

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação

**A “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER” E A GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA
INTERNACIONAL: uma análise sob a perspectiva do Norte e do Sul Global
(2001-2015).**

Bruna Cavallari

Pelotas, 2016

Bruna Cavallari

**A “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER” E A GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA
INTERNACIONAL: uma análise sob a perspectiva do Norte e do Sul Global
(2001-2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dr^a. Luciana Maria de Aragão Ballestrin

Pelotas, 2016

Dedico essa dissertação a todos que, no Sul do Sul ou no Sul do Norte, tiveram em seus caminhos uma intervenção (des)humanitária.

Agradecimentos

Agradeço a todos os professores do PPGCPol – UFPel pelo rico aprendizado. Agradeço em especial a minha orientadora, Profa. Dra. Luciana, que não só me mostrou caminhos acadêmicos, mas também foi exemplo de atenção e compreensão durante toda a caminhada.

Agradeço à minha família pela compreensão e respeito pelas minhas escolhas, por conviverem com a distância geográfica e pelo esforço que sempre fazem para entender minha pesquisa e meus anseios.

Agradeço a todos aqueles – amigos, colegas, alunos, confidentes e companheiros—que passaram ou ficaram pelo meu caminho e que deixaram suas marcas.

Agradeço à FAPERGS pelo apoio financeiro para realização desta dissertação.

Resumo

O fim da Guerra Fria trouxe mudanças na agenda da segurança internacional: escoamento de armas do Norte para o Sul Global, o surgimento das Novas Guerras, o fortalecimento dos Direitos Humanos, o aumento do número de democracias formais e um novo tipo de intervencionismo. Diante de questionamentos empíricos e teóricos diante de crises humanitárias de grandes proporções, a comunidade internacional foi instigada a encontrar uma harmonização entre os conceitos de soberania e Direitos Humanos. Assim, o preceito da “Responsabilidade de Proteger” surgiu e ganhou relevância na agenda de segurança internacional e nos meios políticos e acadêmicos. O objeto desta dissertação, portanto, configura-se para além de uma ideia teórica e normativa, operando concretamente no ambiente internacional através das intervenções humanitárias. Desta forma, questiona-se em que medida a sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger” reflete as relações geopolíticas entre o Norte e o Sul Global, entre os anos 2005 e 2015. Compreendendo esta divisão Norte/Sul para além de aspectos somente geográficos e, considerando a complexidade do sistema internacional frente a classificações e divisões demonstrou-se que a “Responsabilidade de Proteger” trouxe pouca inovação prática ao cenário internacional e perpetua as assimetrias de poder entre o Norte e o Sul Global.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger; Novas Guerras; Norte-Sul Global.

Abstract

The end of the Cold War brought changes in the agenda of international security: flow of weapons North to the Global South, the emergence of the New Wars, the strengthening of human rights, increasing the number of formal democracies and a new type of interventionism. In the face of empirical and theoretical questions facing humanitarian crisis of major proportions, the international community was instigated to find a compromise between the concepts of sovereignty and human rights. Thus the precept of "Responsibility to Protect" emerged and gained relevance in the international security agenda and political and academic circles. The object of this paper therefore sets itself apart from a theoretical idea and rules, operating specifically in the international environment through humanitarian interventions. Thus, we question to what extent the sub-agenda of "Responsibility to Protect" reflects geopolitical relations between the North and the Global South, between 2005 and 2015. Understanding this North / South divide beyond only geographical aspects and considering the complexity of the international system against classifications and divisions demonstrated that the "Responsibility to Protect" brought little practical innovation to the international scene and perpetuates the power asymmetries between the North and the Global South

Key-words: Responsibility to Protect; New Wars; Global North-South.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
CSS	<i>Critical Security Studies</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DH	Direitos Humanos
ICISS	<i>International Comition on Intervention and State Sovereignty</i>
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RdP	Responsabilidade de Proteger
SGNU	Secretário Geral das Nações Unidas
UA	União Africana
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission For Rwanda</i>

Lista de Quadros

Quadro 1	Relação de Intervenções Humanitárias da década de 1990.....	52
Quadro 2	Relatórios do SGNU.....	69
Quadro 3	Resoluções produzidas pelo CSNU com referência a RdP.....	70

Sumário

1 Introdução	11
2 Capítulo 2: Do novo paradigma da Segurança Internacional à “Responsabilidade de Proteger”: caminhos teóricos	17
2.1 Os Estudos Críticos de Segurança e o surgimento da Segurança Humana.....	18
2.2 A nova natureza do conflito e as intervenções humanitárias.....	31
2.3 as inovações teóricas da “Responsabilidade de Proteger”.....	41
3 Capítulo 3: O surgimento da Sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”	47
3.1 Uma década sem Guerra Fria.....	47
3.1.1 A expansão dos Direitos Humanos.....	49
3.1.2.As Intervenções Humanitárias na década de 1990 e o caso de Ruanda.....	51
3.2 O relatório “ <i>The Responsibility to Protect</i> ”: lançamento e falta de visibilidade	57
3.2.1 O 11 de setembro e o relatório “ <i>The Responsibility to Protect</i> ”....	58
3.3 O fortalecimento da agenda da “Responsabilidade de Proteger: 2005 à 2009	63
3.4 A “Responsabilidade de Proteger” em ação na Líbia?.....	68
4 Capítulo 4: mapeando os atores: Norte e Sul na elaboração, execução e implementação	76
4.1 O momento da elaboração: 2000 à 2005.....	77
4.1.1 O papel do Canadá.....	77
4.1.2 O Conselho de Segurança.....	79
4.1.3 Instituições e Organizações Internacionais.....	81
4.2 Da Institucionalização: o <i>World Summit</i> e os debates da promoção da sub-agenda da RdP na Cúpula Mundial de 2005.....	82
4.2.1 Os Membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	82
4.2.2 O Continente Africano e o Oriente Médio.....	83
4.2.3 A América Latina.....	84
4.2.4 Europa, Oceania e Canadá.....	86
4.2.5 O desfecho das Negociações e o consenso.....	86
4.3 Promoção e fortalecimento internacional: os esforços para aceitação, ampliação e discussão sobre a Responsabilidade de Proteger – 2006 à 2015.....	87
4.3.1 O CSNU: o empenho para a reafirmação da “Responsabilidade de Proteger”.....	88

4.3.2 <i>América Latina: os dissensos do Sul plural</i>	89
4.3.3 <i>África e Oriente Médio: o posicionamento dos “protegidos”</i>	90
4.3.4 <i>As Instituições e Organizações Internacionais</i>	91
4.4 A execução da “Responsabilidade de Proteger”: o Norte como protagonista.....	94
4.5 Quem é responsável por proteger? Quem são os “protegidos”?.....	96
5 Considerações Finais	100
6 Referências Bibliográficas	105

1 Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945, após o fim da Segunda Guerra Mundial com o objetivo oficial de trabalhar pela paz e desenvolvimento mundiais. Sua carta fundadora, a “Carta das Nações Unidas”, elaborada por representantes de 50 países, estabeleceu, além de questões como idiomas oficiais e seus princípios norteadores, seus órgãos, a função de cada um deles, suas atribuições e também regulou o uso da força no cenário internacional.

Entre 1945 e 1991, durante a Guerra Fria, o mundo viveu bipolarizado marcado por características específicas e únicas à época. Os Estados Unidos e a União Soviética travaram uma batalha ideológica e geopolítica pela disputa de zonas de influência. Sendo os dois países-membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, portanto, detentores do direito ao veto, o Conselho encontrou-se paralisado durante estes anos.

Com o fim da Guerra Fria observou-se, o fim do sistema bipolar e a transição para um sistema multipolar. Além disso, os Estados sofreram um enfraquecimento e houve um escoamento do excedente de armas pequenas e leves para os países do Terceiro Mundo e o surgimento das Novas Guerras (KALDOR, 2007, 2010). O aumento do número de democracias e da interdependência econômica foram acompanhados por uma crescente vertiginosa do desenvolvimento do humanitarismo e do intervencionismo (DUFFIELD, 2013).

Com o desmantelamento da ordem bipolar e com a emergência do discurso da globalização, a denominação Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo se tornou obsoleta. O mundo passou então a ser “dividido”, em um primeiro momento, em Norte e Sul e posteriormente em Norte e Sul Global. A mudança nos termos e as mudanças nas agendas internacionais demonstram continuidades e descontinuidades do lugar do Sul Global na política internacional (DIRLIK, 2007). A delimitação Norte/Sul excede os

aspectos geográficos: para além daqueles países desenvolvidos que geograficamente localizam-se no hemisfério sul – Nova Zelândia e Austrália, por exemplo –, há aqueles que figuram em espaços geográficos que não podem ser geopoliticamente rotulados inteiramente como Norte nem como Sul – Brasil, China e África do Sul (DIRLIK, 2007; LEVANDER; MIGNOLO, 2011).

Para além da discussão sobre a delimitação de quem são os países do Norte e os países do Sul-Global, as implicações políticas do reposicionamento do Terceiro Mundo pelo Sul Global, acarreta afirmar que este é o *lócus* da antiga e pejorativa noção de “subdesenvolvimento”, questionando para quem e sob quais condições ele é relevante. Assim, só é possível existir o Sul porque o Norte existe, e esse só pode ser entendido se em relação ao Norte já que suas relações são marcadas por um passado colonial (LEVANDER; MIGNOLO, 2011). Em contraponto à oposição hemisférica Norte/Sul, a noção de Norte e Sul Global, referindo-se principalmente às questões de desenvolvimento e vulnerabilidade diante das desigualdades. Assim, há a possibilidade de se pensar o Norte dentro do Sul e vice e versa.

Em termos de segurança internacional, a metáfora Norte e Sul Global pode ser, de alguma maneira, aplicada as intervenções e crises humanitárias que ocorreram ao longo da década de 1990 e que tiveram ocorrência no Sul Global em sua maioria. Os casos de Iugoslávia (1991), Timor Leste (1991), Somália (1992), Bósnia Herzegovina (1992), Haiti (1994), Ruanda (1994), e Kosovo (1999) suscitaram a discussão sobre a maneira mais adequada de responder a estes casos, em especial a resposta que as Nações Unidas e a comunidade internacional deram a eles (ROBERTS, 2006). Os problemas e as dificuldades encontrados ao delimitar os objetivos das ações intervencionistas levou à problematização do termo “intervenção humanitária” e seus limites. Segundo Mary Kaldor, não há um exemplo de intervenção militar com fins humanitários na década de 1990 que possa ser considerada um sucesso (KALDOR, 2003). Ademais, os desníveis de poder encontrados dentro da própria ONU, em especial no Conselho de Segurança, conduzem à atribuição de uma intervenção armada a um grupo muito pequeno de países e à primazia de interesses estatais (BIERRENBACH, 2001).

Diante desta conjuntura, em 2000, Kofi Annan, atuando como Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU), fez um apelo instigando à comunidade internacional a pensar em como esse dilema poderia ser resolvido: “Se a intervenção humanitária é, de fato, um assalto inaceitável à soberania, como podemos responder à Ruanda, à

Srebrenica¹ – a graves e sistemáticas violações de Direitos Humanos (DH) que afetam a nossa humanidade comum?” (ANNAN, 2000, p.48).

A resposta veio do governo canadense ao instituir a Comissão Internacional sobre Soberania e Intervenção Estatal². A comissão foi composta por várias autoridades diplomáticas e acadêmicas de diferentes nacionalidades. Primeiramente, o objetivo da ICISS era articular a proteção dos Direitos Humanos em situações de crise com a soberania dos Estados-Nação (ICISS, 2001). O resultado final da Comissão foi a publicação do relatório A “Responsabilidade de Proteger” (*The Responsibility to Protect*) concluído semanas antes dos ataques de 11 de setembro de 2001, o que levou a publicação do documento a ser adiada para dezembro do mesmo ano.

A argumentação central do relatório é de que a soberania, acima de tudo, é uma responsabilidade: o Estado tem a responsabilidade de proteger seus cidadãos, quando este não o faz a Comunidade Internacional se torna, automaticamente, responsável pela proteção dos civis naquele território em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. O Estado é agora o responsável pela vida, bem-estar e segurança de seus cidadãos sendo, contudo, esta responsabilidade estendida à comunidade internacional, caso as autoridades nacionais estejam incapacitadas ou não queiram fazê-la. Em vez de encontrar uma quebra na soberania, a Comissão propõe uma inversão – o foco agora está no Estado que sofre a intervenção e não mais naquele que a promove (ICISS, 2001).

A natureza e o *status* da “Responsabilidade de Proteger” (RdP) ainda estão em disputa no cenário internacional. O Relatório “A Responsabilidade de Proteger” apresenta-se como uma norma não vinculante e sem caráter de lei. Não há obrigatoriedade em segui-lo tampouco punição àqueles que não o fizerem. No entanto, há discussões que questionam se a “Responsabilidade de Proteger” é uma norma, um princípio ou um conceito³. Para fins dessa dissertação, não abordaremos a discussão jurídica do *status* da RdP no direito internacional. Dessa forma, ao decorrer da pesquisa, a referência à “Responsabilidade de Proteger” se fará pelo

1 O massacre de Srebrenica tratou-se de um genocídio ocorrido entre 11 e 25 de julho de 1995, na cidade Bósnia, matando mais de 8.000 bósnios muçulmanos e comandado pelo Exército Bósnio da Sérvia.

2 “*International Commission on Intervention and Sovereignty State*” (ICISS).

3 Para mais discussões sobre o assunto ver: BELLAMY, 2011.

termo ‘preceito’ sendo este entendido aqui como aquilo que é prescrito, recomendado ou o guia para uma ação.

A “Responsabilidade de Proteger” foi incorporada à Organização das Nações Unidas (ONU) em 2005 em um encontro que reuniu quase a totalidade dos Estados Membros. Desde então, a temática disputa lugar de destaque na agenda da segurança internacional com o terrorismo, as migrações e a problemática dos refugiados. Contudo, diante de sua persistência e permanência nas discussões, transpassando inclusive outras dimensões da própria segurança internacional, afirma-se que a RdP apresenta-se como uma sub-agenda da segurança internacional. Assim sendo, esta pesquisa elegeu como seu objeto de estudo a “Responsabilidade de Proteger”, não apenas ao que tange o relatório da ICISS, e sim, a aqui denominada, sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger” caracterizada pelo seu aspecto controverso.

Isso posto, esta dissertação pretende responder o seguinte questionamento: em que medida a agenda da “Responsabilidade de Proteger” reflete as relações da divisão Norte-Sul (2005-2015)? Delimitou-se o marco temporal desta pesquisa entre os anos de 2005 e 2015, pois, 2005 foi o ano em que a RdP foi institucionalizada pela Organização das Nações Unidas e assumiu dimensões além do Relatório “*The Responsibility to Protect*”. Ainda que se faça necessário a reconstrução dos debates e dos contextos anteriores à institucionalização para o entendimento das relações Norte-Sul no que tange à sub-agenda aqui em estudo, o foco para discussão empírica são os acontecimentos entre 2005 e 2015 analisando os atores em termos de elaboração, promoção e de execução da temática desta pesquisa.

Desse modo, partiu-se da hipótese central de que a agenda da RdP é um espelhamento da geopolítica da segurança internacional, ou seja, um novo nome para velhas tendências (PUREZA, 2012). Considerando que os países interventores, ou seja, aqueles que promovem as intervenções humanitárias, são países situados no Norte Global e que os países alvos das intervenções são, igualmente, os países do Sul Global, pressupõe-se que - ainda que o Sul abrigue países contrários e favoráveis à “Responsabilidade de Proteger” - as assimetrias de poder e influência encontradas na ordem multipolar e assentadas na divisão Norte-Sul são encontradas também na promoção e execução da RdP. Tem-se o cuidado, nesta pesquisa, em não rotular *a priori* países do Norte como favoráveis à “Responsabilidade de Proteger” e países do Sul como contrários ao preceito. Dicotomizar em polos diametralmente opostos Norte

e Sul Global é desconsiderar a complexidade própria da divisão Norte-Sul e da geopolítica da segurança internacional diante da “Responsabilidade de Proteger”.

As intervenções humanitárias são ações controversas que operam na lógica nebulosa da governança global em uma suposta defesa universal dos Direitos Humanos e Segurança Humana. No meio acadêmico, a complexidade e a contestação do tema são fortemente debatidos, uma vez que ainda não foi esgotado e encontra-se em constante evolução. Ademais, o Relatório “A Responsabilidade de Proteger” é o documento mais recente no âmbito da ONU a tratar de intervenção humanitária, inovador em tentar normatizar o tema e ponto de discussão na agenda internacional de segurança. Sua relevância apresenta-se na medida em que o preceito se insere nos debates na Organização das Nações Unidas e movimenta os Estados membros política e militarmente: a partir do momento em que ações são colocadas em práticas sob a justificativa da “Responsabilidade de Proteger” a temática ganha força de discussão e problematização acadêmica.

No entanto, abordar a RdP a partir das lentes da divisão Norte-Sul, entendendo que tal divisão supera os aspectos meramente geográficos e não pode ser engessada ou definitiva, apresenta-se como uma perspectiva desafiadora⁴ a partir de uma crítica relevante para o questionamento dos acontecimentos internacionais.

Assim sendo, esta pesquisa teve como objetivo demonstrar em que medida o preceito da “Responsabilidade de Proteger” reflete as relações da divisão Norte-Sul na geopolítica da agenda da segurança internacional. Quanto aos objetivos específicos pretendeu-se: demonstrar a mudança no cenário da segurança internacional ao longo da década de 1990 e sua resignificação; analisar o cenário de surgimento e de evolução da “Responsabilidade de Proteger”; mapear os atores envolvidos na implementação da “Responsabilidade de Proteger” e analisar a elaboração, promoção e execução da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”.

Visando alcançar os objetivos aqui estabelecidos esta pesquisa analisará, fundamentalmente, fontes secundárias a partir da técnica de pesquisa documental em sítios on-line e seu conteúdo. Partiu-se de dois documentos principais: o Relatório *The Responsibility to Protect* de 2001 e o *Summit Outcome* de 2005 (A/RES/60/1). Além destes os pronunciamentos feitos por representantes ou Chefes de Estados nas

⁴ A partir de pesquisa feita no Banco de Dissertação e Teses da CAPES inserindo o termo “Responsabilidade de Proteger” foram encontradas 27 dissertações que abordam o tema.

discussões da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a RdP também foram analisados. Ainda que a ONU conte hoje com 193 membros, o encontro que reuniu o maior número de Estados membros abrigou 89 nações – assim, a análise se fará a partir dos posicionamentos e discursos destas 89 nações. Entre o período de 2005 e 2015 o Conselho de Segurança das Nações Unidas produziu 36 resoluções que tratavam ou citavam a “Responsabilidade de Proteger” em seu texto. Somam-se a estes documentos os relatórios anuais produzidos pelo Secretário Geral das Nações Unidas em exercício. Para tanto, valeu-se de uma abordagem qualitativa a partir de uma análise documental dos textos elencados.

Esta dissertação foi dividida em três capítulos, excetuando-se esta Introdução e as Considerações Finais. O Capítulo 3, intitulado “Do Novo Paradigma da Segurança Internacional à ‘Responsabilidade de Proteger’: Caminhos Teóricos”, buscou travar uma discussão conceitual com o objetivo de demonstrar as mudanças teóricas no paradigma da Segurança Internacional e sua ressignificação no pós-Guerra Fria, explorando os conceitos base que sustentaram a argumentação desta pesquisa: Segurança Humana; Novas Guerras e Intervenção Humanitária. Ademais, a delimitação e discussão sobre a divisão geopolítica de Norte-Sul Global necessária como parâmetro analítico foi posteriormente trabalhado.

O quarto capítulo – “O Surgimento da Sub-Agenda da ‘Responsabilidade de Proteger’” - foi destinado a discutir o cenário institucional que possibilitou o surgimento e a elaboração da sub-agenda da RdP a partir de uma visão contextual pela caracterização e temporalização dos principais acontecimentos, atores envolvidos e ações empreendidas na temática. Empregou-se um esforço para a caracterização e delimitação de quatro períodos temporais, ou fases, da sub-agenda em discussão, a saber: a) de 1991 aos anos 2000; b) de 2001 a 2005; c) de 2005 a 2009 e d) 2010 a 2015.

Por fim, o Capítulo “Mapeando os atores: Norte e Sul na elaboração, execução e implementação”, empreendeu a tarefa analítica central desta dissertação: a caracterização, a classificação e a localização de atores do Norte e Sul-Global na agenda da “Responsabilidade de Proteger”. A partir das informações obtidas nas discussões anteriores, buscou-se identificar os posicionamentos do Norte e do Sul Global na elaboração, promoção e execução da RdP, problematizando a pluralidade de posturas dos Estados em relação a mesma.

2 Do novo paradigma da segurança internacional à “Responsabilidade de Proteger”: caminhos teóricos

O fim da Guerra Fria e da dinâmica bipolar trouxe consequências empíricas e teóricas: o sistema internacional passa a ser multipolar, os Estados sofrem um enfraquecimento, a Globalização se intensifica, há um aumento do número de democracias e da interdependência econômica, o escoamento do excedente de armas do Norte para o Sul Global e, por fim, o desenvolvimento do humanitarismo e fortalecimento dos Direitos Humanos (KALDOR, 2007, 2010)(DUFFIELD, 2013). Tais circunstâncias impulsionaram o surgimento das Novas Guerras: um conflito com características distintas das guerras tradicionais entre Estados. Um dos desdobramentos deste cenário são as intervenções humanitárias: ações militares em suposta defesa dos Direitos Humanos que são recorrentes na década de 1990 e o equilíbrio entre ação e não-ação não foi encontrado.

No campo teórico, a escola realista das Relações Internacionais, pensamento predominante até os anos 1980, não conseguiu explicar os acontecimentos globais da época e passou, então, a ser fortemente questionado (PUREZA, 2009). A ideia de segurança centrada no Estado e significando segurança nacional não era capaz de explicar as Novas Guerras e as novas dinâmicas das ameaças. Assim, o questionamento e as críticas à teoria realista evoluíram tanto na direção do desenvolvimento da escola liberal das Relações Internacionais, como em direção a uma ressignificação do conceito de segurança que tem como produto final a Segurança Humana. Ao mesmo tempo o desenvolvimento do conceito de Novas Guerras e as discussões sobre a definição de intervenção humanitária completam o cenário acadêmico que se instaurou. De acordo com Mary Kaldor (2001), durante a década de 1990 ocorreu o fortalecimento dos Direitos Humanos e do direito internacional, um crescente comprometimento dos governos com a ajuda humanitária

e grupos da sociedade civil dedicados a questões humanitárias de diferentes maneiras. A autora chama esse movimento de um regime humanitário mundial.

Dessa forma, este capítulo aborda a ressignificação do conceito de segurança e suas origens a partir dos Estudos Críticos de Segurança bem como a definição e as críticas à Segurança Humana; as Novas Guerras e as intervenções humanitárias e as inovações teóricas que a “Responsabilidade de Proteger” trouxe para a discussão.

2.1 Os Estudos Críticos de Segurança e o surgimento da Segurança Humana

A corrente teórica dominante na teoria das Relações Internacionais (TRI), o realismo, e posteriormente sua versão mais contemporânea – o neo-realismo, tem seus escritos publicados a partir de 1945. Dentre os principais autores pode-se citar Eduard Carr, Hans Morgenthau e Kenneth Waltz.

É possível estabelecer algumas premissas gerais à teoria realista, considerando que algumas tradições foram herdadas da Filosofia Política Moderna de Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes. São elas: a centralidade do Estado como principal ator do sistema internacional, sendo a função do poder garantir sua sobrevivência e atingir seus objetivos e o ambiente internacional caracterizado como anárquico⁵. De acordo com Nogueira e Messari:

Existem duas características comuns a vários realistas, mas que não são propriamente conceitos: a primeira é a ênfase no que acontece no sistema internacional, o que se traduz por considerar que o que ocorre dentro dos Estados não é relevante para a análise das relações internacionais. É o que alguns chamam da imagem do Estado como caixa-preta. A segunda é um pessimismo pronunciado e definitivo em a relação à natureza humana. (NOGUEIRA E MESSARI, p. 23 e 24. 2005)

Histórica e tradicionalmente o conceito de segurança, nas Relações Internacionais, é centrado nos Estados, em sua integridade territorial e em sua soberania. O estado de natureza hobbesiano, de acordo com os realistas, é transposto

⁵ “Uma situação internacional [...] de anarquia, que, no caso, não significa necessariamente caos ou ausência completa de ordem mundial, mas falta de governança política, ou seja, de uma ordenação internacional hierarquizada, fundada na autoridade e na subordinação formal” (SARDENBERG, p. XXVII, 2003).

para a arena internacional: indivíduos (Estados, em se tratando do sistema internacional), convivem em um ambiente de constante competição, utilizando-se de todos os meios disponíveis para garantir sua sobrevivência e a realização de seus interesses próprios sem uma autoridade central. Portanto, a segurança internacional está intimamente ligada à segurança nacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Os realistas clássicos⁶ assumem a concepção de que o plano internacional vive em um estado de conflito permanente o qual, dentro da Teoria dos Jogos, terá como resultado uma soma zero – quando um Estado ganha, outro necessariamente, perde (MORGENTHAU, 2003). Segundo Pureza (2009), a tradição realista alcançou um consenso sobre a compreensão de segurança: como resultado do seu aparato conceitual o realismo automatizou a definição de segurança como segurança nacional, ou seja, a manutenção da independência política e da soberania territorial.

O cenário da II Guerra Mundial e os 50 anos posteriores de Guerra Fria proporcionaram uma sobrevivência de dominância para os realistas. A configuração bipolar de poder entre 1945 e 1991 sustentou-se na supremacia das duas superpotências (os Estados Unidos da América e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) pautados por grande tensão consequente do forte militarismo e da corrida armamentista. Configurando-se como à própria realidade, o paradigma realista dominou as Relações Internacionais durante este período. A defesa do território e a sobrevivência do Estado colocou as preocupações com segurança como principal tópico nas agendas dos Estados.

Segundo Keith Krause (2005), a supremacia do pensamento estratégico criou um arcabouço teórico que se autodenomina capaz de mostrar o mundo como ele é a partir da utilização do método positivista, pois este produziria um conhecimento objetivo. Assim, a área da segurança internacional acaba por ser limitada por medidas disciplinadoras quanto ao objeto e a maneira de estudo deste objeto.

Contudo, o paradigma realista passou a ser fortemente questionado a partir de 1970 pela teoria liberal das Relações Internacionais, disputando a hegemonia do campo através de uma maior ênfase a questões econômicas e de cooperação (PUREZA, 2009). Os liberais partem de uma visão radicalmente otimista quanto ao

⁶ Hans Morgenthau e Kenneth Waltz são os principais autores do realismo clássico. A obra “Política entre as Nações” de Morgenthau, publicado originalmente em 1948 é um marco para a Teoria das Relações Internacionais.

futuro e à capacidade humana de determinar sua direção, acreditam no progresso contínuo através das organizações políticas modernas e transferem esse institucionalismo à arena internacional, afirmando haver possibilidade de uma transformação do sistema internacional em uma ordem cooperativa e harmoniosa (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

A década de 1980 foi marcada por uma forte acentuação nas críticas ao conceito de segurança. Surgiram novas temáticas e desafios que trouxeram à tona as limitações da concepção realista em explicá-los. Como afirma Pureza,

a crescente consciência pública sobre a gravidade extrema dos desequilíbrios ecológicos, por exemplo, havia consolidado um amplo consenso em torno da consideração dessa área como prioridade de uma agenda qualquer de segurança, no sentido de ganhar uma atenção reforçada no plano das políticas públicas e, inclusive, justificar a derrogação das fórmulas regulatórias há muito consagradas. E, além dos conteúdos substantivos da 'nova agenda', é a própria compreensão do modo de ser da segurança que está em pauta: a definição de interesse nacional veiculada pela tradição deixou de ser adequada em um tempo de interdependências crescentes e globais (PUREZA, 2009, p. 25).

Com as novas ameaças ambientais, econômicas e sociais, pensar a segurança a partir apenas das fronteiras nacionais tornou-se inviável. Além disso, a existência de Estados incapazes ou sem vontade política de garantir às suas populações bens públicos essenciais – como, por exemplo, saneamento básico segurança e saúde – ressaltam a necessidade de se ultrapassar a concepção de segurança como sendo apenas a segurança e sobrevivência do Estado nacional. Por ser considerada um bem universal, a segurança passou a ser algo que deve ser buscado pela comunidade internacional, resultando na necessidade de ampliação da agenda de segurança internacional e refletindo a multiplicidade de ameaças tanto ao Estado quanto ao ser humano (PUREZA, 2009).

