos e da Coalizão) em 1º de dezembro de 2008. Não inclui mortes de civis decorrentes de acidentes não relacionados a ações amigas ou inimigas.

Além disso, até mesmo quando medidas que não incluam ações militares são avaliadas como opções realistas para resolver uma crise, sua eficácia quase sempre depende, em parte, de uma ameaça convincente de que a força será usada. Como a Comissão Internacional de 1996 sobre os Balcãs concluiu,

A diplomacia, sem apoio do poder, equivale a um gesto vazio. É o golpe do poder que dá convicção à persuasão dos diplomatas. Quando não há o poderio militar, os bem-intencionados ficam à mercê dos imprudentes e a força bruta, sustentada pelo poder em vez da razão, determina o resultado do conflito¹⁹

Operacionalizar os mandatos de R2P e de “proteção de civis” sempre será controverso em termos políticos, sobretudo quando é necessário o uso da força. A construção de um consenso internacional mais sólido sobre quando e como responder a ameaças contra civis só pode ser alcançada por meio de um maior entendimento da natureza dessas ameaças e da utilidade e dos limites dos diferentes instrumentos - inclusive da força militar. Os esforços para avançar o debate político devem dar prioridade à reflexão sobre essas questões substantivas em vez de criarem mais procedimentos para conter ou adiar respostas. No final das contas, a institucionalização da R2P não será avaliada pela elegância de sua forma, mas por sua eficácia em impedir futuras violações de direitos humanos. Não está claro como a R2P contribuirá para este objetivo.

Referências

- Anthony, C. (2009) “The Iraq War: Progress in the Fighting and Security.” Washington, DC: CSIS.
- Biddle S., Friedman J. A. e Shapiro J. N. (2012), “Testing the Surge: Why did violence decline in Iraq in 2007?” *International Security* (37)1. <www.princeton.edu/~jns/papers/BFS_2012_Testing_the_Surge.pdf>.
- Bouchard, C. (2012) “Coalition Building and the Future of NATO Operations.” Washington DC: Atlantic Council. <www.acus.org/event/libya-revisited-coalition-building-and-future-nato-operations/transcript>.
- Boutellis, A. (2012) “Will MONUSCO Fall with Goma?” *Global Observatory*, 3 de dezembro de 2012. International Peace Institute. <<http://theglobalobservatory.org/analysis/394-will-monusco-fall-with-goma.html>>.
- Evans, G. e Sahnoun, M. (Co-Chairs), (2001) “Relatório da Comissão sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) - A responsabilidade de proteger.” Ottawa: International Development Research Center <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.
- Findlay, T. (2002) “*The Use of Force in UN Peace Operations*”. Oxford: Oxford University Press and Stockholm Institute Peace Research International. <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI02Findlay.pdf>>.
- Holt V. e Taylor G., with Kelly, M. (2009) “Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks, and Remaining Challenges.” <www.unprh.unlb.org/PBPS/Library/Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf>.
- International Commission on the Balkans (1996) “Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans” Carnegie Endowment for International Peace. <www.carnegieendowment.org/1996/09/01/unfinished-peace-report-of-international-commission-on-balkans/1mo8>.

19 Op. cit.

Johnson A. e Mueen S. (Ed.), (2012) "Short War, Long Shadow: The Political and Military Legacies of the 2011 Libya Campaign" Whitehall Report 1-12. Londres: Royal United Services Institute. <www.rusi.org/downloads/assets/WHR_1-12.pdf> .

Kahl, C. (2008) Unpublished manuscript.

Kelly, M. with Giffen, A. (2011) "Military Planning to Protect: Proposed Guidance for United Nations Peacekeeping Operations" Washington, DC: Stimson Center. <www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/3_-_Military_Planning_To_Protect_Civilians_2011.pdf> .

Nações Unidas - CSNU (2011) "resolução 1973 do Conselho de Segurança (2011) [sobre a situação na Líbia]." <www.unhcr.org/refworld/docid/4d885fc42.html> .

Nações Unidas - CSNU (2011) "resolução 1975 do Conselho de Segurança (2011) [sobre as sanções impostas contra indivíduos de acordo com os critérios estipulados pela resolução 1572 (2004) sobre o embargo de armas contra a Cote d'Ivoire]." <www.unhcr.org/refworld/docid/4d9ac4ea2.html> .

Nações Unidas (1999) "Relatório do Secretário-Geral de Acordo com a resolução 53/35 da Assembleia Geral: The fall of Srebrenica" A/54/549 of 15 de novembro de 1999. <www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6afb34.html> .

Nações Unidas (1999)-1 "Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda" S/1999/1257 of 16 December 1999. <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257> .

Nações Unidas (2005) "Documento Final da Cúpula Mundial" <www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398> .

Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, (2011) "Carta de 9 de novembro de 2011 da Representante-Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, dirigida ao Secretário-Geral" <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> .



Oliver Stuenkel é professor adjunto de Relações Internacionais na Fundação Getúlio Vargas (FGV) em São Paulo, na qual coordena a Escola de Ciências Sociais e História (CPDOC) em São Paulo e o programa executivo de Relações Internacionais. Também é pesquisador não-residente do *Global Public Policy Institute* (GPPi), de Berlim. Stuenkel pesquisa potências emergentes, em específico a política externa de Brasil, Índia e China e seu impacto sobre a governança global. Atualmente coordena um projeto de pesquisa sobre potências emergentes e o futuro da ordem liberal global.

8. O Brasil como articulador de normas: a Responsabilidade ao Proteger

Oliver Stuenkel

O contexto mais amplo

Independente de ser um sucesso ou um fracasso, a decisão do Brasil de propor o conceito da Responsabilidade ao Proteger (RwP) é um marco no processo da multipolarização. As potências emergentes não querem mais apenas ocupar um lugar à mesa principal, mas também tentam influenciar a agenda global. Inevitavelmente, este processo provoca atritos, pois criar novos termos ou conceitos é um sinal de independência e imprevisibilidade - frustrando, portanto, aqueles no Ocidente que esperavam que as potências emergentes se transformassem em “responsáveis (e dóceis) partes interessadas”, ocupando o espaço reservado a elas pelas potências estabelecidas.

Apesar do recente declínio relativo, as potências estabelecidas ainda mantêm um firme controle sobre as questões prioritárias do debate internacional, pois vivemos em um mundo claramente dividido entre atores que elaboram e os cumprem as normas. Para os Estados tradicionais, que têm a função de articuladores de normas, os países que cumprem normas podem adotá-las de imediato ou rejeitá-las - neste caso, eles passam a ser vistos como potências revisionistas com intenções subversivas (Stephens, 2010). O significado de “revisionista” está sujeito a mudanças. Por exemplo, embora estejam sempre de acordo com a corrente vigente no debate global sobre a soberania, a posição das potências emergentes - em grande medida inalterada - é atualmente considerada revisionista pelos atores que elaboram normas, que são os mesmos que transformaram, com sucesso, a Responsabilidade de Proteger (R2P) em uma norma global.

O Ocidente tem estimulado as potências emergentes a assumirem responsabilidades globais e um papel no cenário internacional, mas ao exercerem essa participação de acordo com os próprios termos, Pequim, Nova Déli e Brasília surpreenderam muitos tanto nos Estados Unidos como na Europa. A rejeição inicial da RwP em várias capitais ocidentais deve ser compreendida neste contexto (Wright, 2012) - é preciso ressaltar que o Sul global elabora poucas propostas de normas que sejam construtivas no âmbito global. Portanto, a iniciativa do Brasil foi vista por muitos como uma tentativa de obstruir o debate, em vez de um verdadeiro empenho de enriquecer a discussão

conceitual sobre a intervenção humanitária. Foi a primeira vez em que o Brasil se projetou no cenário internacional como um ator que elabora normas internacionais, buscando adotar a “liderança do pensamento” global.

Todos os argumentos e propostas presentes no conceito de RwP, desenvolvidos pelo Brasil, já foram expressos, de uma forma ou de outra, no passado - a verdadeira inovação foi a decisão do Brasil de articular esses argumentos e propostas sob a denominação de “RwP” e de assumir sua defesa explícita. Ainda assim, a iniciativa brasileira conteve um poderoso elemento surpresa, considerando-se a reação inicial negativa do país à R2P. O então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, descreveu a R2P como mais um pretexto a ser usado pelas potências emergentes para conquistarem interesses econômicos com a força militar (Spektor, 2012).

O contexto específico

A origem do conceito de RwP precisa ser compreendida no contexto do ano de 2011 - quando a R2P foi aplicada pela primeira vez, no início na Cote d'Ivoire e, em seguida, na Líbia. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tomou tal decisão, contando com uma composição histórica que incluiu todos os BRICS (Brasil, Índia e África do Sul como membros não permanentes, China e Rússia como permanentes). Nenhum dos BRICS votou contra a Resolução 1973 (Brasil, China, Índia, Rússia e Alemanha optaram pela abstenção). Apesar da decisão de se absterem, o resultado foi considerado na época um apoio sutil à intervenção humanitária na Líbia. No entanto, este apoio das potências emergentes rapidamente se transformou em rejeição quando ficou claro que a OTAN usava seu mandato de proteção de civis com vistas à mudança de regime, uma distorção do princípio vital da resolução (Gowan, 2011). Além disso, a OTAN desobedeceu ao embargo ao armar os opositores de Kadafi na Líbia e ao atuar como força aérea dos rebeldes no conflito (Gowan, 2011). O bombardeio na Líbia não foi interrompido assim que os revolucionários tomaram o controle de Trípoli, mas apenas quando Muammar Kadafi foi morto. Nesse momento, o Brasil mudou a retórica de apoio moderado e adotou um tom bem mais crítico, acatando as declarações da Rússia de que a intervenção na Líbia era apenas mais um capítulo do imperialismo ocidental. A forma da intervenção da OTAN levou a um endurecimento de posições. No Ocidente, ela foi considerada um grande sucesso; no Sul global, um retrocesso. O resultado, nas palavras de Michael Ignatieff, foi um retorno aos anos 1990, quando o mundo podia decidir entre a inação diante de grandes violações de direitos humanos (como visto em Ruanda) e a intervenção humanitária fora dos parâmetros do direito internacional (como visto na Iugoslávia) (Ignatieff, 2012). A RwP pode ser considerada, portanto, uma tentativa de transpor o abismo que surgiu como resultado da intervenção na Líbia.

A recepção nas capitais ocidentais

A princípio, a RwP foi recebida com ceticismo devido à ausência de detalhes de sua nota conceitual, o que dava muita margem à especulação. Logo, seus oponentes classificaram-na como um artifício para atrasar qualquer ação significativa contra grandes violações de direitos humanos na Síria. Eles questionaram como teria utilidade um documento tão sucinto e redigido com termos genéricos, em um momento em que o mundo precisa tomar uma ação decisiva contra o regime de Assad.

Esta narrativa foi reforçada pela decisão prévia do Brasil de abstenção, em 4 de outubro de 2011, na votação da resolução do CSNU, elaborada por nações europeias, para condenar a Síria. A imprecisão do *concept paper* da Responsabilidade ao Proteger fez com que analistas em todo o mundo avaliassem a RwP tomando por base a recente conduta do Brasil relacionada à intervenção humanitária (Luck, 2012). A proposta europeia continha apenas ameaças simbólicas e

excluía claramente o uso da força militar e, portanto, a posição brasileira foi considerada um sinal de que, neste assunto, o país se alinhava mais à Rússia e à China do que ao Ocidente.

A segunda razão para a rejeição das capitais ocidentais foi o temor de que a RWP dificultaria intervenções rápidas - se as circunstâncias exigissem -, pois seria complicado demais satisfazer à sua longa lista de demandas. O rígido sequenciamento entre os pilares foi muito criticado, em particular durante os debates iniciais em Nova York (o Brasil se distanciou desse ponto mais tarde). Além disso, os artigos 11 h e i do documento brasileiro declaram: "Procedimentos mais aprimorados do Conselho de Segurança são necessários para monitorar e avaliar a maneira pela qual as resoluções são interpretadas e implementadas para garantir a Responsabilidade ao Proteger; o Conselho de Segurança deve assegurar que os atores que receberam a autoridade para recorrer à força prestem contas de suas ações." Isso fez com que os países da OTAN se preocupassem com uma interferência do CSNU nas existentes operações de R2P - era impossível conquistar o apoio do Ocidente com relação a isso. Vale lembrar que os Estados Unidos já acham difícil coordenar uma ação militar apenas com a OTAN, por isso a perspectiva de dar voz a todos os membros do CSNU não teria chances de sucesso.

A terceira razão para o ceticismo foi a impressão entre os *policy makers* do Ocidente de que o Brasil agia de forma irracional, motivado pela raiva de ser relegado a segundo plano durante a intervenção na Líbia. A OTAN preteriu com arrogância a exigência de informações feita por Brasil e Índia, com o argumento implícito de que os dois países não tinham que se intrometer no sério assunto da guerra (Benner, 2012).

Isso aponta a quarta razão para o ceticismo. Devido ao insignificante poder de coerção (*hard power*) e à inexperiência do Brasil em conflitos armados internacionais, as potências ocidentais julgaram que o país não tinha cacife para assumir a liderança em importantes questões de segurança global. O que os diplomatas brasileiros sabem sobre enviar aviões de caça para o combate? Poucos analistas no Ocidente perceberam o sério potencial da RWP para transpor o abismo entre o Norte e o Sul globais. Muito pelo contrário: eles argumentaram que a RWP podia até mesmo aumentar o fosso entre o Ocidente e o resto do mundo.

