

### 3.

## Normas na prática: intervenção e operações de paz

### 3.1

#### Intervenções Humanitárias

Primeiramente, cabe destacar aqui o conceito de intervenção humanitária que estamos utilizando. Trata-se do conceito definido por Howard Adelman como *“the use of physical force within the sovereign territory of another state by other states or the United Nations for the purpose of either the protection of, or the provision of emergency aid to, the populations within that territory”* (Adelman, 1992, p. 18, 38).

Essa definição é importante, porque ela compreende um aspecto multilateral (“Nações Unidas”) e identifica tanto aspectos de segurança (“fornecimento de proteção à população”) quanto aspectos de ajuda não militar (“fornecimento de ajuda emergencial”), o que nos permite incluir a MINUSTAH nesse perfil.

Como vimos anteriormente, para analisarmos as intervenções sob o ponto de vista da literatura sobre normas, podemos recorrer à contribuição de Martha Finnemore (1996a, 1996b, 2003). De acordo com a autora, não podemos analisar os padrões de intervenção ao longo do século XIX e XX sem entendermos o contexto normativo em que essas intervenções ocorreram, já que o contexto normativo internacional é capaz de moldar os interesses dos atores. Finnemore corrobora seu argumento mostrando como as mudanças nos padrões da intervenção foram influenciadas pelo entendimento de quais indivíduos mereceriam proteção e sob quais padrões essas intervenções deveriam ocorrer. A influência das normas internacionais é, portanto, uma explicação plausível para se explicar as mudanças nos padrões de intervenções humanitárias ao longo de quase dois séculos (Finnemore, 1996a, p. 154-155).

O argumento de Finnemore sobre intervenção é importante também pela sua concepção de causalidade, compartilhada aqui nesta dissertação. A autora identifica que a sua noção da causalidade possui um componente constitutivo.

Segundo Finnemore, “*constitutive explanations tell us how a thing is constituted or put together such that it has the properties it does, including the effects it created in the world*”. Dessa forma, as normas reconstituem os significados e as regras de intervenção, modificando os comportamentos relacionados à intervenção; no entanto, as normas não atuam de maneira mecanicista, no formato “se X existe podemos identificar a ocorrência de Y”. Novas normas e as novas crenças que estas normas promovem, constituem novos padrões de intervenção ao criar novas regras de comportamento e novos motivos para intervir.

Finnemore argumenta que novas concepções sobre quais grupos de indivíduos podem ser inseridos na categoria de humanos não causam intervenções humanitárias em prol de populações de não brancos e não cristãos, mas sim que as novas concepções fornecem as razões (*reasons*) para que sejam realizadas as intervenções, tornando-as possíveis. Razões para intervenção não são o mesmo que causas de intervenção, já que novas crenças não causam intervenção, mas fornecem razões para que tais intervenções sejam conduzidas (Finnemore, 2003, p. 14-15).

A autora observa também que quando os Estados buscam justificar as intervenções, eles procuram se basear em valores e crenças compartilhados por outros Estados, na tentativa de relacionar as ações desses Estados com concepções e padrões de justiça e de comportamento adequado. Nesse sentido, uma análise das justificativas permite que identifiquemos quais são os valores e crenças compartilhados internacionalmente e como eles se modificam ao longo do tempo (Finnemore, 2003, p.15, 1996a, p. 159).

O argumento de Finnemore pode ser resumido como o reconhecimento de que entendimentos intersubjetivos sobre a categoria de “ser humano” acabam por constituir o interesse em intervir em prol de membros de um determinado grupo dentro de um Estado. Conforme a identificação da categoria de “ser humano” foi ampliada de forma a incluir indivíduos de diversas origens, há maior propensão para que os Estados intervenham em prol desses indivíduos. Esses entendimentos estão relacionados com a consideração construtivista de que os conceitos de segurança e interesse estatal são fluídos e sofrem modificação ao longo de períodos, determinando quem deve ser protegido e sob quais ameaças. Da forma como ocorre, existe ainda assim um processo de aproximação entre sociedades:

As the identity of one society expands to share elements with other societies, its concepts of security and who should be protected by it may also broaden. This does not mean that all differences between the two societies are eliminated, but that there is some sense of “we feeling” between them (Lowenheim, 2003, p. 26).

Um elemento importante presente na contribuição de Finnemore é o destaque da autora para o fato de que a norma internacional a respeito de intervenções humanitárias não pode ser entendida de maneira separada de outros contextos normativos mais amplos, uma vez que essa norma específica é apenas uma manifestação de transformações em um contexto maior de normas humanitárias. Nesse aspecto, a autora destaca que o entendimento das normas como parte de um contexto maior permite identificar de maneira mais clara como mudanças em uma norma refletem mudanças em um conjunto de normas mais amplo. Entre as mudanças, devemos enfatizar o papel da descolonização e da autodeterminação que envolveram uma redefinição da categoria de “humanidade” acarretando mudanças na evolução da soberania e do próprio discurso humanitário.

As mudanças na categoria de humanidade podem ser creditadas aos esforços em prol da descolonização no século XX (e anteriormente aos esforços em prol do combate à escravidão no século XIX<sup>21</sup>). Apesar de Finnemore reconhecer que o colonialismo possuía um componente moral de trazer a civilização a povos considerados bárbaros, a partir da metade do século XX, essa concepção já tinha sido superada por uma concepção de que a humanidade era inerente aos indivíduos e não algo a ser promovido pela “educação” de povos bárbaros, ou seja, a humanidade foi universalizada, deixando de ser vista como culturalmente dependente. A partir desses processos, povos anteriormente mantidos sob o jugo colonial passaram a ser vistos como merecedores de direitos, entre eles o de autodeterminação, o que levou ao processo de descolonização e à formação de novos Estados-soberanos<sup>22</sup> (Finnemore, 1996a, p. 173).

Normas que se reforçam mutuamente acabam fortalecendo umas às outras, já que avanços normativos em uma das normas acabam por legitimar avanços em

---

<sup>21</sup> As normas de igualdade racial presentes no discurso contra a escravidão terão, segundo Finnemore, um impacto na prática das intervenções humanitárias, como exemplificado no episódio em que o intervencionismo nos Bálcãs foi utilizado pelo SG da ONU; Boutros-Ghali para pressionar os Estados a intervirem também na Somália na década de 1990 (Finnemore, 2003, p. 69).

<sup>22</sup> Para uma análise detalhada desse processo, ver: Crawford, 2002.

outras normas. Essa constatação está presente na relação entre descolonização e intervenção humanitária, e permite, segundo a autora, que consideremos as normas não de uma maneira individualizada, mas sim como parte de um “*highly structured social context*” (Finnemore, 1996a, p. 160-161).

Ao examinar as práticas das intervenções humanitárias no período pós-1945, Finnemore afirma que, apesar da ampliação da concepção de humanidade, podemos observar que em três casos nos quais os Estados poderiam ter utilizado argumentos humanitários durante a Guerra Fria (Índia no que é hoje Bangladesh (1971), Tanzânia em Uganda (1979) e Vietnã no Camboja (1979)<sup>23</sup>), os Estados interventores (que agiram de maneira unilateral) preferiram não reivindicar esses argumentos. Os Estados não usaram esses argumentos, segundo a autora, pelo fato de que as normas relacionadas à legitimidade da intervenção no período afirmavam que, para serem legítimas, intervenções humanitárias teriam de ser multilaterais (Finnemore, 1996a, p. 176-177).

A respeito do caráter multilateral das intervenções, a autora ressalta alguns elementos importantes: mesmo considerando que a opção multilateral oferece algumas vantagens para os atores, principalmente na redução dos custos com a intervenção, a opção multilateral também traz algumas desvantagens ao retirar grande parte da autonomia dos atores em determinar aspectos da intervenção. A escolha pelo multilateralismo não ocorre, portanto, devido a uma preocupação com eficiência, mas pela percepção de uma maior aceitabilidade política. Com a institucionalização do multilateralismo ao longo do século XX, o custo de ações unilaterais tornou-se alto (Finnemore, 1996a, p. 177).

Com base nesse entendimento, podemos identificar ainda que as intervenções humanitárias conduzidas após o fim da Guerra Fria servem para ilustrar que as normas relacionadas à intervenção humanitária possuem um caráter permissivo, mas não obrigatório. Os argumentos humanitários possuem um caráter permissivo e constitutivo, e não determinante. Tais argumentos criam interesses onde esses interesses eram inexistentes, fornecendo justificativas para as intervenções que antes não seriam usadas; contudo, eles não criam obrigações em relação à realização da intervenção (Finnemore, 2003, p 65).

---

<sup>23</sup> Para uma análise desses três episódios de intervenção e a influência dos três nos debates sobre intervenção, ver: Wheeler, 2002.