Nesse contexto, Barry Buzan publicou, em 1991, o livro *"People, State and Fear"*, no qual o autor defende que o conceito de segurança está fundado em bases limitantes e pretende apresentar uma visão mais ampla sobre o assunto. Sua obra é considerada um marco, pois é a primeira a tratar do conceito de segurança de maneira "holística", como definida pelo próprio autor, abordando o tema a partir de cinco dimensões: militar, política, econômica, social e ambiental. Segundo a concepção defendida pelos realistas, como por exemplo Carr e Morgenthau, o conceito de segurança baseado nas ideias de guerra e paz dominou o pensamento e a teoria das

Relações Internacionais por décadas, levando a concepções conflitantes e polarizadas, enquanto o debate sobre os significados do conceito de segurança ficou em segundo plano.

Barry Buzan introduz uma perspectiva de segurança multidimensional onde a compreende a partir de processos de ‘securitização’ e ‘dessecuritização’⁷ de problemas e realidades, não importando a sua natureza. Em 1998, Buzan em revisita ao tema em parceria com Ole Waever e Japp de Wilde na obra “*Security: a New framework For Analysis*”, discutiu a segurança a partir do caráter “construído” desta, já que debate-se segurança internacional pelo modo como o ser humano e a sociedade se relacionam em termos de ameaças e vulnerabilidades.

A partir da visão construtivista de Buzan, pela primeira vez, o conceito de segurança é ampliado para além dos marcos militares e estatais do conceito, focando na segurança do indivíduo a partir da ideia de um Estado multifacetado e coletivo, onde a segurança pode ser aplicada em vários níveis e de diversas maneiras.

Com o desaparecimento do aparato estrutural ideológico que baseavam o conflito entre as superpotências dos anos de Guerra Fria, desaparecia também o modelo explicativo que supervalorizava as interações político-militares (*hard-power*) em detrimento das relações econômicas, sociais e ambientais (CRAVO, 2009).

O fim da Guerra Fria, ao remover as fundações existentes da arquitetura da segurança, permitiu que o discurso do desenvolvimento reestabelecesse, mais cedo, preocupações com pobreza e conflito. Ao mesmo tempo, a política de segurança se reinventou e, além de outras coisas, passou a compartilhar do terreno do desenvolvimento (DUFFIELD, 2001, p.35).

Com fim do sistema bipolar, que enxergava o mundo dividido em países de Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo, tal categorização tornou-se sem sentido de ser e foi substituída pela “divisão” em Norte e Sul Global. Este último se remete aos países que encontraram dificuldades de alcançar o *status* de modernização e desenvolvimento do capitalismo ou do socialismo moderno. O Sul não é um lugar necessariamente geográfico nem a ele equivalente: Austrália e Nova Zelândia são países desenvolvidos localizados no hemisfério sul. Por ser uma designação política

⁷ Securitização é o processo pelo qual determinado objeto é tratado como uma ameaça, retirando-a da esfera política. Dessecuritização, por sua vez, é o processo em que determinado objeto é retirado da esfera pública de debates e é despolitizado.

e ideológica do espaço o que é o Sul sofreu alterações ao longo das décadas, o desaparecimento do bloco socialista deixou o neoliberalismo como ideologia hegemônica variando, portanto, as problemáticas e as responsabilidades do Sul (DIRLIK, 2007). “Nesta reconfiguração geopolítica, o Sul Global está tomando o lugar do Terceiro Mundo e o inferido Norte Global o lugar do Primeiro Mundo” (LEVANDER; MIGNOLO, 2011, p.8)⁸. Muito mais que espaços territoriais, Norte e Sul, são também divisões sociais (DUFFIELD, 2001).

Tanto o Norte quanto o Sul, não são homogêneos: além de existirem espaços do Sul Global abrigados no Norte Global⁹, há aqueles países que não se caracterizam inteiramente como Sul – por exemplo China, Brasil e África do Sul. O Norte, por sua vez, abriga “bolsões de empobrecimento” e exclusão social, bem como o Sul possui força de trabalho conectados a redes globais e alto valor (DUFFIELD, 2001). Dessa forma, o Sul só existe em oposição ao Norte, sendo o sul rotulado como o *locus* do subdesenvolvimento e das nações que “sustentam” o Norte retomando o passado colonial. O Sul configura-se para o Norte como o lugar que precisa ser “salvo” (LEVANDER; MIGNOLO, 2011).

A noção contemporânea da divisão Norte e Sul Global, (em contraposição a divisão geográfica hemisférica Norte-Sul), remete aos aspectos geográficos, geopolíticos e sociológicos, não podendo ser reduzida a nenhum deles. Opera como a representação última dos níveis de desenvolvimento, onde os países do Sul Global figuram agora como aqueles países “em desenvolvimento”. Há, portanto, a possibilidade de se pensar o Sul dentro do Norte e o Norte dentro do Sul. Dessa forma, o entendimento do quem é o Norte e o Sul Global não é uma classificação estática ou homogênea.

Segundo Walker (1997), o fim da Guerra Fria é um marco da ruptura de um contexto histórico e estrutural: as discussões foram ampliadas podendo agora incorporar novos riscos e novos contextos. A visão da segurança precisaria ser expandida para alcançar as necessidades dos Estados. Neste ambiente de reorientação das relações internacionais e das relações de poder emergem os estudos críticos de segurança.

⁸ Todas as traduções apresentadas nesta pesquisa foram são traduções livres feitas pela autora.

⁹ Há em regiões desenvolvidas países ou regiões que se assemelham, em caráter econômico e desenvolvimentista, a espaços encontrados no Sul. Um exemplo abordado por Levander e Mignolo (2011) é a região sul do continente europeu e o questionamento da “classificação” da Rússia.

Os Estudos Críticos de Segurança ou *Critical Security Studies* (CSS) são um sub-campo de estudos de segurança nas Relações Internacionais que buscou repensar e revisar a segurança na política internacional. Os CSS são eurocêntricos e, portanto, estão relacionados com as especificidades históricas do continente. Além disso, se autocaracterizam como uma teoria reflexiva, ou seja, discutem sua própria formulação, partem da observação do objeto como um todo e procuram entender como e quando os processos de mudanças ocorrem.

Quanto ao termo “crítico” aos estudos de segurança, Williams e Krause afirmam que “implica mais em uma orientação para a disciplina do que um rótulo teórico preciso” (WILLIAMS e KRAUSE, 1997, p.X), sendo mais uma forma de pensar a disciplina do que um arcabouço conceitual. Segundo eles, o objetivo dos estudos críticos de segurança é buscar ampliar e redefinir o conceito de segurança para que ele possa corresponder à realidade internacional onde o caráter das ameaças mudou, mas os meios usados para tratá-las permanecem os mesmos (WILLIAMNS; KRAUSE, 1997).

Os CSS ganharam relevância em 1994 quando da realização da Conferência *Strategies in Conflict: Critical Approaches to Security Studies*, na Universidade de York em Toronto, seguida da publicação do livro *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, editado por Keith Krause e Michael Williams, publicado em 1997.

Simon Dalby defende que o termo segurança é crucial tanto para os *policy makers* quanto entre acadêmicos das Relações Internacionais. Tradicionalmente concebido como “proteção de uma comunidade política” (DALBY, 1997, p.9), o conceito da segurança deve ser expandido, repensado e aprofundado o que, por sua vez, significa uma redefinição epistemológica e ontológica do termo.

Assim sendo, o indivíduo passa a ser o centro da discussão, sendo sujeito e objeto da segurança, pois a “[...] segurança é uma condição que indivíduos gozam, e a eles é dada primazia tanto na definição das ameaças e quem (ou o que) é seguro” (KRAUSE E WILLIAMS, 1997, p.42). Além disso, ao tornarmos o indivíduo como objeto central da segurança os tornamos membros de uma grande comunidade internacional o que permite, paradoxalmente, tratar de ameaças globais como, por exemplo, as ambientais (KRAUSE E WILLIAMS, 1997).

Epistemologicamente, os autores apontam que é necessário abandonar o entendimento do individualismo abstrato do Estado e da soberania contratual para destacar aspectos culturais, civilização e identidade, ou seja, dar luz as ideias, normas

e valores que formam o ser securitizado, caminhando para uma análise interpretativa dos fatos e entendendo as problemáticas da segurança como práticas históricas (KRAUSE E WILLIAMS, 1997).

Mohammed Ayoob (1997) apresenta uma outra perspectiva do conceito de segurança. Segundo ele, autores como Ken Booth correm o risco de, ao expandir o conceito de segurança demasiadamente, torná-lo uma ferramenta inútil para análise. Assim, propõe uma definição política do termo: rompendo as barreiras etnocêntricas da definição ocidental da escola realista, incorpora as preocupações daqueles que são maioria no sistema internacional, os chamados subalternos, resultando em uma definição política do conceito. Segundo ele,

Primeiro, deve-se ir além da definição realista tradicional de segurança e superar seu viés de orientação externa e militar. Segundo, ele deve permanecer firmemente enraizado no campo político enquanto sendo sensível às variáveis em outros campos da atividade social que possam impactar a agenda política [...] (AYOOB, 1997, p.134).

Desta forma, o foco da segurança, para Mohammed Ayoob, deve continuar no Estado já que este é uma fonte de insegurança maior do que uma fonte de segurança. Na sequência do processo de flexibilização do conceito de segurança, a vertente da Segurança Humana começa a se destacar, já que o conceito de segurança passa a ser entendido com foco no indivíduo.

Mary Kaldor (2007) argumenta que o conceito de Segurança Humana avançou em duas direções. Segundo a autora, o primeiro viés seria o desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) o qual cria uma ligação entre Segurança Humana e desenvolvimento. O segundo seria o desenvolvido pelo governo canadense quando publicou, em 2005, o *'Human Security Report'*. Esta noção de Segurança Humana tem afinidade com o preceito da "Responsabilidade de Proteger", pois, reforça a segurança centrada no indivíduo e não no Estado. No entanto, seu foco é na violência política.

Keith Krause (2007) expõe que o conceito de segurança humana é o mais amplamente usado e último resultado de uma série de tentativas de flexibilização do conceito de segurança, como discutido aqui anteriormente. Além disso, o autor defende a importância do conceito apontando duas razões principais:

Primeiro, porque ao contrário das reformulações anteriores, esta suporta a tensão, ou potencialmente até o conflito, com a concepção Estado-cêntrica que dominou o nosso pensamento. Segundo, é importante porque os *policy-makers* adotaram o discurso da segurança humana, e o usaram para gerar importantes e interessantes iniciativas de políticas externa e de segurança (KRAUSE, 2007 p. 1).

O Relatório Sobre Desenvolvimento Humano de 1994 apresentado pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento é considerado o primeiro a abordar o conceito de Segurança Humana. O documento define as quatro características fundamentais do conceito como sendo: a) a Segurança Humana tem caráter universal; b) os componentes da Segurança Humana são interdependentes, ou seja, quando há uma ameaça à Segurança Humana em uma localidade no globo, todas as nações estão envolvidas de alguma forma; c) é mais fácil garantir a Segurança Humana pela prevenção do que pela intervenção posterior, e d) a Segurança Humana é centrada nos indivíduos, seu foco está nos cidadãos e não no Estado-nação ou em qualquer outra instituição. Ainda na tentativa de tentar definir o termo, o Relatório do PNUD aponta dois aspectos essenciais: a Segurança Humana é “[...], em primeiro lugar, segurança de ameaças crônicas como fome, doenças e repressão. E, em segundo lugar, significa proteção de interrupções súbitas e dolorosas nos padrões da vida diária seja nos lares, nos empregos ou nas comunidades” (PNUD, 1994, p. 23). O Relatório ainda apresenta as sete dimensões de segurança humana: segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, política e da comunidade (PNUD, 1994). Isso, por sua vez, demonstra a importância da interdependência do conceito: o próprio Relatório afirma que estes sete elementos da Segurança Humana estão interconectados e que a ameaça contra uma destas dimensões afetará ou se propagará as outras.

Assim, pode-se entender que a definição apresentada pelo PNUD aborda a segurança internacional focada no desenvolvimento e consolidação da Segurança Humana (DUFFIELD, 2013). O objetivo do Relatório foi o de alargar o conceito e a definição de segurança para além de seu entendimento como segurança em um território das ameaças externas, e defender—ainda que passível de críticas – a segurança pelo desenvolvimento humano sustentável. À época, a intenção foi garantir que os dividendos da paz, obtidos com o fim da Guerra fria, fossem aliados do desenvolvimento: a tentativa foi a de usar o conceito de segurança para enfatizar a necessidade e a urgência do desenvolvimento (BEEBE e KALDOR, 2010). No

entanto, a definição ganhou demasiada amplitude, tornando-se frouxa (KRAUSE, 2007).

Apresentada como sendo a proteção diária contra distúrbios danosos e repentinos nos padrões do cotidiano, a Segurança Humana representa a proteção contra ameaças: a) econômicas; b) alimentares; c) ambientais; d) pessoais; e) salutaras; f) comunitárias e g) políticas. Assim, de forma concisa, a Segurança Humana pode ser definida como sendo:

defesa dos indivíduos e das comunidades em vez de segurança dos Estados e do conjunto de princípios que esclarecem as diferenças relativas às abordagens convencionais da segurança e do desenvolvimento: primazia dos Direitos Humanos, autoridade política legítima, multilateralismo e abordagem *bottom-up* e regional. (KALDOR, 2007, p. 182)

No entanto, ao nos determos em uma definição mais ampla e detalhada do conceito de Segurança Humana, percebemos que este implica afirmações mais complexas do que apenas a defesa dos indivíduos, aspecto indubitável do conceito. Desta forma, pode-se falar em três aspectos da Segurança Humana: o primeiro sendo a proteção dos indivíduos, o segundo sobre os diferentes tipos de segurança e o terceiro a característica transnacional e inter-relacionado da segurança em diferentes lugares do globo.

Outra dimensão de relevante importância ao debate é o papel do *hard power*¹⁰ e sua interação com forças civis na promoção da Segurança Humana. Durante os estudos liderados por Mary Kaldor e que resultaram nos relatórios de Madri e Barcelona¹¹ sobre o tema, seis princípios da Segurança Humana que são aplicados para militares e civis foram elencados e discutidos. O primeiro deles é a primazia dos Direitos Humanos, já que o objetivo de operações de proteção de civis não é derrotar um inimigo, mas sim garantir a segurança das pessoas. O segundo princípio diz respeito a autoridade política. Segundo a discussão acerca dos seis princípios na obra de Beebe e Kaldor (2010), Segurança Humana pode ser provida apenas pelas

¹⁰ O termo *hard power* é usado na literatura de relações internacionais para se referir ao poder militar e econômico de um Estado.

¹¹ Os relatórios de Madri e Barcelona foram os primeiros esforços da União Europeia para construção de uma política de Segurança Humana Comum. Mary Kaldor liderou um grupo de 14 estudiosos no assunto.

autoridades locais a quem a população confia. O papel dos interventores é de criar um ambiente propício à interação política, sem interferir nele.

O terceiro princípio elencado é uma abordagem *bottom up*, ou seja, a comunidade afetada deve estar profundamente envolvida na resolução de seus problemas de segurança. O próximo princípio afirma a necessidade de um multilateralismo efetivo em ações internacionais que devem ser reguladas pelo direito internacional e pela ONU. O quinto princípio trata que, dado que a Segurança Humana não tem fronteiras, o foco de ação deve ser regional. Por fim, o último princípio expõe que o comando de operações que tratem de Segurança Humana devem ser totalmente comandas por civis. Assim, as forças militares devem operar mais como protetores do que como forças armadas combatentes.

O relatório “A Responsabilidade de Proteger”, publicado em 2001 e financiado pelo governo canadense, também aborda a definição e problemas acerca da Segurança Humana. Reconhecendo a importância de uma abordagem das relações internacionais focada no indivíduo e afirmando segurança como sendo relativa à Estados e às pessoas, apresenta um conceito de Segurança Humana como sendo indivisível, ou seja, que é global e não pode ser alcançada se há, em alguma parte do globo, ameaças à esta segurança.

Em um mundo interdependente, no qual a segurança depende de uma estrutura de entidades soberanas estáveis, a existência de Estados frágeis, Estados falidos, Estados que por fraqueza ou mal abrigam aqueles perigosos a outros, ou estados que conseguem manter a ordem interna apenas por massivas violações de direitos humanos, podem constituir um risco para pessoas em todos os lugares (ICISS, 2001, p.05).

Ademais, a Segurança Humana traz implicações (demandas e expectativas) aos Estados: a percepção tradicional de segurança deixa de lado a segurança diária das pessoas, ao passo que a Segurança Humana abarca circunstâncias diversas de ameaças, gerando novos custos e posturas para os Estados (ICISS, 2001).

O Relatório “A Responsabilidade de Proteger” expõe a Segurança Humana como sendo a segurança física, bem-estar econômico e social, respeito pela sua dignidade e valor como ser humano, além da proteção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais, alterando o debate da segurança territorial e garantida por armamentos, para àquela alcançada através do desenvolvimento. Assim, o preceito da “Responsabilidade de Proteger” trata o debate das intervenções humanitárias e da

soberania estatal focada no indivíduo (ICISS, 2001). Ou seja, “A Responsabilidade de Proteger” preocupa-se em tratar da Segurança Humana como um complemento de uma abordagem intervencionista das Relações Internacionais (DUFFIELD, 2013).

Contudo, é preciso ir além e analisar as causas das ameaças, eliminando-as (BEEBE e KALDOR, 2010). Os estudos do economista Amartya Sen (2010) contribuíram para a inserção da dimensão do desenvolvimento na proposta da Segurança Humana. Segundo ele, a superação das privações cotidianas é a parte central do processo de desenvolvimento: a riqueza e o desenvolvimento são meios para os indivíduos conquistarem o que desejarem. Assim, uma concepção de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza.

Sen (2010) defende que “o que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, p.18). Existe, então, uma via de mão dupla: a liberdade originada de tais comportamentos institucionais é influenciada pelos agentes através da liberdade de os indivíduos participarem de escolhas sociais e tomadas de decisão pública que resultam no progresso de oportunidades ampliando ainda mais a sua liberdade. Portanto, tais liberdades contribuem para o desenvolvimento, mas também são primordiais para a expansão das próprias liberdades (Ibid).

Destarte, o desenvolvimento, segundo a ideia de “desenvolvimento como liberdade”, é a melhora das vidas humanas pela expansão de suas capacidades, sendo a Segurança Humana, para o autor, a proteção da sobrevivência humana em sua vida diária e a eliminação de indignidades. Ele a divide em quatro principais elementos: i) o foco em vidas humanas; ii) a importância do papel da sociedade e arranjos sociais que tornem a vida dos indivíduos mais segura; iii) concentração nos riscos de perda de vidas humanas e iv) foco na ênfase dos Direitos Humanos mais básicos em vez de toda a gama de Direitos Humanos (SEN, 2002). Em face disso, Sen aponta a necessidade de se admitir a Segurança Humana como um instrumento para repensar o próprio desenvolvimento.

Mark Duffield também afirma haver uma ligação entre desenvolvimento e Segurança Humana, sendo este uma das ameaças à Segurança Humana, ou seja, a ideia de Segurança Humana inclui uma relação de mobilização da governança global capaz de criar uma ponte entre o desenvolvimento sustentável e a segurança

internacional: a Segurança Humana carrega uma relação de mobilização da governança ao unir desenvolvimento e segurança internacional. Segundo Duffield (2005), o conceito de desenvolvimento também teve sua mudança, passando a focar nas pessoas – o desenvolvimento sustentável. “Desenvolvimento é um mecanismo biopolítico da segurança associado com populações entendidas como essencialmente autorreprodução em relação às suas necessidades básicas sociais e de bem-estar” (DUFFIELD, 2005, p.6). Ao mesmo tempo, Duffield (2001) aponta que ao se definir o conflito como um problema social, ou seja, tornando o subdesenvolvimento uma ameaça, permitiu-se que novas e não tradicionais redes de mobilização a favor da segurança surgissem.

Assim, o desenvolvimento sustentável é a definição do tipo de desenvolvimento que está securitizada no conceito de Segurança Humana. Ou seja, o desenvolvimento sustentável preocupa-se em desenvolver e promover mecanismos educacionais que ajudem as populações consideradas “não desenvolvidas” a gerenciarem a realidade em que vivem. Neste contexto, a segurança é o melhoramento da resiliência coletiva contra um contingente e a natureza incerta de sua existência (DUFFIELD, 2005).

Conforme a definição da ONU, a

Segurança Humana, em sua forma mais ampla, engloba muito mais que a ausência de conflitos violentos. Inclui Direitos Humanos, boa governança, acesso à educação e à saúde e garantia de que cada indivíduo tenha oportunidades e escolhas que proporcionem a realização de todo o seu potencial. Cada passo nessa direção é também um passo rumo à redução da pobreza, ao crescimento econômico e à prevenção de conflitos. (CSH, 2003, p.4).

O conceito de Segurança Humana, portanto, é o elo entre as agendas de segurança internacional e desenvolvimento, reforçando a ideia de que a prevenção de conflitos se dará a partir do tratamento de causas estruturais pelos atores internacionais e nacionais capazes de transformação social e proteção dos direitos fundamentais. “Ao passo que desenvolvimento e segurança estiveram sempre interconectados, a Segurança Humana reflete o retrabalho contemporâneo desta relação. Em particular, ela une a esses termos um terreno internacional de grupos, comunidades, e povos não assegurados” (DUFFIELD, 2013, s/p). Assim sendo, pode-se afirmar que a Segurança Humana abarca a ideia de que subdesenvolvimento é perigoso, uma ameaça à paz mundial corroborando com o discurso liberal presente no fim da Guerra Fria: é impossível ter segurança sem desenvolvimento, ao passo

que o inverso também é verdadeiro. Temas como pobreza, fome e endemias sendo securitizados garante que se assuma o subdesenvolvimento como uma ameaça à vida das pessoas.

Por outro lado, há uma tensão criada ao tentar subordinar o desenvolvimento como uma ferramenta da segurança interna: os argumentos podem encobrir tensões reais entre políticas de segurança orientadas internamente e as prioridades de políticas de desenvolvimento para o Sul. A crítica feita principalmente pelas agências de ajuda humanitária é baseada na preocupação de que a segurança e o desenvolvimento “deles” (os países do Sul Global) são um meio pelo qual se acredita poder alcançar os objetivos do Norte Global (DUFFIELD, 2006).

Isso posto, partindo da afirmação de que a Segurança Humana trata e preocupa-se com indivíduos e não com Estados e a proteção ou a promoção de mecanismos institucionais que garantam a segurança destes indivíduos, alguns Estados-nação estão mais aptos ou possuem maior poder de incentivo para apoiar e promover Segurança Humana do que outros. Seria o mesmo dizer que aqueles países subdesenvolvidos estão em desvantagem neste cenário em que a Segurança Humana relaciona-se diretamente com a ideia de Estados eficientes ou ineficientes. Ainda que sendo pensada como progressiva e universal, ela apresenta ligações com o sistema internacional de arquitetura territorial. Portanto, partindo a análise da capacidade e da vontade do Estado em fornecer bens que suportem a Segurança Humana o resultado será uma distinção entre os Estados efetivos e os inefetivos. Nessa toada, a diferença, ou desigualdade, de fato entre Estados encontra-se em não questionar a sua igualdade jurídica: “essa distinção entre Estados efetivos e Estados inefetivos, o qual é sinônimo de separação biopolítica dos seguros das vidas autossuficientes, é central para a Responsabilidade de Proteger” (DUFFIELD, 2013, s/p).

O conceito de Segurança Humana é ainda alvo de outras críticas contundentes. A primeira delas é a de que é um conceito amplo e vago com variações de significado. O conceito é, então, mais objeto signifiante da política internacional do que um conceito analítico. E é este caráter pouco delineado que garante que a Segurança Humana seja usada como uma tecnologia da governança. Assim, graças a sua permeabilidade através das fronteiras nacionais, a Segurança Humana é muito mais um conceito mobilizador, integrador e colonizador da governança internacional do

pós-Guerra Fria do que algo a ser medido como condição empírica (DUFFIELD, 2013).

Ken Booth (2007) também identifica limitações da Segurança Humana. Ainda que o conceito pudesse representar um sucesso para o projeto dos Direitos Humanos, não foi possível observar um impacto positivo, ao menos ao que se vislumbra mudanças no comportamento dos Estados. Ainda assim, Booth aponta que seria prematuro descartar que a Segurança Humana seja capaz de gerar comportamentos internacionais. Contudo, na prática, o conceito tem sido cooptado por governos na tentativa de se autoatribuir uma imagem positiva perante a comunidade internacional.

Booth (2007) apresenta duas justificativas à sua afirmação: a primeira é de que a Segurança Humana pode ser usada como um disfarce de posturas e políticas *hard power* mascarando as reais intenções dos governos. Ou seja, o discurso utilizado é o da Segurança Humana, no entanto, suas prioridades não foram alteradas. Em segundo lugar, para os formuladores e teóricos da Segurança Humana o conceito transmite um caráter de urgência e atenção. Porém, as prioridades estatais de segurança nacional suplantam a Segurança Humana. Exemplo desta afirmação é o Canadá: um dos maiores entusiastas e defensores do conceito de Segurança Humana, programas e propostas sociais em consonância com o discurso são, sistematicamente, barrados pelo Ministério da Fazenda (BOOTH, 2007).

Assim, a ideia de Segurança Humana, recente na política internacional, ainda está em desenvolvimento. Um de seus desdobramentos é o relatório “A Responsabilidade de Proteger”, objeto de nossa pesquisa, que trouxe novo fôlego à ideia. Pelo apresentado aqui, adotaremos a definição de Segurança Humana apresentada por Mark Duffield, consciente das críticas que o conceito sofre.

2.2 A nova natureza do conflito e as Intervenções Humanitárias

O fim da Guerra Fria e a lacuna de poder vivenciada com o fim da ordem bipolar se evidenciou em um tipo de conflito com características substancialmente distintas dos conflitos tradicionais. Os “conflitos de baixa intensidade” ou Novas Guerras foram, pioneiramente, estudado por Mary Kaldor, e oferecem uma realidade histórico e empírica da década de 1990.

Este contexto possui como uma de suas características um cenário de globalização, surgindo em um momento em que a comunicação e a interconexão global são intensificadas pelo uso da *internet*. Além disso, o escoamento do excedente de armas pequenas e leves dos antigos blocos hegemônicos em sentido ao Terceiro Mundo incentivaram o surgimento das Novas Guerras. Estas armas foram os principais armamentos usados nos conflitos em Ruanda, Bósnia, Afeganistão, Camboja, Myanmar, Sri Lanka e outros (KLARE, 1999)

As guerras tradicionais são conflitos entre dois ou mais Estados, através de suas forças militares organizadas institucionalmente, ou seja, exércitos que atacam um inimigo com o objetivo de fazê-lo se render, de derrotá-lo. Assim, segundo Clausewitz (2003), a guerra é o enfrentamento entre agentes estatais pelo uso da força. Tal fenômeno é característico do cenário europeu que se formou entre os séculos XV e XVII (KALDOR, 2007).

A utilização do termo ‘Novas’ surge para diferenciar um novo fenômeno, que emerge na década de 1990, das guerras tradicionais. As Novas Guerras devem ser entendidas no contexto do processo de globalização, e consequentemente, na mudança do caráter da autoridade política. As Novas Guerras se diferenciam das guerras tradicionais quanto aos atores, objetivos, táticas e formas de financiamento (KALDOR, 2007).

Quanto aos atores, as guerras tradicionais são caracterizadas pelo conflito entre forças armadas especializadas que atuam sob um código militar e que são, predominantemente, composta por homens. As Novas Guerras apresentam como atores redes de Estados e atores não-estatais tais como grupos paramilitares, mercenários, grupos criminosos e outros tipos de organização (KALDOR, 2007).