Recepção no Sul global

A reação à RWP no Sul global foi bem mais calma do que no Ocidente. Durante a Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), em 2011, o conceito foi mencionado por Dilma Rousseff, porém, não chegou a ser incorporado à declaração final do encontro, indicando o ceticismo dos outros dois países. A rejeição na China e na Rússia foi ainda maior, e o Brasil não obteve êxito em inserir a RWP na declaração final da quarta Cúpula dos BRICS, em Nova Déli, em março de 2012. O Brasil conseguiu criar uma ideia rejeitada tanto pelo Ocidente como pelas potências emergentes, embora por diferentes razões. A RWP foi vista no Ocidente como uma tática para obstruir a ação. No Sul global, em contraposição, os *policy makers* relutaram em aceitar qualquer ideia que limitasse o conceito de soberania. A rejeição na China e na Rússia pareceu justificada quando o Brasil apoiou a Resolução 66/253 B contra a Síria, em 3 de agosto de 2012, reforçando a percepção de Moscou e Pequim de que a RWP era um artifício do Ocidente para que as potências emergentes aceitassem a intervenção imperialista ocidental.

Ímpeto perdido

Mais de um ano depois da apresentação do conceito, a impressão geral é de que a oportunidade de melhor elaborá-lo e implementá-lo foi perdida. O governo brasileiro decidiu não transformar a RWP em carro-chefe da política externa do

primeiro mandato de Dilma Rousseff. Isso ficou claro quando a presidente brasileira se recusou a aprofundar mais o assunto durante seu discurso de abertura na Assembleia Geral da ONU (AGNU) em setembro de 2012. Em um debate à parte da AGNU sobre a RWP, a ausência do Brasil foi notória¹.

Em retrospecto, fica claro que quando a RWP foi apresentada, havia uma oportunidade para o Brasil elaborar uma proposta mais específica que pudesse ganhar ímpeto. O Brasil precisaria desenvolver uma campanha diplomática para conquistar apoio à ideia. Por exemplo, a África do Sul e a Índia poderiam ter sido potenciais candidatos à defesa do conceito. Em vez de ser um “conceito brasileiro”, este poderia ter sido um “conceito do IBAS”. No entanto, o Brasil se recusou a assumir a liderança da questão, e a RWP nunca alcançou as mesmas proporções da R2P - tornando-se um termo conhecido no debate das relações internacionais públicas. Em tese, outro país sem ser o Brasil poderia ter assumido este papel - contudo, sem uma descrição mais específica sobre a RWP e como ela se aplica à crise na Síria, ninguém aproveitou tal oportunidade. É improvável que a RWP tenha chances de se tornar assunto de um debate global, principalmente agora que o governo brasileiro deixou de ser seu principal defensor.

Referências

Benner, T. (2012). “Brasilien als Normunternehmer. Die ‘Responsibility While Protecting’.” *Vereinte Nationen* (6). <www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Zeitschrift_VN/VN_2012/Benner_VN_6-12.pdf>.

Gowan R., O’Brien E. e Sinclair A. (2011). “The Lybian War. A diplomatic history”. Center for International Cooperation, NYU. <http://cic.es.its.nyu.edu/sites/default/files/libya_diplomatic_history.pdf>.

Ignatieff, M. (2012). “How Syria divided the world” *New York Review of Books*, 11 de julho de 2012. <www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2012/jul/11/syria-proxy-war-russia-china/>.

Luck, E. (2012). “Discurso de abertura de Edward C. Luck, consultor especial do secretário-geral das Nações Unidas sobre a Responsabilidade de Proteger durante uma discussão informal sobre a ‘Responsabilidade ao Proteger’ promovida pela Missão Permanente do Brasil.” <www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/EL's%2021%20February%20statement%20-%20English.pdf>.

Nações Unidas - CSNU (2011). “Resolução 1973 do Conselho de Segurança (2011) [sobre a situação na Líbia Árabe Jamahiriya].” <www.unhcr.org/refworld/docid/4d885fc42.html>.

Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, (2011). “Carta de 9 de novembro de 2011 da Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas enviada ao secretário-geral” <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.

Spektor, M. (2012). “Humanitarian Interventionism Brazilian Style?”. *America's Quarterly*, Summer 2012. <www.americasquarterly.org/humanitarian-interventionism-brazilian-style>.

Stephens, P. (2010). “Rising Powers do not want to play by the west's rules.” *Financial Times*, 20 de maio de 2010. <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/rising-powers-do-not-want-to-play-by-the-west-s-rules-financial-times-21-5-10-1>.

Wright, T. (2012). “Brazil hosts workshop on the ‘Responsibility While Protecting’.” *Foreign Policy*, 29 de agosto de 2012. <http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2012/08/29/brazil_backs_responsibility_while_protecting>.

¹ Conversa com um chefe de Missão junto às Nações Unidas, em agosto de 2012.



Patrick Quinton-Brown é co-presidente do *Canadian Centre for the Responsibility to Protect* (Centro Canadense para a Responsabilidade de Proteger). É bolsista da *University of Toronto National Scholarship* e da *National TD Canada Trust Scholarship for Community Leadership*, uma prestigiada bolsa de estudos acadêmicos no Canadá. Ele é aluno do programa de Relações Internacionais no Trinity College, na Universidade de Toronto.

9. A Responsabilidade ao Proteger: elemento de ligação ou cavalo de Troia para a R2P?

Patrick Quinton-Brown

Desde a adoção do conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) na Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005, a R2P fez um enorme progresso como nova norma das relações internacionais (Nações Unidas, 2005). No entanto, apesar de seu amplo apelo moral, nem todos os Estados-membros da ONU a aceitaram: mais de vinte Estados continuam a fazer objeções contra a R2P, impedindo o seu desenvolvimento normativo e o consenso global sobre a legitimidade da intervenção internacional em casos de grandes violações de direitos humanos.

Contudo, a recente conduta do Brasil pode ser motivo de otimismo neste cenário. Após um período inicial de críticas, o país passou a exercer um papel ativo e a oferecer uma grande contribuição para o debate da R2P ao apresentar a proposta da “Responsabilidade ao Proteger” (RwP). Considerada em grande medida uma resposta às falhas da intervenção na Líbia, em 2011, a RwP propõe recomendações políticas com a intenção de aprimorar possíveis futuras intervenções sob o manto da R2P, o que poderá contribuir para a aceitação internacional do controverso terceiro pilar do conceito.

De que forma o meio acadêmico e a sociedade civil deveriam avaliar o impacto da proposta do Brasil no desenvolvimento normativo da R2P? Um método útil de avaliação é situar a proposta brasileira no contexto das vozes dissidentes da R2P. Procedendo desta maneira, torna-se claro que a RwP representa uma solução para alguns dos supostos problemas da R2P e também, como consequência, um elemento angariador de apoio de alguns atores que hoje criticam a intervenção. Ao mesmo tempo, fica claro que a RwP precisa solucionar importantes preocupações e ambiguidades internas ao próprio conceito a fim de obter o apoio dos principais defensores da R2P, tais como os Estados Unidos. A seguir, as grandes linhas de divergência quanto à R2P e suas relações com a RwP serão esquematizadas. As considerações feitas são o resultado de um amplo projeto de pesquisa levado a cabo durante 2012¹.

¹ Ver Quinton-Brown (em revisão), especialmente pp. 1-21, para uma análise completa dos

Para avaliar como a RWP foi recebida no plano internacional, em primeiro lugar é necessário mapear as categorias mais amplas de objeções à R2P apontadas em declarações de autoridades oficiais em seus países e nas Nações Unidas. Embora as posições retóricas nem sempre correspondam às ações dos Estados na prática, esta é a abordagem mais confiável para se medir a posição de um Estado com relação à intervenção internacional. Os seis temas apontados pelos críticos da R2P têm graus variados de importância e complexidade. Vale ressaltar que esses temas estão interrelacionados e são úteis se usados como um modelo para o entendimento das áreas da R2P que precisam de esclarecimento ou mesmo de reforma. Os seis desafios temáticos apontados pelos atuais críticos da R2P são os seguintes:

- Politização, uso indevido e abuso;
- Defesa de uma concepção tradicional de soberania e da não-interferência;
- Aversão ao uso da força;
- Ideologia pós-colonial;
- Falta de legitimidade do conselho de segurança; e
- Falta de capacidade de alerta antecipado.

Aqueles que divergem da R2P expressaram abertamente, pelo menos uma vez, críticas alegando *politização, uso indevido e abuso*². Isso se refere à crença de que a R2P é usada de modo seletivo e inapropriado, e apenas quando é vantajosa, em termos políticos, para os Estados mais poderosos. A R2P é considerada, primeiro, um instrumento que serve às agendas políticas de alguns países e, depois, serviria para a proteção de civis. Por exemplo, por que a R2P foi implementada na Líbia mas não no Sudão ou, como muitos críticos argumentaram, na Palestina? Além disso, este ponto representa o receio de que os Estados possam abusar da linguagem da R2P para justificar uma desnecessária mudança de regime. Independente de os fatos corresponderem ou não à realidade, a intervenção da Líbia em 2011 tornou-se o exemplo, por excelência, deste problema levantado pelos críticos da R2P.

Em seguida, a *defesa de uma concepção tradicional de soberania* refere-se à concepção histórica da soberania não como responsabilidade, mas como um direito. Em geral, essa concepção da soberania diz respeito a uma visão vestfaliana das relações internacionais em que o princípio da não-interferência desafia a legitimidade de uma intervenção estrangeira, mesmo que a intenção seja impedir violações de direitos humanos. Alguns dos que fazem este tipo de crítica, como a Argélia, afirmam que a R2P entra em confronto com a Carta das Nações Unidas.³ Outros que divergem da norma, como a Rússia e a China, exigem, de forma mais vaga, que a implementação da R2P respeite a integridade territorial dos Estados envolvidos. Ambas as acusações contradizem o entendimento internacionalista da soberania presente na R2P tal como o conhecemos hoje: soberania enquanto responsabilidade.

O terceiro tema, *aversão ao uso da força*, talvez seja o mais relevante para a RWP, pois enfatiza que a prevenção é sempre melhor que a cura. Ele também aborda questões remissivas da clássica teoria da guerra justa, caracterizada pelos princípios do último recurso, proporcionalidade, necessidade militar e distinção dos combatentes⁴. Se a interven-

seis temas de divergência com relação à R2P apontados pelos seus críticos. Estas categorias resultam da análise da oposição à R2P apresentada em declarações do governo, debates da ONU e transcrições de discursos oficiais desde 2005.

2 Para uma lista dos Estados que se opõem à R2P, com críticas demonstradas através de declarações oficiais, ver Quinton-Brown pp. 7-8. Um resumo das objeções temáticas organizado de acordo com cada Estado “dissidente” pode ser encontrado na p. 11.

3 A Argélia chegou inclusive a sugerir que a R2P era ilegítima nesse ponto. Ver Nações Unidas - Assembleia Geral (2005) pp. 7-10.

4 Os critérios mínimos aceitáveis e outros critérios de precaução mencionados no relatório original da “Responsabilidade de Proteger” de 2001 re-

ção militar é necessária, ela não deve, de modo algum, agravar as tensões no terreno e/ou causar mais danos aos civis do que foi autorizada a impedir. Esse tema reflete os sentimentos expressos pela presidente brasileira Dilma Rousseff ao fazer uma crítica similar em seu discurso de abertura na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2011⁵. Também é importante ressaltar que as guerras no Iraque e no Afeganistão são citadas com frequência como evidência do fracasso das intervenções⁶.

Ao fazer declarações no âmbito da *ideologia pós-colonial*, alguns Estados críticos da R2P tendem a aludir à era colonial para retirar o crédito do princípio, tachando-o de um instrumento do imperialismo. Esta categoria de objeção identifica um “déficit de confiança” provocado por casos passados de ocupação estrangeira⁷. Com base nesse entendimento, os críticos do pós-colonialismo retratam, de forma errônea, a R2P como um embate Norte versus Sul, ignorando o apoio claro à R2P por parte de Estados do Sul global como Ruanda, Quênia e outros⁸.

A ideia de que a intervenção só é legítima quando tem autoridade institucional serve de base para as críticas que apontam para a *falta de legitimidade do CSNU*. Nesse caso, Estados como Índia, Paquistão e Argélia afirmam que a autoridade institucional da R2P, o Conselho de Segurança, está perdendo legitimidade devido à sua composição anacrônica e ao poder de veto. A solução que pregam é a reforma da estrutura de afiliação para se tornar membro do órgão, estagnada no contexto pós-1945. Também vale mencionar a proposta do grupo S-5, que solicitou aos membros permanentes do Conselho de Segurança para não usarem seu poder de veto em casos de genocídio, crimes contra a humanidade e de graves violações ao direito internacional humanitário.⁹

A categoria final de críticas à R2P se refere à *capacidade de alerta antecipado* na ONU para garantir que as intervenções nunca mais sejam “insuficientes” ou ocorram “tarde demais”. Este tema é singular porque ilustra a vontade construtiva de implementar a R2P, apesar de ter sido enfatizado por Estados que tendem a se opor ao conceito. O Secretário-Geral Ban Ki-Moon, em seu segundo, terceiro e quarto relatórios sobre a Responsabilidade de Proteger, explicou melhor como seria o funcionamento de um possível sistema de alerta antecipado.¹⁰

fletem a teoria da guerra justa, embora ela esteja ausente do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005. Ver Evans e Sahnoun (2001), capítulo 4.

5 Em seu discurso de abertura do debate da 66a sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, a presidente declarou: “O mundo sofre hoje as dolorosas consequências de intervenções que agravaram conflitos existentes. Possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência e multiplicando o número de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; mas pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger.” Para ler a íntegra do discurso na ONU, ver Rousseff (2011).

6 A Coreia do Norte fez essa ressalva de forma contundente no debate da Assembleia Geral sobre a R2P. Ver Nações Unidas - Assembleia Geral (2009b), p. 18.

7 O Paquistão identificou este “déficit de confiança” entre defensores e oponentes da R2P no Diálogo Internacional da Assembleia Geral sobre o Papel de Arranjos Regionais e Sub-regionais na Implementação da Responsabilidade de Proteger. Ver Representante-Permanente do Paquistão nas Nações Unidas (2011).