Além da observação anterior, deve ser ressaltado que os procedimentos envolvidos nas intervenções são agora muito mais restritos, sendo necessariamente de caráter multilateral, por meio da própria ONU ou por sua autorização expressa. Dessa forma, as práticas de intervenção refletem um multilateralismo qualitativo, relacionado à defesa de princípios internacionais gerais de responsabilidade presentes, por exemplo, na Carta da ONU (Finnemore, 1996a, p. 181). O multilateralismo qualitativo é contrastado com o chamado multilateralismo quantitativo, presente no século XIX, de caráter mais estratégico do que normativo e que envolvia a ação multilateral em prol de ameaças comuns, e não na promoção de princípios e normas, e que envolvia pouca coordenação na organização das ações. Ao fazer essa diferenciação, devemos notar que Finnemore não defende que o multilateralismo qualitativo seja melhor do que o quantitativo, mas sim que ambos são diferentes. Para a autora, a força das normas multilaterais é devida à busca dos Estados em seguir essas normas, mesmo que a opção pelo multilateralismo prejudique a eficácia das operações (Finnemore, 19996, p. 181-182)<sup>24</sup>.

Alguns autores chamam ainda atenção para o caráter altamente controverso da norma internacional a respeito de intervenções humanitárias. Segundo Welsh, essa controvérsia se manifesta por diversos motivos. Primeiro, existe uma forte resistência por parte de certos atores da sociedade internacional em relação à norma (podemos incluir nessa categoria, por exemplo, os Estados do Sul), assim como preocupações quanto às consequências negativas que podem decorrer de intervenções, principalmente no que diz respeito ao choque com normas preestabelecidas, como o respeito à soberania e à norma de não intervenção, a criação de expectativas a respeito de intervenções de populações ameaçadas e os impactos a longo prazo de ocupações (Welsh, 2006a, p. 2).

Segundo Thakur, as divergências (*contest*) conceituais e políticas sobre o que se define como intervenção humanitária são essencialmente normativas, envolvendo o que o autor considera um *norm displacement*, partindo de uma norma existente de não intervenção para a emergência de uma nova norma de intervenção humanitária.

---

<sup>24</sup> Os termos multilateralismo quantitativo e qualitativo são utilizados por Finnemore com base em: John G. Ruggie (Ed.). **Multilateralism matters: the theory and practice of an institutional form**. New York: Columbia University Press, 1993.

Em consideração similar a Welsh, Thakur destaca um argumento relevante para a nossa análise: a divergência normativa se constitui também como uma divergência geográfica, opondo os países localizados no Sul em relação aos do Norte (Thakur, 2004, p. 195). Essa dimensão é de crucial importância para a nossa reflexão sobre o posicionamento brasileiro. Um segundo aspecto importante, ressaltado pelo autor, para o caso brasileiro é o reconhecimento de que as origens do direito internacional humanitário são europeias, o que faz com que os Estados localizados na Ásia, África e América Latina se sintam em grande parte como objetos e não como autores das normas, que, no entanto, se pretendem universais (Thakur, 2004, p. 195). Esse elemento é importante porque podemos observar uma preocupação do Brasil em ser alvo de uma intervenção, e um esforço em tentar se colocar em uma posição na qual possa ter poder de influência sobre a aplicação ou autorização da aplicação de certas normas.

Outro aspecto caro ao posicionamento brasileiro mencionado por Thakur é o fato de que a substituição da norma de não intervenção implica na maioria dos casos a substituição da norma sobre o não uso da força e a primazia do direito como forma de resolver conflitos. De acordo com Thakur:

The use of force may be lawful or unlawful; the decision to use force is a political act. Almost the only channel between legal authority and political legitimacy with regard to the international use of force is the Security Council (Thakur, 2004, p. 198).

A análise de Thakur nos oferece ainda um último ponto com implicações relacionadas à análise do posicionamento brasileiro. O autor percebe como positivo e benéfico o avanço das normas relacionadas ao direito internacional, mas ressalta a importância de se incorporar os países em desenvolvimento ao processo de formulação, promoção, interpretação e articulação das normas. Essa incorporação seria valorizada como forma de aumentar a viabilidade dessas normas, colocando os países em desenvolvimento em pé de igualdade com os países que desenvolvem as normas, uma vez que ambos estão inseridos nessas normas internacionais. Se essa incorporação não ocorrer, as normas correm o risco de se constituírem como mecanismos de perpetuação da desigualdade entre Estados (Thakur, 2004, p. 203).

Para a incorporação bem sucedida dos países em desenvolvimento nesse processo, é preciso, contudo, que os mesmos abandonem as suas posturas de hostilidade e suspeita em relação a qualquer norma que remeta à ideia de intervenção, já que, segundo o autor, uma análise cuidadosa, por exemplo, do conceito de Responsabilidade de Proteger irá revelar que o mesmo já contém todas as “*safeguards they need and all that they are going to get with respect to threshold causes, precautionary principles, lawful authorization and operational procedure*” (Thakur, 2004, p. 205). Para o autor, no momento atual em que se debate a Responsabilidade de Proteger, não se trata de opção entre intervenção ou não intervenção, mas sim sobre quais tipos de intervenção, e, nesse sentido, é melhor optar pela intervenção baseada nos princípios, na disciplina limitadora e na precaução da Responsabilidade de Proteger do que enfrentar os riscos de intervenções unilaterais (Thakur, 2004, p. 205).

Ainda seguindo o argumento de Thakur, é preciso realçar que a relação entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento a respeito de intervenções reflete uma relação política, já que em algumas ocasiões os países em desenvolvimento foram defensores de um maior intervencionismo:

The opposition of sovereignty and human rights/humanitarian intervention is thoroughly political. In the first place, countries of the South are ready to accept intervention under certain circumstances. The Afro-Asian countries that were most anxious to uphold sovereignty as an international norm were eager to have the SC take up the issue of apartheid in South Africa, or ensure intervention in the former Portuguese colonies (Sasikumar, 2008, p. 16).

Devemos reconhecer ainda que tanto a norma da intervenção quanto a norma da soberania podem ser entendidas como fortalecendo uma a outra. Esse fortalecimento deve-se ao fato de que a reivindicação em realizar uma intervenção acaba por estabilizar/fortalecer um Estado soberano, de forma que a intervenção é legitimada quando este Estado soberano não corresponde às expectativas de qual deve ser o comportamento de um Estado soberano:

Intervention practices participate in stabilizing the meaning of sovereignty because discussions of intervention invariably imply questions of sovereignty. In modern global political discourse, intervention generally infers a violation of state sovereignty. Thus discourse about intervention usually begins by positing a sovereign state with boundaries that might be violated and then regards transgressions of these boundaries as a problem. Furthermore, intervention

practices take analysis immediately to the question of when, from a reputedly global perspective, sovereignty is or is not invested in a particular locality, leadership, or set of practices. When state practices do not fit presumptively intersubjective understandings of what a sovereign state must be, the interference by a sovereign state into the affairs of the aberrant state is legitimate. Moreover, such practices are referred to as interventions (Weber 1992a, p. 315).

Deve ser colocado também que a própria prática da intervenção pode ser entendida como constitutiva da comunidade internacional de Estados, em que a própria existência dessa comunidade, assim como das normas compartilhadas pela mesma, é essencial para justificar a prática da intervenção:

Intervention practices raise the questions of the constitution of a community of sovereign states. When intervention practices occur, they are accompanied by justifications on the part of an intervening state to a supposed international community of sovereign states. In offering justifications for the intervention practices, intervening states simultaneously assume the existence of norms regulating state practices and an interpretive community that will judge intervention practices in accordance with these norms. But it is international practice that constitutes the boundaries and capacities of both sovereign states and international interpretive communities. Rather than a sovereign state addressing its justification for intervention to a community, the form of a state's justification in effect participates in the constitution of both the state as a sovereign identity and the interpretive community to which the state's justifications are directed. I do not mean to suggest that when undertaking an act of intervention and offering an apology for this act, spokespersons for a sovereign state consciously configure their audience into a community of a similarly disposed sovereign states. On the contrary, implicit in a state's offering of a justification for its practices is the assumption that a community of sovereign states that abides by similar norms of conduct already exists (Weber, 1992a, p. 315).

Ao mesmo tempo, Cynthia Weber reconhece que a justificativa da prática da intervenção fortalece e enfraquece a soberania:

Overall intervention justifications are paradoxical (...) because they both recognize where sovereign authority in a target state might legitimately exist as well as subvert that authority because the target state's sovereign authority is represented or spoken for by a foreign state (Weber, 1992b, p. 201).

A autora vai ainda além dos propósitos pretendidos por esta dissertação, argumentando que os próprios discursos referentes à soberania e à intervenção acabam nos levando a questionar categorias como o povo (*the people*):

What is at stake in the contestation of meaning in discourses of sovereignty and intervention? I suggest that the sovereignty of the state is at stake. Indeed, sovereign statehood is at stake. I suggest that there is no "natural" sovereign state because there is no "natural" foundation of sovereignty. While the belief that

sovereign authority resides in the people has become a less and less questioned foundation of state authority in the modern state system, this fact does not settle debates about sovereignty because just who the people are and who legitimately can speak for them is contested and constructed daily in international practice. And very often, debates about who the people are and where sovereign authority resided occur around episodes of intervention practices (Weber, 1992b, p. 215).