A esfera pública, que era o cenário de violência nas guerras tradicionais, perde seu espaço nas Novas Guerras: agora, a sociedade civil é palco e alvo da violência organizada que ocorre na esfera privada: “são, portanto, guerras declaradas contra a dimensão privada das sociedades, silenciando a morte de milhares de pessoas” (MOURA, 2004, p.2). Portanto, aquilo que era, nas guerras tradicionais, um efeito colateral indesejável tornou-se um elemento essencial de luta nas Novas Guerras (KALDOR, 2007).

No que tange aos objetivos, enquanto as guerras tradicionais pretendiam derrotar o inimigo declarado por motivos geopolíticos, nas Novas Guerras a luta é em defesa de identidade – “o objetivo das novas guerras é exclusivo: acesso ao Estado

por aqueles identificados por um rótulo” (CHIKIN; KALDOR, 2013, p.171), pretendendo alcançar o controle político do território.

Quanto aos meios, as Novas Guerras não contemplam as batalhas entre forças militares opostas, típicas das guerras clássicas. Pelo contrário, as batalhas são raras e a violência é direta contra civis (CHIKIN; KALDOR, 2013). Os combatentes envolvidos nessas guerras dificilmente se distinguem da população civil, utilizam cada vez mais crianças-soldados, armas leves e rápidas e novas tecnologias como celulares e *internet* (MOURA, 2002).

O financiamento destes novos conflitos é feito de maneira alternativa, já que aqui não há o financiamento estatal da guerra através dos impostos, o que atinge toda a população. Dentre as formas de financiamento encontrado pelas facções envolvidas nos conflitos estão, segundo Christine Chinkin e Mary Kaldor (2013), saques em troca de bens de necessidades básicas por outros bens com valores elevados como televisores e moeda estrangeira, sequestros, cobrança de taxas de instituições de ajuda humanitária e pedágios, sendo, geralmente formas violentas de obtenção de recursos.

Portanto, as Novas Guerras são um novo tipo de violência organizada onde não há, necessariamente, uma guerra declarada podendo se manifestar em zonas consideradas pacíficas. São conflitos onde não há distinção entre guerra, crime organizado ou violações aos Direitos Humanos (KALDOR, 2007). Kalyvas (2001), aponta que essas guerras são despolitizadas, privadas e predatórias.

As Novas Guerras ocorrem em territórios e situações onde o Estado é ineficiente, onde há declínio na economia, aumento da criminalidade, corrupção e a legitimação política é falha ou está desaparecendo. Pela falta de organização hierárquica e vertical presente nas guerras tradicionais, as Novas Guerras são altamente descentralizadas, utilizam-se de confronto e cooperação de maneira híbrida ainda que com o inimigo ou lado oposto (KALDOR, 2007).

De fato, as novas guerras, ao contrário dos tradicionais conflitos interestatais, são amplamente civis em seu caráter, onde as partes em conflito não apenas mostram pouca cautela em relação a civis e aos direitos humanos, eles deliberadamente têm como alvo infraestrutura essencial, sistemas de sobrevivência básica e instituições culturais para vantagem política, opressão, pressão psicológica e ganho criminal (DUFFIELD, 2013, p. 116).

Além disso, sua delimitação temporal e espacial é comprometida já que impactam e se espalham por entre refugiados e deslocados, pelas atividades criminais internacionais: são globais como também locais (BEEBE e KALDOR, 2010). “Novas Guerras não apenas obscurecem as diferenças entre público e privado, entre prevenção e reconstrução, e de fato, entre guerra e paz – elas obscurecem as diferenças entre o de dentro e o de fora, e entre doméstico e estrangeiro” (BEEBE e KALDOR, 2010, s/p). Duffield complementa a diferenciação entre as guerras tradicionais e as Novas Guerras, afirmando que:

De fato, as novas guerras, ao contrário dos tradicionais conflitos interestatais, são amplamente civis em seu caráter, onde as partes em conflito não apenas mostram pouca cautela em relação a civis e aos direitos humanos, eles deliberadamente têm como alvo infraestrutura essencial, sistemas de sobrevivência básica e instituições culturais para vantagem política, opressão, pressão psicológica e ganho criminal. (DUFFIELD, 2013, p. 116)

Mark Duffield (2001), aborda o tema das Novas Guerras a partir da ideia de governança global, percebendo-as como uma guerra em rede (*network war*). O autor entende que a governança tem impacto não apenas em uma única instituição, mas em toda a rede e elos que unem organizações, grupos de interesses e autoridades regulatórias sendo a governança fluída, mutável e não territorial. O autor explica:

Em resposta às Novas Guerras e a emergência de desenvolvimento e segurança, complexos estratégicos inovadores – ligando atores estatais e não estatais, organizações públicas e privadas, organização civis e militares, e assim por diante – emergiram. Tais complexos estratégicos são a base operacional da paz liberal e um importante e formativo nexos da governança global (DUFFIELD, 2001, p.45).

Ao passo que começa a haver uma mudança na competência dos Estados, e estes estão envoltos em relações não territoriais e em redes, Duffield (2001) afirma que é a partir daí que a natureza da guerra também se alterou. Segundo ele, as Novas Guerras, entendidas como guerras em rede, operam ao redor dos Estados, agrupando e opondo redes transfronteiriças de grupos sociais ou outras organizações. “Ao invés de regressão, as Novas Guerras são organicamente associadas com um processo de transformação social: o surgimento de novas formas de autoridades e zonas de regulação alternativa” (DUFFIELD, 2001, p.14).

Além disso, Duffield (2001) concorda com Kaldor ao afirmar que as Novas Guerras relativizam as noções de guerra e paz bem como a legalidade e a ilegalidade, o que torna os termos não necessariamente opostos. O autor ainda expõe que uma Nova Guerra pode ser caracterizada como uma guerra em rede: segundo ele as Novas Guerras também mobilizam redes para suprir a violência e estão preocupadas em suprimir a efetividade de outras redes. Assim, portanto, as Novas Guerras podem ser descritas como sendo guerras em rede.

No que diz respeito às Novas Guerras, as armas de destruição em massa e todo o aparato desenvolvido durante a Guerra Fria não são mais adequados como resposta. Eles foram substituídos por ligações e estratégias que congregam atores estatais e não-estatais curiosamente imitando a natureza híbrida das Novas Guerras (DUFFIELD, 2001).

Contudo, Tatiana Moura (2005) oferece uma atualização do conceito de Novas Guerras de Kaldor: as Novíssimas Guerras diferem das Novas Guerras por não se tratar de grupos que disputam o monopólio da força com o Estado e sim por serem zonas de alta intensidade de violência em zonas específicas, como bairros e comunidades, em territórios nacionais de paz formal e institucionalizada. Portanto, as “Novíssimas” se diferenciam das Novas Guerras na dimensão da escala, mantendo o impacto global das “Novas” mas operando localmente.

Em resumo, a década de 1990 apresenta uma situação peculiar: há uma nova visão de segurança em ascensão e fortalecimento, que ganha cada vez mais espaço na política internacional; a natureza do conflito também se alterou e as ameaças não são contidas por fronteiras, assim como as guerras. Diante deste cenário, a comunidade internacional levanta incessantes debates sobre como reagir, sobre a teoria e prática da proteção de vidas de civis em zonas de conflitos. Tragédias como, por exemplo, a ocorrida em Ruanda desafiaram a vontade e a capacidade da comunidade internacional responder à graves violações de Direitos Humanos. Desta forma, o debate sobre as intervenções humanitárias, tema substancialmente controverso nas relações internacionais, tornou-se relevante.

De difícil delimitação teórica, o conceito de intervenção humanitária apareceu pela primeira vez na literatura em meados do século XIX para tratar das intervenções sofridas no Império Otomano pelos Estados Europeus (SPIELER, 2007). A Organização das Nações Unidas não apresenta em seu aparato regulatório norma expressa que autorize, proíba ou regule uma ação internacional com fins humanitários

em um território soberano. A Carta das Nações Unidas dispõe, em seu artigo 2.4¹², que as relações internacionais não devem ser pautadas por ameaças de uso ou uso da força. Outrossim, a Carta também consagra, no Artigo 2.7¹³, que a organização veda a intervenção em assuntos de jurisdição interna do Estado. Contudo, excetua-se as disposições do Capítulo VII, ou seja, em caso de autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas onde o objetivo da ação, de acordo com o Capítulo VII da própria Carta, deva ser de restaurar ou manter a paz e a segurança internacionais. Portanto, os únicos caso onde as intervenções militares estão autorizadas é em legítima defesa ou mediante autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O Capítulo VII – “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Rupturas da Paz e Atos de Agressão” - da Carta da ONU expõe que cabe ao Conselho de Segurança determinar a existência de uma ameaça à paz ou segurança internacional e indicar as medidas necessárias para repará-la podendo essas serem militares ou não. Ao não tratar especificamente das intervenções humanitárias, a Carta da ONU possibilita que tal prática seja justificada pela promoção dos Direitos Humanos – um dos objetivos expressos da organização – e através da autorização do Conselho de Segurança (ROBERTS,2006) (BYERS,2007), que tem compreendido as maciças violações de Direitos Humanos como questão de segurança coletiva.

Jennifer Welsh (2006) chama a atenção para o fato de que um dos maiores desafios postos pela intervenção humanitária é a variação de sua definição, que além de variar entre autores e correntes, também sofre mudanças dependendo do campo de estudo. Na tentativa de elucidar a discussão sobre intervenção humanitária será abordado a seguir alguns aspectos relevantes sobre o tema que ajudarão a entender a complexidade do assunto.

O primeiro ponto trata-se dos agentes: quem pode autorizar e quem pode realizar uma intervenção com fins humanitários. Quanto à autorização, há consenso de que o Conselho de Segurança das Nações Unidas é o órgão internacional com

¹² Art. 2.4, Carta da ONU – “Todos os Membros deverão evitarem em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”

¹³ Art. 2.7, Carta da ONU – “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”.

competência para autorizar tal ação conforme respaldado na Carta da ONU. A problemática trazida quanto ao responsável pela autorização repousa na configuração do CSNU: o órgão possui estruturas e procedimentos que refletem a ordem mundial de 1945, ano de criação das Nações Unidas (JOHANSEN, 2003). O Conselho é carente de representatividade se considerado que é formado por 15 membros. Além disso, os cinco membros permanentes que possuem direito ao veto podem impedir uma ação humanitária baseado em interesses nacionais, o que nos levaria a uma discussão que permearia o campo moral e ético da política internacional. Contudo, como afirma Welsh (2006), a legitimidade do CSNU não pode ser questionada para autorizar intervenções humanitárias, ainda que limitações se apresentem.

Quanto ao agente que levará a cabo a ação a interpretação é rasa: a ONU possui autonomia e legitimidade para eleger ela mesma, um Estado, uma coalizão de Estados ou uma organização regional para empreender a intervenção.

A autorização ou consentimento do Estado-alvo da intervenção também gera debates. Roberts (2006) afirma que no período pós-Guerra Fria ocorreram oito casos de intervenção humanitária em que a força interventora teve algum tipo de autorização, sendo ela anterior ou posterior a ação. Wheeler (2006) defende que o Conselho de Segurança não autorizou nenhuma intervenção sem o consentimento do Estado-alvo.

Mary Kaldor (2001), em sua definição de intervenção humanitária aponta ser indiferente a autorização ou não do Estado-alvo para a caracterização de uma intervenção humanitária. Em oposição a essa ideia, Thomas Weiss (2006) defende que o consentimento do Estado-alvo transforma a intervenção em uma operação de manutenção da paz. Ou seja, para o autor, a diferença entre intervenção humanitária e operação de paz está no consentimento ou não do Estado-alvo, sendo este, portanto, de suma importância para a ação militar.

Em consonância com a observação de Weiss, Adam Roberts (2006) quando trata de intervenção humanitária aponta a não autorização ou consentimento do Estado-alvo como um dos elementos que a caracterizam.

A ideia de intervenção humanitária está diretamente associada à violação de Direitos Humanos – não há debates quanto a isso. Porém, os debates que envolvem Direitos Humanos e intervenções humanitárias levitam sob o seguinte aspecto: quais violações dos Direitos Humanos justificam uma intervenção e em que escala? Nas definições e discussões sobre o tema encontram-se termos como: “violações em larga

escala de Direitos Humanos (incluindo fome em massa)” (KALDOR, 2001, p.109) e “massivas violações de Direitos Humanos” (WELSH, 2006, p.06).

Para Pattinson (2012), intervenção humanitária é uma ação militar, forçosa, sem o consentimento do Estado-alvo e que ocorre em circunstâncias de crise humanitária operada por um agente externo com intenções humanitárias. Apesar de delimitar o agente, a ausência de autorização e a natureza militar, o autor enfraquece o conceito ao utilizar termos controversos e de difícil caracterização como crise humanitária e intenções humanitárias. Assim, Pattinson afrouxa quando e porque uma intervenção deve ser operacionalizada.

Thomas G. Weiss (2007) delimita intervenção humanitária como medidas coercitivas por forças militares estrangeiras para assegurar a proteção de direitos de civis sem o consentimento das autoridades políticas locais. Em consonância com Pattinson, Weiss delimita os agentes como forças estrangeiras e reafirma o não consentimento do Estado-alvo. Vale mencionar que o autor se utiliza da expressão “autoridades políticas locais” (*political local authorities*) ao se referir ao Estado-alvo, reconhecendo, portanto, a instabilidade política e o reconhecimento de governo em situações de crise humanitária, ponto relevante para o autor. Abordando a discussão sobre missão de paz versus intervenção humanitária, Weiss defende que a diferença está não apenas na falta de autorização, mas também, repousa no fato que as intervenções são caracterizadas além dos elementos já citados e pela autorização do Conselho de Segurança com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas – o qual autoriza todos os meios necessário para restauração da paz e segurança internacionais —, ao passo que as missões de paz estão amparadas pelo Capítulo VI¹⁴ diferenciando as duas ações.

Weiss (2008), ao discutir o critério da justificativa adequada para uma intervenção, argumenta que “envolvem cálculos legitimados de interesse nacional” (WEISS, 2008, p.8), interesse próprio de ganhos que sejam mascarados como humanitários até motivações éticas e morais. Contudo, o autor ressalta que os motivos são mistos.

Hedley Bull também oferece sua contribuição para a discussão das intervenções humanitárias. Segundo o autor, intervenção humanitária é “uma

¹⁴ O capítulo VI da Carta das Nações Unidas trata das soluções pacíficas de controvérsias.

interferência ditatorial ou coercitiva, por um agente ou agentes externos, na esfera da jurisdição de um Estado soberano, ou mais amplamente em uma comunidade política independente” (BULL, 1984, p.1). Bull, ressalta que, a intervenção assume caráter coercitivo militar apenas porque há sobreposição de forças: um Estado é relativamente mais forte do que aquele que sofrerá a ingerência.

Uma das polêmicas envolvendo as intervenções humanitárias diz respeito à seletividade; o que leva países ou organizações internacionais a intervir em alguns casos e outros não. Makau Mutua (2001) chama atenção para a existência de um discurso dominante sobre as intervenções humanitárias. Segundo ele, os Estados desenvolvem uma política externa que tenta se associar com os Direitos Humanos, através da assistência ao desenvolvimento como uma manobra coerciva que tenta fazer com que Estados não ocidentais alinhem suas políticas de Direitos Humanos para padrões ocidentais.

Pattinson (2009) aponta a face dominadora da intervenção humanitária: frequentemente são configuradas como mecanismos de imposição de condutas a outros Estados, o objetivo não é estabelecer ou manter uma determinada configuração frente à ameaça. Ayoob (2002) argumenta que a seletividade da ação já está presente desde o momento da tomada de decisão em um ambiente doméstico considerando os interesses nacionais. Outras decisões podem não desfrutar do mesmo ambiente de decisão, o que não a torna universal nem uniforme.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos impactaram, também, a discussão acadêmica sobre intervenção humanitária. Para muitos os eventos do 11/9 e seus desdobramentos suprimiram a preocupação internacional com aquelas populações em situação de emergência humanitária e passaram a focar na sua própria proteção (WELSH, 2006). Segundo a autora:

[...] a experiência do 11 de setembro e o que foi requerido pela guerra ao terror pode ter abafado o entusiasmo de países ocidentais em criticar o tratamento de civis em outras jurisdições soberanas. Curiosamente, Estados que eram anteriormente objetos de críticas internacionais por repressões internas foram habilmente desviados a atenção e tiveram suas ações rotuladas como ‘contra-terroristas’ (WELSH, 2006, p.181).

De acordo com Mary Kaldor (2001), durante a década de 1990 ocorreu o fortalecimento dos Direitos Humanos e do direito internacional, um crescente comprometimento dos governos com a ajuda humanitária e grupos da sociedade civil

dedicados a questões humanitárias de diferentes maneiras. A autora chama esse movimento de um regime humanitário mundial. Ações militares e a segurança internacional nos moldes realistas teriam voltado a prevalecer na agenda internacional. Contudo, os eventos vivenciados em 2001 não foram capazes de mudar totalmente o rumo das discussões que vinham sendo feitas desde o final da Guerra Fria. Por outro lado, trouxe inovações: foi possível, para os Estados ocidentais, perceber que instabilidade ou colapso em um Estado em qualquer lugar pode provocar consequências que abrangem áreas muito maiores do que a sua região apenas. A proporcionalidade das ações e a proteção de civis durante o combate ao terrorismo foram questões relevantes e preocupantes para alguns setores da comunidade internacional (WELSH, 2006).

Booth (2005), defende que os acontecimentos do 11 de setembro e seus desdobramentos, especificamente a “Guerra ao Terror”, podem parecer fortalecer a visão tradicional de segurança. No entanto, o autor expõe que nem a teoria realista consegue dar conta dos conflitos que se desdobraram: uma visão mais ampla e mais profunda de segurança para o entendimento e explicação dos acontecimentos tanto de quem perpetrou os ataques como as respostas a ele dadas.

Diante da delimitação de intervenção humanitária é relevante identificar três termos que podem ser confundidos com a ação militar da intervenção já que tratam também de resolução de conflitos: *peacemaking*, *peacekeeping* e *peace building*. Segundo a ONU as três dimensões estão interconectadas, podendo se sobrepor, com o objetivo final de cessar conflitos e reestabelecer a paz para conflitos já em curso. Assim, *peacemaking* engloba medidas para solucionar conflitos em progresso, envolvendo medidas diplomáticas de negociação para um acordo. Esse tipo de operação pode ser realizada por um governo, por Organizações Internacionais ou Organizações não-governamentais (ONG). *Peacekeeping* são operações que englobam elementos militares, policiais e civis com esforços conjuntos para criar as bases necessárias para a paz duradoura, preservando o cenário sem conflito. Por fim, *peacebuilding* são ações de longo prazo com o objetivo de criar as condições necessárias para a paz duradoura, trabalhando nas causas estruturais do conflito e questões centrais para o funcionamento da sociedade e do Estado. Além disso, busca desenvolver a capacidade do Estado de sustentar suas funções primordiais.

Atualmente estão em curso 16¹⁵ operações de paz promovidas pela Organização das Nações Unidas.

2.3 As inovações teóricas da “Responsabilidade de Proteger”

Diante das crises humanitárias vivenciadas na década de 1990, Kofi Annan, atuando como Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU), fez um apelo à comunidade internacional que pensasse de que maneira soberania estatal e proteção dos Direitos Humanos poderiam ser harmonizadas para que a intervenção humanitária pudesse configurar uma resposta adequada às crises humanitárias.

Quem respondeu ao chamado foi o governo canadense que financiou e instituiu a Comissão Internacional Sobre Soberania e Direitos Humanos (ICISS). A comissão foi composta por autoridades diplomáticas e acadêmicas de diferentes nacionalidades. O Objetivo da ICISS era articular a proteção dos Direitos Humanos em situações de crise com a soberania estatal. O resultado da Comissão foi o relatório “A Responsabilidade de Proteger” publicado em 2001.

No capítulo seguinte, será tratado exclusivamente da trajetória histórica e do processo de implementação e aceitação do proposto pelo relatório e os atores e as forças envolvidas neste processo e sua problemática. Por hora, o objetivo desta sessão é demonstrar quais foram as inovações e as contribuições teóricas que a RdP trouxe para a discussão da Segurança Humana e internacional e da intervenção humanitária.

O relatório reconhece o dilema e a dificuldade prática que é abordar as intervenções. Para encontrar o consenso, portanto, o texto propõe uma mudança nos termos usados para tratar do assunto: a substituição de direito de intervir por responsabilidade de proteger. Assim, de acordo com o documento, um novo olhar sob uma perspectiva diferente, talvez, trouxesse mais facilidade em encontrar respostas acordadas para as questões ali discutidas. (ICISS,2001).

¹⁵ São elas: MINURSO no Saara Ocidental; MINUSCA na República Centro Africana; MINUSMA no Mali; MINUSTAH no Haiti; MONUSCO na República Democrática do Congo; UNAMID em Darfur; UNDOF no Golã; UNFICYP no Cyprus; UNIFIL no Libano; UNISFA em Abyei; UNMIK no Kosovo; UNMIL na Libéria; UNMISS no Sudão do Sul; UNMOGIP na Índia e no Paquistão; UNOCI na Costa do Marfim e UNTSO no Oriente Médio (UNITED NATIONS, 2016)

A argumentação central do relatório é a de que a soberania é, acima de tudo, uma responsabilidade: o Estado tem a responsabilidade de proteger seus cidadãos, quando este não o faz a Comunidade Internacional se torna, automaticamente, responsável pela proteção dos civis naquele território em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. O Estado é agora o responsável pela vida, bem-estar e segurança de seus cidadãos sendo, contudo, esta responsabilidade estendida a comunidade internacional caso as autoridades nacionais estejam incapacitadas ou não queiram fazê-la. Ao invés de encontrar uma quebra na soberania, a Comissão propõe uma inversão – o foco agora está no Estado que sofre a intervenção e não mais naquele que a promove (ICISS, 2001).

Nas palavras do relatório:

Soberania estatal implica responsabilidade, e a responsabilidade primária da proteção do seu povo repousa no Estado. Onde uma população está sofrendo sérios danos, como resultado de uma guerra interna, insegurança, repressão ou falha do Estado, e o Estado em questão não quer ou não é capaz de cessá-las ou preveni-las o princípio da não intervenção cede lugar à responsabilidade internacional de proteger (ICISS, 2001, p.xi).

Contudo, a Responsabilidade de Proteger não deve ser entendida como uma premissa para interferência livre em assuntos domésticos de outros Estados. O intuito é que ela seja um auxiliar no cumprimento das obrigações do Estado quanto aos Direitos Humanos que recaem sobre os Estados. A interferência internacional só deve existir diante da impossibilidade do cumprimento de suas ações (WELSH, 2006).

Na abordagem de soberania como uma responsabilidade em proteger indivíduos é notável a influência do conceito de Segurança Humana. Como apresentado, para a Comissão Internacional sobre Soberania e Intervenção Estatal a Segurança Humana é indivisível, global e trata da proteção diária de indivíduos. “O caso de pensar soberania nestes termos [como responsabilidade] é reforçado pelo impacto crescente das normas internacionais de direitos humanos, e o aumento do impacto no discurso internacional do conceito de segurança humana”(ICISS, 2001, p.13).

Ademais, a Comissão entende que com a mudança na ideia de soberania a tensão estará focada nos indivíduos que estão necessitando ou procurando por ajuda e assistência. Altera-se o lugar do discurso: da segurança territorial e através de armamentos, para uma segurança através do desenvolvimento humano com acesso

à alimento e outras necessidades básicas (ICISS, 2001). Percebe-se, portanto, o alinhamento do pensamento da “Responsabilidade de Proteger” com a mudança teórica no paradigma da segurança já discutida na primeira sessão deste capítulo.

Acompanhando as discussões sobre o tema, o relatório converge com as ideias apresentadas, inclusive o entendimento de que o subdesenvolvimento pode ser prejudicial a Segurança Humana, endossando essa mudança e, ainda, propondo alterações práticas na maneira como a comunidade internacional trata diariamente estas questões ao propor que a soberania seja uma responsabilidade.

Contudo, ao endossar esses temas e essa discussão de maneira acrítica não tratando de suas limitações e aspectos problemáticos, o Relatório transfere para si as críticas feitas à Segurança Humana. Se, como apresentado, a segurança humana pode se tornar uma ferramenta da governança global e ser utilizada de maneiras não-positivas ou pautadas apenas pelo interesse nacional, o conceito de “Responsabilidade de Proteger” carrega a mesma problemática para si ao não reconhecer as limitações da Segurança Humana.

Partindo de uma visão prática, o relatório “A Responsabilidade de Proteger” trata da intervenção humanitária: procura superar a dúvida de quando é apropriado intervir com o propósito de proteger pessoas em risco por meio de uma ação militar. Para tanto, a “Responsabilidade de Proteger” foi articulada em três pilares: prevenção, reação e reconstrução.

A “Responsabilidade de Prevenir”, como apresentado no documento, é tida como a dimensão mais importante, mas também a que menos tem recebido atenção. Apesar dos esforços da ONU em chamar a atenção para a importância da prevenção e eliminação das causas dos problemas que geram insegurança, a comunidade internacional tem dado pouca atenção ao fato. De acordo com o relatório, ainda existe uma lacuna entre a retórica e o apoio político e financeiro a prevenção. A solução apresentada afirma que:

Para a efetiva prevenção do conflito, e as fontes relacionadas a miséria humana as quais este relatório se preocupa, três condições essenciais precisam ser alcançadas; Primeiro, deve haver conhecimento da fragilidade da situação e dos riscos associados a isso – o chamado ‘aviso prévio’. Segundo, deve haver entendimento das medidas políticas disponíveis que são capazes de fazer a diferença - a chamada ‘ferramenta preventiva’. E terceiro, deve haver, como sempre, a vontade de aplicar estas medidas – a questão da ‘vontade política’ (ICISS, 2001,p.20).

Apesar dos esforços do documento em ressaltar a importância de todas as medidas que sugere, assim como Simon Chesterman (2003) afirma, o aspecto realmente decisivo para qualquer ação humanitária é, ao fim, uma questão de vontade política, não da definição ou percepção de soberania.

Ainda que o Relatório “A Responsabilidade de Proteger” (2001) não afirme claramente que o subdesenvolvimento é uma ameaça à segurança internacional, ao tratar das formas de prevenir o conflito, ele adereça que medidas para o desenvolvimento econômico e social devem ser tomadas.

O segundo pilar, a “Responsabilidade de Reagir”, trata das intervenções humanitárias. A primeira observação feita sobre o tema, esclarece que a reação só deve ocorrer quando as medidas de prevenção falharem e que ela pode assumir outras faces que não a militar. Dentre elas, o documento cita medidas econômicas, políticas ou judiciais e em casos extremos, ação militar (ICISS, 2001).

O texto segue sugerindo medidas que devem ser adotadas, dentre elas embargo de armas, fim de acordos econômicos e militares, restrição a fontes de energia, como petróleo por exemplo, e estabelecimento de zonas de exclusão aérea. E que, a decisão de intervenção militar deve ocorrer apenas em casos extremos.

Contudo, ao se tratar de questões humanitárias definir o que é um caso extremo pode ser uma tarefa extremamente difícil e relativizada. Para tentar contornar essa situação, o relatório propõe que sejam observados seis critérios: a) correta autoridade; b) causa justa; c) correta intenção; d) último meio; e) proporcionalidade e f) perspectivas razoáveis de sucesso.

Soma-se a esses critérios os casos de situações de emergência humanitária. Segundo o documento, populações que estejam sofrendo ou sejam ameaçadas de massacre, genocídio ou limpeza étnica em grande escala (ICISS, 2001). Novamente, atribuir medida de escala ao se tratar de vidas e segurança em situações que chocariam a comunidade internacional é traiçoeiro. Weiss (2007) ao tratar desta questão aponta que “para humanitarismos mais empolgados, qualquer perda é suficiente para garantir uma intervenção” (WEISS, 2007, p.107), o que pode ser traiçoeiro para o preceito da “Responsabilidade de Proteger”.

O terceiro pilar, a “Responsabilidade de Reconstruir”, ou seja, a assistência pós intervenção deve buscar, verdadeiramente, o compromisso de ajudar a reconstruir uma paz duradoura, promovendo a boa governança (ICISS, 2001). As ações de reconstrução incluem medidas de segurança, justiça e desenvolvimento, ressaltando

que é imprescindível que toda a população, sem qualquer distinção, esteja amparada neste processo. Tal preocupação vislumbra prevenir que haja uma revanche ou vingança após o fim do conflito (BIERRENBACH, 2011).