8 A Venezuela fez a notória acusação, por exemplo, de que o crescente consenso sobre a R2P só foi alcançado por meio do “totalitarismo da mídia” ocidental, um processo usado por Estados neocoloniais para influenciar as cadeias internacionais de rádio e televisão e o lobby para produção de um consenso global. Ver Nações Unidas - Assembleia Geral (2009a), p. 24.

9 O grupo S5 (Small Five) é composto por: Suíça, Costa Rica, Jamaica, Jordânia, Liechtenstein e Cingapura. Ver Nações Unidas - Assembleia Geral (2012) 1-4.

10 Em março de 2006, uma lista preliminar de indicadores foi submetida à Comissão de Direitos Humanos na forma de um Relatório do Secretário-Geral sobre a Implementação do Plano de Ação de Cinco Pontos e Atividades do Assessor Especial do Secretário-Geral sobre a Prevenção do Genocídio. Ver Nações Unidas - ESC, 2006.

Se esses temas representam as objeções oficiais contra a R2P, será que a RWP poderia propor soluções a algumas dessas objeções? A resposta mais curta é sim, o que oferece uma importante explicação para a bem-sucedida recepção da RWP entre Estados que antes divergiam da R2P.

Como efeito mais notável, a RWP torna a R2P mais “digerível” para Estados que se alinham à crítica da politização e abuso crônicos do conceito. Embora seja impossível garantir que a R2P não sofrerá abusos em função de razões políticas - que vão além da proteção de civis -, é possível adotar algumas medidas para reduzir esses riscos. O principal argumento é que a RWP reduz o risco de abuso ao estipular que a intervenção tem que cumprir a rigor o mandato das resoluções do CSNU. Isso acarretaria a criação de mecanismos de supervisão para a interpretação e implementação da resolução. Portanto, a RWP tenta excluir mudanças de regime, a não ser que essas estejam endossadas com clareza na resolução.

Em outro nível, a RWP também trata da *aversão ao uso da força*. Ela reafirma que a prevenção é o pilar mais importante da R2P e destaca os pressupostos da teoria clássica da guerra justa, em particular seu segundo conjunto de critérios e o direito que rege a condução da guerra, *jus in bello*. Embora não seja uma novidade, pode-se defender a ideia de inserir o *jus in bello* na limitada definição da R2P, tal como prevista pelo Documento da Cúpula Mundial de 2005 - que, infelizmente, não faz menção ao direito que rege a conduta apropriada na guerra. Portanto, a RWP preenche uma importante lacuna da R2P referente aos diferentes entendimentos sobre a norma entre 2001 (Relatório da ICISS) e 2005. Este tema poderia ser melhor abordado se o Brasil apresentasse sugestões mais detalhadas sobre como implementar sistemas eficientes de alerta antecipado ou como consolidar a capacidade doméstica dos países para evitar crises.

Também é possível argumentar que a RWP lida, em parte, com a *crítica pós-colonial*, já que o termo foi cunhado por um país do Sul global. Além disso, seus dispositivos sobre limitações ao uso da força e sobre mecanismos de monitoramento e revisão limitam teoricamente a capacidade das grandes potências de explorarem países menores durante uma intervenção. Entretanto, a RWP não é suficiente para evitar a conotação histórica entre a R2P e o colonialismo. Este tema reflete uma posição ideológica profundamente enraizada, e adotada pelos que criticam a R2P, sendo um desafio refutar este argumento.

A RWP, portanto, lida com duas grandes críticas contra a R2P dentre as várias apontadas por seus oponentes desde o documento final da Cúpula Mundial em 2005. A RWP certamente não vai acabar de vez com essas críticas, mas propõe uma concepção revisada da implementação da R2P que leva em consideração essas objeções. Nesse sentido, fica evidente o porquê de potências emergentes como Rússia, China, Índia e África do Sul terem recebido bem, pelo menos parcialmente, a proposta do Brasil.¹¹

O que os seis temas apontados pelas vozes dissidentes da R2P não explicam, contudo, é a falta de receptividade da RWP por alguns Estados-membros da ONU, como os Estados Unidos, ainda não convencidos do mérito da proposta. Apesar de serem claros defensores da R2P, alguns governos ocidentais não apoiaram a RWP. Quais, então, são as preocupações desses oponentes da RWP? As declarações oficiais de países como Austrália, Alemanha, Estados Unidos, França e Holanda sugerem três principais preocupações:

11 Vários Estados tiveram uma reação positiva à proposta da RWP durante o diálogo interativo informal da Assembleia Geral sobre “Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response”, em Nova York, em 5 de setembro de 2012. Para a transcrição oficial e a não-oficial das declarações dos membros, ver International Coalition for the Responsibility to Protect (2012).

1. o sequenciamento cronológico e a subordinação política dos pilares da R2P;
2. a microgerenciamento da operação por parte do CSNU; e
3. a restrição à mudança de regime como meio para pôr fim ao conflito.

Esses Estados consideram suspeita a defesa da RWP de que é necessária uma linha rígida de subordinação política e sequenciamento cronológico dos pilares. Como a Alemanha destacou, a prática de tal medida pode entrar em conflito com a prontidão dos Estados-membros de empreender “respostas decisivas e oportunas”¹². Além disso, os Estados Unidos alegaram que a diplomacia nunca se esgota e pode ser trabalhada em conjunto com a coerção militar.¹³ Essa é uma explicação do porquê algumas autoridades ocidentais interpretarem a RWP como um “cavalo de Troia”, cuja intenção seria atrasar a intervenção. Vale a pena mencionar que a embaixadora brasileira Maria Luiza Viotti anunciou recentemente que o Brasil defende o sequenciamento “lógico”, e não a implementação de uma lista de controle arbitrária. Ainda assim, *policymakers* e pesquisadores fazem referência à proposta original brasileira da nota conceitual de 2011, que não foi atualizada de acordo com os recentes esclarecimentos prestados pelo país.

A segunda questão levantada é o receio de microadministração militar. Por exemplo, a RWP vai exigir que as forças de intervenção forneçam relatórios atualizados ao CSNU para garantir que essas operações estejam em conformidade com o mandato? O Brasil ainda precisa elaborar como seria, na prática, seu mecanismo de monitoramento e revisão, um ponto importante porém frágil de sua proposta. Como observa Gareth Evans, as potências incumbidas de realizar as intervenções não vão querer que suas operações militares sejam administradas por quem está tão distante do local do confronto (Evans, 2012).

A mudança de regime, por sua vez, corre o risco de se tornar o ponto de maior tensão com relação à RWP. A retórica a respeito da criação da RWP, citada muitas vezes em referência à Líbia, sugere que a implementação efetiva da proposta pode garantir que mudanças de regime nunca mais sejam realizadas por meio de intervenções. Para os Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, contudo, esse ponto vai contra a lógica da R2P. Afinal, em alguns cenários, a própria autoridade soberana pode massacrar de modo deliberado a sua população. Se o soberano é quem causa as violações de direitos humanos, por definição, implementar a R2P significaria pôr fim ao regime. No caso de Ruanda, por exemplo, será que a comunidade internacional poderia realmente confiar que um regime agressor/criminoso se absteria de cometer novas violações?

O Brasil também precisa refletir melhor sobre a questão da mudança de regime. Em vez de adotar uma postura absoluta sobre este aspecto, seria melhor se a comunidade internacional concordasse que a mudança de regime precisa ser considerada de forma individual, a cada caso. Isso leva à necessidade de um mecanismo para garantir que a derrubada de regimes somente ocorra quando a existência dos mesmos apresentar um risco de continuação das violações de direitos humanos.

Para concluir, a recepção internacional da proposta brasileira tem sido tanto positiva quanto negativa. A boa notícia para os proponentes da R2P é que a RWP pode aumentar a confiança na intervenção entre os críticos da R2P. Ela faz isso ao recorrer a duas das seis categorias apontados pelas vozes dissidentes da R2P. Entretanto, se o Brasil quer que a sua

12 Para a declaração completa da Alemanha, ver Representante-Permanente da Alemanha junto às Nações Unidas (2012).

13 Para a declaração oficial norte-americana, ver Missão dos Estados Unidos junto às Nações Unidas (2012).

nova ideia seja realmente adotada, precisará conquistar também o apoio dos céticos. Para obter o apoio dos Estados menos favoráveis à RWP, o Brasil precisará solucionar as preocupações referentes ao sequenciamento cronológica dos pilares, ao potencial de microgerenciamento das operações militares e às implicações da mudança de regime. Se isso for feito, a proposta brasileira terá um papel importante na ampliação e na consolidação do consenso global sobre a R2P. A RWP não é, como muitos acusaram, um “cavalo de Troia”. A proposta brasileira pode ser melhor considerada como um elemento de ligação entre os atuais defensores e os oponentes da R2P.

Referências

Evans, G. (2012) “From a Responsibility to Protect to a Responsibility While Protecting”, <www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-Protecting>.

Evans, G. e Sahnoun, M. (co-presidentes) (2001) “Relatório da Comissão sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) - A responsabilidade de proteger” Ottawa: International Development Research Center <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.

International Coalition for the Responsibility to Protect (2012) “Diálogo da Assembleia Geral sobre a Responsabilidade de Proteger Uma Resposta Decisiva e Oportuna”. <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4331-un-general-assembly-dialogue-on-the-report-of-the-secretary-general-on-the-responsibility-to-protect-timely-and-decisive-response>>.

Missão dos Estados Unidos nas Nações Unidas (2012) “Comentários dos Estados Unidos na Discussão Informal sobre a Responsabilidade ao Proteger”. <<http://usun.state.gov/briefing/statements/184487.htm>>.

Nações Unidas - AG (2005) “86 Sessão Plenária da 59 Sessão da Assembleia Geral ” A/59/PV.86, 6 de abril de 2005. <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/59/PV.86&Lang=E>>.

Nações Unidas - AG (2009a) “100 Sessão Plenária da 63ª Sessão da Assembleia Geral ” A/63/PV.100, 28 de julho de 2009. <[http://responsibilitytoprotect.org/100thPlenary\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/100thPlenary(1).pdf)>.

Nações Unidas - AG (2009a) “99 Sessão Plenária da 63ª Sessão da Assembleia Geral ” A/63/PV.99, 24 de julho de 2009. <[http://responsibilitytoprotect.org/Brazil\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Brazil(1).pdf)>.

Nações Unidas - AG (2012) “Aprimorando a Prestação de Contas, a Transparência e a Efetividade do Conselho de Segurança” A/66/L.42/Rev.2, 15 de maio de 2012. <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a%2066%20L42%20rev2.pdf>.

Nações Unidas - ESC (2006) “Relatório do Secretário-Geral sobre a implementação do Plano de Cinco Pontos e as atividades do Assessor Especial do Secretário-Geral na Prevenção de Genocídio (Juan Mendez)” <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/117/05/PDF/G0611705.pdf?OpenElement>>.

Nações Unidas (2005). “Documento Final da Cúpula Mundial” <www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398>.

Quinton-Brown, P. “Neutralizing Dissent: Brazil’s Responsibility While Protecting Proposal”, *Global Responsibility to Protect*. Em revisão.

Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (2011) “Carta de 9 de novembro de 2011 da Representante-Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, dirigida ao Secretário-Geral” <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.

Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (2012) “Declaração de H.E. Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti na Reunião da Assembleia Geral sobre a ‘Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response’”. <[http://responsibilitytoprotect.org/Brazil\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Brazil(1).pdf)>.

Representante-Permanente da Alemanha junto às Nações Unidas, (2012) “Observações do embaixador Peter Wittig, Representante-Permanente da Alemanha na ONU, na Discussão Informal sobre a Responsabilidade ao Proteger”. <www.globalr2p.org/media/files/germanyrwp.pdf>.

Representante-Permanente do Paquistão junto às Nações Unidas (2011) “Intervenção durante o Diálogo Interativo da Assembleia Geral sobre o ‘Papel de arranjos regionais e sub-regionais na implementação da Responsabilidade de Proteger’”. <<http://responsibilitytoprotect.org/Pakistan.pdf>>.

Rousseff, D. (2011) “Discurso na abertura do debate da 66ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas”. <www.un.int/brazil/speech/11d-Pr-Dilma-Rousseff-opening-of-the-66th-genernal-assembly.html>.

10. Implementando a Responsabilidade ao Proteger Após o Novo Relatório do Secretário-Geral Sobre a Responsabilidade de Proteger

Paula Wojcikiewicz Almeida

Introdução

A fórmula da Responsabilidade ao Proteger (RwP) foi proposta na Assembleia Geral da ONU pela presidente Dilma Rousseff em setembro de 2011 como resposta aos supostos excessos cometidos durante a implementação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) com relação à Líbia¹. Menos de um ano depois, diplomatas brasileiros demonstraram satisfação com a inclusão do conceito da RwP no último relatório do secretário-geral da ONU sobre a *Responsabilidade de Proteger*, emitido em 25 de julho de 2012. A previsão acerca da RwP demonstra que a iniciativa brasileira foi absorvida pela agenda da ONU e, em grande medida, acolhida positivamente pela comunidade internacional, apesar do desconforto inicial expresso por alguns Estados-membros².

É preciso avaliar, contudo, se a proposta brasileira representa uma real inovação, ou se tende a reproduzir fundamentos já instituídos no conceito da R2P, conforme inicialmente elaborado em 2001. A RwP deveria ser conside-



A Dra. Paula Wojcikiewicz Almeida tem doutorado em Direito Internacional e Europeu pela Universidade Paris I - Panthéon-Sorbonne e pela UERJ. É pesquisadora associada do Instituto de Pesquisa em Direito Internacional e Europeu da Sorbonne (IREDIÉS), e professora de Direito Internacional e de Direito da União Europeia na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, na qual é coordenadora o Módulo Europeu do Programa Jean Monnet, financiado pela Comissão Europeia e membro do Centro de Justiça e Sociedade.