Por fim, cabe destacar que existe uma diferença em relação às intervenções humanitárias ocorridas antes da Guerra Fria e as ocorridas a partir do fim da Guerra Fria. O direito de realizar a intervenção, durante a Guerra Fria, era reivindicado e exercido pelos Estados que realizavam as intervenções (Índia em Bangladesh, Tanzânia em Uganda, Vietnã no Camboja). No fim da Guerra Fria, essas intervenções passaram a ser legitimadas em sua maioria pela ONU ou por coalizões internacionais (Burgess, 2002, p. 261-262), da mesma forma como vimos com a contribuição de Finnemore. É para a relação da ONU com as intervenções que voltaremos nossa análise na seção seguinte.

### 3.2

#### **As Nações Unidas e as intervenções**

Antes de analisarmos especificamente a relação entre a ONU e as intervenções é preciso apresentar a Carta da ONU, considerada a “constituição” da organização. A Carta apresenta os limites para a atuação dos Estados e quais as possíveis formas de atuação da organização na busca pela manutenção da paz e da segurança internacional (como afirma o artigo 1 do documento<sup>25</sup>). Devido ao seu objetivo de manter a paz e a segurança, a organização afirma que os Estados devem abrir mão da ameaça de uso e do uso da força nas relações internacionais contra outros Estados (artigo 2(4)<sup>26</sup>), procurando resolver os conflitos existentes

<sup>25</sup> “Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>26</sup> “4. Todos os Membros deverão evitar 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”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

com base em meios pacíficos (artigo 2(3)<sup>27</sup>). Cabe destacar que o documento, no entanto, estabeleceu três condições em que o uso da força poderia ser aceito: primeiro no que diz respeito às operações previstas no capítulo VII da Carta; segundo no que diz respeito ao direito de legítima defesa (artigo 51<sup>28</sup>); e, por fim, em relação ao que a Carta define como Estados-inimigos (ou seja, as potências do eixo Japão imperial, Alemanha nazista e Itália fascista). Com a posterior incorporação desses Estados como membros da ONU, a terceira opção é considerada obsoleta<sup>29</sup>.

Sobre a manutenção da paz e a segurança internacional, a Carta da ONU confere poderes ao Conselho de Segurança, órgão capaz de determinar medidas obrigatórias em relação aos membros da organização<sup>30</sup>.

No que diz respeito ao tratamento dado pela Carta aos temas de soberania e de não intervenção, podemos destacar, em relação à intervenção, o artigo 2(7) da Carta da ONU, que afirma:

7. 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<sup>31</sup>

Contudo, o trecho anterior pode ser contrastado com o artigo 39:

<sup>27</sup> “3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>28</sup> “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>29</sup> Japão, Alemanha e Itália reivindicam uma reforma da Carta da ONU de forma que as referências a Estados-inimigos, presentes também nos artigos 107 e 53 do documento, sejam removidas.

<sup>30</sup> As funções do Conselho estão dispostas no artigo 24 da Carta:

“1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>31</sup> Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

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<sup>32</sup>.

As medidas previstas nos artigos 41<sup>33</sup> são medidas coercitivas, mas que não envolvem o uso da força armada; e o artigo 42<sup>34</sup> apresenta medidas relacionadas à força armada.

Segundo Kenkel (2008b), ao analisarmos a relação entre soberania e intervenção presente na Carta, não podemos deixar de fazer referência aos trechos em que a Carta trata da questão dos direitos humanos, isto é, o artigo 1 (3)<sup>35</sup> e os artigos 55 e 56<sup>36</sup>, além do próprio preâmbulo do documento que afirma os propósitos que levaram à constituição da própria ONU (Kenkel, 2008b, p. 8-9):

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a

<sup>32</sup> Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>33</sup> “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>34</sup> “No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>35</sup> “3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>36</sup> “Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56. Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente”. Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla<sup>37</sup>.

As breves considerações acima já nos permitem analisar como as Nações Unidas terão um papel central na discussão sobre intervenção, justamente por se localizarem no centro dessas divergências normativas em relação à intervenção, e porque a organização personifica muitas dessas normas estabelecidas, como o respeito à soberania, à não interferência e à autodeterminação (Thakur, 2004, p. 193). Ao mesmo tempo, podemos perceber também na ONU a emergência das novas normas relacionadas à intervenção humanitária, vinculadas aos princípios de respeito aos direitos humanos, também presentes na Carta da ONU e na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Um exemplo do reconhecimento da não intervenção da organização ocorreu em 1965, quando a Assembleia Geral da ONU adotou a “*Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty*”. No documento, afirmou-se que nenhum Estado tinha o direito de intervir por qualquer motivo nos assuntos internos e externos de outro Estado, incluindo o apoio a grupos terroristas ou subversivos voltados para a derrubada de governos (Morgenthau, 1967, p. 425). Cabe destacar que, nesse momento, a organização já vinha mudando o perfil de seus Estados-membros, com a admissão de Estados recém independentes dos continentes africano e asiáticos. Esses países eram os que apresentavam as maiores preocupações em relação ao intervencionismo. A declaração de 1965 também não evitou que as duas principais potências da época, EUA e União Soviética, ambos membros permanentes do Conselho de Segurança, agissem da forma descrita pela declaração (ou seja, intervindo nos assuntos internos dos Estados), enfrentando-se em guerras de procuração.

Merece ainda nossa atenção a questão da evolução da norma sobre intervenção, que foi tratada dentro do âmbito das Nações Unidas pelo então Secretário-Geral, Kofi Annan:

---

<sup>37</sup> Ver: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php> .Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

This developing international norm in favor of intervention to protect civilians from wholesale massacre will no doubt continue to pose profound challenges to the international community.

Any such evolution in our understanding of state sovereignty and individual sovereignty will, in some quarters, be met with distrust, skepticism, even hostility. But it is an evolution that we should welcome.

Why? Because, despite its limitations and imperfections, it is testimony to a humanity that cares more, not less, for the suffering of its midst, and a humanity that will do more, and not less, to end it (Annan, 1999, p. 44).

A respeito da soberania, Annan se pronunciou destacando os seguintes aspectos:

Even national sovereignty can be set aside if it stands on the way of the Security Council's overriding duty to preserve international peace and security (...). The Charter protects the sovereignty of peoples. It was never meant as a license for governments to trample on human rights and human dignity. Sovereignty implies responsibility, not just power (Annan, 1999, p. 5-6).

Não podemos deixar ainda de levar em consideração a influência de alguns acontecimentos específicos em relação a como as Nações Unidas responderam à norma referente à intervenção.

Em 29 de novembro de 1990, o Conselho de Segurança adotou a resolução 678<sup>38</sup>. Por meio desta resolução, baseada no capítulo VII, o Conselho deu um prazo ao governo do Iraque para que este cumprisse a resolução 660<sup>39</sup>, que demandava que o Iraque retirasse as suas tropas de ocupação do território kuwaitiano, invadido em agosto de 1990. Caso o governo iraquiano não cumprisse a ordem até 15 de janeiro de 1991, os Estados-membros estavam autorizados a usar todos os meios necessários para garantir o cumprimento da resolução 660. Como o governo iraquiano não obedeceu nem a resolução 660 nem a 678, a resolução 678 é considerada como a autorização para a Guerra do Golfo de janeiro de 1991. A resolução 678 representa um marco, pois foi a primeira vez que o Conselho fez uso da expressão “todos os meios necessários” (“*all means necessary*”)<sup>40</sup>, ou seja, uma permissão para que a força militar fosse empregada

<sup>38</sup> Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/28/IMG/NR057528.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de fevereiro de 2010.

<sup>39</sup> Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/10/IMG/NR057510.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de fevereiro de 2010.

<sup>40</sup> Mesmo que a resolução 678 tenha introduzido a expressão todos os meios necessários, o Conselho já havia autorizado o uso da força em ocasiões anteriores. Browne identifica que o

para garantir o cumprimento do mandato da resolução. Outro elemento importante presente na resolução 678 foi a permissão de uma prática não prevista na Carta da ONU, isto é, a delegação de poderes pelo Conselho de Segurança aos Estados-membros para que estes empregassem a força a serviço da ONU, no que seriam consideradas *coalitions of the willing* ou, segundo Viotti, “coalizões de países capazes e dispostos” (Viotti, 2004, p. 101).

Um segundo marco normativo importante ocorreu também no início dos anos 1990, quando o Conselho de Segurança, por meio da resolução 688 de 5 de abril de 1991, reconheceu que a crise de refugiados motivada pela repressão do governo de Saddam Hussein contra populações curdas no país constituía uma ameaça à paz e à segurança regional: “*1. Condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region*”<sup>41</sup>. De acordo com alguns analistas:

Actions taken by the United Nations in response to Iraqi attacks on its Kurdish population are now renowned as setting important precedents. In particular UN Security Council resolution 688, which allowed that an act of internal aggression may be deemed a threat to international order, is interpreted as establishing humanitarian intervention in a state’s affairs as a legitimate response of the international community (Stedman, 1995, p. 6).