Desde sua aprovação em 2005, a “Responsabilidade de Proteger” parece ter feito avanços: a discussão esteve presente em pautas diplomáticas e também na ONU, tornando-se vocabulário presente do tema (BELLAMY, 2010). Apesar dos aparentes avanços, o conceito da RdP permanece controverso, polêmico e de uso seletivo. Alguns autores, como Noam Chomsky (2009), argumentam que a tentativa de normatização das intervenções humanitárias através da Responsabilidade de Proteger é uma nova forma de imperialismo e que a retórica da RdP não traz nada substancialmente novo para a prática das intervenções. Não houve uma alteração do *locus* do poder, da autoridade ou do processo decisório: a decisão de quando e onde intervir manteve-se dependente da vontade política dos cinco membros permanentes do CSNU (MURRAY e HEHIR, 2011).

Soma-se a isso o fato de que, ao colocar foco nas violações de Direitos Humanos e na garantia da Segurança Humana, o relatório cria um espaço para hierarquização da relação entre Estados e indivíduos, retornando ao estadocentrismo contraditório com a própria proposta central do documento. Além disso, Pureza argumenta que essa manobra foi incompleta: segundo o autor, tais violações de Direitos Humanos possuem sujeitos e é, por esse fato, que se abre formas de se recriar uma relação estadocêntrica. “Tudo se resume em estabelecer o ponto a partir do qual se determina que o Estado não quer ou não consegue proteger” (Ibid, 2012, p.9).

Thomas Weiss (2007), autor que adota uma posição bastante cética em relação a capacidade do conceito em alterar, de fato, as intervenções humanitárias, apontando que a doutrina do ICISS seria apenas uma modificação da doutrina da guerra justa, reconhece haver uma contribuição: reformulação do vocabulário utilizado. Tal atualização teria a vantagem política de alterar o debate do direito de intervir para o direito das populações afetadas (WEISS, 2007). Novamente, é possível notar que as mudanças de cunho teórico que embasaram as discussões sobre Segurança Humana e Novas Guerras, jogando luz na importância da preservação de vidas, é abordada pela “Responsabilidade de Proteger”. Pode-se afirmar, portanto, que o relatório representa a chegada de tais mudanças e questionamentos teóricos

do campo da segurança internacional, a questão da intervenção humanitária, tema caro e controverso para as Relações Internacionais.

Gareth Evans (2008), presidente da comissão que elaborou o relatório, avaliou que a “Responsabilidade de Proteger” trouxe quatro contribuições importantes ao debate. A primeira delas seria a invenção de um novo modo de abordar as questões sobre intervenção humanitária com a ressignificação da ideia de direito de intervir para proteger indivíduos. A segunda contribuição está na maneira de abordar a soberania e a discussão que isso gerou quanto ao engajamento externo. A noção de soberania como responsabilidade, no entanto, não é inédita ao relatório. Francis Deng, também membro da Comissão Internacional sobre Soberania e Intervenção Estatal, iniciou a discussão sobre a mudança do paradigma da soberania anos antes. Em seu livro *“Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa”* publicado em 1996, ele defendia que a soberania deve ser vista não apenas como proteção de interferências externas, mas sim, como uma responsabilidade – tanto externa quanto doméstica. Posteriormente, Roberta Cohen, pesquisadora ligada a Deng, teria verbalizado o conceito, afirmando que a soberania traz atrelada a si a responsabilidade do Estado em proteger seus cidadãos trazendo visibilidade à ideia de Deng.

Uma terceira contribuição seria a clareza do significado da “Responsabilidade de Proteger” na prática para os atores envolvidos. Evans (2008), diz que o relatório procurou esclarecer de maneira contundente que a responsabilidade de proteger iria muito além da prática intervencionista militar apenas e englobaria outras dimensões e ações menos violentas. Por fim, a última contribuição seria o estabelecimento de diretrizes que podem ser adotadas em casos concretos. Ou seja, o relatório não cobre apenas questões teóricas, mas também aponta e sugere abordagens práticas e empíricas.

No entanto, a “Responsabilidade de Proteger” apresenta limitações. Pureza (2012) debate que a RdP se configura como um recurso tático para contornar preocupações com as intervenções humanitárias. Retirar força da crítica ao intervencionismo que atribui a ele um perfil colonial e tentar encontrar uma terceira via, terminando com o binarismo “não agir/intervir militarmente”, em situações de violações aos direitos humanos foi um dos objetivos do relatório. A “Responsabilidade de Proteger” seguiu em discussão na ONU. Apesar de controverso e polêmico o conceito ganha espaço e segue sendo, atualmente, a principal referência para discussões sobre o tema.

3 O Surgimento de uma sub-agenda na agenda da Segurança Internacional: a “Responsabilidade de Proteger”

3.1 – Uma década sem Guerra Fria

O fim da Guerra Fria marcou o término de uma ordem internacional bipolar, onde duas potências disputavam direta e indiretamente por zonas de influência, expansão do seu sistema econômico e desenvolvimento tecnológico e armamentista. Com a ruptura desta lógica, a agenda internacional se configurou de maneira distinta: não há mais a separação entre *high politics* e *low politics*¹⁶ e ocorreu a ascensão de novas temáticas como meio ambiente e narcotráfico, interconectando questões de segurança estratégica que mantiveram seu lugar de destaque na agenda internacional. Seu fim trouxe a tarefa de encontrar novas explicações para as forças que moviam a política internacional (SATO, 2000).

Este período foi marcado por um breve otimismo impulsionado pelo fim das rivalidades diretas ou das divergências militares entre as duas grandes potências (ARRAES, 2004). O relatório “*Agenda for Peace*” (“Agenda para a Paz”) tratava da possibilidade de as Nações Unidas terem papel de destaque na promoção da paz e a ideia de uma “comunidade internacional” homogênea foi incorporada ao discurso diário. O número de operações de manutenção da paz da ONU aumentou consideravelmente na década de 1990: tropas foram autorizadas a fazer uso da força e a intervenção humanitária foi usada para justificar as guerras no Kosovo, Iraque e

¹⁶ As chamadas *high politics* eram os assuntos relacionados à sobrevivência dos Estados na ordem internacional, dentre eles a agenda de segurança. *Low politics* são todos os temas que não são considerados vitais para os Estados como economia e bem-estar social (SATO, 2000)

Afeganistão (KALDOR, 2007). Segundo Duffield (2004), o Relatório produzido por Boutros-Ghali estava primariamente preocupado com os aspectos de fundação de um novo regime de resolução de conflitos e *peacekeeping*. Contudo, o documento delineou o cenário para o relatório da ICISS em 2001. O autor explica que tal ocorrido se deve ao fato de que Boutros-Ghali, ao estabelecer que o objeto da segurança é o indivíduo e não mais o Estado nos marcos da Segurança Humana incluiu também novas ameaças. Ao fazer tal afirmação foi necessário incluir outros agentes como organizações não-governamentais: “no entanto, a partir de uma perspectiva da segurança, o interesse duradouro da *Agenda* é que ao priorizar a segurança das pessoas ao invés das do Estado, a última responsabilidade de assegurar humanos é passada de volta ao Estado” (DUFFIELD, 2004, p.17).

A primeira crise da década de 1990 foi a Guerra do Golfo em 1991: uma oportunidade de mostrar todos os avanços tecnológicos das décadas anteriores resultados das disputas indiretas entre Estados Unidos e União Soviética (KALDOR; BEEBE, 2013). Os Estados Unidos, como superpotência dominante, receberam autorização do Conselho de Segurança para agir no Iraque e no Kuwait desencadeando a Guerra do Golfo quando este foi invadido e anexado ao Iraque por forças militares comandadas por Sadam Hussein. O episódio foi considerado o “epicentro simbólico” da nova ordem mundial (ARRAES, 2004).

A impossibilidade de conflito entre potências se dava devido ao temor de uma mútua destruição nuclear, priorizando os meios diplomáticos para resoluções de divergências. Contudo, como mostra a invasão do Iraque, o uso da força militar em Estados periféricos se manteve (ARRAES, 2004). Assim, o “fim da história”, como tratado por Francis Fukuyama, seria a consequência das transformações econômicas iniciadas décadas antes: com o fim da Guerra Fria, a história como conflito de ideologias teria chegado ao fim e teria se uma uniformização do pensamento e da ação em torno dos ideais da democracia liberal e do capitalismo. Desta forma, a Guerra do Golfo foi a tradução do consenso e da cooperação internacional reinantes no início da década de 1990 pelas Nações Unidas (FUKUYAMA, 1993).

Contudo, a tese de Francis Fukuyama é bastante polêmica e questionável: os fatos históricos que se seguiram à publicação da teoria do Fim da História não corroboraram com a sua tese. Houve um aumento do terrorismo internacional, aumento do número de conflitos regionais e/ou intra-estatais e as crises do capitalismo, contrariando a tese do autor. Além disso, as democracias, em especial

no Sul Global, naqueles países cujo processo de descolonização formal foi recente, os regimes instaurados foram contemplados majoritariamente apenas em aspectos institucionais.

3.1.1 A expansão dos Direitos Humanos

A incorporação da dimensão humana no conceito de segurança, como mostrado no capítulo anterior, impulsionou uma vasta discussão sobre os Direitos Humanos durante a década de 1990. A construção do direito internacional dos Direitos Humanos tem como marcos fundadores a Carta das Nações Unidas (1945-1946) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): os documentos reconhecem como legítima a preocupação com os DH e enumeram o conjunto de direitos civis, políticos, econômicos e sociais, sendo considerados fundamentais, universais e indivisíveis. Ao longo dos anos outros acordos internacionais, versando sobre temas mais específicos¹⁷, somaram-se aos dois acordos iniciais complementando o sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos (REIS, 2006).

A Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, que teve lugar em Viena em 1993, reconheceu a legitimidade da comunidade internacional em preocupar-se com os casos em que há ameaças aos Direitos Humanos em âmbito interno. A conferência reconheceu haver uma interdependência entre democracia, desenvolvimento e Direitos Humanos, conforme sinalizado no artigo 8º da Declaração de Viena (BIERRENBACH, 2011). Estavam presentes 171 países membros da ONU, 813 organizações não-governamentais participando como observadores e outras 2 mil organizações participaram de um fórum paralelo à Convenção. Na ocasião, o Alta Comissariado dos Direitos Humanos foi criado com o objetivo de articular os esforços das diversas agências da Organização que tratam de temas dos Direitos Humanos (REIS, 2006).

¹⁷ Entre esses acordos, podemos citar: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); a Convenção Relativa aos Apátridas (1954 e 1961); Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1960); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979); Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1987); a Convenção de Direitos da Criança (1989);

Contudo, havia uma percepção que se difundia desde a década de 1980 de que o maior perigo enfrentado pelas pessoas no mundo provém de seu próprio Estado, restando o questionamento se elas devem ser “resgatadas” por forças militares de outras nações (WALZER, 2003). Esse argumento vai de encontro ao dilema que o relatório “*The responsibility to Protect*” procurou harmonizar: o conflito entre proteção dos Direitos Humanos e a soberania estatal.

Quando superada a dicotomia Leste-Oeste, a relação Norte-Sul começa a apresentar reflexos também na agenda dos Direitos Humanos. O papel atribuído ao regime internacional de proteção dos DH pode ser visto tanto como uma ferramenta para a construção de uma sociedade mais justa, mas também como um instrumento legitimador das assimetrias do sistema internacional, delimitando onde está a civilização e onde está a barbárie (REIS, 2006).

Assim, há um duplo movimento acerca dos Direitos Humanos na década de 1990: houve um avanço no reconhecimento e na proteção destes direitos; por outro lado, a situação política demonstrava como a proteção internacional dos DH se dava de maneira seletiva, submetida à interesses geopolíticos: “do ponto de vista do processo político, prospectos otimistas de internacionalização e consensualismo das decisões políticas foram duramente contrastados por eventos que ocasionaram em graves violações dos Direitos Humanos” (KOERNER, 2002, p.89).

Esse movimento de consolidação e expansão dos Direitos Humanos teve como consequência o aumento da prática das intervenções humanitárias: a partir do momento em que violações aos Direitos Humanos passaram a ser entendidas como uma ameaça global, a ONU autorizou ações militares em territórios nacionais baseando suas autorizações na ameaça à paz e à segurança internacionais, aplicando-se o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Na medida em que o Capítulo VII prevê que o CSNU é o responsável em decidir pela aplicação de medidas coercitivas, militares e que envolvam o uso de forças armadas, estabeleceu-se uma nova prática internacional. Na seção a seguir, com o intuito de entender o cenário e as tensões que circundavam os debates e as ações no campo da segurança internacional, estes conflitos serão tratados.

3.1.2 As Intervenções Humanitárias na década de 1990 e o caso de Ruanda

A década de 1990 foi marcada pelo aumento do número de conflitos internos após o fim da Guerra Fria. Como dito anteriormente, esta foi uma das consequências deixadas pelo vácuo político pela dissolução da União Soviética e do fim das tensões entre as duas super-potências.

O aumento dos conflitos intra-estatais foi seguido de um aumento das respostas a estes conflitos. As operações de paz aumentaram significativamente na década de 1990¹⁸ e, consequentemente, as intervenções militares com fins humanitários também. Alguns casos são considerados emblemáticos, tanto pela ação como pela inação da “comunidade internacional”. O Conselho de Segurança é o órgão internacional responsável por autorizar ações e medidas que visem, oficialmente, promover e garantir a paz e a segurança internacionais¹⁹. Analisando as atividades deste órgão, percebemos um aumento significativo durante a década de 1990: entre 1946 e 1989, ele se reuniu 2903 vezes, adotando 638 resoluções. Entre 1990 e 1999, o número de encontros foi de 1183 e 638 resoluções uma diferença de 49 resoluções a mais por ano na média (VARELLA, 2003).

O foco de atuação do CSNU também foi alterado: os conflitos internos passaram a ser o principal vetor de transformação na política de atuação do órgão como consequência da reinterpretação do Artigo 39²⁰ da Carta das Nações Unidas, entendendo que conflitos internos (ou neste contexto, as Novas Guerras) seriam ameaças para a paz e segurança internacionais.

O período estudado nesta seção abrange o mandato de 12 intervenções. Sendo elas:

¹⁸ Entre 1988 e 1999 o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou 35 operações de paz em 26 territórios (*UNITES NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATION*, s/d).

¹⁹ Contudo, durante os anos da Guerra Fria, devido ao embate entre as duas super-potências, o órgão ficou paralisado.

²⁰ “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”.

Quadro 1: Relação de Intervenções Humanitárias da década de 1990

País	Justificativa	Resoluções do CSNU
Iraque	Repressão dos ataques aos curdos	688 de 1991
Iugoslávia	Conflitos causados pela dissolução da Iugoslávia	713 e 724 de 1991
Haiti	Golpe de forças militares internas	940 de 1994
Libéria	Guerra posterior a deposição do então Presidente Samuel Doe	788 de 1995 ²¹
Angola	Conflitos internos	834 e 851 de 1993
República Centro Africana	Neutralização de forças rebeldes	1125 de 1997 ²²
Serra Leoa	Neutralizar grupos rebeldes que tomaram o poder	1181 de 1998
Somália	Assegurar ajuda humanitária durante Guerra Civil	794 de 1992
Ruanda	Genocídio	929 de 1994
Zaire	Assegurar ajuda humanitária durante Guerra Civil	1078 de 1996
Albânia	Queda do governo e Guerra Civil	1101 de 1997
Timor Leste	Conflitos internos no processo de independência	1236 de 1999

Fonte: dados obtidos a partir dos dados disponibilizados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas – compilação e elaboração própria.

Todos estes casos foram, em alguma medida, pontos de atuação e discussão sobre as intervenções militares com fins humanitários na Organização das Nações Unidas. Houve uma mudança no comportamento da “comunidade internacional” que acompanhou as discussões sobre o paradigma da segurança: o pós-Guerra Fria coroou o deslocamento da tensão entre soberania e não-intervenção em direção à proteção dos Direitos Humanos, minando as discussões sobre a legalidade das intervenções (FINNEMORE, 2003).

A década de 1990 foram anos em que os líderes políticos apreenderam o que deu errado em cada intervenção, influenciando a tomada de decisão diante da crise humanitária que viria a seguir:

²¹ O Conselho de Segurança não interveio diretamente no caso da guerra na Libéria. A ação foi empreendida pela ECOMOG sendo reconhecida e condecorada pelo CSNU na Resolução 788.

²² A Resolução 1125 de CSNU apenas regularizou a ação francesa unilateral que já estava em curso.

Em particular, a política internacional parece ter balançado a partir do uso de ataques aéreos, e vice-versa. Parece ter sido muito difícil traçar um curso médio. O refúgio seguro no Iraque foi inicialmente bem-sucedido, mas não se manteve. A intervenção na Bósnia foi muito fraca e foi (provavelmente) erroneamente concluído que os ataques aéreos foram um fator crucial no sucesso do acordo final. A intervenção na Somália supostamente deveria compensar a fraqueza do mandato da Bósnia; no entanto, a força Norte-Americana enfatizou o uso esmagador da força às custas da política. O desastre na Somália resultou na não intervenção em Ruanda, o qual provavelmente foi o fracasso mais sério de todo o período. A necessidade da OTAN em restaurar sua credibilidade e a agir vigorosamente levaram as ataques aéreos contra a Iugoslávia. E a intervenção no Timor Leste aconteceu muito tarde (KALDOR, 2007, p. 53).

A Guerra da Bósnia, nos Bálcãs, em 1991, chocou pelas técnicas de limpeza étnica usadas pelas forças sérvias. O cerco de Sarajevo e o massacre de Srebrenica foram dois episódios que se destacaram no contexto bósnio. Além disso, o fato de um conflito acontecer no continente europeu somou-se as particularidades deste conflito. A Somália também passou por momentos de conflito onde o uso da fome como arma de guerra chocou o mundo. A investida americana com a missão Mogadishu resultou na morte de 16 soldados e imagens de rebeldes linchando e enforcando outros dois soldados. Após este episódio os países interventores começaram a se questionar se estavam dispostos a projetar poder para além de suas fronteiras nacionais para promover intervenções humanitárias a alto custos (NEVES, 2013).

Ruanda foi um caso emblemático de grave emergência humanitária na década de 1990 (entre abril e julho de 1994), devido às suas proporções e às ações internacionais frente ao caso. Optou-se por um detalhamento do caso de Ruanda, pois, este é considerado o exemplo de falha da comunidade internacional e usado como exemplo argumentativo nas discussões sobre a Responsabilidade de Proteger. Entende-se que, em certa medida, todas as intervenções ocorridas durante a década de 1990 foram relevantes para a discussão e encaminhamento do preceito da “Responsabilidade de Proteger”. Contudo, o caso de Ruanda ganhou destaque pelo alto custo humano: a perda de diversas vidas é atribuída a incapacidade da comunidade internacional de agir à tempo o que confere aspecto moral à discussão.

Ruanda é um país localizado na região dos Grandes Lagos da África Centro-Oriental com uma economia baseada na agricultura. Em 1993, a nação possuía uma das maiores densidades populacionais da África – cerca de 293 habitantes/km². Para entender o genocídio é preciso considerar que 85% da população eram hutus e 14% tutsis e 1% de pigmeus. (TAYLOR, 2011). A tensão entre os dois grupos se iniciou

com a “rotulação” pelos colonizadores belgas de que os tutsis eram “civilizados” e os hutus foram considerados uma “raça inferior”. Os colonizadores privilegiaram os tutsis gerando privação de recursos fundamentais de uma tribo em detrimento da outra, criando uma rivalidade étnica fortalecida quando os belgas decidiram registrar a população ruandesa com documentos que carregavam a etnia de cada cidadão (GOUREVITCH, 1998).

Em 1973, o general Juvenal Habyarimana, hutu, subiu ao poder por meio de um golpe de Estado, que tinha como determinação o monopólio do poder apesar das pressões para uma divisão do poder. O Presidente concordou com uma constituição multipartidária em junho de 1991, depois de forte pressão econômica internacional, da invasão de Frente Patriótica de Ruanda que resultou em uma guerra civil repelida com auxílio internacional. Com a nova Constituição, três novos partidos surgiram fazendo frente ao partido radical anti-tutsi. O governo e a Frente Patriótica de Ruanda assinaram, em 1992, um acordo de paz, o qual teve a sua implementação monitorada por uma operação de paz da ONU com o mandato de monitoramento pacífico do acordo de Arusha (MENDONÇA, 2013).

Apesar do acordo o partido do governo não aceitava a possibilidade de dividir o poder reagindo contra o acordo de Arusha. Em 6 de abril de 1994, o Presidente Habyarimana teve seu avião derrubado em circunstâncias que ainda hoje não foram esclarecidas. A partir de então, menos de uma hora após a queda do avião e morte de Habyarimana iniciou-se o que ficou conhecido como o “cem dias de genocídio”. Ocorreu uma grande campanha de incitação do ódio contra a população hutu: as estimativas apontam que em cem dias, entre abril e julho de 1994, 850mil pessoas foram mortas (Ibid).

A UNAMIR (*United Nations Assistance Mission For Rwanda*), missão enviada para garantir o cessar-fogo em 1993, não foi capaz de evitar as mortes. Em maio de 1994, o Conselho de Segurança, através da Resolução 918, demonstrou sua preocupação com a situação em Ruanda que além das mortes causou, também, o deslocamento de uma parcela da população local para os países vizinhos e invocou um embargo comercial de armamentos e equipamentos militares e estendeu o mandato da UNAMIR. Contudo, as medidas não foram suficientes e, em 22 de junho de 1994, por meio da Resolução 929, o CSNU autorizou uma operação humanitária multinacional com pretensão de neutralidade e imparcialidade para a proteção dos civis e refugiados. A França liderou a Operação Turquesa, cujo mandato era

específico: pôr fim aos massacres, proteger as populações em áreas controladas pelo governo opressor e em seguida retornar à responsabilidade a UNAMIR. A operação durou apenas dois meses já que não havia muito mais a ser feito devido a seu início tardio (Ibid).

O genocídio em Ruanda marcou a década de 1990: tornou-se um símbolo da inércia e da incapacidade da comunidade internacional em agir em casos de grandes crises humanitárias, tendo impacto nas discussões futuras sobre o assunto. O *“Report of the independent inquiry onto the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda”*, produzido pelas Nações Unidas, reconheceu que a análise política feita pela operação de paz instaurada em Ruanda não foi eficiente tornando pouco provável uma ação preventiva. O próprio documento reconheceu ainda que não havia interesse estratégico em Ruanda para os importantes países-membros da ONU (ANNAN, 1999). Além disso, a crise da intervenção na Somália influenciou na decisão de não agir: a perda de 8 mil soldados americanos no conflito somali trouxe apreensões para o governo dos EUA, ainda que este fosse o principal interessado na não-intervenção (WHEELER, 2000). Kaldor (2007) destaca o fato de que, concomitante com a discussão sobre Ruanda acontecia também a discussão sobre o Haiti: a Operação “Restaurar a Democracia” foi iniciada em julho de 1994, com autorização do Conselho de Segurança, e liderada pelos EUA para reestabelecer o regime democrático que havia sofrido um golpe militar ditatorial.

Segundo Wheeler (2006), o caso de Ruanda demonstrou que os interesses das partes e o questionamento do êxito de uma intervenção foram questionamentos que se sobrepuseram a justificativa da não-ação pautada no respeito a soberania. Finnemore (2003) expõe ainda que, não houve declarações que afirmassem que a intervenção em Ruanda seria ilegítima ou ilegal. Contudo, Ruanda teve grande impacto na doutrina das intervenções humanitárias. Mesmo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha tendo perdido 13 membros no conflito, diversas ONGs humanitárias manifestaram um grande entusiasmo com as intervenções. As críticas apontaram que as organizações buscavam por financiamento, mais contratos e mais visibilidade na mídia (KALDOR, 2007).

Em resumo, as Novas Guerras e as intervenções que ocorreram durante a década de 1990, influenciaram uma cadeia de acontecimentos e discussões que se seguiram nos anos posteriores. Estes acontecimentos ainda fortaleceram a crítica de

que as intervenções humanitárias refletiam uma posição ideológica do Ocidente se tornando tendenciosa:

Dessa forma, as intervenções humanitárias seriam consideradas uma maneira de legitimar e institucionalizar uma nova forma de ingerência das antigas metrópoles (e dos EUA) nas antigas colônias. Não à toa que boa parte do discurso dos países do sul global tende a focar no respeito à soberania como pilar central do debate sobre os limites da ação internacional no que se refere à segurança (NEVES, 2013, p.109).

Ainda assim, existia, por um lado, um imperativo moral da necessidade de agir em circunstâncias de graves violações de Direitos Humanos, ainda que dentro da ONU. A tensão entre a tentativa de implementação de intervenções humanitárias por países centrais em nações jovens resistentes à perda de sua soberania foi a principal tensão nas discussões sobre a reação a essas tragédias (Ibid).

O arcabouço necessário para o estabelecimento das discussões sobre a “Responsabilidade de Proteger” foram colocados: as Novas Guerras questionaram o entendimento do que é uma guerra e de que forma ela ocorre, ampliando a visão acerca das ameaças internacionais; as intervenções levadas a cabo, em grande número se comparado com qualquer outra década do século XX, durante estes anos foram falhas e deficientes; o cenário político de reorganização do sistema internacional em Norte-Sul rearranjou as dinâmicas de interação entre as nações. Tratando do cenário político e intervencionista Mary Kaldor afirmou que “o que é impressionante sobre a década de 1990 foi a emergência do que pode ser chamado de um regime global humanitário. Isto envolve mudança nas normas: um crescente consenso sobre o respeito aos Direitos Humanos, fortalecimento do direito internacional [...]” (KALDOR, 2007, p.70). Quando somados a estes eventos, as discussões teóricas feitas no capítulo anterior, percebe-se de maneira global quais foram os conjuntos de fatos e argumentos que configuraram o cenário propício para o início das discussões sobre a “Responsabilidade de Proteger”. Uma soma de fatores que combinados puderam fazer surgir os questionamentos e as críticas necessárias para o surgimento do embrião da RdP.

3.2 O relatório “*The Responsibility to Protect*”: lançamento e falta de visibilidade

A virada do milênio trouxe uma atmosfera de renovação para a Organização das Nações Unidas. Em setembro de 2000, foram estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento Milênio: um conjunto de oito²³ metas, estabelecidas na Cúpula do Milênio, que exigiam esforços concertados de governos, comunidade internacional, sociedade civil e outros atores visando melhorar a qualidade de vida do modo geral liderado pelo programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No que tange à segurança internacional, alguns fatos sobre as intervenções ocorridas na década de 1990 restaram: a concepção de que a força pode ser usada contra inimigos, inclusive para promover a Democracia e os Direitos Humanos. Segundo Kaldor e Beebe (2010), esta seria a concepção dominante no final do século XX: um *mindset*, ou seja, um conjunto de pensamentos, adotados neste contexto, que reconhece a equidade das vidas humanas. Ainda que óbvio, em um cenário de conflito os civis locais são os mais atingidos e são considerados “vidas inferiores” à daqueles civis do país interventor. Ainda, segundo as autoras, esta consciência é a principal arma e argumento usados pela Segurança Humana: diante da natureza do conflito do século XXI armas como as construídas durante a Guerra Fria não se encaixam mais nos argumento de defesa de ações militares com fins humanitários. Contudo, anos antes da virada do milênio já era possível perceber um outro olhar dentro das Nações Unidas – a União Europeia, Canadá e Japão construíam um pensamento alinhado com a ideia de Segurança Humana – ainda que a concepção Norte-americana prevalecesse devido à sua influência e força política, econômica e militar determinando a agenda global:

A última expressão irrestrita do pensamento e da linguagem do século XX, mal aplicada a um problema do século XXI, veio depois de 11 de setembro de 2001. O Presidente George w. Bush declarou que em resposta aos ataques, a sua administração iria lutar a “Guerra ao Terror” – e, talvez ele tenha adicionado, lutar na maneira tradicional, porque foi isso o que aconteceu (KALDOR; BEEBE, 2010, s/p).

²³ Os oito objetivos são: redução da pobreza; atingir o ensino básico universal; igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

As discussões sobre as intervenções militares ganharam força quando, em agosto de 2000, foi publicado o Relatório Brahimi, oficialmente intitulado *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Baseado nas intervenções da década anterior, o então Secretário Geral Kofi Annan encomendou que o *Panel of Peace Operations* produzisse um documento com recomendações práticas e concretas para assistir às Nações Unidas em operações futuras. Quando encaminhado ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral, ambos manifestaram suporte às recomendações feitas no texto (DURCH et al 2003).