¹ A Resolução 1973 foi originada em função de eventos que se propagaram pelo Oriente Médio e pelo Norte da África nos meses precedentes. A chamada Primavera Árabe começou na Tunísia em 3 de janeiro de 2011, quando um vendedor ambulante de verduras ateou fogo ao próprio corpo em protesto pelo confisco de sua carroça por uma policial. A ação desencadeou protestos em massa que se difundiram por toda região. Ver Williams (2011).

² A recepção da RwP nos Estados Unidos e em alguns países europeus foi negativa - eles insistem no sucesso da intervenção na Líbia e negam que a iniciativa tenha sido uma tentativa de atrasar ou obstruir uma intervenção necessária para impedir atrocidades em massa (Spektor, 2012; Stuenkel, 2012). Rousseff não conseguiu formar alianças de interesse do Brasil com outros países dos BRICS para promover a agenda da RwP. A China, a Rússia e a Índia não apoiaram a proposta brasileira, apesar da menor relutância destes países quanto à intervenção em outro Estado sob os auspícios do CSNU. Entretanto, o princípio da RwP repercutiu bem nos países do Sudeste Asiático e da África (*Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect - APC R2P*, 2012). Para detalhes, ver: The Economist (2011) e Klemmer (2012).

rada uma nova roupagem da R2P ou apenas uma importante medida no desenvolvimento da R2P? Este artigo destaca uma série de questões fundamentais relacionadas à fórmula da RWP, considerada uma importante contribuição do Brasil aos debates relacionados ao uso da força no âmbito da ONU. Dividido em duas partes, o artigo retoma os elementos centrais da RWP (I) antes de analisar os principais desafios que podem pôr em risco a sua implementação (II).

Os elementos centrais da RWP

O *concept paper* elaborado pelo Brasil em 2011 que circulou para discussão perante a ONU busca enfatizar a subordinação e rígida ordem cronológica dos três pilares da Responsabilidade de Proteger (R2P)³. No entanto, esta interpretação parece contrária à intenção do ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em seu relatório “Implementando a Responsabilidade de Proteger” de janeiro de 2009⁴, e foi bastante criticada porque poderia levar à inércia ou atraso, o que seria irresponsável⁵. Tais críticas fizeram com que os representantes diplomáticos brasileiros fossem mais cautelosos com as palavras, afirmando que os três pilares da R2P devem seguir uma sequência lógica, e não cronológica, baseada na prudência política e não em controles arbitrários.

Os diplomatas brasileiros visavam oferecer uma nova perspectiva sobre a R2P ao propor um conjunto de princípios, parâmetros e procedimentos fundamentais. O primeiro princípio e parâmetro previsto na proposta brasileira da RWP refere-se à prevenção, visto que o Secretário-Geral da ONU declarou 2012 como o “ano da prevenção”. Ora, a reformulação deste princípio apenas reitera os argumentos já discutidos no debate relativo à R2P desde 2001 e, posteriormente, enfatizados pelo secretário-geral da ONU em seu último relatório⁶. A proposta brasileira prioriza a prevenção dos quatro crimes e violações da R2P, mas o país não apresentou sugestões concretas sobre como reforçar tanto as capacidades do Estado como da ONU em matéria de prevenção.

Não se pode negar que o desenvolvimento da capacitação dos governos nacionais para proteger suas populações é um componente essencial na implementação dos três pilares da R2P. Assim, o Brasil poderia evoluir no debate acerca da importância de medidas preventivas, passando a tomar medidas concretas para implementar a R2P no nível nacional. De fato, os Estados-membros da ONU precisam estar preparados para agir a partir de uma perspectiva preventiva, baseada nos Capítulos VI e VII da Carta. O Brasil deveria, portanto, adotar a iniciativa Pontos Focais, lançada em setembro de 2010 pelo *Global Centre for the Responsibility to Protect*, em associação com os governos da Dinamarca e de Gana, que visa apoiar a cooperação internacional por meio da criação de uma rede formal⁷.

3 Ver ponto 6 do anexo em Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas (2011).

4 Em Nações Unidas (2009), o Secretário-Geral declarou que “não há uma sequência padrão a ser seguida de um pilar para outro, nem se presuppõe que um seja mais importante do que o outro. Como qualquer outra estrutura, a responsabilidade de proteger se baseia em dimensão, força e viabilidade iguais de cada um de seus pilares de sustentação” (p.2). E acrescenta: “todos os três devem estar prontos para serem utilizados a qualquer momento” (Item 12, p.9).

5 Ver Luck (2012), Evans (2012) e a *International Coalition for the Responsibility to Protect* (2012).

6 A Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês) já afirmava, em suas prioridades, que a prevenção é a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger e “deveria sempre se esgotar a opção da prevenção antes de se considerar a intervenção, devendo haver mais recursos e maior compromisso dedicados à prevenção”. O relatório afirmou que a responsabilidade de impedir e reagir “deveria sempre considerar medidas menos invasivas e coercitivas antes das mais intrusivas e coercitivas serem aplicadas”. De acordo com o documento, o princípio da precaução envolve as seguintes medidas: intenção correta, último recurso, meios proporcionais e prognóstico razoável (pp. XI e XII). Ver também a declaração de Megan Schmidt em *International Coalition for the Responsibility to Protect* (2012).

7 Esta iniciativa visa institucionalizar a R2P em nível nacional e construir uma rede de Pontos Focais para facilitar a coordenação em âmbito

Além do debate acerca da prevenção, que deveria permear toda ação realizada com base na R2P, a proposta brasileira poderia ser unificada em torno de três preocupações centrais: primeiro, a adoção de critérios para orientar o processo de tomada de decisão sobre o uso da força no CSNU; segundo, a adoção de critérios para orientar a implementação de resoluções autorizando o uso da força pelos Estados mandatários; e finalmente, a criação de um mecanismo de monitoramento e análise para a implementação das resoluções do CSNU por Estados-membros, a fim de garantir que o mandato seja devidamente cumprido⁸.

Os desafios da implementação da RWP

Com relação à primeira preocupação prevista na proposta brasileira da RWP - critérios para orientar o processo de tomada de decisão no CSNU - o Brasil tem enfatizado a particular importância de uma limitação jurídica, operacional e temporal à autorização para o uso da força pelo CSNU a fim de evitar ações *ultra vires*⁹.

No entanto, esses critérios não são novos: eles resultam do *Relatório sobre a Responsabilidade de Proteger* preparado pela ICISS em 2001¹⁰ e do Relatório do Secretário-Geral de 2005¹¹. Eles também resultam de uma interpretação da Carta das Nações Unidas, principalmente dos Artigos 40-42, que indicam que o CSNU deve ser orientado pelo princípio da proporcionalidade. Ainda assim, a Carta confere um poder discricionário ao Conselho com relação à proporcionalidade de suas medidas quanto aos objetivos visados¹². Este é um antigo debate, que antecede a responsabilidade de proteger, estando sempre em evidência em casos envolvendo a autorização para o uso da força¹³.

Os critérios propostos deveriam estar sujeitos a uma resolução vinculante do CSNU ou a uma resolução não vinculante da Assembleia Geral (AGNU)? Ou os critérios podem ser adotados na forma de orientações informais que o CSNU deveria levar em consideração ao tomar decisões para autorizar o uso da força de acordo com o Capítulo VII? É muito improvável que o CSNU ou a AGNU adotem critérios rigorosos por duas razões: uma é o discurso oficial sobre tais restrições, que supõe que cada situação que exige o uso da força é diferente e requer flexibilidade; a outra está relacionada às origens históricas do próprio CSNU, projetado pela Carta para ter poderes amplos e estar sujeito a poucas limitações expressas¹⁴. Além disso, uma abordagem não vinculante dificilmente seria efetiva para limitar a ação do CSNU com

internacional. Era preciso que os governos designassem um Ponto Focal nacional com relação à R2P e apoiassem a cooperação internacional referente a esta questão através da criação de uma rede formal. Para mais informações sobre a iniciativa dos Pontos Focais, ver *Global Centre for the Responsibility to Protect* (2012).

8 Ver Evans (2012)-1.

9 Ver ponto 5 do anexo Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas (2011).

10 Ver Evans e Sahnoun (2001).

11 Ver declaração de H.E. Gary Quinlan, embaixador e representante permanente da Austrália nas Nações Unidas, em *International Coalition for the Responsibility to Protect* (2012).

12 Krisch (2002).

13 Declaração de Gareth Evans, co-presidente do *Global Centre for the Responsibility to Protect*, em *International Coalition for the Responsibility to Protect* (2012).

14 Em virtude do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança desfruta de poderes bastante amplos como resposta ao fracasso do sistema de sanções da Liga das Nações. Após o fracasso da Liga, os Estados decidiram criar uma organização com vigorosos poderes coercitivos para conterem de imediato ameaças de guerra. O órgão central da organização teria autonomia e poder para alcançar o principal objetivo de manutenção da paz e deveria ter ampla liberdade de ação, como proposto na conferência de Dumbarton Oaks - ver "Artigo 43" e "Introdução ao Capítulo VII", em Frowein and Krisch (2002).

base no Capítulo VII. Como declarado pelo Secretário-Geral em seu último relatório, é preciso evitar modelos, pois cada situação é única.

A ausência de critérios para a tomada de decisão e para a elaboração das resoluções do CSNU tem implicações na interpretação de tais resoluções. De fato, a abertura e a falta de precisão das resoluções faz com que as mesmas sejam submetidas a diferentes interpretações. Além disso, a falta de um procedimento padrão para assegurar que as resoluções do CSNU sejam bem redigidas sob o ponto de vista jurídico produz um impacto direto em seu processo de interpretação¹⁵. Por essa razão, o uso de termos ambíguos deveria ser evitado - mesmo que tal ambiguidade seja intencional para manter flexibilidade e para se adaptar à discricionariedade dos Estados-membros¹⁶. Um exemplo disso é o uso da expressão “todos os meios necessários” quando da redação de resoluções do CSNU, que dificulta ainda mais a interpretação e o controle de quaisquer ações *ultra vires*. Para evitar ambiguidades, o CSNU poderia instituir *sunset clauses* (cláusulas prevendo a data final de vigência) e/ou limitações substanciais especificadas na resolução que autoriza o uso da força¹⁷.

No que concerne à adoção de determinados critérios para orientar a implementação de uma resolução autorizando o uso da força, o Brasil considerou que o uso da ação militar deve ser limitado de acordo com a letra e o com espírito do mandato concedido pelo CSNU ou pela AGNU. Além disso, o uso da força deve ser criterioso, proporcional¹⁸ e limitado aos objetivos estabelecidos pelo CSNU. A parte principal da proposta brasileira envolve a criação de mecanismos de monitoramento e análise para a implementação das resoluções do CSNU pelos Estados-membros. Esta medida visa assegurar a legitimidade de qualquer ação autorizada pelo Conselho ao permitir que os outros Estados-membros sejam informados e possam exercer controle sobre o mecanismo segundo o qual os mandatos são implementados na prática¹⁹.

Debates sobre a implementação são tão antigos quanto as Nações Unidas. No entanto, pode-se questionar como controlar as ações dos Estados de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU em casos envolvendo a R2P? A proposta do Brasil é vaga neste sentido. Para avaliar os possíveis excessos cometidos pelos Estados-membros incumbidos de executar um mandato do CSNU, é preciso analisar os termos da resolução em questão. Uma interpretação autêntica é efetuada pelo CSNU ou por um órgão autorizado pelo Conselho para tal²⁰. A Corte Internacional de Justiça (CIJ), como o principal órgão judicial da ONU, só pode realizar esta tarefa de forma indireta ou incidental, pois a Carta não permite

15 Como afirmado por Michael Wood, “a linguagem jurídica pode ser um tanto aleatória” (Wood, 1998).

16 Ver *Ibid*, pp.80-81. A União Europeia reconheceu que sua legislação deve ser redigida com termos claros, inequívocos e coerentes e ao se elaborar as versões preliminares dos documentos e seus layouts devem ser aplicados princípios uniformes. Para formular melhor sua legislação, em 8 de junho de 1993, o Conselho adotou uma resolução sobre a qualidade da elaboração de projetos legislativos e em 16 de janeiro de 1996 a Comissão adotou a orientação geral para a legislação.

17 Esta proposta foi apresentada por Alex Bellamy durante a mesa redonda co-organizada pela FGV, pela Stanley Foundation e o Global Centre for the Responsibility to Protect, intitulado “Responsabilidade de Proteger: What’s next?”, Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2012.

18 Embora a proporcionalidade tenha sido incluída no relatório da ICISS, sua aplicação não foi muito discutida em público, por medo de arriscar o frágil consenso alcançado em 2001 relativo à R2P. De acordo com Louise Arbour, o CSNU não é exatamente ideal para a delicada aplicação de um teste de proporcionalidade muito complexo, o que é realizado há anos nos tribunais (Arbour, 2012). Ver também Evans (2012).

19 Declaração de Gareth Evans na International Coalition for the Responsibility to Protect (2012).

20 Como observado pela Corte Permanente de Justiça Internacional (CPIJ), “é um princípio instituído que o direito de conceder interpretação oficial a uma norma jurídica pertence somente ao indivíduo ou ao órgão com o poder de modificá-la ou suprimi-la” (Nações Unidas - CIJ, 1962 e Corte Permanente de Justiça Internacional, 1923).

revisões automáticas da decisão do Conselho²¹. Foram feitas várias tentativas no sentido de identificar as normas aplicáveis para a interpretação das resoluções do CSNU, expressas, sobretudo no Parecer Consultivo da CIJ com relação à Namíbia de 21 de junho de 1971²², discutindo-se igualmente a aplicabilidade e relevância dos critérios instituídos pelos artigos 31 e 32 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados com relação aos atos adotados pelo CSNU²³.