Contudo, outros analistas adotam uma postura menos otimista em relação à resolução 688, reconhecendo que apesar da resolução constituir um marco normativo importante, representando o reconhecimento de que o tratamento interno de um governo em relação à sua população poderia se constituir como

---

Conselho autorizou o uso da força, mas sem fazer referência à Carta da ONU antes dos anos 1990 em quatro contextos:

(1) Council Resolution 83 (1950), adopted June 27, 1950, to “furnish such assistance...necessary to repel the armed attack and to restore...peace and security” at the start of the Korean War; (2) Council Resolution 161A (1961), adopted February 21, 1961, to “take...all appropriate measures to prevent ...civil war in the Congo, including...the use of force, if necessary, in the last resort,” an authorization to the U.N. peacekeeping operation in the Congo (ONUC); (3) Council Resolution 169 (1961), adopted November 24, 1961, “to take vigorous action, including the use of the requisite measure of force, if necessary” to remove foreign military and other personnel not under the U.N. Command, another authorization to ONUC in the Congo; and (4) Council Resolution 221 (1966), adopted April 9, 1966, “calls on the... United Kingdom to prevent by the use of force if necessary the arrival at Beira of vessels...believed to be carrying oil destined for Rhodesia...” (Browne, 2003, p. 2).

<sup>41</sup> Para o texto integral da resolução ver: <http://www.fas.org/news/un/iraq/sres/sres0688.htm>. Acesso em 27 de janeiro de 2010.

uma ameaça além das fronteiras do Estado, a resolução não se constitui como uma intervenção humanitária, já que a resolução não fez referência ao capítulo VII da Carta da ONU. Da mesma forma, reconhecem que a resolução não impôs nenhuma medida em relação ao governo iraquiano, mas apenas “instou que esse garantisse o acesso de organizações de ajuda humanitária” (Viotti, 2004, p. 98).

Outro marco relevante ocorreu em 13 de agosto de 1992, quando o Conselho estabeleceu a resolução 770<sup>42</sup>, que autorizou, com base no capítulo VII, a utilização de todos os meios necessários para garantir a entrega de ajuda humanitária na Bósnia-Herzegovina (Risse Kappen, 1997, p. 266).

O marco de utilização do capítulo VII como forma de prover assistência humanitária viria ocorrer somente com a resolução 794<sup>43</sup> de dezembro de 1992 referente à crise na Somália, e que autorizou os Estados-membros a usarem todos os meios necessários para garantir um ambiente seguro para o fornecimento de ajuda humanitária. Contudo, cabe novamente uma ressalva, já que a própria resolução 794 descreveu cautelosamente a situação como única (“*Recognizing the unique character of the present situation in Somalia*”) e, além disso, configurou uma ação em prol dos direitos humanos voltada para uma ausência de governo e não para um governo estabelecido (Spieler, 2007, p. 52; Wheeler, 2006, p. 36).

Além da ressalva anterior, eventos relacionados à Somália levaram a uma redução do otimismo do potencial da ONU em agir em relação às crises humanitárias do período pós-Guerra Fria. Em 1993, a morte de soldados americanos e de civis durante um confronto entre forças americanas e forças de uma das facções presentes no conflito na Somália<sup>44</sup> e a veiculação dessas mortes pela mídia teve um forte impacto, principalmente na opinião pública norte-americana, o que levou os Estados Unidos a restringirem a sua participação em tais missões, influenciado pelo que passaria a ser considerado como *Mogadishu line* (linha de Mogadíscio, em referência à capital da Somália, onde ocorreu o conflito). A ideia de uma linha de Mogadíscio faz referência, segundo Viotti, “a

---

<sup>42</sup> Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/379/66/IMG/N9237966.pdf?OpenElement>.

Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

<sup>43</sup> Ver: <http://www1.umn.edu/humanrts/peace/docs/scres794.html>. Acesso em 27 de janeiro de 2010.

<sup>44</sup> O confronto foi retratado no filme “Falcão Negro em Perigo” (*Black Hawk Down*) de 2000, dirigido por Ridley Scott e baseado no livro do jornalista Mark Bowden: **Black Hawk Down: A history of modern war**. Atlantic Monthly Press: New York, 1999.

um ponto fictício e sem retorno, a partir do qual uma operação de paz tradicional assume papel impositivo” (Viotti, 2004, p. 114-115). Os reflexos da intervenção na Somália levariam a ONU a considerar que nem sempre o uso da força em prol de ações humanitárias tem um impacto produtivo (Viotti, 2004, p. 114-115).

A análise das resoluções produzidas pelo Conselho de Segurança e dos acontecimentos anteriores permitem que identifiquemos a construção de um avanço normativo, pelo impacto produzido pelas resoluções:

(..) the gradual emergence of a norm of humanitarian intervention (..) probably did not entail a process of conscious choice by the SC members (...) these resolutions responded to specific situations in world politics. The wording set a precedent for the next occasion, which also developed the norm further. Such processes are typical of international lawmaking through legal argumentation and persuasion (Risse Kappen, 1997, p. 269).

Além das resoluções citadas anteriormente, eventos recentes como a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em Kosovo, em 1999, tiveram um impacto importante na norma de intervenção humanitária. Para Bellamy & Williams, a ação em Kosovo é o exemplo de como a norma de intervenção humanitária é mais baseada em um argumento moral do que necessariamente um argumento legal. Como exemplo, os autores mostram que a comissão de especialistas, que em 2000 produziu um relatório<sup>45</sup> sobre a atuação da aliança em Kosovo definiu a ação como ilegal, porém legítima. Como lembram os autores, a OTAN procurou legitimar a ação em Kosovo com base no argumento de que havia uma responsabilidade moral para com a proteção dos kosovares albaneses. De acordo com Bellamy & Williams, esse reconhecimento moral também pôde ser identificado no Conselho de Segurança na época, já que os Estados-membros do Conselho rejeitaram um projeto de resolução apresentado pela Rússia, que pretendia condenar as ações da OTAN em Kosovo.<sup>46</sup> Apesar de reconhecerem que a rejeição da proposta de condenação russa não constitui uma

---

<sup>45</sup> *Independent International Commission on Kosovo* (IICK). Disponível em: <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>46</sup> Deve ser destacado, segundo Bellamy & Williams, que, enquanto cinco Estados-membros que rejeitaram a resolução eram membros da OTAN, os outros sete que rejeitaram o projeto russo poderiam ser identificados como defensores da soberania, entre eles: Argentina, Brasil, Gâmbia, Bahrain e Gabão. O projeto russo foi apoiado apenas por Rússia, China e Namíbia (Bellamy & Williams, 2005, p. 41).

autorização à ação da OTAN, os autores afirmam que ela pode ser entendida como uma aceitação de que em algumas circunstâncias é legítimo agir sem a autorização do Conselho. Bellamy & Williams vão ainda além em sua análise ao afirmar que o apoio da Rússia e da China à formação da UNMIK (Missão das Nações Unidas em Kosovo) por meio da resolução 1244 pode ser até mesmo entendido como uma legitimação implícita da ação da OTAN (Bellamy & Williams, 2005, p. 41).

Um último marco normativo importante se refere ao fato de que, em 2000, o Conselho de Segurança adotou uma resolução (1296)<sup>47</sup> afirmando a importância da proteção de civis em conflitos armados. No documento, o órgão considerou que violações do direito humanitário, como o bloqueio de envio de ajuda humanitária, poderiam se constituir como ameaças à paz e à segurança internacional e, portanto, poderiam ser respondidas com medidas adequadas, inclusive o uso da força. O tema da proteção de civis será discutido posteriormente na presente dissertação, principalmente no que diz respeito à sua relação com a Responsabilidade de Proteger.

### 3.2.1

#### **Operações de Paz**

Apesar da Carta da ONU não conter em seu texto o termo “operações de paz”<sup>48</sup>, esta é uma das formas de ação coletiva da qual a ONU dispõe para garantir a manutenção da paz e da segurança internacional, ou seja, estas operações se constituem como uma das formas de envolvimento da organização na busca pela resolução dos conflitos. Em termos da Carta, as operações de paz encontram a sua justificativa nos capítulos VI (resolução pacífica de controvérsias) e VII (ação relativa à ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão). A ênfase nos meios

---

<sup>47</sup> Ver:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/399/03/PDF/N0039903.pdf?OpenElement>. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

<sup>48</sup> O Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO) define operações de paz como uma forma de auxílio a países afetados por conflitos para que estes alcancem uma condição de paz. As operações de paz envolveriam tanto pessoal militar quanto civil e incluiriam formas variadas de assistência como fortalecimento do Estado de direito, assistência eleitoral e promoção da segurança humana. Ver <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q1.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2008.

pacíficos está explicitada conforme o artigo 33, inciso 1<sup>49</sup>, e a utilização da força, no capítulo VII, estaria explicitada no artigo 42<sup>50</sup>.

A fim de analisarmos a evolução normativa no âmbito das operações de paz, devemos mencionar alguns documentos que surgiram na ONU a respeito do tema. Cabe destacar a “Agenda para a Paz<sup>51</sup>” (1992) e o “Relatório Brahimi<sup>52</sup>” (*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*) (2000) e também a “Capstone Doctrine<sup>53</sup>” (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*) (2008).