Contudo, foi o documento publicado por Kofi Annan, em março de 2000, '*We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century*', que gerou mais controvérsias na âmbito da ONU. No texto Annan tratava de várias questões relevantes para o novo milênio: globalização e governança, pobreza, Direitos Humanos e segurança. Annan propôs um desafio: "Se a intervenção humanitária é, de fato, um assalto inaceitável à soberania, como podemos responder à Ruanda, à Srebrenica – a graves e sistemáticas violações de direitos humanos que afetam a nossa humanidade comum?" (ANNAN, 2000, p.48).

A resposta ao desafio proposto veio do governo canadense. Durante a Cúpula do Milênio, em setembro de 2000, o Primeiro-Ministro canadense, Jean Chrétien, anunciou que seria estabelecida a Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal (*International Commission on Intervention and State Sovereignty - ICISS*) financiada pelo seu governo e seu objetivo seria construir o novo consenso internacional de resposta às violações maciças de Direitos Humanos no prazo de um ano (ICISS, 2001).

3.2.1 O 11 de setembro e o Relatório "*The Responsibility to Protect*"

Em 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos sofreram um ataque as torres gêmeas do *World Trade Center* e um ataque ao Pentágono, gerando uma série de mudanças na política nacional do país, bem como na política internacional: estes eventos foram apresentados como um momento de ruptura no sistema das Relações Internacionais, redefinindo a agenda pós 11 de setembro (BARBOSA, 2002). Assim como outras agendas, a "Responsabilidade de Proteger" não pode ser desligada das circunstâncias históricas e dilemas políticos que a rodeiam: os efeitos do 11 de

setembro alteraram significativamente os caminhos de evolução e aceitação do preceito (SERRANO, 2011).

Os EUA chegaram ao século XXI como uma superpotência: ocupava posição central na ordem capitalista “imperial”, representando um dos principais *global players* devido ao tamanho da sua economia somada ao alto desempenho tecnológico e militar. Os ataques de 11 de setembro no núcleo deste poder ressignificaram a dicotomia “bárbaros/civilizados” (BARBOSA, 2002). Rotulando o terrorismo como o principal inimigo do país, a administração Bush foi capaz de unificar os EUA e mobilizar suas potencialidades contra os inimigos – Bin Laden, Al Qaeda e Talibã (MESSARI, 2010).

Os ataques trouxeram o tema do terrorismo para o topo da agenda internacional, protagonizando os debates e as ações de segurança internacional com a chamada “Guerra ao Terror” sendo alta prioridade na política externa dos EUA (Ibid). A invasão do Afeganistão teve início poucas semanas depois dos atentados, (na primeira semana de outubro de 2001), e não obteve a autorização das Nações Unidas. Contudo, a ação foi apoiada pela França, Reino Unido e Canadá. O objetivo era neutralizar os inimigos, nomeadamente a Al-Qaeda e o Talibã (KALDOR e BEEBE, 2010). A anuência da ONU para uma ação militar no território afegão foi concedida em dezembro de 2001 com o objetivo de garantir o fim da insurgência e a estabilidade na capital Cabul. Osama Bin Laden foi morto em maio de 2011, dez anos após os atentados.

Em 2003, uma nova investida contra o terrorismo foi feita no Iraque, mas desta vez houve oposição da “comunidade internacional”. Em três semanas de operação, as forças norte-americanas e britânicas foram bem-sucedidas na derrubada do governo de Saddam Hussein. Tanto o Iraque quanto o Afeganistão, no momento das invasões, apresentavam-se como Estados fracos²⁴ próximos a um colapso com características de um regime totalitário (KALDOR e BEEBE, 2010).

Os dois episódios trouxeram como consequência a criação de um vácuo de segurança e político onde os atores típicos das Novas Guerras lançaram-se em redes

²⁴ A denominação Estados fracos, Estados falidos ou Estados colapsados, discutida desde o fim da Guerra Fria, trata daqueles países que enfrentam conflitos civis, fortes deficiências econômicas e colapsos governamentais ou que não conseguem sustentar-se como uma entidade política autônoma. Para uma discussão mais ampla e detalhada sobre o tema ver: GOMES, 2012

multi-organizacionais com alta capacidade de comunicação e de adaptação, questionando a retórica da Segurança Humana no contexto das novas ameaças à segurança (Ibid).

Barry Buzan e Lene Hansen (2009) argumentam que a Guerra ao Terror teve consequências para o meio acadêmico e para as discussões da agenda internacional de segurança. Ainda que os ataques de 11 de setembro não tenham sido capazes de alterar a concepção de segurança internacional, o tema ganhou espaço nos estudos de segurança internacional sendo o principal tema tratado. Mary Kaldor (2011) argumenta que os atentados abalaram o caleidoscópio dos debates da política global.

O mesmo ocorreu na arena de debate internacional: o terrorismo e a Guerra ao Terror protagonizaram as discussões da agenda internacional. O Conselho de Segurança criou o Comitê Antiterrorismo em 2011 e o tópico foi ponto de discussão também na Assembleia Geral pelos anos seguintes, concluindo cinco convenções (a última delas aberta para assinatura em 2005): Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns; Convenção sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado; Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; e a Convenção Internacional para a Supressão de Ato de Terrorismo Nuclear.

O Relatório “*The Responsibility to Protect*” foi concluído em outubro de 2001, após um ano de trabalho. O governo canadense convidou Gareth Evans e Mohamed Sahnoun para presidirem a Comissão. Evans é Presidente do *International Crisis Group* e ex-ministro das Relações Exteriores da Austrália. Evans havia, em ocasiões anteriores, publicado e discutido sobre a mudança no conceito de soberania estatal. Sahnoun é algeriano, à época Conselheiro Especial do SGNU e seu representante para a Somália e Grandes Lagos da África. Outros dez membros²⁵ de diferentes áreas do conhecimento e também de diversas nacionalidades foram indicados. O texto da

²⁵ São eles: Gisele Côte-Harper (advogada canadense e professora da Universidade de Québec); Lee Hamilton (estadunidense, diretor do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*); Michael Ignatieff (canadense, diretor do Carr Center for Human Rights Policy, da Universidade de Harvard); Vladimir Lukin (russo, Suplente da Assembleia de Deputados russa); Klaus Naumann (alemão, ex-presidente do Comitê Militar da Otan); Cyrill Ramaphosa (sul-africano, ex-Secretário do Congresso Nacional Africano); Fidel Ramos (ex-Presidente das Filipinas); Cornelio Sommaruga (suíço, Presidente do Centro Genebra para Atividades Humanitárias em Desativação de Minas e ex-Presidente do CICV); Eduardo Stein Barillas (guatemalteco, representante do Pnud no Panamá); e Ramesh Thakur (indiano, Vice-Reitor da Universidade das Nações Unidas em Tóquio).

RdP ressalta que, durante todo o processo de elaboração deste, foram feitas consultas a diversos órgãos da ONU, organizações não governamentais e instituições acadêmicas. Além disso, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* contou com um modesto corpo administrativo para fornecer o suporte necessário aos membros da Comissão e que estava sediado no Departamento de Relações Exteriores do Canadá em Ottawa. E ainda, um extenso programa de pesquisa foi organizado para dar suporte à Comissão (ICISS, 2001).

Quanto ao financiamento da Comissão, o relatório dedica um pequeno parágrafo onde cita como financiadores o governo canadense, o apoio do Reino Unido e da Suíça, assim como de cinco fundações: *Carnegie Corporation* de Nova York, *John D. e Catherine T. MacArthur Foundation*, Fundação Rockefeller e a Fundações Simons (ICISS, 2001). Todas as fundações são estadunidenses e afirmam, de modo geral, terem um compromisso com a educação, pesquisa e desenvolvimento

O relatório teve seu lançamento adiado para dezembro de 2001, sendo suprimido pela agenda de autodefesa e Guerra ao Terror. O Conselho de Segurança discutiu o Relatório em maio de 2002, quando os membros permanentes expressaram discordância com a norma e não alcançaram nenhum consenso sobre o tema. O encontro ocorreu na sede da ONU em Nova Iorque, entre os dias 11 e 12 de maio, contando com a presença dos membros do Conselho de Segurança e também dos dois co-presidentes da ICISS – Gareth Evans e Mohamed Sahnoun. A discussão, um momento de elaboração da agenda da RdP, levantou questões e mostrou impasses para a implementação do preceito.

Os Estados Unidos da América, na ocasião, rejeitaram a proposta da RdP, alegando que não poderiam assegurar comprometimento prévio de envolver suas forças militares onde não há interesses nacionais, além de não aceitar se submeter a um conceito que limitará seus direitos de decidir quando e onde usar sua força. A China se opôs à “Responsabilidade de Proteger” vinda através da ICISS. Segundo o governo chinês, toda e qualquer questão de segurança internacional deveria ser tratada pelo CSNU e que toda ação que envolva o uso da força deveria, necessariamente, ser tratada pelo CSNU. Reino Unido e França foram os membros que trabalharam à favor da “Responsabilidade de Proteger”. Contudo, os dois países demonstraram-se preocupados quanto à noção de que, mesmo havendo consenso quanto à existência de uma responsabilidade partilhada de proteger populações em risco, isto não seria suficiente para movimentar vontade política e, conseqüentemente,

levar proteção a estas populações. O representante do Reino Unido, o Embaixador Jeremy Greenstock, levantou algumas questões para discussão: como organizar a agenda do CSNU e desenvolver métodos para que possa se dar uma resposta efetiva em tempo considerando a transparência e a efetividade operacional? Como as missões do Conselho de Segurança podem ser mais efetivas? (BELLAMY, 2006).

As questões e preocupações levantadas neste primeiro debate do CSNU resumem-se aos questionamento: “quem protege quem?” ou em outras palavras, “quem são os protetores e quem são os protegidos?”. Segundo Chomsky (2009), a doutrina pode ser aplicada em justificativa de qualquer ação de um país do Norte-Global tornando-se um novo instrumento para que o Norte se imponha, novamente, sobre o Sul.

Os debates de elaboração da agenda da “Responsabilidade de Proteger” foram suprimidos pela invasão do Iraque liderada pelos Estados Unidos. Gareth Evans defendeu que a ação no Iraque e sua justificativa em questões humanitárias travou o nascimento de justificativas pautadas pelo preceito do “Responsabilidade de Proteger”. Bellamy (2006) argumenta que haviam Estados que se opunham à “Responsabilidade de Proteger” antes da invasão do Iraque contudo, a ação dos Estados Unidos teve impactos negativos na elaboração da agenda da RdP. Segundo o autor (Ibid), os acontecimentos permitiram que os opositores firmassem seus argumentos, e que aqueles que haviam se mostrado como apoiadores ou favoráveis ao preceito, limitassem seu escopo de argumentação. Bellamy acredita que estes recuos foram os responsáveis pela demora e pelos insucessos de implementação anteriores à 2005, “nestes primeiros dois anos, Canadá estava praticamente sozinho em tentar persuadir Estados a se comprometerem com a RdP” (BELLAMY, 2006, s/p).

Entretanto, alguns avanços em direção a aceitação do preceito da “Responsabilidade de Proteger” foram feitos. Um argumento utilizado contrariamente a ideia de que a RdP é uma doutrina que justifica ou legitima ações de cunho político ou econômicos do Norte Global é a incorporação da doutrina na União Africana. Na ocasião de sua constituição em 2002, a organização regional que reúne 54 Estados, incorporou a “Responsabilidade de Proteger” em seu ato fundador. Contudo, afirmar que a incorporação por si só é um sinal de que o conceito não reflete as dinâmicas Norte-Sul é limitar a problematização da própria definição geopolítica de quem é Norte e quem é Sul.

3.3 O fortalecimento da agenda da “Responsabilidade de Proteger”: 2005 a 2009

Com o passar dos anos, o tema do terrorismo foi perdendo força e a agenda internacional voltou a se ampliar e englobar novas temáticas. Nesse cenário, a “Responsabilidade de Proteger” ingressou na pauta de discussão das Nações Unidas no contexto da reforma da organização durante o período em que Kofi Annan foi Secretário Geral (1997-2007). Já o Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças – “*A more secure world: our shared responsibility*” -, lançado em dezembro de 2004, endossou a Responsabilidade de Proteger no capítulo em que tratava de segurança coletiva como uma norma emergente. Então, a temáticaa impulsionado pela própria organização internacional volta às discussões.

Em março de 2005, Kofi Annan retoma o tema da reforma da instituição e das oportunidades e necessidades de mudança quando encaminhou aos chefes de Estado o relatório “*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*”. O documento propunha que no encontro mundial, que aconteceria em setembro daquele ano, para tratar de um balanço acerca dos objetivos do milênio, estabelecidos cinco anos antes, alguns pontos fossem levados à agenda de discussões. Dividido em 4 sessões – *Freedom from Want; Freedom from Fear; Freedom to Live in dignity e Strengthening the United Nations* –, o relatório afirma a necessidade de debater a “Responsabilidade de Proteger” e a afirmação de que os países membros da Organização das Nações Unidas deveriam “abraçar” o conceito.

No texto, Annan afirma que a responsabilidade primária de proteção de seus cidadãos é do Estado, sendo a responsabilidade da comunidade internacional secundária. Reatesta que o Conselho de Segurança das Nações Unidas é o órgão que tem o poder de autorizar ações que envolvam o uso da força e que a prevenção deve ser destacada e entendida como uma prioridade. O Relatório gerou debates antes da Assembleia Geral e três *drafts*²⁶ com datas de publicação em 03 de junho, 22 de julho e 5 de agosto de 2005.

Em 20 de setembro de 2005 foi publicado o *World Summit Outcome* o qual apresentava nos parágrafos 138 e 139 a implementação da ‘Responsabilidade de

²⁶ Chama-se de *draft* os documentos produzidos como sendo uma versão preliminar da Resolução publicada ao final de cada Assembleia Geral.

Proteger’ no aparato da Organização das Nações Unidas. O texto publicado coloca que:

138. Cada Estado tem a responsabilidade de proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade engloba a prevenção de tais crimes, incluindo o incitamento, através dos meios apropriados e necessários. Nós aceitamos esta responsabilidade e agiremos em concordância com ela. A comunidade internacional deve, caso necessário, encorajar e ajudar Estados a exercer a sua responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento de uma capacidade de alerta precoce.

139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar de meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, de acordo com os capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, nós estamos preparados para agir coletivamente, a tempo e de maneira decisiva, através de Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o capítulo VII em uma base caso a caso e em cooperação com organizações regionais relevantes quando apropriado, os meios pacíficos forem inadequados e as autoridades nacionais estão manifestadamente falhando em proteger suas populações de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Nós reforçamos a necessidade da Assembleia Geral em continuar considerando a responsabilidade de proteger populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações, mantendo em mente os princípios da Carta e o direito internacional. Nós também pretendemos nos comprometer, quando necessário e apropriado, a ajudar Estados a desenvolver a capacidade de proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e a assistir àqueles que estão sob tensão antes que crises e conflitos irrompam (UNITED NATIONS, 2005, p.80)

Alex Bellamy (2006) afirma que o consenso no *World Summit* de 2005 foi alcançado devido à quatro fatores determinantes: a abordagem que o governo canadense teve frente aos comissionários ao promover o conceito; a adoção da RdP pelo Painel de Alto Nível de Ameaças, Desafios e Mudanças e a consequente publicação de Kofi Annan sobre a reforma da Organização das Nações Unidas; o consenso alcançado pelos países africanos acerca do princípio da “Responsabilidade de Proteger”, implementando-o na Carta Constitutiva da União Africana; o relatório de alto nível sobre a reforma da ONU escrito por George Mitchell e Newt Gingrich²⁷.

²⁷ George Mitchell é um político, democrata, norte-americano que presidiu, junto com Newt Gingrich, historiador e político, uma força tarefa com o objetivo de produzir um relatório com sugestões para a reforma da ONU. Os trabalhos foram iniciados devido uma lei orçamentária aprovada pelo Congresso estado-unidense para o ano fiscal 2005. O documento fazia diversos apontamentos e pedia o apoio dos EUA quanto a RdP na ONU.

O documento produzido no encontro que reuniu 154 chefes de Estado ou de governo apresentou alguns aspectos relevantes para a “Responsabilidade de Proteger”. O relatório publicado pela ICISS tratava de três pilares: fragmentava a RdP em prevenção, reação e reconstrução. Contudo, estes três aspectos não estão presentes no texto do *World Summit* e a ênfase está na intervenção militar. Os critérios de estabelecimento de uma intervenção militar permaneceram *ad hoc*, baseado no caso a caso sem as prescrições universais previstas no relatório original (BADESCU, 2011). O texto do *World Summit* marca a institucionalização da doutrina na ONU, contudo não vincula os Estados a agirem já que expressa que os Estados estão “preparados para agir”. Da mesma forma, os dois artigos não tratam do aspecto da prevenção, ao qual o “*The Responsibility to Protect*” guarda lugar de destaque.

Bellamy (2010) afirma que os debates que se seguiram após o encontro de 2005 não foram positivos: com o receio de que as intervenções em assuntos internos fossem legitimadas, diversos países tentaram impedir que o conceito se desenvolvesse. Ainda que tenha havido consenso na Assembleia Geral, o Conselho de Segurança debateu o tema por mais seis meses, adotando a Resolução 1674 reafirmando o documento da Cúpula Mundial de 2005:

Rússia, China e três membros não permanentes (Argélia, Filipinas e Brasil) inicialmente argumentaram que o *World Summit* comprometia apenas a Assembleia Geral na deliberação sobre a RdP e que era prematuro que o Conselho de Segurança considerar a questão. Mudança nos membros não permanentes do Conselho e o abrandamento da linguagem endossando a RdP ajudaram a forjar concordância, mas foi um consenso difícil de se alcançar (BELLAMY, 2010, p. 145).

O CSNU voltou a fazer referência à “Responsabilidade de Proteger” na Resolução 1706, em 2006, quando tratou da situação em Darfur: houve manifestações de preocupação dos membros do Conselho quanto ao uso do termo, incluindo a abstenção da China na votação sobre a Resolução 1706. Outras tentativas de usar a RdP – Resolução 1769 de 2007 sobre Darfur, 1814 sobre a Somália – foram suprimidas, indicando uma tendência de resistência ao uso da “Responsabilidade de Proteger” (BELLAMY, 2010).

Contrariando a tendência de resistência que se encontrava na organização, Ban Ki-moon, oitavo Secretário Geral da ONU, ex Ministro do Exterior da Coreia do Sul, assumiu o cargo em 2007 sendo sucessor de Kofi Annan, mostrou-se defensor

da “Responsabilidade de Proteger”. No documento enviado à 62ª Sessão da Assembleia Geral, em setembro de 2007, afirmou buscar que a RdP seja traduzida de palavras para ação de maneira a garantir que populações em risco não sofram genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Ban Ki-moon também enviou, no mesmo ano, um pedido ao presidente do CSNU pedindo que fosse criado o cargo de Conselheiro Especial para a Responsabilidade de Proteger, tendo *status* de *Assistant Secretary-General* (Assistente do Secretário-Geral). Na carta, Ban Ki-Moon justifica a criação do cargo afirmando que Francis Deng deveria se dedicar exclusivamente à prevenção de genocídio e atrocidades em massa—conforme orientação do Comitê Consultivo sobre Prevenção do Genocídio. Edward Luck foi indicado para o cargo que teria como intuito principal desenvolver conceitualmente a RdP e construir consenso entre os Estados membros. Assim, Luck deveria assessorar Deng e os dois partilhariam um escritório e uma equipe (KI-MONN, 2007). Segundo Bierrenbach (2011) a indicação gerou controvérsias por não ter recebido autorização da AGNU, o impasse foi contornado afirmando que a principal função de Luck seria gerar debates nos termos dos parágrafos 138 e 139 da Cúpula Mundial de 2005.

As organizações não-governamentais sempre estiveram presentes na condução da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”, contudo, foi em 2008 e 2009 que duas novas organizações surgiram, especificamente, com o objetivo de apoiar e fomentar o preceito. Cronologicamente, a primeira delas foi o *Global Centre for the Responsibility to Protect*, com sede em Nova York, e com o objetivo de promover aceitação universal e efetividade na implementação da RdP para populações em risco. A organização, fundada em fevereiro de 2008, participa ativamente das atividades que acontecem na Organização das Nações Unidas e envolvam o tema da RdP, além de organizar eventos e publicações. Também recebe financiamento de 15 países, (Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Luxemburgo, México, Holanda, Noruega, Ruanda, Eslovênia, Suíça, Suécia e Reino Unido), de seis fundações e três contribuintes individuais (GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2015). O *Global Centre* conta com quatro braços regionais associados: *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect* com escritórios na Indonésia e na Austrália, o *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* em Gana, a *Fundación para las Relaciones*

Internacionales y el Diálogo Exterior na Espanha e por fim o *Norwegian Institute for International Affairs* na Noruega.

Em janeiro de 2009 foi anunciada a *International Coalition for the Responsibility to Protect*, outro passo significativo para a participação da sociedade civil. A coalizão conta com 89 associações parceiras, de todos os cinco continentes. Seus principais objetivos são de fortalecer o consenso normativo sobre a “Responsabilidade de Proteger”, pressionar para que Estados e atores internacionais desenvolvam as capacidades necessárias para lidar com as crises abarcadas pela RdP e mobilizar organizações não-governamentais para que pressionem Estados a agirem em casos específicos e locais (BADESCU, 2010). Apesar de o *Global Centre for the Responsibility to Protect* ser uma das organizações associadas à *International Coalition for the Responsibility to Protect*, há pouco trabalho colaborativo entre as suas organizações, ainda que seus objetivos sejam bastante próximos e convergentes.

Nos anos que se seguiram, Ban Ki-moon, através de Edward Luck, empreendeu relatórios anuais a partir de 2009 sobre a “Responsabilidade de Proteger” e uma série de consultas aos Estados Membros. Os relatórios foram enviados à Assembleia Geral para discussão a qual promoveu debates informais, paralelos aos encontros deste órgão para debater o documento. O esforço parece ter sido o de unanimizar as opiniões e efetivar o uso do preceito da “Responsabilidade de Proteger” na Organização das Nações Unidas.

O relatório “*Implementing The Responsibility to Protect*” procurou maneiras de concretizar a implementação da doutrina de forma consistente: reinterpretar ou renegociar o acordado em 2005 não era uma opção viável, questionar o valor da decisão anterior estava fora de questão e era necessário evoluir em direção à implementação prática da RdP (BIERRENBACH, 2011). O texto destaca que a soberania como responsabilidade não altera as obrigações legais dos Estados frente ao uso da força conforme o previsto na Carta da ONU. Também destaca e elucida cada um dos três pilares que compõe a RdP:

A Responsabilidade de Proteger, em primeiro lugar, é uma questão de responsabilidade do Estado, porque prevenção começa em casa e a proteção de suas populações é um atributo definidor da soberania e da qualidade de Estado no século XXI. Através da redação do parágrafo 138 no *Summit Outcome*, os Chefes de Estado e Governo reunidos confirmaram essas duas verdades fundamentais (KI-MOON, 2007, p. 10).

O relatório do ano seguinte, 2010 “*Early warning, assessment and the responsibility to protect*” (“Alerta precoce, avaliação e a Responsabilidade de Proteger”), refere-se à Resolução 63/308, aprovada pela Assembleia Geral no ano anterior onde declara sua intenção de continuar com as considerações sobre o tema, assim como no *World Summit* de 2005. Em diagnóstico feito pelo SGNU o relatório afirma que, apesar vários Comissariados e braços da organização tratarem com questões de Direitos Humanos, como por exemplo o Alto Comissariado para Refugiados, Departamento de Operações de Paz e outros mais, a comunicação entre eles é insuficiente, sendo necessários mecanismos para um maior compartilhamento de informação e análise entre os setores.

Desde a aprovação da doutrina da “Responsabilidade de Proteger” em 2005, as discussões e a efetivação da implementação do conceito foram, em maior medida, promovidas pela própria ONU. A tentativa de fomentar a aceitação e as discussões sobre o tema ficaram na esfera teórica e argumentativa entre os anos de 2005 e 2010. A figura do Secretário Geral ganha destaque, abarcado no guarda-chuva institucional das Nações Unidas, como o principal ator promotor da sub-agenda da RdP, empreendendo esforços para colocar o tema na pauta das discussões ganhando maior força e destaque no final da década.

3.4 A “Responsabilidade de Proteger” em ação na Líbia?

Se entre 2005 e 2009 a “Responsabilidade de Proteger” esteve presente na agenda internacional pelas discussões de aspectos formais e de formulação, nos anos seguintes ocorreu um fortalecimento desses aspectos e o primeiro caso prático de aplicação da doutrina: o Secretário Geral, Ban Ki-moon, continuou trabalhando na elaboração e na promoção da sub-agenda da RdP, as sessões da Assembleia Geral sobre o tema passaram a reunir cada vez mais Estados-Membros, o Conselho de Segurança passou a se manifestar com mais frequência embasados no preceito e a Primavera Árabe gerou discussões e, teve como uma de suas consequências, a execução pela primeira vez de uma intervenção militar justificada pela “Responsabilidade de Proteger”.

Ban Ki-moon engajou-se na promoção da “Responsabilidade de Proteger” e continuou a publicação de relatórios anuais que eram sempre encaminhados à Assembleia Geral, a qual promovia discussões paralelas aos encontros do órgão. Os

relatórios abordam temas distintos porém, complementares sobre a temática. Analisando os temas dos relatórios é possível perceber que o Secretário Geral vem tentando cobrir os pontos mais controversos e aqueles que podem resultar em uma aceitação maior sobre o assunto. O engajamento dos Estados-Membros também aumentou: desde o início das sessões de discussão, o número de países presentes ou representados sempre aumentou mais que dobrando. O quadro 2 trata, ano a ano, dos temas dos relatórios e do número de países presentes nas sessões.

Quadro 2: Relatórios do SGNU

Ano	Título do Relatório²⁸	Nº de países presentes e representados
2009	Implementando a Responsabilidade de Proteger	42
2010	Alerta precoce, avaliação e a Responsabilidade de Proteger	42
2011	O papel das organizações Regionais e Sub-Regionais na Implementação da Responsabilidade de Proteger	43
2012	Responsabilidade de Proteger: Resposta decisiva e a tempo	58
2013	Responsabilidade de Estado e Prevenção	68
2014	Responsabilidade de Proteger: Assistência Internacional	67
2015	Comprometimento Duradouro e Vital: Implementando a Responsabilidade de Proteger	89

Fonte: Elaboração própria.

Paralelamente ao aumento do engajamento da comunidade internacional nas discussões informais sobre o tema, é possível perceber um aumento do uso da “Responsabilidade de Proteger” pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Entre o período de 2005 e 2015, o órgão produziu, ao todo, 42 resoluções que referiam-se à “Responsabilidade de Proteger”. Contudo, 39 concentraram-se somente entre os anos de 2009 e 2015.

²⁸ Todos os títulos foram traduzidos pela autora.

Quadro 3: Resoluções produzidas pelo CSNU com referência a RdP

Ano	Número de Resoluções	Temas
2006	3	República Democrática do Congo e Burundi; Proteção de Civis e Darfur
2007	0	--
2008	0	--
2009	1	Proteção de Civis
2010	0	--
2011	6	Líbia, Costa do Marfim, Sudão do Sul e Yemen
2012	2	Líbia e Mali
2013	7	Somália, Líbia, Sudão, República Centro Africana e Armas leves e Ligeiras.
2014	10	República Centro Africana, Síria, Ameaças à paz e segurança internacionais- Prevenção do Genocídio, Sudão do Sul, Manutenção da paz e segurança internacionais – prevenção de conflitos, Operações de <i>peacekeeping</i> ,
2015	13	Síria, Sudão do Sul, Manutenção da paz e segurança internacionais, Darfur, Mali, Armas leves e ligeiras, Congo, República Centro Africana,

Fonte: Elaboração própria.