Em todo o caso, as resoluções do Capítulo VII deveriam ser, em geral, interpretadas de forma restrita²⁴, além de incluir a previsão de um mecanismo de monitoramento e revisão capaz de avaliar qualquer ação *ultra vires* no caso concreto. Os mecanismos existentes no CSNU poderiam ser aprimorados para proporcionar informações detalhadas sobre eventuais ações militares empreendidas no terreno por operações multinacionais ou Estados autorizados. Especificamente, o Conselho poderia solicitar expressamente um relatório desses Estados ou organizações regionais que buscam implementar os mandatos sob o Capítulo VII em situações envolvendo a R2P²⁵.

Em primeiro lugar, contudo, parece que tal mecanismo poderia ser usado para desencorajar os Estados de implementarem os mandatos do CSNU com base na R2P. Segundo, duplos padrões deveriam ser evitados, ou seja, evitar regras mais restritivas para o uso da força em situações de R2P quando comparadas àquelas aplicáveis em outras situações que requerem o uso da força em geral. Finalmente, toda tentativa de controlar a implementação dos mandatos do CSNU por outras organizações ou coalizões será difícil por conta das razões exaustivamente debatidas pela doutrina²⁶. Os Estados não disponibilizavam contingentes militares que ficassem à disposição do Conselho. Como a ONU não possuía a capacidade de exercer a ação militar coercitiva prevista no Artigo 42, uma interpretação finalista levou a um sistema de substituição nos anos 1990. A ação foi então descentralizada, expondo a ONU a interesses e pautas nacionais.

Esta realidade mostra que qualquer expectativa no sentido de monitorar ações descentralizadas de Estados-membros deveria ser limitada na prática. Se existem limites gerais para a delegação dos poderes previstos no Capítulo VII, como uma definição precisa do escopo dos poderes delegados e uma supervisão efetiva de sua implementação pelo órgão que confere a delegação²⁷, tais limitações podem não se aplicar na prática a operações autorizadas pelo CSNU²⁸. De fato, o CSNU às vezes limita-se a autorizar o uso da força em termos amplos e imprecisos, como ficou aparente logo

21 O CSNU não foi concebido como *legibus solutus* ou seja, não precisa obedecer às leis, como sustenta o Tribunal de Segunda Instância do Tribunal Penal Internacional da ONU para a Iugoslávia (ICTY, na sigla em inglês) no *processo Tádíc* (Nações Unidas - ICTY, 1995). Ver Alvarez J. E., (1996); Cronin-Furman K. R. (2006) e Orakhelashvili A. (2007).

22 A CIJ enfatiza que se deve considerar “os termos da resolução a ser interpretada, as discussões que levaram a ela, as provisões da Carta invocadas e, em geral, todas as circunstâncias que poderiam ajudar a determinar as consequências jurídicas da resolução do Conselho de Segurança” (Nações Unidas - CIJ, 1971).

23 Ver Wood (1998) e Papastavridis, (2007).

24 Krisch (2002) e Papastavridis, op. cit., p. 107.

25 Esta proposta foi apresentada por Alex Bellamy durante a mesa redonda co-organizada pela FGV, pela Stanley Foundation e o Global Centre for the Responsibility to Protect, intitulado “Responsibility to Protect: What’s next?”, Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2012.

26 Como indicado por Robert Kolb, “a escolha entre a inação completa e a ação imperfeita foi tomada” (Kolb, 2010).

27 De acordo com Nico Kirsch, “limites maiores sobre a delegação de poderes não estão expressamente dispostos na Carta, mas podem ser inferidos dos princípios gerais e do objeto e propósito da autoridade da delegação do Conselho de Segurança” (Krisch 2002, op. cit., p. 713). Segundo o Artigo 53, a organização regional autorizada a usar a força militar em nome da ONU deve submeter informações completas ao CSNU. A mesma obrigação se aplica aos países com autorização para agir seja individualmente, seja por meio de coalizões.

28 Ver “Comentário sobre o Artigo 42” em Frowein and Krisch (2002).

após a Segunda Guerra do Golfo²⁹. Apenas recentemente é que o Conselho optou por definições mais precisas dos objetivos das operações, definindo limites de duração e exigindo relatórios de prestação de contas³⁰.

Conclusão

Em conclusão, a proposta do Brasil já provocou profícuo debate na ONU. Tal fato demonstrou que as preocupações expressas por outros Estados-membros devem ser levadas em consideração no futuro, conforme reconhecido pelo Secretário-Geral em seu último relatório. O país continuou a discutir a RWP em diversas ocasiões e aproveitou essas oportunidades para enfatizar o que tem sido considerado como sua maior contribuição aos debates no âmbito da ONU³¹.

Embora a iniciativa do Brasil foi introduzida na agenda da ONU, tendo sido incluída no último relatório do Secretário-Geral de julho de 2012³², algumas questões fundamentais relativas à sua implementação permanecem sem resposta: como determinar critérios para limitar a ação do CSNU na ausência de um mecanismo para controlar a legalidade de suas resoluções? Como controlar o uso da força pelos Estados autorizados por resoluções do CSNU? Qual será a autoridade competente para monitorar tais Estados? Como ela será constituída e qual será a efetividade de suas decisões? Mesmo se os mecanismos de monitoramento já existentes fossem expandidos, eles ainda ficariam sujeitos à boa vontade do Conselho.

Como reconhecido pelo Secretário-Geral em seu último relatório, o aprimoramento do processo de tomada de decisão e do processo de monitoramento acerca da implementação são catalisadores úteis para uma discussão mais aprofundada. Como evoluir no debate? Como traduzir palavras em ações concretas? A solução não é simples e os diplomatas brasileiros já deixaram claro que a intenção do país não é aprofundar o desenvolvimento dos mecanismos práticos que deveriam ser instituídos. A RWP enfrenta, portanto, os mesmos desafios estruturais da R2P, que colocam em risco a sua implementação.

Referências

Alvarez, J. E., (1996). "Judging the Security Council", *The American Journal of International Law* (90) 1.

Arbour, L. (2012). "R2P as a Tool — Identifying Past and Potential Added Value" in the conference "Responsibility to Protect: the next decade." The Stanley Foundation. <http://fora.tv/2012/01/18/R2P_as_a_Tool__Identifying_Past_and_Potential_Value>.

Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect (APC R2P) (2012). "Regional Capacity to Protect, Prevent and Response: UN-Asia Pacific Strategy and Coordination" <www.r2pasiapacific.org/documents/Conference%20Outcome%20Document%206%20June%202012.pdf>.

Bellamy, A. J.; Reike, R. (2011). "The Responsibility to Protect and International Law", in Bellamy A. J., Davies S. E., Glanville L. (ed.), "The Responsibility to Protect and International Law." Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

29 Ver Nações Unidas - CSNU (1990).

30 Ver, por exemplo, Nações Unidas - CSNU (1996); Nações Unidas - CSNU (1997); Nações Unidas - CSNU (1999).

31 Ver Viotti (2012); declaração do embaixador Antônio de Aguiar Patriota, na International Coalition for the Responsibility to Protect (2012) e Evans (2012)-2.

32 Nações Unidas - CSNU (2012).

- Bellamy, A. (2010). "The Responsibility to Protect: Five Years On", *Ethics and International Affairs* (24) 2.
- Bellamy, A. e Drummond, C. (2011). "The Responsibility to Protect in Southeast Asia: between Non-Interference and Sovereignty as Responsibility." *The Pacific Review* (24)2.
- Bellamy, A. (2012). "Stopping genocide and mass atrocities - the problem of regime change", *Protection Gateway*, July 6th 2012.
- Corte Permanente de Justiça Internacional (1923). "Jaworzina Advisory Opinion" of 6 December 1923, PCIJ Series B, No. 8. <www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_08/Jaworzina_Avis_consultatif.pdf>.
- Cronin-Furman, K. R. (2006). "The International Court of Justice and the United Nations Security Council: Rethinking a Complicated Relationship", *Columbia Law Review* (106) 2.
- Deng, F. M. (2011). "Divided Nations and the Challenges of Protection", *Global Responsibility to Protect* (3).
- Evans, G. e Sahnoun, M. (Co-Chairs), (2001) "Report of the Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) - The responsibility to protect." Ottawa: International Development Research Center <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.
- Evans, G. (2012a). "The Responsibility to Protect (R2P) - From ICISS to today" in the conference "Responsibility to Protect: the next decade." The Stanley Foundation. <http://fora.tv/2012/01/18/The_Responsibility_to_Protect_R2P__From_ICISS_to_Today#Preventing_Genocide_by_Understanding_Diversity>.
- Evans, G. (2012b). "Responsibility While Protecting." *Project Syndicate*, 27 January, 2012. <www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting>.
- Evans, G. (2012c). "Opening Presentation to Human Rights Council Side Event sponsored by Australia, Hungary, Nigeria, Thailand, and Uruguay: The Role of the Human Rights Council in Implementing the Responsibility to Protect." Palais des Nations, Geneva, June 19th, 2012. <www.gevans.org/speeches/speech473.html>.
- Foley, C. (2012). 'Welcome to Brazil's version of 'responsibility to protect'', *Guardian* on 10 April 2012. <www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2012/apr/10/diplomacy-brazilian-style>.
- Frowein, J. A. e Krisch, N. (2002). "Commentary on Article 42" and "Commentary on Article 43" in Simma, B. et al. (eds.) (2002), "The Charter of the United Nations: A Commentary." Oxford: Oxford University Press.
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2012). "National R2P Focal Points Recommendations." <www.globalr2p.org/media/files/recommendations_r2p_national_focal_points.pdf>.
- International Coalition for the Responsibility to Protect (2012). "Statements made at the Informal Discussion at the United Nations on the "Responsibility while protecting"." New York, February 21st, 2012. <www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>.
- Klemmer, B. (2012). "The Responsibility to Protect, Views from South Africa, Brazil, India and Germany". <www.kas.de/wf/doc/kas_31398-1522-2-30.pdf?120621123952>.
- Kolb (2010). "An Introduction to the Law of the United Nations." Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Krisch, N. (2002). "Introduction to Chapter VII" in Simma, B. et al. (eds.) (2002), "The Charter of the United Nations: A Commentary." Oxford: Oxford University Press.

Luck, E. C. (2012). "R2P as a Tool — Identifying Past and Potential Added Value" in the conference "Responsibility to Protect: the next decade." The Stanley Foundation. <http://fora.tv/2012/01/18/R2P_as_a_Tool__Identifying_Past_and_Potential_Value>.

Orakhelashvili, A. (2007). "The Acts of the Security Council: Meaning and Standards of Review" in "Max Planck Yearbook of United Nations Law - Volume 11" (2007).

Papastavridis, E. (2007). "Interpretation of Security Council Resolutions under Chapter VII in the Aftermath of the Iraqi Crisis", *International and Comparative Law Quarterly* (56).

Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas (2011). "Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General" <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.

Spektor, M. (2012). "Humanitarian Interventionism Brazilian Style?" *Americas Quarterly*, Summer 2012. <<http://www.americas-quarterly.org/humanitarian-interventionism-brazilian-style>>.

Stuenkel, O. (2012). "BRICS and the 'Responsibility while Protecting' concept", *The Hindu*, March 12th 2012. <www.thehindu.com/opinion/op-ed/article2985190.ece>.

The Economist (2011). "The Libyan dilemma", *The Economist*, September 10th, 2011. <www.economist.com/node/21528664>.

Nações Unidas (2009). "Implementing the responsibility to protect." <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677>.

Nações Unidas - CIJ (1962). "Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962." <www.icj-cij.org/docket/files/49/5259.pdf>.

Nações Unidas - CIJ (1971). "Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding SC Resolution 276 (1970)."

Nações Unidas - ICTY (1995). "Prosecutor v. Tadić, Case No. IT-94-1, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction." 1 October, 1995. <www.icty.org/x/cases/tadic/tjug/en/tad-ts70507JT2-e.pdf>.

Nações Unidas - CSNU (1990). "Resolution 678 (1990)." <www.fas.org/news/un/iraq/sres/sres0678.htm>.

Nações Unidas - CSNU (1996). "Security Council resolution 1080 (1996) on the situation in the Great Lakes region, U.N. Doc. S/RES/1080 (1996)." <www1.umn.edu/humanrts/resolutions/SC96/1080SC96.html>.

Nações Unidas - CSNU (1997). "Resolution 1101 (1997)" <www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f16e64.html>.

Nações Unidas - CSNU (1999). "Resolution 1244 (1999)" <www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm>.

Nações Unidas - CSNU (2012). "Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response" (A/66/874) July 25th, 2012. <[www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf)>.

Viotti, M. L. R. (2012). "R2P as a Tool — Identifying Past and Potential Added Value" in the conference "Responsibility to Protect: the next decade." The Stanley Foundation. <http://fora.tv/2012/01/18/R2P_in_2022>.

Williams, P.D. (2011). "The Road to Humanitarian War in Libya", *Global Responsibility to Protect* (3).

Wood, M. C., (1998). "The Interpretation of Security Council Resolutions", in Bogdandy A., Wolfrum R., Philipp C. E. (eds.) (1998). "Max Planck Yearbook of United Nations Law - Volume 2". <www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/wood_2.pdf>.

11. Evoluções previsíveis, compromissos normativos e suas implicações para a participação dos países da América do Sul nas operações de manutenção e consolidação da paz

Antonio Jorge Ramalho¹

Este artigo descreve o argumento de que a evolução das questões políticas globais vai exigir estruturas (modelos) mais efetivas, flexíveis e legítimas para lidarem com as intervenções internacionais, visando a proteção básica dos direitos humanos. Ele também destaca eventos recentes na América do Sul que podem ajudar a orientar (inspirar) esta nova estrutura. As implicações para o preparo da capacidade civil de operar sob tais condições complexas são óbvias. Espero que este artigo seja útil por propor argumentos que podem melhorar nosso diálogo sobre a necessidade de se consolidar sinergias entre a segurança e o desenvolvimento.