A “Agenda para a Paz<sup>54</sup>” foi lançada em junho de 1992. O documento foi elaborado a pedido dos chefes de Estado que se reuniram em janeiro de 1992 no encontro de cúpula do Conselho de Segurança. O documento analisa e apresenta recomendações sobre como a capacidade das Nações Unidas nas áreas de diplomacia preventiva, construção da paz e manutenção da paz poderia ser fortalecida, tornando-se também mais eficiente, porém mantendo o respeito às provisões estabelecidas pela Carta. O documento elaborou as seguintes definições:

A diplomacia preventiva envolveria uma série de ações de forma a evitar que surjam disputas entre as partes, e também que essas disputas existentes se tornem conflitos. O estabelecimento da paz (*peacemaking*) é a forma de trazer as partes em conflito a um acordo, essencialmente por meio das ações pacíficas prevista no capítulo VI da Carta da ONU. A manutenção da paz (*peacekeeping*) prevista no documento envolveria o estabelecimento de uma presença da ONU, com o consentimento das partes em conflito. Essa presença envolveria normalmente pessoal militar, policial e civil da organização. Por fim, o relatório

<sup>49</sup> The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

<sup>50</sup> Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.

<sup>51</sup> Ver: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acesso em 26 de outubro de 2008.

<sup>52</sup> Disponível em: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/). Acesso em 20 de outubro de 2009.

<sup>53</sup> Disponível em: [http://peacekeepingresourcehub.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://peacekeepingresourcehub.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf). Acesso em 6 de janeiro de 2010.

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

reconheceu também a importância da ONU na consolidação da paz no cenário pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*), atuando na identificação e no apoio a estruturas que possam fortalecer e solidificar a paz, de forma a evitar a recorrência do conflito. Os conceitos foram resumidos da seguinte forma: a diplomacia preventiva busca solucionar as disputas antes que elas levem ao conflito; o estabelecimento e a manutenção da paz são necessários para interromper os conflitos e manter a paz, sendo que, se estes forem bem sucedidos, eles levam ao fortalecimento da consolidação da paz (*peacebuilding*), evitando a recorrência à violência.

Cabe destacar ainda que, na seção sobre estabelecimento da paz (*peacemaking*), o documento tratou da questão da imposição da paz (*peace enforcement*), recurso ao capítulo VII e uso da força nas missões. Sobre o uso da força, o documento lembrou que o Conselho tem a autoridade de realizar ações militares para restaurar a paz e a segurança internacional, com base no artigo 42 da Carta<sup>55</sup> e, que mesmo que essas ações devam ser feitas apenas como último recurso, a opção de realizar esse tipo de ação é essencial para manter a credibilidade do Conselho. A respeito da imposição da paz, o documento fez referência a *peace enforcement units*<sup>56</sup>. Segundo a recomendação do Secretário-

<sup>55</sup> “No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>. Acesso em 20 de outubro de 2009.

<sup>56</sup> O parágrafo 44 da “Agenda para Paz” apresenta o que seriam tais unidades: “Peace-enforcement units

44 The mission of forces under Article 43 would be to respond to outright aggression, imminent or actual. Such forces are not likely to be available for some time to come. Cease-fires have often been agreed to but not complied with, and the United Nations has sometimes been called upon to send forces to restore and maintain the cease-fire. This task can on occasion exceed the mission of peace-keeping forces and the expectations of peace-keeping force contributors. I recommend that the Council consider the utilization of peace-enforcement units in clearly defined circumstances and with their terms of reference specified in advance. Such units from Member States would be available on call and would consist of troops that have volunteered for such service. They would have to be more heavily armed than peace-keeping forces and would need to undergo extensive preparatory training within their national forces. Deployment and operation of such forces would be under the authorization of the Security Council and would, as in the case of peace-keeping forces, be under the command of the Secretary-General. I consider such peace-enforcement units to be warranted as a provisional measure under Article 40 of the Charter. Such peace-enforcement units should not be confused with the forces that may eventually be constituted under Article 43 to deal with acts of aggression or with the military personnel which Governments may agree to keep on stand-by for possible contribution to peace-keeping operations”.

Ver: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acesso em 26 de outubro de 2008.

Geral, o Conselho deveria autorizar o uso dessas forças, mas com base em circunstâncias clara e previamente definidas. Essas forças seriam compostas de unidades cedidas pelos Estados-membros e com armamentos mais pesados do que as forças de manutenção da paz.

Sobre a consolidação da paz, o documento inclui uma seção sobre o conceito. Nessa seção, o Secretário-Geral destacou que o conceito deve envolver a elaboração de projetos cooperativos que unam dois ou mais Estados, e que possam proporcionar benefício social e econômico a ambos, ajudando a construir uma relação de confiança entre eles. Segundo o Secretário, o conceito também cria uma demanda por assistência técnica por parte das Nações Unidas, que tem a responsabilidade de transformar estruturas nacionais deficientes e fortalecer instituições democráticas.

Como já mencionamos, um segundo documento relevante apresentado pelas Nações Unidas sobre operações de paz foi o Relatório Brahimi (2000). A pedido do Secretário-Geral, um grupo de dez especialistas em operações de manutenção da paz, consolidação da paz e resolução de conflitos se reuniu para discutir mudanças no sistema onusiano de operações de paz. Entre as recomendações, estão a importância das atividades de prevenção de conflitos e a atuação de maneira coordenada das agências do sistema ONU em prol desse fim. Em relação às operações de paz, os especialistas ressaltaram que uma vez estabelecidos no terreno, os capacetes azuis devem ter a capacidade de desempenhar as tarefas previstas no mandato e também de garantir a sua defesa pessoal, a defesa do mandato e de componentes da missão. O relatório destacou ainda que os capacetes azuis deveriam ter a possibilidade de atuar com regras de engajamento robustas contra atores que viessem a comprometer o processo de paz vigente e/ou fomentar a violência. A respeito dos mandatos, os especialistas afirmaram que antes de estabelecer uma operação de manutenção da paz, os membros do Conselho deveriam levar em consideração se o acordo de paz contempla as condições necessárias para o envio de uma missão, e que o Conselho deveria responder às necessidades das operações de paz enviadas a áreas que poderiam apresentar situações de risco. O relatório também realçou que o Conselho deveria convidar os países contribuintes com tropas a participarem de reuniões em que fossem discutidas questões que afetassem a segurança da tropa e

que envolvam o uso da força durante a missão. Por fim, cabe destacar a linguagem direta com o qual o relatório tratou da relação entre o Secretariado e o Conselho a respeito das missões: “*the Secretariat must tell the Security Council what it needs to know, not what it wants to hear, when formulating or changing mission mandates*”.

O terceiro documento foi o que constituiu um considerável avanço normativo nas operações de paz. Divulgado em março de 2008, com a publicação do documento “*Capstone Doctrine*”, este documento apresenta recomendações importantes no que diz respeito ao planejamento e à implementação do mandato das operações de paz. No entanto, para propósitos da nossa análise, iremos abordar o que o documento sobre os princípios básicos das operações de paz (consentimento, imparcialidade e não uso da força).

No que diz respeito ao consentimento, apesar de destacar a importância desse princípio, o documento reconhece que mesmo que as partes em conflito consentam no estabelecimento da missão, pode haver uma falta de consentimento a nível local, principalmente na presença de grupos armados fragmentados, que atuam como *spoilers*<sup>57</sup>. Além disso, as operações de paz devem estar prontas para enfrentar situações relacionadas à ausência ou à quebra de consentimento local, situações estas em que o uso da força poderá ser necessário, como último recurso.

A respeito da imparcialidade, o documento afirma que este princípio não deve ser confundido com neutralidade ou inação, de forma que assim como um juiz é imparcial, ele também aplica punições quando constata infrações, portanto, as operações de paz não devem ser condescendentes quando as partes em conflito violam tanto o acordo de paz quanto certas normas internacionais nas quais as operações de paz estão baseadas.

Por fim, a respeito do não uso da força, o documento alega que o uso da força deve ser permitido para fins de autodefesa e defesa do mandato. O documento reconhece que os ambientes em que as operações de paz são enviadas são ambientes caracterizados pela presença de grupos armados, grupos criminosos, gangues, milícias e outros *spoilers*, de forma que o Conselho tem

---

<sup>57</sup> A definição de *spoilers* que adotamos aqui segue a *Capstone Doctrine*: “spoilers are individuals or parties who believe that the peace process threatens their power and interests, and will therefore work to undermine it” (United Nations, 2008, p. 43).

constituído operações de paz com mandatos robustos para deter esses *spoilers*, com o objetivo de proteger civis em ameaça eminente de ataque físico e de prover assistência às autoridades estatais na manutenção da lei e da ordem. O documento também reconhece que, ao usarem a força em defesa do mandato, as operações de paz conseguem melhorar o ambiente de segurança e permitir o estabelecimento de iniciativas de *peacebuilding* (United Nations, 2008, p. 31-34).

Concluída essa análise sobre os documentos, é importante destacarmos que estamos utilizando para fins de nossa pesquisa, a divisão de operações de paz como sistematizada em Björkdahl (2005, p. 68). A autora nos apresenta a evolução das operações de paz por meio do reconhecimento de uma geração de operações de paz. As primeiras missões, ditas de primeira geração, seriam voltadas para a supervisão de tréguas entre duas partes (normalmente dois Estados-soberanos), envolvendo o monitoramento de um acordo de paz. Essas missões demandavam o consentimento das partes envolvidas, e deveriam manter-se imparciais e sem fazer uso da força, apenas em caso de autodefesa. Com o fim da Guerra Fria, as missões de paz começaram a assumir novas tarefas. As novas missões iniciadas nesse período, ditas de segunda geração (ex: UNTAC, 1993) são caracterizadas por envolver também tarefas civis, como repatriamento de refugiados, auxílio na organização de eleições, monitoramento do respeito aos direitos humanos. Em vez de servirem como força de interposição, essas missões passam a adquirir um caráter interno, à medida que a incidência de conflitos passa do nível interestatal para o intraestatal.