O aumento tanto da participação de Estados Membros nas discussões quanto da frequência de Resoluções com referência à RdP produzidas pelo Conselho de Segurança, coincidiram com a intervenção militar na Líbia em fevereiro de 2011. Como sugeriu Bellamy (2014, p.58):

A ser verdadeiro que os juízos negativos emitidos acerca da intervenção da OTAN na Líbia teriam prejudicado o consenso internacional quanto à RdeP e ao regime emergente de proteção de pessoas e que teriam sido utilizados pelos seus detratores com vista a deslegitimá-la, seria de esperar, entre outras coisas, que a aversão do Conselho de Segurança por aquele princípio, evidenciada desde meados de 2006 até ao início de 2011, conhecesse um ressurgimento no período pós-Líbia. O fato, porém, é que se deu precisamente o oposto. Não obstante as recriminações a propósito da aplicação da Resolução 1973 sobre a Líbia, o Conselho de Segurança mostrou maior abertura ao recurso à RdP em situações específicas do que antes do caso da Líbia.

Inserido no contexto da “Primavera Árabe”, os protestos políticos e sociais, que se iniciaram logo no começo de 2011, sofreu forte repressão militar e policial. Oficiais das Nações Unidas classificaram o problema como sendo um caso de proteção

humana, alertando para a eminente ameaça a civis. A Alta Comissária para Direitos Humanos da ONU clamou que as autoridades líbias cessassem o uso de violência. O SGNU também se manifestou afirmando ser a situação uma crise de proteção humana e relembrando da responsabilidade das autoridades líbias e do Conselho de Segurança de proteger àquela população. A Liga dos Estados Árabes suspendeu o país até que a violência terminasse. A União Africana também se manifestou através de seu Conselho de Paz e Segurança e publicou um comunicado condenando o uso excessivo de violência e o uso de armas letais contra os civis. Estas iniciativas ditaram o tom da discussão sobre o caso no Conselho de Segurança da ONU (BELLAMY e WILLIAMS, 2011).

Neste cenário, o Reino Unido e a França adotaram uma postura rígida enquanto que os Estados Unidos estavam mais resistentes principalmente quanto ao potencial de uso militar. Em 22 de fevereiro, o CSNU iniciou discussões informais sobre o caso da Líbia, que resultou na Resolução 1970 aprovada por unanimidade quatro dias mais tarde. Ainda que a votação tenha resultado em unanimidade os Estados membros afirmaram não estarem preparados para endossar medidas mais coercitivas (Ibid). O texto condenou o uso da força contra civis e rejeitou o incentivo à hostilidade e à violência contra a população civil praticada pelo governo. Assim, evocou a responsabilidade das autoridades líbias de proteger sua população exigindo o fim imediato da violência e a garantia de acesso de suprimentos, médicos e agências humanitárias no país (PUREZA, 2012).

Em resposta, Gadaffi escreveu ao Conselho de Segurança, afirmando que a condenação da Líbia foi um ato prematuro e solicitou a suspensão da Resolução 1970 até que as alegações fossem confirmadas (SECURITY COUNCIL, 2011). Contudo, o CSNU foi convencido a tomar medidas coercitivas diante do cenário que se estabeleceu. O governante líbio se mostrou intransigente: além de rejeitar as demandas na Resolução 1970 e não permitir a entrada de agências internacionais de ajuda humanitária, não aceitou cooperar mesmo após contato pessoal do Secretário Geral (BELLAMY e WILLIAMS, 2011).

Bellamy e Williams defendem a ideia de que houve três fatores principais que levaram à aprovação da Resolução 1973: em primeiro lugar a postura intransigente do governo líbio, seguido de um ativismo franco-britânico favorável a intervenção e por fim, o posicionamento de organizações regionais – notadamente a Liga dos Estados Árabes e a União Africana—frente ao caso. Os EUA não estavam

comprometidos com a intervenção, bem como Rússia, China, Índia, Brasil e Alemanha mostravam-se contrários à ação militar: “O jogo político mudou com o terceiro fator chave – a posição tomada por relevantes organizações regionais. Mais uma vez organizações serviram como ‘porteiro’, enquadrando as questões e definindo o alcance das ações internacionais viáveis” (Ibid, p.841).

Em 17 de março, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1973, com 10 votos favoráveis e 5 abstenções, sendo elas China, Rússia, Alemanha, Brasil e Índia. O incentivo franco-britânico somado à articulação com organizações regionais resultou na aprovação desta resolução que estabelecia uma zona de exclusão aérea (BELLAMY e WILLIAMS, 2011), entendendo que a situação no país é uma ameaça à paz e à segurança internacionais, exigindo um cessar fogo e o fim de toda violência, ataque e abusos contra civis (PUREZA, 2012).

Com o objetivo de fazer cumprir as Resoluções 1970 e 1973, em 23 de março de 2011, deu-se o lançamento da Operação “Protetor Unificado”, comandada inicialmente pela França, Estados Unidos e Inglaterra que foi sendo gradualmente assumida pela OTAN. Porém, os meios empregados na intervenção foram alvos de críticas:

[...] os meios adotados, ataques aéreos, foram inapropriados para proteger civis no solo. Assim como no Kosovo em 1999, a comunidade internacional confiou inteiramente em ataques aéreos. Em efeito, a OTAN tornou-se a força aérea dos rebeldes. Os ataques aéreos de fato preveniram um ataque em Benghazi e ajudam os rebeldes a tomar o controle de Trípoli.[...]. Mesmo que os efeitos colaterais [dos ataques aéreos] tenham sido minimizados, o conflito por si só causou muito sofrimento de civis. As investidas aéreas pareceram também validar a narrativa de Ghadaffi sobre o imperialismo Ocidental; eles polarizaram a opinião dentro da Líbia tal que uma futura democracia será mais difícil de se estabelecer (KALDOR, 2012, 98).

A ação na Líbia gerou discussões sobre o preceito da “Responsabilidade de Proteger”: para os críticos, o caso líbio configurou um retrocesso no discurso sobre o tema.

A intervenção da OTAN na Líbia configura um retrocesso na dinâmica evolutiva que o discurso sobre a RdP vinha registrando desde 2005. A centragem dessa figura, ensaiada desde então sobre o reforço de capacidades dos Estados institucionalmente frágeis, e o inerente dever de assistência da comunidade internacional foram completamente ignorados, e a proteção de civis revelou-se uma cobertura pouco convincente para uma operação de *regime change*, levada a cabo com recurso de alta intensidade à força militar posta ao serviço de uma das partes numa guerra civil. Por ser assim, a intervenção na Líbia dá renovada sustentação à crítica à responsabilidade de proteger enquanto figura de continuidade, com um intervencionismo disciplinador do centro sobre as periferias turbulentas, que

mistura a superioridade moral com a identificação de parceiros confiáveis para alianças políticas e comerciais (PUREZA, 2012, p.16).

Já para seus defensores, a ação ocorreu dentro do esperado, entendendo que a única interpretação cabível para o texto da resolução 1973 era a implementação de uma ação militar coercitiva. Para Jennifer Welsh (2011), a grande contribuição deste caso estaria nos debates sobre a operacionalização e não mais sobre a construção de um consenso. Passa-se, portanto, o foco da discussão dos atores da elaboração e promoção da sub-agenda da RdP para dar luz aos atores da execução desta agenda.

Na esteira das discussões sobre as consequências da ação na Líbia, o Brasil propôs o conceito da “Responsabilidade ao Proteger”. Em discurso na ONU, a então Presidente Dilma afirmou que a “Responsabilidade de Proteger” é uma constante nas discussões, mas que a “Responsabilidade ao Proteger” deveria ser melhor discutida e amadurecida (BRASIL, 2011). A então representante permanente do Brasil nas Nações Unidas, Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, proferiu um discurso no Debate Aberto do CSNU sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados e propôs uma reflexão sobre como lidar com os desafios enfrentados para a manutenção da paz e segurança internacional, solicitando que circulasse documento intitulado “Responsabilidade ao Proteger: Elementos para o Desenvolvimento e Promoção de um Conceito”. Até então, sua postura frente a RdP era cética e crítica: o Itamaraty enxergava a doutrina como suspeita de mascarar intervenções militares com vertentes humanitárias, mas para perseguir seus interesses nacionais (BENNER, 2013).

A proposta brasileira apresenta algumas falhas da “Responsabilidade de Proteger”, porém, qualifica seu apoio a algumas proposições para alcançar o objetivo de proteção de civis sendo elas: a) os três pilares de RdP devem seguir uma linha de subordinação política e uma sequência cronológica; b) todos os meios pacíficos devem ser esgotados tendo uma análise ampla das consequências da ação militar anterior ao uso da força; c) apenas o Conselho de Segurança pode autorizar o uso da força seguindo os dispostos no Capítulo VII da Carta; d) o uso da força deve ser limitado em seus aspectos legais, temporais e operacionais, seguindo estritamente o direito internacional, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos conflitos armados; e) o uso da força deve acontecer com o menor nível possível de violência e instabilidade e não deve gerar mais dano do que os que foi autorizado a prevenir, f) quando se fizer necessário o uso da força, este deve ser proporcional e

limitado aos objetivos estabelecidos pelo CSNU e, por fim, g) os procedimentos do Conselho de Segurança devem ser monitorados para garantir a implementação de acordo com o planejado (U.N., 2011).

Em 2012, em consequência da iniciativa brasileira, ocorreu além do diálogo sobre a “Responsabilidade de Proteger” uma discussão sobre a “Responsabilidade ao Proteger”. Neste encontro, além de Francis Deng e Edward Luck, estavam presentes representantes de 22 países, da União Europeia, do *Global Centre for the Responsibility to Protect*, da *Campaign for Innocent Victims in Conflict* e da *Human Rights Watch*, sendo estas últimas três organizações da sociedade civil global.

Na esteira da proposta brasileira, o *Chinese Institute of International Studies*, *think tank* ligado ao Ministério de Relações Exteriores da China, elaborou a proposta de Proteção Responsável. O conceito chinês propõe: a) os “protegidos” sejam apenas civis inocentes e não indivíduos de partidos políticos específicos ou forças armadas; b) apenas o Conselho de Segurança das Nações Unidas tem legitimidade para decidir ações coletivas da comunidade internacional; c) o escopo da proteção deve ser rigorosamente delimitado; d) limitação dos excessos cometidos pelas forças internacionais; e) aqueles agentes que estiverem engajados na proteção também devem estar engajados na reconstrução e, por fim, f) necessidade de um maior monitoramento e avaliação do Conselho de Segurança durante as fases da ação (NEVES, 2013).

A proposta chinesa, assim como a brasileira, não teve grande aceitação na ONU. As críticas argumentam que a tentativa da China é de elaborar um conceito que sustente suas posições dentro do Conselho de Segurança e não contribuir de fato para a melhoria da formulação da “Responsabilidade de Proteger” (Ibid).

O objetivo principal deste capítulo foi o de demonstrar o contexto empírico da segurança internacional durante a década de 1990 assim como o contexto de surgimento e evolução do preceito da “Responsabilidade de Proteger”. Percebeu-se uma sequência de ações, reações e contra-reações que se iniciaram em 1990 e seguiram durante o período estudado que alteraram os caminhos que levaram até a “Responsabilidade de Proteger” em 2005. Ainda que com sua aprovação neste ano e um aumento de seu uso institucional, a geopolítica da segurança se mostrou mais complexa que a aprovação e inclusão do preceito no documento oficial final da Cúpula Mundial de 2005. O cenário de elaboração, implementação e execução desta agenda se mostrou ao mesmo tempo que controverso, frágil: suprimido pela pauta da “Guerra

ao Terror” e do terrorismo, a “Responsabilidade de Proteger” se mostrou facilmente suprimida por temáticas outras que se mostrem mais relevantes ou ameaçadoras para o Norte Global.

4 Capítulo 3: Mapeando os Atores: Norte e Sul na elaboração, execução e implementação.

No capítulo anterior foi apresentado o contexto da segurança internacional na década de 1990, enfatizando a elaboração, promoção e execução do preceito da “Responsabilidade de Proteger”. Neste capítulo, serão apresentados os atores envolvidos nas três etapas que foram elegidas para análise nesta pesquisa. Pretendeu-se cumprir os objetivos de mapear os atores envolvidos com a agenda da RdP em seus três principais momentos identificados (elaboração, execução e implementação). Para tanto, se fez necessário um retrocesso temporal em relação ao Capítulo 2: as análises para esta sessão se iniciaram no ano de 2000, data de início da elaboração do relatório da “Responsabilidade de Proteger”. Os fatos apresentados anteriormente serviram de suporte para o entendimento da ação dos atores internacionais que aqui serão apresentados.

Para fins metodológicos o presente capítulo foi dividido nos três momentos – elaboração, promoção e execução – da sub-agenda da RdP, mantendo o foco nos atores do Norte e Sul global. Nas seções seguintes, os atores foram divididos em grupos a fim de sistematizar a discussão e facilitar o entendimento. Para tanto, foram elegidos os seguintes grupos: os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (P5); América Latina; o continente Africano e o Oriente Médio; Europa e Oceania; Canadá, e Instituições e Organizações Internacionais.

A escolha desta divisão foi baseada, primeiramente, em critérios de relevância e atuação nos processos políticos e decisórios e, em segundo lugar, partindo de critérios geopolíticos de atuação dos atores internacionais. Importante ressaltar que, ao longo de todo o período estudado, ainda que a ONU abrigue 197 Estados membros, apenas um total de 85 se manifestaram, em algum ponto da elaboração, promoção ou execução, da sub-agenda da RdP. Portanto, este será o número de países analisados aqui. Nem todos os blocos de atores elencados anteriormente será

estudado em todos as seções: em alguns momentos há atores que não foram atuantes. Cabe esclarecer ainda que o analisado neste momento é a orientação de postura de cada ator e não suas motivações para tal. A noção de que a RdP não se limita ao relatório “*The Responsibility to Protect*” é fundamental para entender que o posicionamento de cada um dos atores é complexo, envolvendo questões que escapam à delimitação desta pesquisa. Ainda, precisa-se ter em mente que a agenda internacional se caracteriza pela mudança continua devido à sua maleabilidade e à natureza do cenário internacional e seus atores. Transformações tecnológicas, econômicas e sociais alteram a realidade dos atores²⁹, que consequentemente influenciam na formação de suas agendas (SATO, 2000).

4.1 O momento da elaboração: 2000 à 2005

O momento de elaboração de uma agenda internacional é todo o tempo em que determinada temática ou assunto foi moldado e pensado. No caso da sub-agenda da RdP, entende-se como elaboração a partir do momento em que Kofi Annan instigou a comunidade internacional a discutir a temática da proteção dos Direitos Humanos e da soberania estatal – se inserindo nas mudanças da agenda internacional de segurança que aconteceram ao longo da década de 1990. Nas próximas sessões serão abordados o comportamento dos atores internacionais entre 2000 e 2005 – até o momento da institucionalização da “Responsabilidade de Proteger” na Organização das Nações Unidas seguindo a divisão de atores estabelecidas anteriormente.

4.1.1 O papel do Canadá

Com a chamada de Kofi Annan durante a 54ª sessão da Assembleia Geral em 1999 para o desafio de prevenir novos casos como o de Ruanda e de alcançar consenso em questões relativas à intervenção humanitária, iniciou-se a busca pela produção de um novo entendimento do debate. Segundo o ex Secretário Geral o objetivo da chamada foi movimentar atores externos às Nações Unidas:

²⁹ Tratar o sistema internacional como anárquico, assumindo que todos os atores têm pesos e poder de influência idênticos no sistema internacional significa ignorar as assimetrias contidas na noção de Norte e Sul Global.

[Considerando] a questão da intervenção. Eu não poderia tê-lo feita de dentro. Teria sido muito divisivo. E os Estados-membros estavam muito desconfortáveis porque, como organização, soberania é a nosso alicerce e bíblia – e aqui está alguém vindo com ideias que quase desafiam isto. Então eu tive que [...] desenvolver o estudo fora e trazer os resultados para que eles olhassem (ANNAN, apud WEISS, 2005, p. 378).

Como consequência, foram colocados no centro da elaboração da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger” atores da sociedade civil global³⁰: *think tanks* e outros estudiosos que integraram a ICISS. A movimentação extra-institucional proporcionou destaque de figuras individuais durante a elaboração e, posteriormente, na promoção da sub-agenda. Contudo, o Canadá foi o país que tomou frente do financiamento e de todas as ações de suporte e operacionalização da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal que produziu o relatório inicial da “Responsabilidade de Proteger”. A aposta do Canadá era de moldar os resultados finais da Comissão, convergindo com suas políticas de multilateralismo, Segurança Humana e proteção de civis (BADESCU, 2011).

Assim que o relatório da ICISS foi lançado em dezembro de 2001, o Canadá iniciou sua campanha de promoção da ideia de RdP. Tanto nacional como internacionalmente, o país investiu recursos financeiros, de tempo e reputação significativos movimentando a Organização das Nações Unidas, ONGs e outros países. Além disso,

oficiais canadenses usaram de forte retórica para que a linguagem fosse incluída em declarações, documentos oficiais e relatórios políticos, e adicionado em diversas conferências e workshops de segurança. Chamando atenção para a RdP e para as recomendações da ICISS em suas próprias declarações, Canadá ajudou a ‘construir’ a linguagem da RdP (Ibid, p. 126).

Durante os dois primeiros anos após a publicação do relatório, o Canadá estava sozinho na defesa e promoção da ideia falhando em persuadir outros Estados a se comprometerem com o preceito. Diante da resistência internacional em discutir o relatório, o Canadá alterou sua estratégia: recuou em esforços da promoção da RdP para permitir o tempo necessário para evolução, adotando uma estratégia de longo prazo (BELLAMY, 2009).

³⁰ Para uma discussão sobre o controverso conceito de sociedade civil global e sua relação com a segurança internacional, ver Ballestrin (2010).

Ademais, diversos eventos e conferências ocorreram dentro e fora do Canadá. O objetivo era persuadir outros Estados a adotarem a linguagem da RdP em resoluções e declarações e, também, difundir informações sobre a RdP entre a sociedade civil global e os oficiais canadenses. Dentre as ações empreendidas, o país se valeu de ações multilaterais como o *La Francophonie*³¹ (BADESCU, 2011).

A invasão do Iraque em 2004 e o uso de uma justificativa humanitária pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido contribuíram para o crescente questionamento da RdP. Diante desse cenário, o Canadá se manifestou detalhando seu posicionamento à favor do preceito. Um documento liberado pelo governo canadense na Assembleia Geral afirmava que o país reconhecia a importância extrema da soberania e que o relatório está baseado na carta das Nações Unidas, insistindo que esta não deveria ser empecilho para ações humanitárias quando assegurados os requisitos necessários para uma ação internacional (BELLAMY, 2006).

Assim sendo, é possível afirmar que o Canadá foi um ator fundamental para a elaboração da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”, atuando desde a formação da Comissão para a formulação do relatório inicial, advogando pela ideia até a tentativa de encontrar estratégias para a institucionalização da RdP.

4.1.2 O Conselho de Segurança

Como apresentado anteriormente, o Conselho de Segurança discutiu o relatório “Responsabilidade de Proteger” em maio de 2002. De acordo com Bellamy, com exceção do Reino Unido, os P5 foram céticos à ideia: os Estados Unidos afirmou que não poderia se comprometer previamente a engajar suas tropas militares em situações onde não há interesse nacional. O governo chinês rejeitou a proposta vinda da Comissão Internacional em Intervenção e Soberania Estatal com a argumentação que toda e qualquer decisão sobre questões de segurança deveriam ser tratadas pelo CSNU, acompanhada da Rússia que declarou ter o mesmo entendimento de que nenhuma ação deveria ser tomada em outra esfera que não a do CSNU. França e

³¹ A *Organisation internationale de la francophonie* é uma organização internacional composta por 80 membros onde estes têm em comum a língua francesa e a partilha de valores como a diversidade cultural, a paz, a governança democrática e a consolidação do Estado do direito. A organização tem como objetivo a instauração e desenvolvimento da democracia, intensificação do diálogo das culturas e das civilizações, promoção da educação e da formação, entre outros (LA FRANCOPHONIE, 2016)

Reino Unido partilhavam as mesmas preocupações: o acordo sobre um critério único não, necessariamente, produziria vontade política de responder efetivamente às crises humanitárias (BELLAMY, 2006). Jennifer Welsh (2004), acrescenta que especialmente os Estados Unidos não aceitariam se comprometer com normas ou condutas que limitem suas ações no futuro. A autora aponta ainda que além de afetar diretamente suas ações de interesse nacional no cenário internacional, a RdP limitaria também sua interpretação de “último recurso” e “autoridade competente” de acordo com seus próprios termos e interpretações, pois, o preceito limitaria e padronizaria parâmetros.

Os membros permanentes do Conselho de Segurança são *global players* determinantes para as questões de segurança internacional. Nicholas Wheeler (2004) afirma que, durante a década de 1990, vivenciamos um novo ativismo do Conselho de Segurança em direção da expansão dos poderes expressos no Capítulo VII da Carta da ONU que antes eram jurisdição interna do Estado. Tal fato teria ocorrido em decorrência da tentativa dos líderes do Ocidente em legitimar intervenções que se diziam operar para a proteção de civis. Segundo o autor, estes fatos culminam em questionar em que medida mudanças teóricas ou de legitimidade nas intervenções humanitárias ficam contidas aos “maiores” Estados militares do Ocidente, nomeadamente Estados Unidos, Reino Unido e França. Segundo o próprio relatório da ICISS(2001), as chamadas para agir diante de crises humanitárias são respondidas por países do Norte Global: governos africanos, asiáticos ou latino-americanos raramente são interventores.

Portanto, pode-se concluir que o preceito da “Responsabilidade de Proteger” estava impedido de seguir sendo discutido nos moldes do relatório da ICISS. O entendimento pelo P5 de que as diretrizes apresentadas no relatório limitariam a ação internacional militar foi um dos impedimentos do avanço em direção à promoção da sub-agenda em estudo. Como será apresentado ao longo desta sessão, as mudanças no discurso e a flexibilização do preceito proporcionaram sua evolução. Por outro lado, minou as possibilidades de que este significasse uma alteração nos termos das intervenções humanitárias.

4.1.3 Instituições e Organizações Internacionais

Dentro da esfera onusiana de promoção da agenda internacional, o Secretário Geral foi uma figura de destaque durante todo o processo de elaboração, promoção e execução da RdP. Kofi Annan, que ocupou o cargo entre os anos de 1997 e 2007, impulsionou discussões em todas as fases da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”, sendo, junto com o Canadá, um dos principais promotores da mesma.

Em 2003, Kofi Annan anunciou, no âmbito das discussões sobre a reforma da Organização das Nações Unidas, que havia a necessidade da ONU revisitar algumas práticas e rediscuti-las. Assim, o então Secretário chamou um painel de alto nível para tratar de questões sobre ameaças à paz e a segurança internacionais. Dentre as 101 recomendações do texto encontrava-se a adoção do preceito da “Responsabilidade de Proteger”. Com essa iniciativa a discussão voltou a estar em pauta na agenda internacional, ainda que de forma modesta.

Em março de 2005, Kofi Annan voltou a tratar da reforma da instituição e das oportunidades e necessidades de mudança quando encaminhou aos chefes de Estado o relatório *“In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All”*. Como já apresentado, o documento sugeria que na Cúpula Mundial em setembro fossem tratados outros pontos à discussão. As 4 seções do relatório – *Freedom from Want; Freedom from Fear; Freedom to Live in dignity e Strengthening the United Nations* expunham a necessidade de se discutir e adotar as diretrizes da “Responsabilidade de Proteger” (ANNAN 2005).

No texto, Annan (2005) reafirma que a responsabilidade primária de proteção de seus cidadãos é do Estado, sendo a responsabilidade da comunidade internacional secundária.

4.2. Da Institucionalização: o *World Summit* e os debates da promoção da sub-agenda da RdP na Cúpula Mundial de 2005

Como demonstrado no capítulo anterior, a RdP passou por um período onde não ocorreram discussões a seu respeito devido aos atentados terroristas do 11 de setembro e os desdobramentos da agenda de “Guerra ao terror”. Após esta lacuna de discussões sobre o lançamento do relatório “A Responsabilidade de Proteger”, o ano de 2005 abrigou posicionamentos e discussões sobre o preceito até seu endosso no

encontro da Assembleia Geral do mesmo ano. Durante a 60ª sessão da Assembleia Geral daquele ano os Estados Membros presentes atingiram um consenso após superarem dois pontos principais de discordância: primeiro, se o CSNU tinha sozinho a autoridade para autorizar intervenção armada e, segundo, houve forte discordância sobre os critérios que deveriam ser assumidos para a autorização do uso da força. O consenso foi alcançado minando-se o texto final e poucas recomendações da ICISS foram incorporadas nos dois parágrafos acordados (BELLAMY, 2006).

Assim, o objetivo desta seção é trazer a luz os posicionamentos dos atores presentes durante a Cúpula Mundial de 2005. A partir da análise das falas de cada representante diplomático e das propostas durante as discussões dos *drafts*, foi possível elencar os principais argumentos favoráveis ou contrários à RdP.

4.2.1 Os Membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas

O Quadro 2 (página 69) reuniu referências feitas pelo Conselho de Segurança à “Responsabilidade de Proteger” após a Cúpula de 2005 e o endosso do preceito no documento final do encontro. Contudo, o grande aumento do uso da RdP se deu com o início da intervenção na Líbia – fase de implementação – sendo isso compreensível, já que o CSNU autoriza ações militares através de suas resoluções.

Tanto o relatório da ICISS como o Painel de Alto Nível endereçavam mudanças de condutas e sugeriam reformas ao Conselho de Segurança implementadas através da “Responsabilidade de Proteger”. A discussão sobre a autoridade exclusiva de autorização de ação militar do CSNU teve como opositores Reino Unido e Estados Unidos. Os dois países defenderiam a noção de que as intervenções não autorizadas, não poderiam ser totalmente descartadas (ICISS, 2001; UNITED NATIONS, 2004)

França e Reino Unido mantiveram suas posturas de apoio à RdP, assim como China e Rússia, ambos contrários, defenderam a manutenção do *status quo*, reafirmando a discussão de temas de segurança exclusivamente pelo CSNU. Além disso, a Federação Russa entendia que a ONU já é capaz de intervir em crises humanitárias e que, portanto, a “Responsabilidade de Proteger” seria irrelevante (ICRtoP, 2011).

Ademais, os dois membros europeus buscavam a afirmação da RdP como forma de reconhecimento de suas políticas tradicionais:

[...] França e especialmente os britânicos estavam buscando confirmação internacional da RdP como um sinal político para mobilizar e permitir ação internacional (militar) diante de atrocidades em massa, de acordo com suas tradições de *droit d'ingérence* e do intervencionismo liberal (BROCKMEIER et al, 2014, p.437-8).

Os Estados Unidos mantiveram sua postura cautelosa: não foi possível identificar um posicionamento claro contrário ou favorável. Ainda que a potência usasse do vocabulário novo trazido pela RdP, os Estados Unidos não manifestaram nem apoio nem discordância clara.

4.2.2 O Continente Africano e o Oriente Médio

África e Oriente Médio são as regiões onde há maior incidência de intervenções militares com fins humanitários, logo, seriam os principais afetados pelas alterações na política das intervenções humanitárias. Em se tratando da região, o principal acontecimento no momento de institucionalização do preceito da “Responsabilidade de Proteger” foi a criação da União Africana (UA) em 2003, formalmente substituindo a Organização para União Africana. Segundo Bellamy, um dos motivos para a transição seria o de que se “acreditava que a sociedade internacional tem negligenciado os problemas africanos e que o continente deveria tomar suas próprias medidas” (BELLAMY, 2006, p.157). No Ato Constitutivo do bloco, portanto, ficou expresso que a União Africana tem o direito de intervir em um dos seus países membros em caso de crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade ou em caso de sérias ameaças. A ação unilateral foi rejeitada pela maioria dos países membros, favorecendo a ação coletiva e sua significância encontra-se na ausência de necessidade de adiar para o Conselho de Segurança das Nações Unidas a ação da União Africana diante de tais situações, pretendendo, portanto, garantir mais autonomia para o continente na resolução de crises. Consequentemente, esta manobra trouxe a possibilidade de acordos regionais previstos pelo relatório “A responsabilidade de Proteger”(BELLAMY, 2006).

Entretanto, há críticas quanto à decisão da União Africana. Primeiramente, qual dos órgãos possui legitimidade para evocar uma intervenção militar com fins humanitários nos países membros da União Africana bem como a relação entre os dois. Bellamy aponta também problemas de ordem política e operacional: “dado a

tradição do continente em relutar em endossar o intervencionismo e alinhamentos sub-regionais fracionados, a possibilidade de se assegurar uma maioria de dois terços diante de uma hostilidade deve ser pensada como ao menos improvável” (BELLAMY, 2006, p.158).