Três principais fatores apontam para uma situação essencialmente nova na política global que afeta as operações de manutenção da paz:

1. a redistribuição do poder a favor de indivíduos e grupos organizados;
2. a interdependência cada vez maior de economias e sociedades, que necessitam de uma governança global legítima e efetiva, em particular devido a percepções crescentes de escassez; e
3. a progressiva consolidação de preocupações normativas com os direitos humanos fundamentais, que impõe sérios dilemas políticos aos governos.

A seguir serão discutidas essas tendências, que se entremeiam e influenciam mutuamente. Por fim, o argumento ilustra a preocupação de promover



O **Dr. Antônio Jorge Ramalho** é professor de Relações Internacionais na Universidade de Brasília e consultor especial do Ministério da Defesa. É doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Syracuse e em Ciência Política pelo IUPERJ. Sua carreira profissional inclui experiências no Ministério das Relações Exteriores e da Educação, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Pesquisa temas na área de segurança internacional, defesa nacional e operações de manutenção da paz.

¹ Ressalva: o autor é o único responsável pelos argumentos deste artigo, que podem não coincidir com as posições oficiais do governo brasileiro. Agradeço à CAPES pelo apoio ao Projeto *O Brasil em missões de paz: inserção internacional, equipes integradas e ação no Haiti*, do qual esta pesquisa faz parte.

alianças permanentes entre as iniciativas de segurança e desenvolvimento com uma breve discussão sobre a participação dos países sul-americanos nas operações de manutenção da paz.

A redistribuição de poder a favor de indivíduos e grupos organizados

O abismo entre as expectativas dos cidadãos com relação a seu futuro e a capacidade de seus líderes de concretizá-las é certamente um dos mais complexos desafios políticos à paz internacional e à segurança regional. As revoltas da Primavera Árabe, os protestos na Europa, as desordens na Ásia, as guerras civis na África, o conflito violento em Gaza, todo esse distúrbio tem múltiplas causas e serve a propósitos de diversas organizações políticas. O único aspecto que elas têm em comum é certo grau de condições socioeconômicas. O que é pior, o aumento da população global nos próximos anos irá elevar ainda mais os preços dos alimentos e da energia, criando novas tensões sociopolíticas.²

Como sabemos, a escassez sempre esteve presente, mas somente poucos têm consciência dela e de sua dimensão. Isto mudou. Atualmente é muito fácil e barato ter acesso a fontes de informação e a dados sobre as atuais tendências mundiais. Os governos podem tentar censurar os cidadãos e manipular as narrativas sobre as causas básicas das dificuldades atuais, mas essas maquinações têm menos eficácia nos dias de hoje. Como a informação é abundante e barata, mais cedo ou mais tarde a população entende que suas necessidades básicas não são satisfeitas e exige mudanças políticas. Se nada acontece, o povo se revolta. Nesse caso, as expectativas se acentuam. Os cidadãos passam a exigir melhores condições, serviços públicos decentes e uma conduta política apropriada. Na medida em que as sociedades se democratizam, ou pelo menos adquirem maior consciência de sua condição, a necessidade de redistribuir a riqueza se torna urgente e mais evidente. A necessidade de reconciliar o crescimento econômico com uma noção de justiça para conquistar a estabilidade política é um conselho que não é novo, mas soa mais contemporâneo do que nunca: “Quando as democracias não têm classe média e os pobres são mais numerosos, o resultado é o tumulto e a rápida ruína” (Aristóteles, 1962).

Em suma, estamos lidando com um alvo móvel, em contínua expansão. E este alvo se expande em essência e natureza. As pessoas querem mais do que segurança e bem-estar; e querem o mesmo para sua prole. Elas analisam a atual situação em comparação não só com o passado, mas também com condições observadas em outros lugares (Friedman, 2005). A política da mudança existe, porém faltam instituições para suprir às demandas populares. Como resultado, a sensação de injustiça leva ao descontentamento. Como Hinde ressalta, “Precisamos de uma moralidade que não dependa de uma força transcendente externa. (...) Isso significa na prática uma nova perspectiva sobre o mundo no qual a moralidade tenha um status maior do que no momento, e onde os indivíduos considerem que seu dever é manter suas normas e valores” (Hinde, 2011). Este processo se tornou global. Há uma geração, poucos viajavam pelo mundo e relativamente pouca informação sobre padrões de vida estrangeiros circulava entre as sociedades. Isso mudou de forma dramática e a tendência de longo prazo aponta para um acesso ainda maior e mais barato à informação. Em consequência, como ficou evidente na África do Norte, a população tem mais poder em relação a seus governantes, uma tendência que James Rosenau documentou no final da Guerra Fria (Rosenau, 1990).

2 Essas tendências de longo prazo aparecem em tabelas e gráficos do Relatório de Monitoramento Global, informe feito pelo Banco Mundial (GMR, na sigla em inglês) e nos documentos de estudo de cenário preparados pelo Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia em 2011, chamado *Citizens in an Interconnected and polycentric world*, e pelo Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos em 2012, chamado “Global Trends 2030: Alternative Worlds”.

Lidando com a maior interdependência

Na geração passada ainda não estava claro, em países menos desenvolvidos, em que medida os padrões de vida retratados nos filmes americanos e europeus eram reais ou possíveis. Atualmente, essa informação está disponível para milhões de cidadãos em todo mundo. Mesmo em países cujos governos têm se mostrado sistematicamente eficazes em reprimir movimentos sociais, tais como a China, o Egito, a Síria e a Rússia, também ocorrem revoltas. Líderes exímios (habilitados) já entenderam que sua sobrevivência depende da promoção do crescimento econômico e da coesão social. Entretanto, esses recursos são limitados. Crescentes desigualdades, corrupção e fracassos em se criar oportunidades econômicas de maneira efetiva impõem desafios permanentes aos líderes, que não conseguem mais resolver dilemas políticos apropriando-se das próximas gerações ou transferindo a responsabilidade por ineficiências estruturais.

Como o acesso à educação aumentou, os políticos enfrentam maior dificuldade para convencer as sociedades de que seus problemas nacionais resultam principalmente de condutas (ou intenções) perversas de outros países. Isto pode explicar, em parte, por que as guerras têm diminuído nos últimos anos, mas não os níveis de violência doméstica (Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI, 2012). Como as economias se tornaram mais interdependentes, as sociedades entendem que seus futuros estão entrelaçados, para o bem ou para o mal³.

A interdependência cresceu dentro das estruturas de governança criadas durante a Guerra Fria, que favoreciam a expansão do modelo liberal e a criação de um aparato relativamente sólido para o crescimento econômico global (Ruggie, 1982). No entanto, no final da Guerra Fria, ficou claro que o livre comércio sozinho não é capaz de sustentar indefinidamente o crescimento econômico. Também ficou evidente que o crescimento econômico não era suficiente. As sociedades exigem outros benefícios básicos, conforme demonstrado em sucessivas conferências da ONU, e simbolizado no programa dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Ao mesmo tempo em que os ODMs respondem a tais demandas, eles promovem esses objetivos e universalizam a plataforma do desenvolvimento. O fato de alguns destes objetivos terem sido alcançados antes do programado demonstra a sua importância política (Banco Mundial, 2012). No entanto, 2015 está próximo e, apesar das pressões sociais, não está claro se eles serão substituídos pelas metas de desenvolvimento sustentável (ou alguma outra iteração) recém-propostas na Conferência Rio +20, em 2012.

Até o momento, o que está evidente é a falta de uma governança legítima em uma comunidade mundial extremamente interdependente e tensa. A crise econômica mostrou os limites de políticas fiscais expansionistas, dívidas públicas e soluções propensas à austeridade. Aparentemente, o único bode expiatório político seria a inovação, pois os custos ambientais e inter-geracionais - tradicionalmente usados para aliviar tensões - já são altos demais. Talvez este processo não seja novo, mas certamente ele nunca foi tão rápido e intrincado. E as respostas políticas apropriadas nunca foram tão complexas e difíceis de elaborar e implementar.

Maior preocupação com os direitos humanos impõe dilemas políticos aos governos da América do Sul

Quais as implicações da ordem global em transformação para os interesses e responsabilidades dos países sul-americanos? Que papel consideram assumir neste contexto? Existe um consenso sobre as normas e conceitos atuais ou

3 Shapiro e Alker publicaram, em 1996, uma das primeiras (e mais reflexivas) coleções de ensaios sobre os limites dos governos de imporem a autoridade enquanto ajustam demandas domésticas a parâmetros criados em um espaço político internacional novo e mais complexo.

uma norma emergente da região? As respostas a essas questões não estão claras, mas vale a pena explorá-las.

Os países da América do Sul têm participado das operações de manutenção da paz desde os anos 1950. Apesar de não ser uma novidade para Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai, estes Estados demonstraram grande entusiasmo com a manutenção da paz nos anos 1990, por diferentes razões. Em seus processos de democratização, foi interessante para alguns deles deslocar o interesse militar para o exterior, oferecendo uma missão nobre e financeiramente atraente, que poderia manter as forças armadas ocupadas enquanto suas elites buscavam consolidar práticas e instituições democráticas em seus países. As operações de manutenção da paz também ajudaram a financiar a aquisição de equipamentos de defesa e o treinamento de militares, enquanto permitiam a exibição de suas bandeiras nacionais, com pouco risco de combate real.

Também é importante ter em mente o contexto mais amplo no qual ocorreram esses engajamentos entusiásticos. De início, pode-se considerar que se mantém a tradicional divisão entre países do sul que contribuem com tropas (TCCs, na sigla em inglês) e países do norte que contribuem financeiramente (FCCs, na sigla em inglês). Enquanto os 10 maiores contribuintes para as operações de manutenção da paz da ONU são responsáveis por 81% do orçamento de US\$ 7,84 bilhões entre 2011-2012 (Nações Unidas - DPKO, 2012), os 10 principais TCCs forneceram mais de 59% das tropas desdobradas no local (Nações Unidas - DPKO, 2012-1). E entre esses não há nenhum sul-americano: em conjunto, a região responde por 7% das tropas de manutenção da paz, com uma modesta contribuição financeira para o orçamento da ONU para este fim (Ibid.).⁴

Apesar de suas contribuições aos debates durante as negociações C-34 e no Conselho de Segurança da ONU, os países sul-americanos são dificilmente atores centrais quando se trata de operações de manutenção da paz. Talvez o exemplo mais notável dos espaços nos quais eles buscam aumentar a sua influência seja a recente iniciativa do Brasil de refletir sobre as condições que deveriam orientar as intervenções com base nos conceitos de “Responsabilidade de Proteger” e “Proteção de Civis”. Sem dúvida, a ideia de implementar condições mais claras para as intervenções, argumentada na nota conceitual sobre a “Responsabilidade ao Proteger” (Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas, 2011), já chamou a atenção de especialistas e passou a influenciar algumas discussões diplomáticas sobre a questão.

Apesar da pequena contribuição financeira e de tropas, os países sul-americanos partem do princípio de que têm voz sobre o assunto. Isto não ocorre somente porque eles adotam visões políticas semelhantes, apesar das motivações particulares de cada país de participar de uma determinada operação de manutenção da paz, mas também por causa de seu engajamento robusto no Haiti desde 2004. Analistas e especialistas da área deram grande importância ao Haiti, mas dedicaram menos atenção à capacidade dos países da América Latina de evitar o surgimento de revoltas que justifiquem uma operação de manutenção da paz, muito menos a promoção da inclusão social e a preservação do crescimento econômico. Como foram vítimas de intervenções no passado, os Estados sul-americanos tendem a se engajar - ou condenar - intervenções internacionais em geral com base em argumentos políticos similares. Eles são a favor de operações de manutenção da paz autorizadas pela ONU e se concentram cada vez mais em fortalecer a UNASUL, o que pode influenciar seu envolvimento no futuro próximo.⁵

4 Os países sul-americanos ocupam da 12ª posição (o Brasil, com 2.227 tropas) à 90ª posição (Colômbia, com 25 tropas), de acordo com a mesma fonte.

5 Além do Haiti, a reação comum aos eventos no Paraguai tem demonstrado um enorme grau de coerência política, assim como as iniciativas coordenadas para se lidar com a Venezuela. A Argentina e o Chile já têm uma brigada conjunta para engajar em operações de manutenção da paz

Talvez os países sul-americanos tenham atitudes inovadoras com relação às operações de manutenção da paz porque, ao enfrentarem adaptações internas, eles adquiriram um profundo e autêntico entendimento dos desafios fora de sua vizinhança. Muitos Estados reconhecem a importância não só de promover a estabilidade, mas também de resolver as necessidades socioeconômicas e injustiças em cenários institucionais que estão longe de serem propícios ao crescimento econômico ou à governança democrática. Esta não é uma tentativa fácil, como demonstram Acemoglu e Robinson (Acemoglu e Robinson, 2012). Quando mudanças sociais duradouras e positivas ocorrem, elas tendem a evoluir a partir de dentro, como um processo endógeno. No entanto, hoje em dia, muitos parâmetros, normas e, em alguns casos, instituições se impõem a partir de fora. O fato de os países da América do Sul terem uma experiência comum, cooperando em uma base horizontal, ajuda a distinguir sua abordagem de “modelos genéricos que se aplicam a todos os casos”, promovidos anteriormente por organizações internacionais e operações de manutenção da paz.