Por fim, a maioria das missões atuais (terceira geração) é de imposição da paz e se caracteriza por não ser essencialmente baseada no consentimento das partes (principalmente porque na maioria dos casos não há uma autoridade legítima reconhecida que possa fornecer o consentimento). No que diz respeito ao uso da força (autorizado e previsto com base no capítulo VII da Carta da ONU), essas missões representam uma evolução em relação às duas gerações anteriores, de forma que elas contemplam a possibilidade de uso da força para fins de autodefesa, para defesa de equipamento e pessoal da ONU, para a proteção de civis em ameaça eminente e contra partes que estejam impedindo o cumprimento do mandato (*spoilers*). Uma missão como a MINUSTAH pode ser considerada como uma missão de terceira geração.

Alguns analistas se referem ainda a uma quarta geração de operações de paz, englobando as administrações transitórias, nas quais as Nações Unidas exercem funções de governo, como por exemplo, nos casos de Kosovo e Timor Leste (Bellamy, Williams & Griffin, 2004).

Ao tratar da evolução das operações de paz, um dos elementos importante a ser ressaltado é a questão do uso da força. A ONU reconhece que, ao enviar operações de paz para países em que não existe um acordo de paz, o Conselho de Segurança fornece às operações de paz um mandato baseado no capítulo VII, que permite às tropas envolvidas nessas missões a utilizarem todos os meios necessários para proteger civis e o pessoal da ONU; e evitar que atores armados violem os acordos de paz<sup>58</sup>, entre outras tarefas.

Devemos nos ater de maneira mais detalhada à questão da imposição da paz, já que esta tem uma implicação importante no envolvimento brasileiro em operações de paz. Michael Pugh descreve a definição de imposição da paz adotada pelo Departamento de Operações de Paz da ONU como sendo:

A distinctive, robust mutation of peacekeeping and a key element of conflict management operations available to the UN. It is predicated on the impartial threat or use of force in so-called grey area situations, for example to protect supplies against bandits, to ensure protection and freedom of movement, or to secure peace agreements against spoilers (Pugh, 2007, p. 371).

O mesmo autor considera ainda que podemos encarar a evolução das operações de paz como um avanço normativo:

The increased use of Chapter VII and the widening of mandates to provide for civilian protection, reinforced by the Brahimi and HLP reports, have been written up as a significant normative shift. Autocratic governments have to contend with the prospect that their abuses might provide the trigger for foreign intervention (Pugh, 2007, p. 383).

No entanto, devemos destacar que a evolução das operações de paz foi vista com preocupação por parte dos países do Sul em relação ao que Herz chama de flexibilidade do conceito de soberania, principalmente relacionado ao novo ativismo das missões. Como lembra a autora, as operações de paz do início dos

---

<sup>58</sup> A própria ONU reconhece que a MINUSTAH opera sob o capítulo VII, enquadrando-se como uma missão robusta. Ver: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q12.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2008.

anos 1990 passam a incorporar tarefas como destruição de armamentos e monitoramento de eleições, ao mesmo tempo em que mantêm suas tarefas militares (Herz, 1999, p. 80-81).

É importante ressaltar ainda que, na forma como as operações de paz evoluíram, existe um consenso de que futuras operações de paz tendem a se basear no capítulo VII, como já apresentado pela Agenda para a Paz e pelo Relatório Brahimi: o primeiro por ressaltar que o consentimento das partes em conflito não seria mais um fator tão fundamental nas operações, e o último por chamar atenção para a necessidade de operações robustas para cumprir o mandato aprovado pela ONU (Ullery, 2005, p. 137). Esses dois elementos, como veremos a seguir, terão um impacto na forma como o Brasil se posiciona em relação às operações de paz.

### **3.3**

#### **O conceito de Responsabilidade de Proteger**

##### **3.3.1**

#### **Introduzindo a soberania como responsabilidade**

Martha Finnemore argumenta que muitas vezes a dificuldade em promover normas humanitárias se deve ao fato de que, em um mundo dominado pelos Estados, os valores e princípios humanitários nem sempre estão de acordo com os princípios e direitos da soberania estatal. Em um sistema estatal, a unidade de preocupação é o Estado e os indivíduos só são reconhecidos pela sua relação com o Estado, definidos na condição de cidadãos ou estrangeiros. A visão humanitária afirma os direitos dos indivíduos independentemente de sua relação com o Estado, considerando que os indivíduos têm direitos pela sua própria condição de membros da humanidade. Ou seja, podemos perceber nessas duas visões, considerações normativas que competem entre si. A visão humanitária defende que os Estados não possuem prerrogativas ilimitadas na sua busca pelo interesse nacional, já que essa busca deve ser delimitada pelo respeito aos direitos dos indivíduos (Finnemore, 1996b, p. 71).

Em seu discurso ao receber o Prêmio Nobel da Paz em dezembro de 2001<sup>59</sup>, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, afirmou que a soberania não poderia mais ser usada pelos Estados como uma forma de praticar violações aos direitos humanos e nem se protegerem de intervenções recorrendo ao princípio da não intervenção.

Uma das origens da ideia da soberania como responsabilidade pode ser identificada ainda, segundo Weiss et al., no documento da AG “*Declarations on the Principles of International Law Concerning Friendly-Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the UN*”, expresso na resolução 2625 de 1970<sup>60</sup>, que afirma que a soberania deve ser entendida como aponta a Carta da ONU (Weiss et al., 2004, p. 988).

Considerações sobre a soberania já podiam ser identificadas também na gestão de Boutros Ghali como Secretário-Geral da ONU, inspirado pela nova configuração internacional fruto do fim da Guerra Fria. Apesar de reconhecer na Agenda para a Paz a importância do Estado na atuação da ONU em prol da manutenção da paz e da segurança internacional, o então Secretário-Geral afirmou que a soberania não era absoluta:

The foundation-stone of this work is and must remain the State. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to any common international progress. The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world<sup>61</sup>.

Boutros Ghali ainda apresentou no documento considerações sobre como os Estados deveriam atuar na ordem interna, que valorizavam o compromisso dos Estados com os direitos humanos:

81. Democracy within nations requires respect for human rights and fundamental freedoms, as set forth in the Charter. It requires as well a deeper understanding

<sup>59</sup> Ver: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2001/annan-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2001/annan-lecture.html). Acesso em 20 de janeiro de 2010.

<sup>60</sup> Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement>. Acesso em 25 de janeiro de 2010.

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

and respect for the rights of minorities and respect for the needs of the more vulnerable groups of society, especially women and children<sup>62</sup>.

A definição de soberania como responsabilidade apresentada pela *International Commission on Intervention and State-Sovereignty* (ICISS) argumenta que:

State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect (ICISS, 2001, p. xi).

Por fim, o reconhecimento da soberania como responsabilidade deve ser entendido como influenciado ainda pela prática do Conselho em definir de maneira cada vez mais ampla o que constitui uma ameaça à paz e à segurança, de forma que o objeto da segurança foi deslocado do Estado para os indivíduos ou coletividades (Buzan, Weaver & Jaap De, 1997). Nesse sentido, Bellamy & Williams recordam a prática do órgão em reconhecer fluxos de refugiados (a respeito do Iraque, por meio da resolução 688 de abril de 1991), sofrimento humano (resolução 794 sobre a Somália em dezembro de 1992), derrubada de um governo democraticamente eleito (resolução 917 de maio de 1994, sobre o Haiti), limpeza étnica (resolução 1199 de setembro de 1998, sobre Kosovo), terrorismo internacional (resolução 1368 de 12 de setembro de 2001, sobre os atentados de 11 de setembro) e proliferação de armas nucleares (resolução 1441 de novembro de 2002) como ameaças à paz e à segurança internacional (Bellamy & Williams, 2005, p 40-41).

A relação entre a soberania como direito (relacionada à autonomia na condução dos assuntos internos e externos de um Estado) e a soberania como responsabilidade não deve ser encarada como contraditória, mas sim como complementar, sendo que, de acordo com Welsh, podemos ver o argumento em defesa da ideia de complementaridade na atuação da ICISS (ver seção “3.3.2 O relatório da ICISS e a origem da Responsabilidade de Proteger”). Ao mesmo tempo em que a Comissão defende a ideia da soberania como responsabilidade, ela chama atenção para o fato de que a Responsabilidade de Proteger não deve ser

---

<sup>62</sup> Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

entendida como uma livre interferência nos assuntos domésticos dos Estados. Na verdade, a assim chamada “responsabilidade de proteger” é uma forma de auxiliar os Estados no cumprimento das suas obrigações, já que existe o reconhecimento de que a obrigação primária para com os direitos humanos dos indivíduos recai sobre os Estados. A comunidade internacional só deve interferir em casos de falência estatal e em casos em que o Estado está impossibilitado ou indisposto a cumprir com as suas obrigações (Welsh, 2006c, p. 177).