Em 2005, os países membros se reuniram novamente na tentativa de alcançar consenso sobre a reforma da ONU. Na ocasião foi assinado o Consenso de Ezulwini que dialogou com os problemas da UA diante da “Responsabilidade de Proteger”. Diante da insistência da África do Sul, o documento além de reconhecer os preceitos de justa causa para ação militar com fins humanitárias, conforme previsto no relatório “*The Responsibility to Protect*”, afirma que a ação regional não pode eliminar a responsabilidade subsidiária da comunidade internacional (BELLAMY, 2006).

Entretanto, na Cúpula de 2005 para a discussão da RdP, apenas a África do Sul e a Tanzânia manifestaram publicamente a aceitação da RdP. Ainda que a maioria dos países tenha decidido não se manifestar individualmente, Argélia e Egito o fizeram contrariamente à “Responsabilidade de Proteger” (Ibid). Assim sendo, o consenso atingido pela União Africana não pode ser considerado um endosso da “Responsabilidade de Proteger” pelo bloco: não houve um posicionamento uniforme, nem uma expressão do bloco regional enquanto unidade. Porém, esta ação fortalece a noção expressa de que os blocos e organizações regionais podem ser interventores.

Dos países do Oriente Médio, o Irã manifestou-se contrariamente, afirmando que a ideia da RdP é demasiadamente vaga e que soberania e integridade territorial não podem ser relativizadas (IRÃ, 2005). O Paquistão apresentou argumentação similar e sugeriu que a prevenção de conflitos seria melhor apoiada se baseada no direito ao desenvolvimento (PAQUISTÃO, 2005).

4.2.3 A América Latina

A ascensão de atores do Sul Global na ordem internacional, as chamadas potências emergentes, tem reconfigurado as relações Norte-Sul na medida em que se afasta da noção de dominação e modernização e assinala um Sul, em certa medida, mais independente e pró-ativo. Segundo Serbin e Pont (2015), iniciativas como a do Brasil em pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas está alterando e desafiando as relações Norte-Sul como moldadas a partir da Guerra Fria.

Diante deste cenário, o posicionamento dos países latino-americanos pode ser subdividido, naquele momento, em três categorias: os apoiadores (Argentina, Chile, Guatemala e Costa Rica), os incertos – aqueles que não manifestaram deliberadamente nem apoio nem contrariedade – (Brasil e Equador) e os céticos (Cuba e Venezuela) (SERBIN e PONT, 2015). Este posicionamento reforça a noção de que

[...] na América Latina, as reações as normas originadas no Ocidente não são monolíticas. Elas são diversas e heterogêneas no quadro de eventuais discordâncias culturais estratégicas na região e demonstra diversas capacidades – de uma total assimilação e apoio à norma tal como aprovado pela ONU à sua rejeição basicamente em termos de defesa da soberania nacional e princípio da não intervenção até iniciativas para adaptar ou melhorar a norma (Ibid, 2015, p. 19).

Em convergência com a noção de um Sul Global que supera as delimitações geográficas hemisféricas, irredutível a parâmetros exclusivamente sociais, econômicos ou culturais, e consciente da orbitação de nações em categorizações não completamente taxativas, o posicionamento heterogêneo e, até mesmo, discordante das nações aqui apresentadas reflete a complexidade do Norte do Sul e vice-versa. A própria noção Norte-Sul pode ser superada diante da complexidade de se agrupar interesses e posicionamentos de uma região geográfica que abriga políticas plurais.

Abordando os argumentos favoráveis, a Argentina afirmou enxergar a RdP como um quadro normativo apropriado para responder a genocídios, limpeza étnicas, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Manifestando apoio à iniciativa propositiva do Peru de que em caso de genocídio os membros permanentes do Conselho de Segurança deveriam privar-se do uso do veto. Juntaram-se ao grupo dos apoiadores Chile, Colômbia, México e Panamá. Quanto aos opositores, Cuba e Venezuela, o primeiro defendeu a necessidade de mais diálogos quanto ao tema. Já a Venezuela adotou uma posição mais crítica afirmando que o preceito serviria apenas para os interesses dos Estados mais poderosos (ICRtoP, 2011).

Brasil e Equador em suas declarações durante as negociações não expressaram claramente suas posições. Os dois expuseram aspectos positivos e negativos do preceito sem, necessariamente, se comprometer com apoio. A iniciativa brasileira pode ser justificada pela política externa: o país passava por um momento de projeção internacional e buscava ganhar espaço e voz no cenário internacional a

partir da afirmativa que potências emergentes estariam aumentando sua influência em assuntos internacionais tanto como atores individuais quanto em blocos ou organizações regionais (SERBIN e PONT, 2015).

4.2.4 Europa, Oceania e Canadá

A Europa é o continente que abriga o bloco regional mais desenvolvido no cenário internacional, contando inclusive com a integração econômica através da adoção de moeda única. Ainda que não seja possível traçar um posicionamento comum a todos os países da União Europeia em pontos específicos ou pontuais e procedimentais, o bloco expressou apoio à RdP. A região abriga dois membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, França e Reino Unido, além da Alemanha.

França e Reino Unido, como mostrado anteriormente, manifestaram apoio à RdP com ressalvas ao constrangimento dos poderes do Conselho de Segurança. A Alemanha demonstrou preocupação quanto ao uso da força, defendendo a noção de que prevenção e assistência deveriam ser priorizados. Com posicionamentos positivos Irlanda, Portugal, Espanha, Suíça, Suécia demonstraram apoio à norma. Assim, “enquanto o apoio de governos europeus era vital para ver a RdP adotada no documento final, França e Reino Unido estavam muito mais engajados na promoção do conceito do que a Alemanha” (BROCKMEIER et al, 2014, p.437).

A Austrália juntou-se ao grupo dos países apoiadores do endosso da RdP com a ressalva de que o texto deveria fazer referência aos capítulo da Carta das Nações Unidas que tratam de questões de paz e segurança. O Canadá manteve sua postura ativa de promotor da ideia, afirmando que nenhum outro tópico naquela sessão era mais importante que a “Responsabilidade de Proteger” (ICRtoP, 2011).

4.2.5 O desfecho das negociações e o consenso

Diante das variadas posições e argumentos apresentados na discussão sobre a institucionalização da RdP no interior da Organização das Nações Unidas, é possível concluir que os parágrafos 138 e 139 publicados no *World Summit* de 2005 representam a emergência de um consenso. Os Estados membros concordaram que a justa causa deveria basear-se por um limiar elevado, que cada país possui a

responsabilidade primária de proteger sua população e contrário a ideia de que os membros permanentes do Conselho de Segurança deveriam, voluntariamente, limitar o uso do veto (BELLAMY, 2006).

Contudo alguns pontos relevantes continuaram em tensão:

Primeiro, havia o questionamento de quando o Conselho de Segurança teria sozinho a autoridade de autorizar intervenções armadas. Ainda que os Estados Unidos e o Reino Unido continuaram a argumentar que a necessidade de prevenir ‘futuras Ruanda’ significava que uma intervenção não autorizada não pudesse ser totalmente descartada, a maioria dos Estados compartilhavam a visão de que se a Responsabilidade de Proteger era para constranger o intervencionismo do Ocidente – um componente central na argumentação favorável – então a absoluta primazia do Conselho de Segurança deveria ser reafirmada. Segundo, havia grande desacordo sobre o lugar do critério para guiar decisões quanto ao uso da força (Ibid, 2006, p.164)

Além desses, o momento de transferência da responsabilidade nacional de proteção de suas populações para a comunidade internacional, os motivos entendidos como justa causa para uma intervenção e a relação entre a ONU e as organizações regionais foram questionados. O desacordo em tantos pontos pode ser considerado uma das explicações para que o *World Summit* tenha aprovado um texto bem mais conciso e superficial quando comparado com o relatório “A Responsabilidade de Proteger”. Segundo Bellamy (Ibid) os principais desafios para que se evite tragédias humanitárias futuras repousava em que os anti-intervencionistas não bloqueassem ações coletivas e permitissem intervenções humanitárias genuínas, contendo o abuso através de discussões internacionais sobre os critérios para as ações militares. Assim, em relação ao *World Summit* o consenso dependeu da remoção do texto sobre os critérios para que uma intervenção possa acontecer – o que agradou os países interventores do Norte Global.

4.3 Promoção e fortalecimento internacional: esforços para aceitação, ampliação e discussão sobre a Responsabilidade de Proteger: 2006 a 2015

Ainda que a “Responsabilidade de Proteger” tenha sido adotada pela ONU, ainda há diversas divergências quanto ao seu uso. Dessa forma, observa-se um forte período de promoção da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”, pois se deu o chamado “arrependimento do comprador”. De acordo com a denominação de Welsh

e Evans, o “arrependimento do comprador” é um movimento contrário à RdP com o objetivo de impedir que o preceito tivesse efeitos práticos (BELLAMY, 2011).

Uma das consequências da minimização do texto do *World Summit* foi a de abrir caminhos para um uso distorcido e interessado da RdP, transformando o que seria uma solução para a questão das intervenções humanitárias em apenas um novo nome para as mesmas políticas (KNIGHT e EGERTON, 2012; PUREZA, 2012). Desta forma, os atores favoráveis empreenderam ações de promoção desta sub-agenda, buscando um fortalecimento que levasse, de fato, a sua execução. Desta forma, esta seção abordou as ações dos atores envolvidos nesta fase de promoção posterior à incorporação ao sistema onusiano. Cabe esclarecer, que a partir de 2009, a Assembleia Geral passou a promover debates informais sobre a “Responsabilidade de Proteger”, portanto, as posições dos países da América Latina, África e Oriente Médio foram aferidas com base nesta documentação datada a partir de 2009. O mesmo não ocorre para os membros permanentes do CSNU que se manifestaram em outras ocasiões por fazerem parte deste organismo.

4.3.1 O CSNU: o empasse para a reafirmação da RdP

Ainda que a RdP já tivesse sido endossada na Assembleia Geral, o Conselho de Segurança das Nações Unidas enfrentou dificuldades para fazer o mesmo: foram seis meses de debate até que a primeira Resolução apoiando o preceito fosse publicada. De acordo com Bellamy,

inicialmente, o Conselho demonstrou complacência ao uso da RdP em suas considerações sobre crises em andamento, embora relutante. Isso mudou, no entanto, para referir-se a RdP apenas em resoluções temáticas, talvez reconhecendo que não seja apropriado para o Conselho usar o princípio à frente de uma análise mais aprofundada da Assembleia Geral (BELLAMY, 2011, p. 145).

Individualmente, os membros permanentes do Conselho de Segurança fizeram uso da RdP. Os Estados Unidos se comprometeram com o desenvolvimento de ferramentas para assegurar um conjunto coerente de medidas políticas para prevenir atrocidades em massa. Porém, foi apenas com a saída de George W. Bush do poder que o país desenvolveu políticas de larga escala implementando uma agenda de prevenção (Ibid). Contudo, o governo estadunidense evitou qualquer acordo ou

comprometimento internacional que, de alguma forma, limitasse a sua liberdade de agir: um argumento contrário as potências emergentes que buscavam garantir a sua soberania territorial (JUNK, 2014).

Em 2007, o Quênia, após as eleições presidenciais, vivenciou uma série de revoltas violentas – o primeiro caso posterior ao endosso da RdP no âmbito das Nações Unidas. A questão foi avaliada pelo CSNU, contudo a resolução final não mencionava a “Responsabilidade de Proteger” diretamente: Badescu (2011) afirma que seu uso implícito foi como um plano de fundo motivador para ação internacional cautelosa, sendo considerado como um modelo diplomático de ação do princípio da RdP.

No entanto, Rússia e França evocaram, individualmente, a RdP em dois casos específicos: Geórgia e Myanmar. Os dois casos foram rejeitados e não foram tomadas ações a partir do entendimento da RdP. Para o caso da Geórgia o argumento era de que não havia indícios de nenhum dos quatro crimes previstos no *World Summit* que justificasse ação militar baseado na RdP. No caso de Myanmar, o governo Francês, diante de um ciclone que assolou o país, evocou a “Responsabilidade de Proteger” para intervir no país. O entendimento da China e do Reino Unido foi de que o preceito não se aplica em casos de desastres naturais e que, portanto, a ajuda humanitária deveria ser feita através de outras agências da ONU e não através de uma intervenção humanitária (BELLAMY, 2011).

4.3.2 América Latina: Os dissensos do Sul plural

O posicionamento dos países latino-americanos em pouco se alterou desde as negociações de 2005: a divisão entre favoráveis, céticos e os cautelosos se manteve, a não ser pela iniciativa brasileira de anunciar a “Responsabilidade ao Proteger”. O debate no cenário latino americano girou em torno das questões sobre soberania estatal e não-intervenção, historicamente incorporadas nas tradições diplomáticas e jurídicas destes países. Ademais, essa pluralidade foi reflexo do contexto histórico, cultural e jurídico da região bem como dos interesses nacionais e dos esforços de projeção internacional como *global players* (SERBIN e PONT, 2015).

Individualmente percebeu-se o posicionamento contrário de Cuba e Venezuela: dois países tradicionalmente opositores à retórica estadunidense, bem como sendo países com concepções de integração regional com forte viés estadocêntrico e

protecionista (Ibid). Integrantes da Associação Bolivariana para a América (ALBA) estes países rejeitaram qualquer forma de interferência externa e, portanto, consideram a “Responsabilidade de Proteger” como um instrumento através do qual o *hegemon* pretendia intervir para garantir os seus próprios interesses na região (ARREDONDO, 2015).

Brasil e Argentina foram dois atores que seguiram não demonstrando claramente seu posicionamento. Ainda que, se manifestem à favor da promoção e da proteção dos Direitos Humanos, pareciam não apoiarem totalmente a sub-agenda aqui estudada. Arredondo (2015) argumenta que “retoricamente eles parecem apoiarem o princípio da RdP, mas eles também expressaram algumas dúvidas. Brasil e Argentina mantiveram o argumento que a RdP necessita de elaboração futura, particularmente no que se refere a responsabilidade de reagir e o eventual uso da força” (ARREDONDO, 2015, p.76).

No extremo da aceitação e da defesa da sub-agenda da RdP é considerada como uma ferramenta positiva e importante para a proteção dos Direitos Humanos. Gareth Evans (2015) aponta que a posição do Brasil se dividiu entre o desejo de agregar apoio do Sul Global e entre a noção de que o país está se tornando um importante *global player* e que, portanto, abraçar uma retórica com inclinação para a proteção dos Direitos Humanos é um aspecto fundamental para sua política externa.

4.3.3 África e Oriente Médio: o posicionamento dos “protegidos”

No continente africano e no Oriente Médio, destacaram-se três vozes: África do Sul e Ruanda mantiveram sua posição de defesa à RdP, enquanto o Irã como de oposição. Ainda que a região seja bastante afetada com intervenções humanitárias, os países não apresentaram constância na presença das discussões sobre a “Responsabilidade de Proteger”, com exceção de África do Sul e Irã, os dois países com posicionamentos fortemente definidos.

A África do Sul, o país com mais influência na região, defende a política de soluções próprias do continente para problemas próprios. Na tentativa de fortalecer a região e aumentar sua autonomia, diminuindo a interferência do Ocidente no continente, o país liderou a criação da União Africana em 2001. Dessa forma, o argumento usado foi o de que a RdP não é um princípio interventor Ocidental, mas uma preocupação mundial que pode ser usada de maneira abusiva ou seletiva e,

portanto, a problemática está mais na sua operacionalização do que na sua concepção (VERHOEVEN et al, 2014).

Contudo, como Verhoeven(2014) argumenta, a África do Sul se configura como uma potência emergente que mesmo se opondo as decisões intervencionistas das grandes potências – Estados Unidos, França e Reino Unido – não possui força política suficiente para se opor a eles. Desta forma “a capacidade do Ocidente para instrumentalizar uma norma fungível como R2P para depor chefes africanos recalcitrantes de Estado, mais uma vez voltou a sublinhar a enorme diferencial de poder político e militar entre os países ocidentais e a África” (VERHOEVEN et al, 2014, p. 524).

O encabeçamento sul africano em defesa da “Responsabilidade de Proteger” se deu na direção de fortalecer um princípio argumentativo que garantisse a autonomia do continente e, conseqüentemente, permitisse sua ação como potência regional, diante de crises humanitárias, diminuindo a interferência externa das grandes potências. A política “soluções africanas para problemas africanos” é a reafirmação de uma interpretação alternativa à RdP a partir de uma perspectiva não ocidental para a questão (VERHOEVEN et al, 2014).

4.3.4 Instituições e Organizações Internacionais

No âmbito da Organização das Nações Unidas, o Secretário Geral à época se mostrou o representante com maior poder mobilizador e promotor da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”. Os esforços para a promoção da temática no interior da organização foram iniciados em 2007 com a criação do cargo de Conselheiro Especial para a Responsabilidade de Proteger. Edward Luck foi indicado para o cargo que teria como intuito principal o de desenvolver conceitualmente a RdP e construir um consenso entre os membros sobre a ideia (KI-MONN, 2007). Segundo Bierrenbach (2011) a indicação gerou controvérsias por não ter recebido autorização da AGNU, o impasse foi contornado afirmando que a principal função de Luck seria gerar debates nos termos dos Parágrafos 138 e 139 da Cúpula Mundial de 2005.

A partir de 2009, com o intuito de promover a sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”, relatórios anuais foram publicados e discutidos em sessões paralelas à Assembleia Geral. Partindo do escritório do Secretário Geral, os documentos proporcionaram o ambiente para o posicionamento de cada país

membros da organização. Em janeiro de 2009, BanKi-Monn circulou um relatório sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger chamado “*Implementing The Responsibility to Protect*” (KI-MOON, 2009). O documento procurou encontrar maneiras de implementar suas conclusões de modo consistente: reinterpretar ou renegociar as conclusões da Cúpula de 2005 foi considerado um retrocesso. Assim, “o relatório indicou, em diversas oportunidades, que o documento da cúpula fora adotado por decisão unânime dos chefes de Estado e de governo, não havendo porque questionar o valor jurídico e político do que fora acordado” (BIERRENBACH, 2011, p.153).

Outro relatório publicado em 2010, “*Early warning, assessment and the responsibility to protect*” (KI-MOON, 2010), referia-se à Resolução 63/308 aprovada pela Assembleia Geral no ano anterior, onde é declarada sua intenção de continuar com as considerações sobre o tema, assim como no *World Summit* de 2005. Em diagnóstico feito pelo SGNU, o relatório afirmava que, apesar de vários Comissariados e braços da organização tratarem com questões de Direitos Humanos, como por exempl, o o Alto Comissariado para Refugiados, Departamento de Operações de Paz e outros mais, a comunicação entre eles é insuficiente sendo necessário mecanismos para um maior compartilhamento de informação e análise entre os setores.

O texto do ano subsequente abordava o papel dos acordos regionais e sub-regionais na implementação da RdP, segundo o SGNU, a colaboração efetiva em níveis globais e regionais é um dos pontos chave da sua estratégia. Contudo, reconhece que em se tratando de acordos regionais e sub-regionais há grande variedade de capacidade e autoridade não podendo ocorrer a aplicação de um padrão ou modelo. Por outro lado, seria possível enxergar mais detalhadamente as necessidades de cada região (KI-MOON, 2011).

Já no relatório de 2012 – *Responsibility to protect: timely and decisive response* -, encaminhado à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, frente aos acontecimentos na Líbia, Ban Ki-moon explicou que:

Eventos recentes, mais uma vez, trouxeram à tona a importância e os desafios de respostas decisivas e a tempo aos quatro crimes e violações especificados. Embora prevenir estes crimes e violações é altamente preferível frente a resposta depois que eles já tiverem sido cometidos, há vezes em que a prevenção falha e uma resposta em tempo adequado e decisiva é necessária. Também deve ser considerado que preocupações foram levantadas por Estados-Membros sobre responsabilidade, as medidas que devem ser usadas quando uma resposta decisiva e a tempo é

requisitada, e a gestão e fiscalização destas medidas. Considerando a urgência desses tópicos, o presente relatório oferece uma avaliação da vasta gama de ferramentas disponíveis sob os capítulos VI, VII e VIII da Carta para implementação do terceiro pilar da Responsabilidade de Proteger (KI-MOON, 2012, p.2)

Em seu terceiro relatório anual sobre a “Responsabilidade de Proteger” – intitulado “*Responsibility to protect: State responsibility and prevention*” – o Secretário Geral debateu e esclareceu que é responsabilidade primária do Estado proteger seus cidadãos e prevenir que aconteçam genocídios, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, todos consistentes com obrigações internacionais já assumidas em tratados anteriores que versam sobre Direitos Humanos, direito humanitário e direito dos refugiados.

Posteriormente em 2014, o foco do relatório enviado à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas estava no segundo pilar do seu primeiro relatório sobre a implementação da RdP: assistência internacional. Segundo Ban Ki-Moon, para exercer essa responsabilidade de maneira assertiva um conjunto comum de princípios deveriam guiar os esforços dos atores internacionais. Na lista estão: a) garantir domínio nacional; b) construir comprometimento mútuo; c) não fazer mal (ações internacionais podem, por vezes, criar ou acentuar cisões sociais o que contribuiu para o desenvolvimento dos crimes listados pela RdP; d) priorizar a prevenção e, por fim e) manter a flexibilidade. Antes da assistência à proteção das populações, Ban Ki-Moon destrinchou uma série de medidas que poderiam ser adotadas para capacitar ou empoderar um Estado para que o mesmo sozinho possa ser auto-suficiente para a proteção de sua população.

Por fim, em 2015, ano em que o endosso à “Responsabilidade de Proteger” completou 10 anos, o tema do relatório do Secretário Geral das Nações Unidas voltou a ser sua implementação. Intitulado “*A vital enduring commitment: implementing the responsibility to protect*”, o texto tratou do impacto dos esforços para a implementação sobre cada um dos três pilares estabelecidos em 2009, identificou as principais mudanças no cenário internacional desde 2005 que poderiam influenciar na implementação da RdP. Para concluir o documento trouxe proposições de ação: apresentou seis prioridades da norma para os próximos dez anos³² (KI-MOON, 2015).

³² As prioridades elencadas pelo documento são: a) sinalizar comprometimento político a nível nacional, regional e global de proteger populações de atrocidades; b) elevar a prevenção como um aspecto central da Responsabilidade de Proteger; c) expandir as opções de resposta decisiva e à

Quanto ao papel da sociedade civil global na promoção da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger” as duas organizações apresentadas anteriormente que se destacam são: a *International Coalition for the Responsibility to Protect*³³ e o *Global Centre for the Responsibility to Protect*³⁴. Ambas organizações trabalharam de forma semelhante: monitoramento de crises, publicação de relatórios, promoção de eventos e participação nas rodadas de discussão na ONU. As duas organizações tiveram posturas propositivas e educativas. O *Global Centre* afirma que sua principal forma de ação é junto à ONU atuando como defensora da RdP, esclarecendo dúvidas e incentivando os Estados membros a apoiarem a ideia. As duas organizações atuaram e atuam como oxigenadores da RdP, advogando em sua defesa (*advocacy*) no interior da ONU na Assembleia Geral e no Conselho de Direitos Humanos.

Desta forma, a ONU e as organizações da sociedade civil global, atuando mais assertivamente a partir de 2008, agiram como atores internacionais promotores da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”. Indubitavelmente favoráveis à RdP, os três atores realizaram sua promoção tanto internamente à ONU como externamente.

4.4 A Execução da “Responsabilidade de Proteger”: o Norte como protagonista

Conforme demonstrado anteriormente, a Resolução 1973 foi a primeira a autorizar uma intervenção militar com fins humanitários sob a justificativa da “Responsabilidade de Proteger”. Quando da votação de tal resolução, faziam parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como membros não permanentes, a África do Sul, Alemanha, Bósnia, Brasil, Colômbia, Líbano, Nigéria, Portugal, Gabão e Índia. Dentre a totalidade dos membros do CSNU, China, Rússia, Índia, Alemanha e Brasil se abstiveram da votação, enquanto os demais 10 membros foram favoráveis à aprovação da Resolução 1973. A partir de então as forças militares da França, do Canadá, do Reino Unido e dos Estados Unidos iniciaram os ataques às defesas

tempo; d) apontar o risco de reincidência; e) fortalecer ação regional para prevenir e responder a graves atrocidades e f) estreitar a rede internacional de prevenção e de responsabilidade de proteger.

³³ ICRtoP. About Our Coalition. s/d. Disponível em:

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-coalition/our-work>

³⁴ GLOBAL CENTRE FOR THE R2P. About Us. s/d. Disponível em:

http://www.globalr2p.org/about_us# history

antiaéreas da Líbia. Inicialmente instaurou-se a Operação Amanhecer da Odisseia. Segundo Bellamy (2014),

Estiveram envolvidos [na Operação Amanhecer da Odisseia] representantes de 18 Estados (sobretudo da Europa e da América do Norte, mas também do Iraque, da Jordânia, de Marrocos, do Qatar e dos Emirados Árabes Unidos), bem como responsáveis da Liga Árabe e da União Europeia. Em 23 de março a direção da NATO passou a estar incumbida da aplicação do embargo de armas; em 26 de março esta organização assumiu a responsabilidade pelo estabelecimento da zona de exclusão aérea, e no dia 31 do mesmo mês chamou a si o controle absoluto das operações sobre aquilo que passava agora a designar-se Operação Protetor Unificado. Tal participação não incluiu a totalidade dos membros da NATO, ficando de fora, nomeadamente, países como a Polónia e a Alemanha. No entanto, a Aliança Atlântica pôde contar com a adesão de outros, como foram os casos da Suécia, Jordânia, Qatar e Emirados Árabes Unidos. A 4 de abril o presidente Barack Obama retirou do combate direto as forças norte-americanas, após o que a parte mais significativa das missões de combate seria travada pela França, Grã-Bretanha, Itália, Dinamarca, Bélgica, o Canadá, os Emirados Árabes Unidos, o Qatar e a Noruega (BELLAMY, 2014, p.46).

A aprovação foi resultado de um ativismo franco-britânico articulado com a Liga Árabe, com a Organização da Conferência Islâmica e com o Conselho de Cooperação do Golfo (PUREZA, 2012). Considerando que o Conselho de Segurança é um órgão político, as suas decisões envolvendo o uso da força carregam a mesma característica: são movimentos intrinsecamente políticos que apresentam práticas por vezes desconexas e pouco consistentes (BELLAMY, 2014). Ainda segundo Bellamy, o fato de que em quatro resoluções publicadas sobre a crise na Líbia, o Conselho de Segurança das Nações Unidas fez uso da justificativa da RdP, caracteriza a operação como um teste empírico da mesma, ainda que as críticas tenham sido intensas. Tratou-se do primeiro caso em que o CSNU impôs uma ação militar contra as autoridades de um Estado, com o objetivo declarado de proteger civis.

Todavia, os desdobramentos das ações militares na Líbia geraram questionamentos e declarações substantivas para o entendimento das relações Norte-Sul na sub-agenda de segurança internacional. Em primeiro lugar, questiona-se a proporção da ação: os limites colocados pela Resolução 1973 teriam sido violados, promovendo um esforço intensivo para a mudança de regime e a falta de diálogo com a tentativa de um acordo pacífico. China e Rússia, ao lado das potências emergentes (Brasil, África do Sul e Índia), questionaram e criticaram tais pontos (Ibid). A proteção de civis foi submersa pelos interesses políticos na mudança do regime: o sentimento de desconforto com tal expoente tratado pelo Brasil e pela Índia (PUREZA, 2012).

Consequentemente, o real potencial da “Responsabilidade de Proteger” voltou a ser disputado por ser evocado pelo Ocidente como ferramenta para uma mudança de regime (BELLAMY, 2014).

Por outro lado, Welsh (2011) argumenta que já que não houve uma afirmativa do Conselho de Segurança de que a ação foi baseada na normativa da responsabilidade da comunidade internacional de proteger, ou sejam baseadas na RdP, o entusiasmo com o caso deveria ser revisto.