Não é possível avaliar esta contribuição sem compreender as peculiaridades da América do Sul como região. A ideia de uma comunidade sub-regional, comprometida com valores e objetivos específicos, influencia em parte o engajamento destes países nas operações de manutenção da paz. Especialistas e acadêmicos sul-americanos tendem a conceituar a América do Sul como região de maior coesão e percepção de identidade do que os analistas estrangeiros, que pensam muitas vezes em termos de América Latina ou Ibero-América. Associados em geral a discursos neocoloniais, tais conceitos simplificam demais uma realidade complexa e minimizam nuances inerentes em cada sub-região das Américas. Eles também ignoram os altos níveis de solidariedade informal que predominam entre os governos, em particular com relação a ameaças comuns tais como tráfico de drogas e seres humanos.⁶

Por exemplo, as dinâmicas observadas no Caribe, em Cuba e no Haiti, são relativamente homogêneas, mas diferem de forma radical daquelas predominantes nas Américas Central ou do Sul. Até mesmo na América do Sul, a evolução política nos países dos Andes difere de modo significativo daquela do Cone Sul. Entre outras razões, é importante diferenciar essas sub-regiões porque seus processos se influenciam mutuamente. Conforme ilustra a participação conjunta de países sul-americanos na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), essas nações aprimoram sua identidade comum ao operarem em conjunto no Haiti, em particular dentro da estrutura de 2x9. Eles trocam informações e evitam redundâncias, economizando e reduzindo oportunidades de corrupção e má gestão. Eles organizam iniciativas comuns em situações de crise, mas mantêm seus projetos nacionais, servindo a interesses bilaterais. Além disso, eles também articulam posições em outros foros políticos ao mesmo tempo em que fortalecem a ONU e, quando há comportamentos reativos, também a OEA - o que explica, entre outras conquistas, a reinserção ativa do Haiti na comunidade internacional de maneira geral.

As últimas duas décadas na América do Sul testemunharam importantes melhorias em termos sociopolíticos e econômicos. A região inteira se tornou mais democrática, embora as instituições em cada país tenham relativas diferenças de força e transparência. Por toda a região, foram realizados importantes projetos para reduzir as desigualdades sociais e para aumentar a participação política, incluindo a dos povos nativos, que nunca estiveram presentes de forma efetiva na

e centros de treinamento na região compartilham técnicas de preparação e doutrinas, visando criar uma abordagem comum ao assunto.

⁶ Lima e Coutinho (2007) e Faria e Barão (2012), entre outros, explicam a integração a partir do ponto de vista de cada país na América do Sul e no Mercosul. Morais (2007) resume a lógica inerente nos projetos da Iniciativa de Integração da Infraestrutura na América do Sul (IIRSA), que envolve 12 Estados sul-americanos (todo continente, exceto a Guiana) em 510 projetos orçados em US\$ 74,5 bilhões. Periodicamente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) segue a implementação de projetos listados no Plano de Ação Estratégica (2012) definido pelo Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento, com trabalhos como Antunes' (2007).

vida política de seus países. O Equador e a Bolívia ilustram esse movimento com mais destaque, mas isso também pode ser visto na Venezuela, Peru, Colômbia e Brasil. Apesar das óbvias diferenças ideológicas nas propostas de articular o processo de integração dos países sul-americanos, alcançou-se um consenso na UNASUL, que gradualmente provê estabilidade política para sustentar o crescimento econômico e a inclusão social no longo prazo.⁷

Deste peculiar ponto de vista geopolítico, e em comparação a outras partes do mundo, a América do Sul emerge como região estável, relativamente marginal a importantes ameaças à segurança internacional, cujos membros divergem somente de forma mínima em questões centrais. Além disso, essas pequenas diferenças de perspectivas têm sido resolvidas por meios diplomáticos. Historicamente, os países tenderam a adotar soluções jurídicas para suas diferenças, recorrendo a instituições multilaterais para enfrentarem desafios globais e regionais. Por fim, embora sua principal motivação para participar de operações de manutenção da paz varie, todos buscam maior prestígio em suas relações internacionais, desconfiam de intervenções internacionais, lidam com restrições orçamentárias e visam aprimorar as relações civis-militares.

Como resultado, eles enfatizam a necessidade de operações patrocinadas pela ONU. Apesar do apoio do Chile e da Argentina às operações da OTAN nos anos 1990, em particular na Bósnia-Herzegovina, o seu envolvimento nas iniciativas da OTAN cessou, sobretudo desde a Cúpula de Lisboa, em 2010, quando a OTAN adotou um novo conceito estratégico que reorganizou sua cooperação com terceiras partes, deixando os países sul-americanos como uma prioridade distante. O enfoque nas operações de manutenção da paz da ONU também está relacionado ao crescente consenso envolvendo os altos custos políticos das operações da OTAN no Afeganistão e na Líbia. De uma perspectiva sul-americana, a OTAN tem servido para promover interesses particulares de potências tradicionais, o que é um precedente perigoso. Isto pode dar margem à decisão de futuras ações por outros motivos que não sejam uma visão universal legítima dos limites das intervenções internacionais. Como resultado, mesmo diante de graves crises humanitárias, esses países acentuam sua participação em tentativas para aumentar a paz e a prosperidade por todo o mundo sob os auspícios da ONU, garantindo níveis adequados de legitimidade tanto em nível doméstico como internacional.

Observações conclusivas

De acordo com o antigo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, “não há segurança política sem segurança econômica, e não há segurança econômica sustentável sem justiça social” (Amorim, 2011). As palavras de Amorim resumem os atuais desafios da América do Sul e sua abordagem às operações de manutenção da paz. Tendo combatido instituições políticas que impediam suas populações de desfrutar completamente da democracia, da prosperidade e da justiça social, agora essas sociedades adotam novas propostas e trabalham para cumprir suas promessas. A difusão de tecnologias de informação aprofundou a interdependência entre economias e sociedades, favorecendo o empoderamento de indivíduos, que necessitam de serviços públicos de seus governos. Como resultado, governos no mundo todo estão constrangidos por uma agenda universal homogênea da democracia e do bem-estar social, que exige, portanto, uma

7 A “Aliança Bolivariana pelos Povos da Nossa América” e a “Comunidade das Nações Sul-Americanas” divergem em termos de ideologia, mas ambas ajudaram a promover a integração regional, em especial na infraestrutura de energia, transporte e comunicações. Na “União das Nações Sul-Americanas” - UNASUR, que entrou em vigor em março de 2011 e envolve todos os Estados sul-americanos (exceto a Guiana), 9 conselhos articulam decisões comuns em uma série de questões, da saúde e do desenvolvimento social à energia, financiamento e defesa. Com relação ao crescimento econômico da região, na metade de 2012, a CEPAL esperava manter o ritmo por todo o ano e melhorar em 2013, apesar do impacto negativo da crise mundial (Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, 2012).

governança legítima e efetiva tanto em nível local como global. Na medida em que a população mundial cresce e mais pessoas exigem níveis mais altos de consumo, as percepções de escassez aumentam em um processo que enfrenta predominantes preocupações normativas com direitos humanos fundamentais. No entanto, isso impõe sérios dilemas políticos aos governos, cujo desempenho é agora avaliado com base em parâmetros internacionais.

Tais dilemas ficam cada vez mais evidentes nas operações de manutenção da paz. Na verdade, as próprias operações simbolizam o encontro entre um lado progressista da emergente ordem global, práticas e padrões internacionais ideais, e outro lado com dinâmicas locais mais seculares moldadas por instituições tradicionais que perpetuam a pobreza, a exclusão social e o governo autoritário. São exatamente as instituições excludentes que transformaram esses Estados com péssima gestão em frágeis comunidades, cujos governos fracassaram ao não organizar políticas produtivas, prósperas e inclusivas. No entanto, agora, a política da inclusão entra em confronto com eles, a partir de fora. A importante inovação neste processo é a preocupação arraigada da emergente sociedade internacional para resolver esses problemas, antes sintetizados no conceito westfaliano da soberania. Outra relevante novidade pertence a iniciativas conduzidas por Estados sul-americanos tanto internamente como no exterior, em particular no Haiti. Ao promover a inclusão social, o crescimento econômico e ao aprofundar a democracia, enquanto compartilha essa experiência com países menos desenvolvidos, esses países definem um padrão para a cooperação internacional que pode construir pontes entre ricos e pobres, desencadeando a força essencial de uma nova moralidade imaginada, que pode moldar a emergente sociedade global.

Referências

- Acemoglu, D. e Robinson, J. (2012). "Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty." Nova York: Crown Business.
- Amorim, C. L. N. (2011). "Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010." Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- Antunes, A.J.C. (2007). "Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil." Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), LC/BRS/R.186. <www.cepal.org/publicaciones/xml/2/32302/LCBR-SR186AntonioJoseCerqueiraAntunes.pdf>.
- Aristóteles (1962). "The Politics." New York: Oxford Univ. Press.
- Banco Mundial; Fundo Monetário Internacional (2012). "Relatório de Monitoramento Global 2012 : Food Prices, Nutrition, and the Millennium Development Goals." Washington, DC: Banco Mundial. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6017>>.
- Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (2012). "Macroeconomic Report on Latin America and the Caribbean." <www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/46986/P46986.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.
- Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos (2012). "Global Trends 2030: Alternative Worlds." <<http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>>.
- European Union Institute for Security Studies (2012). "Global trends 2030 - Citizens in an Interconnected and polycentric world." <www.espas.europa.eu/uploads/media/ESPAS_report_II_02.pdf>.
- Faria, L.A.E. e Barão, G.R. (2012). "O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco." *Ensaio FEE* (33) 1.

Friedman, B. (2005). "The Moral Consequences of Economic Growth." New York: Knopf.

Hinde, R. (2011). "Society Needs Morality." In *European Review* (19) 1.

Instituto Internacional de Pesquisa sobre a Paz de Estocolmo (SIPRI) (2012). "Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security" Oxford: Oxford University Press. <www.sipri.org/yearbook/2012/files/SIPRIYB12Summary.pdf>.

Lima, M.R.S. e Coutinho, M. (2007). "A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI." Brasília: FUNAG.

Morais, M. (2007). "Infraestrutura - Integração da América do Sul - Plano prevê interligação de transportes entre os países." In IPEA, *Desafios do Desenvolvimento*. <www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1273:repor-tagens-materias&Itemid=39>.

Nações Unidas - DPKO (2012). "Financing Peacekeeping." <www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>.

Nações Unidas - DPKO (2012)-1. "Troops and police contributors." <www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>.

Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas (2011). "Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General" <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.

Rosenau, J. (1990). "Turbulence in World Politics." Princeton: Princeton University Press.

Ruggie, J. (1982). "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." In *International Organization*, (36) 2. <www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/ruggie_embedded_liberalism.pdf>.

Shapiro, M. e Alker, H. (1996). "Challenging Boundaries. Global Flows, Territorial Identities." Minneapolis: University of Minnesota Press.

União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (2012). "Strategic Action Plan, South-American Council for Infrastructure and Planning." <www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rc_brasilia11_1_pae.pdf>.

12. A Responsabilidade de Proteger em 2022: construindo a política da não-indiferença e a arquitetura da prevenção

Simon Adams

Raphael Lemkin, advogado polonês descendente de judeus, teve que inventar uma nova palavra - genocídio - para entender a magnitude da sanguinária campanha nazista contra os judeus na Europa. Um resultado significativo dessa reconceitualização foi a Convenção das Nações Unidas para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948. No entanto, nos cinquenta anos que se seguiram, não conseguimos cumprir a promessa expressa na Convenção de “Nunca Mais”. O mundo fracassou sempre que enfrentou a realidade de fato do genocídio. Falhou ao não acabar com os “campos de extermínio” no Camboja nos anos 1970, falhou ao não pôr fim ao genocídio em Ruanda em 1994 e também falhou em Srebrenica, Bósnia, em 1995. No entanto, esses fracassos provocaram novas reflexões e, com o tempo, até mesmo algum progresso.

Em 2001, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), liderada por Gareth Evans e Mohammad Sahnoun, elaborou o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P). A ideia central da R2P é de que todos os governos têm a obrigação de proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade. Ela é, sobretudo, uma doutrina preventiva. Entretanto, a R2P admite que vivemos em um mundo imperfeito e, se um Estado fracassa de maneira evidente ao não cumprir as suas responsabilidades, a comunidade internacional é obrigada a agir. Portanto, a R2P não é um direito de intervir, mas uma responsabilidade de proteger.

Com base nas ideias de Francis Deng, acadêmico e diplomata do Sudão do Sul, a R2P se pauta na noção de soberania enquanto responsabilidade (Deng et al., 1996). O Ato Constitutivo da União Africana de 2000 inclui o artigo 4(H), que indica uma transição similar da política de não-intervenção para a política da não-indiferença com relação às violações dos direitos humanos no continente. É muitas vezes subestimado o impacto que isso teve



O **Dr. Simon Adams** é Diretor Executivo do *Global Center for the Responsibility to Protect* (Centro Global para a Responsabilidade de Proteger), já trabalhou com ONGs, governos e organizações comunitárias na África do Sul, no Timor Leste, na Irlanda do Norte, em Ruanda, Moçambique, Zimbábue e outros locais. Adams é autor de quatro livros e inúmeros artigos acadêmicos sobre conflitos internacionais. Também já escreveu para jornais como *Los Angeles Times*, *Chicago Tribune*, *Kuwait Times*, *The Australian*, *Huffington Post*, *New York Times*, entre outras publicações.

sobre *policymakers* e formadores de opinião fora da África, e também no desenvolvimento da própria R2P.

A R2P foi adotada de modo unânime na Cúpula Mundial das Nações Unidas em 2005 - o maior encontro mundial de líderes e chefes de Estado. Fizemos um enorme progresso desde então, nos últimos oito anos. Até o momento, a Líbia e a Síria foram os maiores desafios à R2P, embora a aplicação da doutrina com relação à Cote d'Ivoire, Sri Lanka, Quênia e outros lugares tenha provocado intensos debates. Esses são casos difíceis exatamente porque suscitam questões sobre prestação de contas e potenciais medidas coercitivas para interromper violações dos direitos humanos. Ainda assim, devemos ter em mente que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) invocou mais a R2P nos meses seguintes à adoção da Resolução 1973 sobre a Líbia do que nos cinco anos anteriores a isso.¹ Neste contexto, as palavras do Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon em uma mesa-redonda ministerial sobre a R2P em setembro de 2011 são especialmente relevantes: "Eu preferiria, de longe, sentir as dores cada vez maiores de uma ideia que, com o tempo, alcançou um debate estéril sobre princípios que nunca são implementados".