Nas palavras de Chandler, a concepção de soberania da ICISS implica o direito de interferência em casos nos quais a comunidade de Estados responsáveis determinam como uma interferência necessária para a proteção dos direitos humanos. A soberania implica uma dupla responsabilidade: externamente, a responsabilidade de respeitar a soberania de outros Estados, e, internamente, respeitar a dignidade e os direitos básicos de toda a população dentro das fronteiras do Estado (ICISS, 2001, p. 8, parágrafo 1.35). A ideia de soberania presente na ICISS implica que as autoridades estatais são responsáveis pela vida, segurança e bem-estar de suas populações. Além disso, as autoridades devem responder por esta responsabilidade tanto internamente, perante os seus cidadãos, quanto à comunidade internacional, representada pela ONU. A Comissão considera que quando os Estados se tornam membros da ONU, eles aceitam as obrigações contidas na Carta, ou seja, de agirem como membros da comunidade internacional. Dessa forma não existe, segundo o relatório, uma transferência de soberania, mas sim uma recharacterização: de soberania enquanto controle (*sovereignty as control*) a soberania como responsabilidade (*sovereignty as responsibility*) (ICISS, 2001, p. 13, parágrafo 2.14). Ao serem considerados como responsáveis, as autoridades estatais podem ainda ser responsabilizadas tanto por suas ações quanto por suas omissões (ICISS, 2001, p. 13, parágrafo 2.15).

### 3.3.2

#### O relatório da ICISS e a origem da Responsabilidade de Proteger

Durante a Cúpula do Milênio em 2000, o então SG, Kofi Annan, apresentou um questionamento aos Estados membros: “*if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of*

*human rights that affect every percept of our common humanity*” (Williams, 2002a, p. 103). É interessante nos determos aqui na frase de Annan, principalmente porque podemos identificar nela: primeiro, o reconhecimento de que o conceito de intervenção humanitária poderia estar desgastado, e que dessa forma seria necessário encontrar uma alternativa a ele; segundo, o fato de que o questionamento de Annan é dirigido principalmente aos próprios Estados-membros, ou seja, existe uma responsabilidade dos Estados em confrontar seu próprio fracasso em não ter evitado o genocídio em Ruanda e na ex-Iugoslávia e uma responsabilidade em evitar que esses acontecimentos ocorram. Por fim, podemos observar que Annan apresenta um alto patamar para a intervenção (*raises the bar*), afirmando que a ação deve ser feita em casos de violações sistemáticas e flagrantes (*gross and systematic violations*). Além disso, cabe ressaltar ainda que o SG transmite a ideia de que vivemos em uma comunidade ou sociedade internacional, sendo esta baseada em uma humanidade comum, de forma que violações sistemáticas de direitos humanos devem ser de responsabilidade de todos os Estados, não importa onde elas ocorram.

No mesmo ano, fruto da influência dos questionamentos trazidos por Annan na Cúpula de 2000, foi criada a *International Commission on Intervention and State-Sovereignty* (ICISS), uma iniciativa do governo canadense, copresidida pelo australiano Gareth Evans, ex-ministro das Relações Exteriores do seu país, e pelo argelino Mohamed Sahnou, diplomata e ex-Representante do Secretário-Geral da ONU na Somália. Além de Evans e Sahnou, a Comissão contou com a presença de mais 10 eminentes especialistas das mais diversas origens geográfica (contemplando todos os continentes habitados do globo) e profissionais, incluindo militares, acadêmicos e políticos<sup>63</sup>. No ano seguinte, a ICISS lançou seu relatório em dezembro de 2001, intitulado “*Responsibility to Protect*” (Responsabilidade de Proteger). A partir do título do relatório foi estabelecido um novo referencial para discutir questões relacionadas à soberania e intervenção em relação a graves violações de direitos humanos.

---

<sup>63</sup> Além de Evans e Sahnou, participaram da Comissão como membros: Gisèle Côté-Harper (Canadá), Lee Hamilton (Estados Unidos), Michael Ignatieff (Canadá), Vladimir Lukin (Rússia), Klaus Naumann (Alemanha), Cyril Ramaphosa (África do Sul), Fidel Ramos (Filipinas), Cornelio Sommaruga (Suíça), Eduardo Stein (Guatemala), Ramesh Thakur (Índia). Para mais informações sobre o perfil dos participantes da Comissão e sua atuação pré-ICISS, ver: <http://www.iciss-ciise.gc.ca/members-en.asp>. Acesso em 17 de janeiro de 2010.

A Comissão se reuniu pela primeira vez em novembro de 2000. Com o auxílio do governo canadense, foi estabelecido um grupo de pesquisa a fim de auxiliar o trabalho dos membros da Comissão<sup>64</sup>. Ao longo de um ano de trabalho, a Comissão realizou 12 mesas-redondas de consulta<sup>65</sup> (em Pequim, Cairo, Genebra, Maputo, Nova Déli, São Petersburgo, Londres, Paris, Nova Iorque, Ottawa, Santiago do Chile e Washington). Essas mesas-redondas foram realizadas a fim de que a Comissão pudesse ser apresentada a posições variadas e também que pudesse divulgar o seu trabalho nas mesmas regiões. A realização destas mesas-redondas e processos de consulta teve a intenção de que a Comissão pudesse ouvir também sob a perspectiva das próprias populações afetadas, assim como de representantes dos diversos governos, organizações internacionais e organizações da sociedade civil (ICISS, 2001, p. 2, parágrafos 1.7 até 1.9).

Permitiremos-nos aqui apresentar um resgate histórico referente à criação da ICISS. De acordo com Bellamy, a ideia da Comissão surgiu em 2000, a partir de pressões de três funcionários do serviço exterior canadense: Don Hubert, Heidi Hulan e Jill Sinclair, que defenderam o estabelecimento de uma comissão internacional sobre intervenção humanitária de forma a tratar dos acontecimentos em Kosovo no ano anterior e também em resposta às reflexões feitas pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. A iniciativa dos três funcionários foi aceita pelo então ministro das relações exteriores canadense, Lloyd Axworthy, que decidiu por colocar o título da comissão como “intervenção e soberania estatal” em vez do título “intervenção humanitária”, que poderia causar controvérsia. Axworthy conseguiu ainda o apoio de Annan para a comissão (Bellamy, 2008, p. 620).

Outros analistas concordam com a visão de Bellamy (2008) e reconhecem que a iniciativa de organização da Comissão surgiu como a resposta canadense ao

---

<sup>64</sup> O grupo de pesquisa foi coordenado pelo professor Thomas G. Weiss, da City University of New York, e o funcionário do serviço exterior canadense Don Hubert e contou com a colaboração de 52 especialistas, entre acadêmicos e diplomatas de diversas regiões do mundo. O trabalho do grupo de pesquisa foi publicado como um volume adicional ao relatório da Comissão: “The Responsibility to Protect: research, bibliography, background, Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty”. Ottawa: IDRC, 2001. Uma versão digital do volume adicional encontra-se disponível em: [http://www.iciss.ca/00\\_Intro-en.asp](http://www.iciss.ca/00_Intro-en.asp). Acesso em 17 de janeiro de 2010.

<sup>65</sup> A lista completa dos participantes das mesas-redondas assim como um resumo das discussões podem ser encontrados em: [http://www.iciss.ca/05\\_Background-en.asp#roundtables](http://www.iciss.ca/05_Background-en.asp#roundtables). Acesso em 17 de janeiro de 2010.

apelo do Secretário-Geral da ONU durante a Assembleia Geral da ONU, em 1999, para que os Estados-membros pensassem em formas de evitar a ocorrência de novas tragédias como Ruanda, estudando formas de evitar novos dramas humanitários e debatendo a temática da intervenção. Ainda de acordo com os mesmos analistas, o fato da iniciativa ter sido canadense não deve causar estranheza devido à importância do país na formulação do conceito de segurança humana<sup>66</sup> e a importância desse tema na política externa canadense nos anos 1990<sup>67</sup> (Welsh et al., 2005, p. 199).

Podemos perceber pela análise de Kenkel a importância do relatório da ICISS dentro da evolução normativa sobre intervenções humanitárias:

O relatório do ICISS foi o ponto culminante de um processo em curso de definição, de codificação e de institucionalização das normas de intervenção, cuja crescente atenção ao impedimento à prevenção do genocídio é ilustrada pelo progresso das resoluções do CSNU desde o Iraque até a Somália, desde a Bósnia até o Kosovo (Kenkel, 2008a, p. 13).

De acordo com Ramesh Thakur, que participou da Comissão e da elaboração do relatório, a ideia da Comissão era de:

Reposition the existing normative consensus on the subject by replacing the language of humanitarian intervention with the concept of the responsibility to protect. Second, it seeks to locate that responsibility with state authorities at the national and the Security Council at the global levels respectively. Third it seeks to ensure that when intervention for human protection purposes does take place, it is carried out with efficiency, effectiveness, and due authority, process, and diligence (Thakur, 2005, p. 181).