4.5 Quem é “responsável por proteger”? Quem são os “protegidos”?

Diante dos argumentos apresentados, ainda restam ambiguidades significantes sobre a “Responsabilidade de Proteger” que delimitem quem, particularmente, é detentor da “responsabilidade” de “proteger” populações que estejam em risco. É sabido que a responsabilidade primária é do Estado onde ocorre a crise contudo, quando há a transferência para a comunidade internacional é que surgem os questionamentos. De acordo com Weiss (2001) o termo “comunidade internacional” é vago e sem força política, seu uso permite que analistas não apontem diretamente entidades como responsáveis por agir. Portanto, ainda que haja a necessidade de autorização do Conselho de Segurança, referir-se à comunidade internacional conforme o relatório “*The Responsibility to Protect*” sugere não é uma forma precisa de entender quem são os responsáveis pelas intervenções humanitárias. O agente particular detentor desta responsabilidade não é identificado e na ausência de uma instituição legitimada e suficientemente forte para assumir a ação fica nebulosa a definição do ator responsável pela proteção de civis nos casos previstos pela RdP.

Comparativamente, analisando a responsabilidade nas sociedades domésticas, em caso de violações de Direitos Humanos e quando estas não são perpetradas pelo próprio Estado, este é quem deveria cessá-las: sendo o Estado detentor do monopólio do uso da força a polícia cumpre este papel. Porém, não há uma polícia internacional, um Estado ou uma organização internacional necessariamente responsável por agir em face de graves violações de Direitos Humanos (PATTINSON, 2011).

Desta maneira, pode-se argumentar que a Organização das Nações Unidas seria a mais competente no cenário internacional como agente de intervenções no

âmbito da “Responsabilidade de Proteger”: a carta da Organização prevê sua aspiração universal e trata de questões de paz e segurança internacionais com um organismo específico para tal. Contudo, duas grandes falhas frente a crises humanitárias questionam a credibilidade da ONU: Ruanda e Serbênia. O relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* reconhece a distância existente entre a vontade dos Estados em agir, a retórica do Conselho de Segurança e a efetiva ação (Ibid).

Desta forma, diante de tais impasses Pattinson afirma que:

Uma alternativa é um mandato internacional pelo Conselho de Segurança, dado a um Estado, a uma coalizão ou organização regional para empreender uma intervenção. *Prima facie*, esta parece ser a solução ideal para o problema de quem deveria intervir. Esta parece evitar os excessos do unilateralismo, supera o problema da falta de capacidade de as Nações Unidas intervirem e ainda mantém um senso de internacionalismo (PATTINSON, 2010, p. 80).

Portanto, ao pensarmos nos agentes possíveis para uma intervenção, encontra-se agentes legitimamente adequados e os agentes mais legitimados. No escopo da “Responsabilidade de Proteger”, os primeiros têm o direito de intervir e os segundo o dever de intervir: a diferenciação entre atores adequados e legítimos está no grau de efetividade em cessar um desastre, ainda que os méritos e a discussão sobre efetividade seja ampla e complexa (MILLER, 2001).

Todavia, a “Responsabilidade de Proteger” engloba a responsabilidade de prevenir e de reconstruir. Ainda que, o foco principal das discussões - as ações baseadas no princípio - considerem apenas a responsabilidade de reagir, ou seja, a intervenção em si, as três dimensões devem ser consideradas quando trata-se de RdP como cunhada no relatório da ICISS (prevenção, reação e reconstrução). Contudo, em se tratando do texto do *World Summit* de 2005 os membros da Organização das Nações Unidas se dizem prontos para agir quando um Estado não tiver condições ou vontade de proteger sua população em caso de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Portanto, a diferença entre os textos traz alterações no momento da ação da comunidade internacional o que, por sua vez, altera os atores dando maior peso para os agentes da intervenção militar com fins humanitários.

Pattinson (2011) distingue os dois casos e classifica a abordagem do relatório como uma abordagem de dever e o texto do *World Summit* como uma

abordagem de direito de agir. Assim, “a abordagem do dever geral, há um dever geral não atribuído de se empreender uma intervenção humanitária. Para atribuir esse dever de intervir, é preciso olhar as qualidades do potencial interventor, tais como suas capacidades” (PATTINSON, 2011, p.37). Na segunda abordagem, existem deveres negativos para com estrangeiros: não lhe causar danos. O dever positivo é o de intervir quando o motivo for forte o suficiente para tal. Contudo, essa ideia tem consequências problemáticas: uma delas, por exemplo, a inação torna-se aceitável e casos como o de Ruanda seriam considerados normais (Ibid).

Além disso, os custos de uma intervenção militar com fins humanitários são altos para o interventor tanto em termos financeiros, como em termos de vidas de soldados. Considerando que um país, ou um grupo de países, ao empreender uma intervenção militar tem altas despesas financeiras (e, certamente, terá baixas em seu contingente militar) o direito de intervir torna-se supérfluo (Ibid) – exceto quando há interesses outros que superam os argumentos iniciais da ação militar.

Assim, a discussão não encontra uma resposta prática apropriada para quem tem o “dever de proteger”. Aqueles agentes que possuem os atributos materiais suficientes para empreender uma ação militar em território estrangeiro não têm motivos para tal que sejam apenas e genuinamente humanitários tendo pesos diferentes para diferentes atores. A resposta para esta pergunta encontra-se em um sistema internacional diferente do atual e, portanto, a pergunta se torna utópica.

Ainda que, a ONU seja a organização internacional mais próxima de um ator ideal para empreender ações militares – devido à sua universalidade e seus princípios com à paz e à segurança internacionais – esta não seria suficiente para agir em todos os casos onde há violações de Direitos Humanos (MILLER, 2011).

Portanto, uma resposta baseada no direito e no dever de intervir ficam com respostas idealísticas, situações possíveis apenas em um cenário de instituições cosmopolitas e democráticas onde todos os atores internacionais gozassem dos mesmos direitos, deveres e tivessem a mesma voz. Diante da atual configuração dos agentes a resposta para quem deve intervir está limitada a disponibilidade de recursos aliada à vontade e ao interesse em agir. Assim, a responsabilidade de proteger fica limitada a fatores práticos e políticos e, portanto, a pergunta “quem é responsável por proteger?” não encontra uma resposta simplificada, clara e direta onde seja possível elencar atores específicos.

Analogamente, pode-se questionar quem são os “protegidos”. Assim como há diferenças nos atores que protegem quando comparados os textos do relatório “*The Responsibility to Protect*” (2001) e o texto do *World Summit* o mesmo acontece com os “protegidos”. O texto do ICISS é amplo e permite uma margem de interpretação de que todos os territórios que sofram com violações de Direitos Humanos poderiam sofrer ações externas. Com o texto do *World Summit* as violações sofreram uma redução e são limitadas a quatro casos específicos.

Porém, analisando o histórico de intervenções ocorridas a partir da década de 1990 percebe-se que não houve intervenção em países do Norte global: todas as ações militares foram empreendidas no Sul. Os “protegidos” estão sempre no Sul. Contudo, os “protegidos” são, na prática, aqueles que o devem ser por motivos que extrapolam a proteção dos Direitos Humanos. Como afirma Gusmão Duarte (2013), “o que se verifica na prática é que os parâmetros para a ativação do princípio da Responsabilidade de Proteger não são guiados pela necessidade real de proteção aos Direitos Humanos, e sim, pelo complexo jogo de poder que há nas relações internacionais e pelo desejo de ampliação de um sistema de governança global” (DUARTE, 2011, p. 39).

Conclui-se, portanto, que a relação entre intervenção humanitária, “Responsabilidade de Proteger”, Direitos Humanos e vontade política perpassa todos os aspectos da “Responsabilidade de Proteger” nas dimensões dos “protetores” e dos “protegidos”. Norte e Sul global operam em uma geopolítica de interesses flutuantes dentro do ambiente nebuloso das relações internacionais.

5 Considerações Finais

O conceito de soberania é um dos pilares fundamentais do sistema internacional e da formação de um Estado nação. Qualquer iniciativa que altere este quadro é encarada com desconfiança. Assim foi com o preceito da “Responsabilidade de Proteger”.

No primeiro capítulo – “Do novo paradigma da segurança internacional à “Responsabilidade de Proteger”: caminhos teóricos” – foi demonstrada a evolução do conceito de segurança e as novas dinâmicas teóricas que possibilitaram o embasamento da “Responsabilidade de Proteger”. A resignificação do conceito de segurança inciou-se com o fim da Guerra Fria e como o surgimento de novas ameaças. Dessa maneira, há quatro movimentos teóricos concomitantes: a resignificação da segurança, a definição das Novas Guerras, a problematização das intervenções humanitárias e a redefinição de Norte-Sul Global.

No intento de demonstrar a mudança do paradigma da segurança na década de 1990, discutimos a maneira pela qual a Segurança Humana tomou lugar central nas discussões sobre segurança internacional. Considerada como a segurança diária dos indivíduos, engloba mais do que ausência de conflitos: Direitos Humanos, acesso à educação e saúde, segurança alimentar e financeira. Não livre de críticas, o conceito de Segurança Humana se articulou com a ideia da “Responsabilidade de Proteger”, na medida em que ambas tratam da segurança de seres humanos e de novas ameaças. Essas novas ameaças foram explicadas e demonstradas pelo conceito das Novas Guerras.

Esse novo cenário proporcionou o ambiente que precedeu o surgimento do objeto aqui analisado. Os acontecimentos empíricos que foram demonstrados no Capítulo 2 – “O surgimento da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”-apresentaram como o *mindset* de que a força pode ser usada contra inimigos e como instrumento de promoção da democracia e dos Direitos Humanos. Assim, a proposta

da “Responsabilidade de Proteger” ganhou forma. Com sua promoção interrompida pela agenda da “Guerra ao Terror”, o relatório “*The Responsibility to Protect*” passou cinco anos engavetado. A partir de 2005, com a volta da “Responsabilidade de Proteger” à agenda internacional – configurando-se ela mesma como uma sub-agenda –, teve-se o início da evolução do preceito no cenário internacional.

No terceiro capítulo, buscou-se cumprir a tarefa de apresentar os atores envolvidos nas fases de elaboração, promoção e execução da sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”. Sinteticamente, encontramos na fase da elaboração o Canadá e a Organização das Nações Unidas como os principais atores impulsionadores para esta fase. Posteriormente, no momento de promoção, a gama de atores envolvidos aumentou: o relatório produzido pela ICISS é apresentado aos demais membros das Nações Unidas e discutido em Assembleia Geral. Foi possível, assim, perceber o aumento de apoiadores do preceito após sua institucionalização. Atribuiu-se este fato ao texto final encontrado no *World Summit* de 2005: se comparado com a proposta do “*The Responsibility to Protect*”, o texto final enfraqueceu o preceito e relativizou a ação, não obrigando ou vinculando os países a agirem frente a casos de graves crises humanitárias como propunha o relatório.

A evolução teórica que sofreu o conceito de segurança até o conceito de Segurança Humana se mostrou frágil ao atrelar segurança à desenvolvimento. Ao fazer tal movimento, a teoria chancela e subsidia, de maneira pouco crítica, justificativas de ações de ingerência no Sul Global. Desta forma, cenários como o vivido no Brasil, onde há graves violações de Direitos Humanos (no sistema prisional, por exemplo), poderia ser motivo para uma intervenção militar com fins humanitários. A conexão entre Sul Global, sub-desenvolvimento e insegurança ou ameaça à segurança internacional proporcionou uma rotulação perigosa e ampla, que desconsidera as porções de Sul contidas no Norte.

Contudo, os conceitos das Novas e Novíssimas Guerras articulam essa relação mais cuidadosamente. Ao trazer para a discussão a dimensão da violência, os conceitos retomam as peculiaridades dos conflitos no Sul Global com todas as inovações que eles representam. Agir frente a esses conflitos sem considerar os aspectos trazidos por essa nova dinâmica, nega a proposta original da “Responsabilidade de Proteger” de assegurar ou cessar de graves violações de Direitos Humanos.

Em se pensando a classificação Norte/Sul Global para além de uma rotulação a níveis econômicos e desenvolvimentistas, considerando dimensões sociais e culturais, sem o reduzir a qualquer um deles, a “Responsabilidade de Proteger” ao endossar a ideia de Segurança Humana e todas as suas dimensões de ameaças à paz e a segurança internacionais, abraçou também a noção do Sul como o lugar da violência. Assim, considerando que toda teoria tem um lugar de nascimento e traz com ela seus interesses, a noção Norte e Sul corrobora para a noção do Norte como “protetor” e o Sul como “protegido”, ignorando as vozes do Sul e seus próprios interesses de crescimento econômico. O Sul continua a ser o lugar a ser “salvo” através das intervenções, replicando a lógica colonial.

Quanto à dimensão empírica de ações que cessassem as graves violações de Direitos Humanos, houve pouca ou nenhuma mudança. As ações políticas e as discussões sobre a “Responsabilidade de Proteger” minaram as forças de inovação do preceito. Ainda que o relatório *“The Responsibility to Protect”* tenha anunciado inovações teóricas para o campo das intervenções humanitárias, sua lógica de argumentação se demonstrou distante do fazer político. O endosso da ideia em 2005 pela ONU só foi possível pela flexibilização e afastamento de qualquer comprometimento moral por parte dos países interventores. Os interesses políticos e econômicos não cederam espaço a uma justificativa humanista de proteção de Direitos Humanos. Ao cabo, a RdP se tornou sinônimo de intervenção humanitária, herdando sua lógica nebulosa de execução.

Tratando-se de quem são os responsáveis por agir e quem são os protegidos, as dinâmicas de ação refletem a lógica da divisão Norte-Sul Global. Afastando a discussão da dimensão idealística e utópica, os “protetores” são os países do Norte: o protagonismo destes países fica atrelado ao seu poderio militar e econômico para agir. Estabelece-se assim um círculo vicioso: aqueles que detêm os maiores recursos, são também os que praticam a intervenção para defender seus interesses e garantir a manutenção de seus recursos e de influência política. Ainda que a Organização das Nações Unidas seja considerada a instituição internacional mais adequada para responder à tais crises, esta reflete em sua organização as mesmas assimetrias do sistema internacional, corroborando para a manutenção do círculo de interesses.

Em se analisando o posicionamento e as discussões apresentadas nesta pesquisa, é possível perceber que ainda que o Sul seja o lugar das intervenções comandadas pelo Norte, são poucas as vozes destoantes e contrárias a RdP. O Sul

demonstra ter acatado a “Responsabilidade de Proteger”, mesmo com a certeza de que é apenas um novo nome para as mesmas políticas. As forças de influência permaneceram se sobrepondo aos interesses do Sul. Por outro lado, há no próprio Sul aqueles que buscam na sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger” um trampolim de inserção no cenário internacional: por exemplo, o caso do Brasil com a “Responsabilidade ao Proteger” e da África do Sul ao lançar mão da ideologia da RdP na constituição da União Africana. As forças que brigam por mudança no *status quo* das intervenções humanitárias, como Bolívia e Cuba, não são articuladas, nem dispõem de força política ou apoio de outros países e não fazem mais do que alertar e esbravejar que a RdP é mais uma ferramenta política de ingerência.

Assim sendo, a lógica de operação da “Responsabilidade de Proteger”, das negociações e discussões sobre o tema refletem integralmente a relação Norte/Sul Global: os países do Norte mantêm sua posição de interventores, o Sul a posição de “protegidos” e, aqueles países do Sul que tentam uma ascensão no cenário internacional, aproveitam-se das oportunidades da agenda da segurança internacional, em especial da sub-agenda da RdP, para tentar alcançar um nível de reconhecimento político maior. Assim, não há mudança efetiva ou ressignificação das práticas internacionais, perdendo a essência da “Responsabilidade de Proteger”, tal como idealizada pela *International Commission* em sua publicação em 2001.

Contudo, ainda há muito o que se pesquisar quanto ao tema: atualmente, como um dos efeitos colaterais das ações empreendidas no norte da África, em especial na Síria e na Líbia, instalou-se uma crise de refugiados. Milhões de pessoas estão deixando seus países em busca de abrigo em outras nações. Diante deste cenário, cabe questionar em que medida a “Responsabilidade de Proteger” se aplica a estes refugiados. Há ainda lacunas quanto a violência: o conceito brasileiro de “Responsabilidade ao Proteger” tentou dinamizar e responder questões quanto à prática da responsabilidade de proteger as populações, mas não foi levada a diante. Assim, problematizar questões práticas do lugar da violência na agenda de segurança internacional, também é válido. Além disso, questionamentos mais específicos quanto aos interesses e posicionamentos de atores internacionais particulares frente a sub-agenda da RdP: atores como o Canadá, os Estados Unidos, a Organização das Nações Unidas e a sociedade civil internacional podem funcionar tanto como impulsionadores ou freios, com peso bastante relevantes e distintos a evolução do conceito, demonstrando grande importância para pesquisa.

Por fim, esta pesquisa afirmou sua hipótese de replicação da dinâmica Norte e Sul na sub-agenda da “Responsabilidade de Proteger”, sendo esta uma re-aplicação das intervenções humanitárias. Todavia, as dinâmicas de interação entre os atores se mostrou complexa e com raízes e causas profundas, imersas em perspectivas nacionais particulares de cada ator.

Referências Bibliográficas

ANNAN, Kofi. **Report of the independent inquiry onto the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda**. Nova Iorque, United Nations, 1999.

ANNAN, Kofi. **We the peoples**: the role of the United Nations in the 21st Century. Nova Iorque: United Nations, 2000.

ANNAN, Kofi. **In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All**, Report of the Secretary-General of the United Nations (A/59/2005), Nova Iorque, 2005.

ARREDONDO, Ricardo. Responsibility to Protect: Na Argentine Perspective. **Pensamiento Proprio**, 41, , Janeiro-Junho 2015.

AYOUB, Mohammed: **Defining Security**: A Subaltern Realist Perspective in Krause, Keith & Williams, Michael C. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, UCL Press Limited, Londres, 1997.

AYOUB, Mohammed: **Humanitarian Intervention and State Sovereignty**. *The International Journal of Human Rights*, 2002, vol. 6, no. 1: 81–102.

BALLESTRIN, L. **Com quantas armas se faz uma Sociedade – Civil?** Controles sobre Armas de Fogo na Governança Global, Brasil e Portugal (1995 -2010). 2010. 334 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2010.

BEEBE, Shannon; KALDOR Mary; **The Ultimate Weapon is no Weapon**: Human Security and the New Rules of Wars., Nova York: Perseus Book Group 2010.

BELLAMY, Alex J; **Whither the Responsibility to Protect?** *Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. Ethics and International Affairs*, Volume 20, Julho de 2006, p. 143-169.

BELLAMY, Alex J; **Whither the Responsibility to Protect?** Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. Ethics and International Affairs, Volume 20, Julho de 2006, p. 143-169.

BELLAMY, Alex J; **Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities.** Cambridge: Polity Press, 2009.

BELLAMY, Alex J. **Global politics and the responsibility to protect: from words to deeds.** New York, Oxon, 2010.

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. **Revista Política Externa**, V. 21 N.4: 2013

BIERREMBACH, Ana Maria. **O Conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário.** Brasília: FUNAG, 2011

BOOTH, Ken. **Theory of world security.** Nova York: Cambrigde University Press, 2007.

BOUTROS-GHALI, B. **An agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping.** New York: United Nations, 1992. Documento A/47/277 da AGNU

BROCKMEIER, Sarah; KURTZ, Gerrit; JUNK, Julian. Emerging norm and rhetorical tool: Europe and a responsibility to protect, **Conflict, Security & Development**, Taylor & Francis. 2014

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**[I]. Brasília: Ed. UnB, [1984] 2002. p. 390

BUZAN, B. **People, States and Fear: the national security problem in international relations.** Chapel Hill: University of North Caroline Press, 1991.

BUZAN, B; WAEVER, O; WILDE, J. **Security: A new framework for analysis.** Londres: Lynne Rienner Publisher, 1998.

BYERS, Michael. **A Lei da Guerra: Direito Internacional e Conflito Armado.** Record, São Paulo, p. 266, 2007.

CLAUSEWITZS, Carl Von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CSH. **Human Security Now: Final Report**. Nova Iorque, 2003. disponível em <<<http://www.humansecuritychs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>>> Acesso em: outubro de 2015.

CHONSKY, Noan. **Statement to the United Nations General Assembly** Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/president/63/interactive/protect/noam.pdf>>

CRAVO, T. de A. **O Conceito de Segurança Humana**: indícios de uma mudança paradigmática? In: NASSER, Reginald Mattar (org). Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. São Paulo: Editora UNESP, p. 67-76, 2009.

DALBY, Simon. **Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse** Krause, Keith & Williams, Michael C. Critical Security Studies: Concepts and Cases, UCL Press Limited, Londres, 1997.

DUARTE, João Paulo G. Responsabilidade de Proteger e a Guerra Civil na Síria. **Inter Relações**, Ano 12, Nº36, São Paulo, 2012.

DUFFIELD, Mark. **Human Security**: linking development and security in an age of terror. 11º General Conference of the EADI. Bonn, 21-24 de setembro. 2005.

DUFFIELD, Mark. **Global Governance and the New Wars**: the Merging of Development and Security. Londres. Zed Books. 2001.

DUFFIELD, Mark. **Development, Security and Unending War**: Governing the World of Peoples. Cambridge, Polity press, 2013.

DUFFIELD, Mark; WADDELL, Nicolas. **Human Security and Global Danger**: exploring a governmental assemblage. Report. October 2004. Disponível em: <<http://www.bond.org.uk/pubs/gsd/duffield.pdf>>. Acesso em: Agosto 2015.

DURCH, W.; HOLT, V.; EARLE, C.; SHANAHAN. **The Brahimi Report and the Future of Peace Operations**, Washington, DC: The Henry Stimson Center, 2003.

DIRLIK, Arif. **Global South: Predicament and Promise**. The Global South, Volume 1, Numbers 1 & 2, p. 12-23, 2007.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

FUKUYAMA, Francis. **The end of History and the last man**. New York. Free Press. 1993.

GOMES, Aureo de Toledo. **O Colapso e a Reconstrução: uma Análise do Discurso sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012.

GOUREVITCH, Philip. **We Wish to Inform You that Tomorrow We Will Be Killed with Our Families: Stories from Rwanda**. London: Picador, 1998.

ICRtoP. **State-by-State Positions on the Responsibility to Protect**, International Coalition for the responsibility to Protect, Nova York, 2011.

ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty). **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

IRÃ. **Address by H.E. Dr. Mahmood Ahmadinejad President of the Islamic Republic of Iran before the Sixtieth Session of the United Nations General Assembly**. Nova Iorque, 2005. Disponível em: <http://www.un.org/webcast/ga/60/statements/iran050917eng.pdf>

JOHANSEN, Robert. **Limits and Opportunities in Humanitarian Intervention**. In: HOFFMANN, Stanley. **The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention**. 3. ed. Notre Dame: University of Notre Dame, p. 61-86, 2003.

JUNK, Julian Junk. **The two-level politics of support—US foreign policy and the responsibility to protect**. **Conflict, Security & Development**, Taylor & Francis, 2014.

KALDOR, Mary. **Human Security**. Polity, p.205, 2001.

KALDOR, Mary. **The Idea of Global Civil Society**. International Affairs, n. 79, vol. 3, 2003.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. Second Edition. Stanford University Press, 2007.

KALYVAS, Sthatis. New and Old Wars: a valid distinction?. **World Politics**, vol.54, n.1, pp 99-118, 2001.

KI-MOOM, Ban. **Implementing the responsibility to protect**:. Report of the Secretary-General, Nova Iorque, 2009.

KI-MOOM, Ban. **Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect**: Report of the Secretary-General. Nova Iorque, 2010.

KI-MOOM, Ban. **Role of Regional and Sub-Regional Arrangements on Implementing the RtoP**: Report of the General-Secretary. Nova Iorque, 2011.

KI-MOOM, Ban. **Responsibility to protect: timely and decisive response**: Report of the Secretary-General. Nova Iorque, 2012.

KI-MOOM, Ban. **Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention**: Report of the Secretary-General. Nova Iorque, 2013.

KI-MOOM, Ban. **Responsibility to Protect: International Assistance**: Report of the Secretary-General. Nova Iorque, 2014.

KI-MOOM, Ban. **A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect**: Report of the Secretary-General. Nova Iorque, 2015.

KRAUSE, Keith. **Critical Theory and Security Studies**. United Kingdom: Lynne Rienner, 2005.

KRAUSE, Keith. **Towards a Practical Human Security Agenda**. DCAF Policy Paper, Geneva, 2007.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. University of Minnesota Press, 1997.

LEVANDER, Caroline; MIGNOLO, Walter. The Global South and World Dis/Order. **The Global South**, V5, N°1, 2011, pp.1-11.

LA FRANCOPHONIE. **Qu'est-ce que la Francophonie?**, 2016. Disponível em <<http://www.francophonie.org/-Qu-est-ce-que-la-Francophonie-.html>> acesso em agosto de 2016.

MUTUA, Makau. Savages, Victims and Saviors: The Methapor of Human Rights. **Harvard International Law Journal**, vol 42, 2001.

MESSARI, Nizar. Existe um nvo cenário de segurança internacional:. In: GOMEZ, José Maria (comp.).**América Latina y el (des)orden global neoliberal**. Rio de Janeiro: Clacso, 2004, p.131-149.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: EDUNB/IPRI; São Paulo: IOESP, 2003.

MOURA, Tatiana. Novíssimas guerras, novíssimas pazes: desafios conceptuais e políticos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 71, Junho de 2005.

MILLER, D. 'Review of "Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?" by James Pattison', **Global Discourse** 2: 1, 2011, disponível em : <<http://globaldiscourse.com/contents>>.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PAQUISTÃO. **Statement By H.E. Mr. Khurshid M. Kasuri Foreign Minister Of Pakistan In The General Debate Of The Sixtieth Session of The Un General Assembly**. Nova Iorque, 2005. Disponível em: <http://www.un.org/webcast/ga/60/statements/pak050921eng.pdf>

PATTINSON, James. **Humanitarian Intervention and the Responsibility To Protect**: Who Should Intervene?. Oxford University Press, p.305, 2012.

PNUD. **Human Development Report**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994.

PUREZA, J. M. **Segurança Humana**: vinho novo em odres velhos? In: NASSER, Reginald Mattar (org). Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. São Paulo: Editora UNESP, p. 21-34, 2009.

PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**, Vol. 7, n. 1, jan.-jun. p. 3 a 19, 2012.

ROBERTS, Adams. **The United Nations and humanitarian intervention**. In: WELSH, J. (ed.). Humanitarian Intervention and International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 43, pp 139-169, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Basic Education and Human Security**. Workshop on Basic Education and Human Security. UNICEF, University of Kolkata, 2002.

SERRANO, Monica. Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus, **Global Responsibility to Protect 3**, 2011.

SPIELER, Paula Bartolini. **A Indeterminação do Conceito de Intervenção Humanitária** – Reflexo no caso Timor Leste. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2007.

TAYLOR, Christopher C. Sacrifício rei, Estado ruandês e genocídio. **Caderno CRH**. Salvador, v. 24, nº 61, janeiro-abril/2011 disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792011000100005&lng=pt&nrm=iso

UNITED NATIONS. **A More Secure World**: Our Shared Responsibility, Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change U.N. Doc A/59/565. Nova York, 2004.

UNITED NATIONS. **List Of Peacekeeping Operations 1948 – 2013**, 2016. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VERHOEVEN, Harry. MURTHY, C.S.R, OLIVE, Ricardo S. Our identity is our currency': South Africa, the responsibility to protect and the logic of African intervention. **Conflict, Security & Development**. Taylor & Francis, 2014.

WALKER, R. J. B. The Subject of Security. In **Critical Security Studies: Concepts and Cases**, eds. Michael C. Williams and Keith Krause, Londres: UCL Press, p. 61-81, 1997.

WALZER, Michael. **Guerras Justas e Injustas**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEISS, Thomas G. Humanitarian Intervention. **Polity Press**, Cambridge, 2007.

WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. New York: Oxford University Press, p.328, 2000.

WHEELER, Nicholas. The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society. In: WELSH, J. (ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006

WELSH, Jennifer. Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP. **Ethics and International Affairs**, 2011, pp 01-08.

WELSH, Jennifer. Taking Consequences Seriously: objections to Humanitarian Intervention In: WELSH, J. (ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

WILLIAMS, Michael C. e KEITH, Krause. Preface: Toward Critical Security Studies in Krause, Keith & Williams, Michael C. **Critical Security Studies: Concepts and Cases**, UCL Press Limited, Londres, 1997.