Em nossa reflexão sobre o futuro que queremos para a R2P daqui a dez anos, é preciso focar em quatro importantes áreas que precisam de melhorias a fim de manter as promessas da R2P à humanidade.

1. Institucionalizando a Prevenção de Violações dos Direitos Humanos

Desde 2010, os governos de Gana, Costa Rica, Austrália e Dinamarca, em associação ao *Global Center for the Responsibility to Protect*, propuseram que os Estados nomeassem autoridades para coordenar estratégias nacionais de prevenção e proteção a fim de acabar com grandes violações de direitos humanos. Essas autoridades também deveriam colaborar por meio de uma rede internacional de "Pontos Focais da R2P", com o intuito de aprimorar os esforços de antecipação, prevenção e resposta a esses mesmos crimes.

Vinte e três países já designaram representantes para esta iniciativa e mais de quarenta participaram do segundo encontro da rede de Pontos Focais da R2P em setembro de 2012. Alguns dos países que já têm representação são Alemanha, Argentina, Botsuana, Cote d'Ivoire, Guatemala, Holanda, Reino Unido, Estados Unidos e Suíça. No início de 2012, o *Global Center for the Responsibility to Protect* sediou, em conjunto com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), um importante fórum regional sobre a R2P na África Ocidental. A ideia dos Pontos Focais provocou grande entusiasmo por ser um meio de se construir uma arquitetura de alerta antecipado em uma região que tem um histórico lastimável de conflitos e violações de direitos humanos.

Assim, essencial para a promoção da R2P até 2022 é a criação um sistema mais articulado de prevenção e reação por meio de uma rede global de Pontos Focais da R2P, que esteja em funcionamento dentro dos próprios governos.

2. Critérios cautelosos

Em meio aos debates sobre a Síria, a Líbia e a R2P, o Brasil apresentou ao Secretário-Geral da ONU em novembro de 2011 uma proposta relativa à "responsabilidade ao proteger" (RwP). O argumento central da iniciativa brasileira é a

¹ Os números incluem resoluções do CSNU. Entre janeiro de 2006 e janeiro de 2011 (antes da crise da Líbia), três resoluções fizeram referência à R2P. Em seguida, as Resoluções 1970 (26 de fevereiro de 2011) e 1973 (17 de março de 2011) invocaram a R2P com relação à crise na Líbia. Após a aprovação da Resolução 1973, mais quatro resoluções usaram, em 2011, o linguajar da R2P - as de número 1975, 1996, 2014 e 2016. Elas se referiam às situações na Cote d'Ivoire, Sudão do Sul, Iêmen e Líbia. Em 2011, o CSNU também mencionou a R2P em vários comunicados à imprensa e em declarações presidenciais.

continua prioridade da prevenção em relação à intervenção armada. A proposta do Brasil também faz um apelo ao CSNU para considerar seriamente alguns critérios importantes antes de acatar qualquer uso da força militar. Alguns desses critérios foram articulados com mais detalhes no relatório da ICISS de 2001 e nos relatórios do Secretário-Geral *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004) e *In Larger Freedom* (2005). São eles: seriedade da ameaça, intenção correta, último recurso, proporcionalidade e balanço das consequências.

Alguns temem que os critérios sejam usados para institucionalizar a paralisação do CSNU. Porém, isso não ocorrerá se eles forem adotados de forma devida, mais como linhas de orientação informais do que como obstáculos burocráticos a uma ação “oportuna e decisiva”. Os critérios podem ser usados para ajudar a pautar e a explicar o processo de tomada de decisão do Conselho de Segurança. Como Gareth Evans observou em um recente discurso, “não é tanto uma questão de fazer com que, de alguma forma, os Estados-membros sejam legalmente instados a prestar contas (por suas decisões e ações): o essencial é reconhecer que, se não houver ampla satisfação dos imperativos da racionalidade, da opinião pública e de um entendimento entre os grupos de atores envolvidos, vão surgir, de maneira inevitável, um cinismo e um ceticismo destrutivos com relação a essas intervenções”.

3. Reforma das Nações Unidas

De 1945, quando a ONU foi criada, até os dias de hoje, o mundo mudou radicalmente. Várias das superpotências da Guerra Fria perderam importância ao passo que “potências emergentes”, provenientes do mundo em desenvolvimento, ascenderam. Neste contexto, a necessidade de reforma do CSNU, principalmente pela expansão do seu número de membros permanentes, não é somente lógica, mas também se apresenta como fundamental para a futura relevância da própria ONU. Embora a quantidade de membros permanentes e a questão do direito de veto tenham espaço para debates, é inegável o imperativo de mudança estrutural.

Até 2022 precisamos reconfigurar de forma radical o CSNU. Alguns dos novos candidatos a membro permanente parecem óbvios por seu tamanho, poder e influência em suas respectivas regiões - tais como Turquia e Indonésia. De modo similar, o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) é um grupo dinâmico constituído por três das mais ativas democracias no mundo. Os países do IBAS têm demonstrado capacidade e vontade de atuar como membros permanentes em um CSNU reformado e expandido. No entanto, o histórico dessas nações no que tange à R2P tem sido, até agora, irregular. Enquanto o Brasil se envolveu de forma marcante na iniciativa da “responsabilidade ao proteger”, a África do Sul e a Índia não conseguiram se desvencilhar de seus impulsos morais, de suas complexas histórias e das incômodas implicações da aliança “BRICS” com a China e a Rússia. Ainda não está totalmente claro o tipo de mundo que os países do IBAS querem e como ajudarão a transformá-lo.

A R2P já possui fortes defensores no mundo em desenvolvimento. Esses Estados precisam ter a R2P como ponto central de suas visões de mundo enquanto auxiliam na reforma do Sistema das Nações Unidas.

4. O Veto e as Violações dos Direitos Humanos

Em março de 2011, o grupo “Small 5” (S5) apresentou um detalhado plano para a reforma dos métodos de trabalho do CSNU. Composto por Suíça, Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein e Singapura, o S5 encaminhou a versão preliminar de uma resolução cujo anexo incluía vinte recomendações. A pressão diplomática exercida pelos poderosos membros

permanentes (P5) - China, França, Reino Unido, Rússia e Estados Unidos - acabou levando à retirada da resolução apresentada pelo S5. Foi uma derrota para aqueles que queriam um Conselho mais efetivo e democrático.

De particular importância na proposta do S5 foi a recomendação de que o P5 deveria se abster de usar o poder de veto para impedir ações cujo objetivo seja de prevenir ou acabar com o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade. Em 2011 e 2012, China e Rússia usaram o veto em múltiplas ocasiões no CSNU para bloquear qualquer tentativa de responsabilizar o governo sírio por violações de direitos humanos cometidas contra sua própria população. Esperamos que até 2022 um acordo sobre a moratória do veto, conforme a idealização do S5, já esteja em vigor. A capacidade da comunidade internacional de prevenir ou interromper violações de direitos humanos não deveria se sujeitar a interesses políticos dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

Conclusão

Até 2022 a comunidade internacional precisará ter enfraquecido a impunidade por meio do Tribunal Penal Internacional e ter fortalecido a noção de soberania enquanto responsabilidade. Dentro da ONU, o debate agora é sobre como implementar de forma eficaz a R2P, em vez de questionar se tal responsabilidade existe. Ninguém quer voltar à situação da década de 1990 - da desiludida hesitação diante da situação na Bósnia ou dos vergonhosos fracassos em Srebrenica ou Ruanda -, quando o mundo foi incapaz de reagir de forma adequada a grandes violações de direitos humanos. O uso indevido da R2P degrada o próprio conceito. Embora a clareza de propósito, a proporcionalidade e a precisão continuem essenciais, o desafio primordial é reforçar a política da não-indiferença.

A Responsabilidade de Proteger não é apenas um conceito a ser discutido em abstrato. Atualmente, muitos na Síria, Sudão, República Democrática do Congo, Burma/Mianmar e outros lugares continuam a enfrentar a realidade de graves violações aos direitos humanos. Lamentavelmente, outras populações também vão se deparar com ameaças semelhantes na próxima década. Até lá, o mundo já será capaz de responder de forma mais efetiva a essas ameaças?

Ruanda e Srebrenica formaram o nosso entendimento sobre violações de direitos humanos nos anos 1990 e sobre a magnitude do fracasso da ONU em cumprir a promessa de proteger o mundo contra crimes que desrespeitam a nossa humanidade comum. Síria e Líbia vão influenciar a forma como pensamos a respeito dessas questões nos próximos anos. O principal aprendizado é simples: a nossa capacidade de reagir de modo adequado ainda é essencialmente uma questão de vontade política.

Referências

Deng, Francis M.; Kimaro, Sadikiel; Lyons, Terrence; Rothchild, Donald; Zartman, I. William (eds). (1996) "Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa." Washington DC: Brookings Institution.

Evans, G. e Sahnoun, M. (Co-Chairs), (2001) "Relatório da Comissão sobre a Intervenção e a Soberania Estatal (ICISS) - A responsabilidade de proteger." Ottawa: International Development Research Center. <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.

Nações Unidas, (2011) "Uma Prevenção Efetiva Requer um Engajamento Antecipado, Ativo, Constante enfatiza o Secretário-Geral na Mesa-Redonda Ministerial sobre a 'Responsabilidade de Proteger'", Comunicado à Imprensa feito pela ONU SG/SM/13838, 23 de setembro de 2011.

Nações Unidas (2005) “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All.” <www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

Nações Unidas - CSNU (2011) “Resolução 1970 do Conselho de Segurança.” <www.unhcr.org/refworld/docid/4d6ce9742.html>.

Nações Unidas - CSNU (2011) “Resolução 1973 do Conselho de Segurança (2011) [sobre a situação na Líbia Jamahiriya Árabe].” <www.unhcr.org/refworld/docid/4d885fc42.html>.

Nações Unidas - CSNU (2011) “Resolução 1975 do Conselho de Segurança (2011) [sobre as sanções impostas contra indivíduos que se encaixem nos critérios definidos na resolução 1572 (2004) sobre o embargo de armas contra a Cote d’Ivoire].” <www.unhcr.org/refworld/docid/4d9ac4ea2.html>.

Nações Unidas - CSNU (2011) “Resolução 1996 (2011) / adotada pelo Conselho de Segurança em sua 6576 reunião, em 8 de julho de 2011.” <www.unhcr.org/refworld/docid/4f1d3b322.html>.

Nações Unidas - CSNU (2011) “Resolução 2014 do Conselho de Segurança (2011) [sobre a situação no Iêmen].” <www.unhcr.org/refworld/docid/4ec4e9742.html>.

Nações Unidas - CSNU (2011) “Resolução 2016 do Conselho de Segurança (2011) [sobre a expiração dos dispositivos dos parágrafos 4, 5 e 6 a 12 da resolução 1973 (2011) envolvendo a Líbia].” <www.unhcr.org/refworld/docid/4ec4ec8e2.html>.



PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO IGARAPÉ

NOTAS ESTRATÉGICAS

A PROMOÇÃO DA PAZ NO CONTEXTO PÓS-2015: O PAPEL DAS POTÊNCIAS EMERGENTES

ROBERT MUGGAH, IVAN CAMPBELL, EDUARDA HAMANN, GUSTAVO DINIZ AND MARINA MOTTA | FEVEREIRO 2013

AFTER THE STORM: HAITI'S COMING FOOD CRISIS

ATHENA KOLBE, MARIE PUCCIO AND ROBERT MUGGAH | DEZEMBRO 2012

BRAZIL'S EXPERIENCE IN UNSTABLE SETTINGS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN AND IARA COSTA LEITE | NOVEMBRO 2012

COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA

IARA COSTA LEITE AND EDUARDA PASSARELLI HAMANN | SETEMBRO 2012

A EXPERIÊNCIA DO BRASIL EM CONTEXTOS INSTÁVEIS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN AND IARA COSTA LEITE | AGOSTO 2012

THE ECONOMIC COSTS OF VIOLENT CRIME IN URBAN HAITI (AUG 2011 - JUL 2012)

ATHENA R. KOLBE, ROBERT MUGGAH AND MARIE N. PUCCIO | AGOSTO 2012

HAITI'S URBAN CRIME WAVE? RESULTS FROM MONTHLY HOUSEHOLDS SURVEYS (AUG 2011 - FEB 2012)

ATHENA R KOLBE AND ROBERT MUGGAH | MARÇO 2012

ARTIGOS ESTRATÉGICOS

MOMENTO OPORTUNO: REVISÃO DA CAPACIDADE BRASILEIRA PARA DESDOBRAR ESPECIALISTAS CIVIS EM MISSÕES INTERNACIONAIS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN | JANEIRO 2013

A FINE BALANCE: MAPPING CYBER (IN)SECURITY IN LATIN AMERICA

GUSTAVO DINIZ AND ROBERT MUGGAH | JUNHO 2012

MECANISMOS NACIONAIS DE RECRUTAMENTO, PREPARO E EMPREGO DE ESPECIALISTAS CIVIS EM MISSÕES INTERNACIONAIS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN | MAIO 2012

RELATÓRIOS PÓS-EVENTO

REFLECTIONS ON THE BRAZILIAN EFFECT: A SEMINAR ON BRAZIL'S POTENTIAL TO DEPLOY CIVILIAN EXPERTS | MAIO 2012

“EFEITO BRASIL” - ESPECIALISTAS CIVIS BRASILEIROS EM PAÍSES FRÁGEIS OU DE PÓS-CONFLITO | MAIO 2012

EXPANDING THE CIVILIAN ROLE IN PEACE OPERATIONS: ASSESSING PROGRESS AND ADDRESSING GAPS | MAIO 2011

Instituto Igarapé

Rua Visconde de Caravelas 111

Botafogo Rio de Janeiro/RJ

Brasil Cep 22271-041

www.igarape.org.br