Segundo o mesmo analista, a importância de se diferenciar da intervenção humanitária está no fato de que:

---

<sup>66</sup> Adotamos aqui a definição de segurança humana elaborada pelo *Human Security Centre*: “All proponents of human security agree that its primary goal is the protection of individuals. But consensus breaks down over what threats individuals should be protected from. Proponents of the ‘narrow’ concept of human security, which underpins the *Human Security Report*, focus on violent threats to individuals, while recognizing that these threats are strongly associated with poverty, lack of state capacity and various forms of socio-economic and political inequity. Proponents of the ‘broad’ concept of human security articulated in the UN Development Programme’s 1994, *Human Development Report*, and the Commission on Human Security’s 2003 report, *Human Security Now*, argue that the threat agenda should be broadened to include hunger, disease and natural disasters because these kill far more people than war, genocide and terrorism combined”.

Ver:

<http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=24&Itemid=59>.

Acesso em 7 de janeiro de 2010.

<sup>67</sup> Para uma discussão sobre a formulação da segurança humana no Canadá, ver Kenkel, 2005.

Where humanitarian intervention raises fears of domination based on the international power hierarchy, the responsibility to protect encapsulates the element of international solidarity. Moreover, it implies an evaluation of the issues from the point of view of those seeking or needing support, rather than those who may be considering intervention. Our preferred terminology refocuses the international searchlight back on the duty to protect the villager from murder, the woman from rape, and the child from starvation and being orphaned (Thakur, 2005, p. 184).

Os objetivos e funções do relatório da ICISS foram resumidos da seguinte forma:

The Report's primary goal is to establish clear rules, procedures and criteria of humanitarian intervention, especially those related to the decision to intervene, its timing and its modalities. The Report thus aims to make humanitarian intervention not only legitimate, but also more efficient. Last but not least, the Report seeks to address the root causes of conflict and advance the prospects for long-term peace (Acharya, 2002, p. 373).

O mandato da Comissão, como ela mesma afirma, envolve:

To build a broader understanding of the problem of reconciling intervention for human protection purposes and sovereignty; more specifically, it was to try to develop a global political consensus on how to move from polemics – and often paralysis – towards action within the international system, particularly through the United Nations (ICISS, 2001, p. 2).

O relatório da ICISS destaca a necessidade de autorização do Conselho de Segurança no caso de uma intervenção: a Comissão considera que não existe órgão mais adequado e apropriado para lidar com intervenções militares que protegem a população do que o Conselho de Segurança. O debate sobre a Responsabilidade não implica encontrar alternativas à autoridade do CS, mas sim torná-lo mais eficiente para responder as situações que demandam intervenção (ICISS, 2001, p. 49, parágrafo 6.14).

De acordo com W. Andy Knight, a emergência da Responsabilidade de Proteger, descrita pelo autor como um desafio à norma da soberania/não intervenção, revela algumas características sobre o contexto normativo internacional:

The above challenge to the state sovereignty/non-intervention norm can be seen as a kind of norm contestation, with an emerging right to intervene norm clashing with the established norm. Such normative contestation reflects the reality that the international normative architecture is polymorphic rather than isomorphic.

Any emerging norm must make the convincing case that it is either a logical extension of an existing norm or a necessary alternative to it (Knight, 2003, p. 6).

Ainda tomando como base a análise de Knight, podemos argumentar que a Responsabilidade de Proteger representa uma extensão da norma da soberania (já que o relatório da ICISS reconhece que soberania não representa controle absoluto, mas respeito aos direitos humanos decorrente do contrato social).

O relatório da Comissão não se opõe à norma relacionada à intervenção, como exemplificado no trecho seguinte:

All members of the United Nations have an interest in maintaining an order of sovereign, self-reliant, responsible yet independent states (...). Intervention in the domestic affairs of states is often harmful. It can destabilize the order of states, while fanning ethnic or civil strife. When international forces seeking to oppose a state believe that they can generate outside support by mounting campaigns of violence, the international order of all states is potentially compromised (ICISS, 2001, p. 31, parágrafos 4.11 e 4.12).

O argumento do relatório é que os Estados devem agir de forma a manter a estabilidade da ordem internacional em algumas circunstâncias excepcionais, que são: massacres, genocídio e limpeza étnica em larga escala (ICISS, 2001, p. 31, parágrafo 4.13). Sobre essas circunstâncias, o relatório afirma ainda que a intervenção militar será possível em casos de:

Large scale loss of life actual or apprehended, with genocidal intent or not, which its the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation or large scale ethnic cleansing, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape (ICISS, 2001, p. 32, parágrafo 4.19).

Essas condições citadas acima constituem as condições em que há uma causa justa para realizar uma intervenção (ICISS, 2001, p. 32). É importante destacar que, de acordo com o relatório, ambas as condições incluem situações consideradas como “*conscience-shocking*”: ações definidas pela Convenção de Genocídio (1948) e pela Convenção de Genebra (1949)<sup>68</sup>, principalmente no que

---

<sup>68</sup> A referência à Convenção de 1949 diz respeito à IV Convenção de Genebra relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, de 12 de agosto de 1949. O texto da Convenção em português encontra-se disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuni-versais/dih-conv-IV-12-08-1949.html>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

se refere à proteção de civis em casos de guerra, e seus protocolos adicionais (dois em 1977<sup>69</sup> e um em 2005<sup>70</sup>).

Alguns analistas chamam atenção para a influência de acontecimentos relacionados a contextos regionais na formulação da Responsabilidade de Proteger, particularmente o Ato Constitutivo da União Africana adotado em julho de 2000<sup>71</sup>, que no seu artigo 4º afirma que a União tem o direito de intervir em um de seus Estados-membros, por meio de uma decisão de sua assembleia constituinte, se for constatada a ocorrência de crimes de guerra, genocídio e crimes contra humanidade (Bellamy, 2005, p. 35). A ICISS teria nesse sentido acrescentado a limpeza étnica como uma das circunstâncias que devem motivar uma intervenção. Ou seja, as circunstâncias envolvem resumidamente situações em que há perda de vida humana em larga escala e limpeza étnica, ocasionadas pela ação do Estado, por meio de facilitação, incapacidade ou negligência (Bellamy, 2005, p. 35).

Os critérios apresentados pela ICISS afirmam que a intervenção deve ter uma “*right intention*”, isto é, deve ser motivada pelo interesse em colocar um fim à violação de direitos humanos. Ainda assim, a intervenção deve ser conduzida pela autoridade legítima (*right authority*), reconhecida pela ICISS como o Conselho de Segurança da ONU. É apenas no caso de uma incapacidade de ação do CS (*if the council fails to act*)<sup>72</sup> que a autorização pode ser dada pela AG (por

<sup>69</sup> Disponível em: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/470?OpenDocument> e <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/475?OpenDocument>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010. O primeiro protocolo afirma que conflitos armados contra a dominação colonial, ocupação estrangeira ou regimes racistas devem ser considerados como conflitos internacionais; e o segundo protocolo se refere à proteção das vítimas durante conflitos armados não internacionais (guerras civis).

<sup>70</sup> Disponível em: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/615?OpenDocument>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>71</sup> O Ato Constitutivo foi adotado na 36ª Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e Governo realizada em 11 de julho de 2000 em Lomé (Togo). No original em inglês, o Ato afirma o direito da União em “intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity”. Cabe destacar que o Ato apresenta ainda como princípios e objetivos da União o respeito à soberania dos Estados-membros, a não interferência dos Estados-membros nos assuntos internos de outro Estado-membro, a proibição da ameaça ou uso da força entre os Estados-membros, assim como o direito dos Estados-membros de requerer uma intervenção por parte da União de forma a restaurar a paz e a segurança, e a condenação a golpes de Estado (“condemnation and rejection of unconstitutional changes of governments”). Ver: [http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm). Acesso em 17 de janeiro de 2010.

<sup>72</sup> A ICISS recomendou que em casos de emergências humanitárias os membros permanentes do Conselho se abstivessem de utilizar o direito de veto a não ser que seus interesses nacionais estivessem envolvidos (Bellamy, 2005, p. 36).

meio da resolução Unidos pela Paz<sup>73</sup>) ou por uma organização regional através do capítulo VIII da Carta da ONU. Além disso, a opção pela utilização militar deve ser o último recurso (*last resource*), ou seja, todas as outras vias político-diplomáticas devem ter sido esgotadas, assim como todas as opções preventivas; a escala, duração e intensidade da intervenção devem ser proporcionais (*proportional means*); e a intervenção deve ter uma perspectiva razoável de sucesso (*reasonable prospect*) (Weiss et al., 2004, p. 977-978, ICISS, 2001, p. xii).

O critério de proporcionalidade implica que a intervenção deve respeitar o direito humanitário internacional e garantir o mínimo impacto possível no sistema político do país em que se realiza a intervenção. O critério relacionado à expectativa de sucesso da intervenção deve ser calculado não em relação à derrota do Estado alvo da intervenção, mas sim com base na possibilidade de sucesso da intervenção em parar as violações que justificaram a intervenção (Acharya, 2002, p. 375).

---

73 A resolução 377 da AG adotada em 3 de novembro de 1950 ficou conhecida como “Unidos pela Paz” (Uniting for Peace). De acordo com essa resolução, em casos em que o CS se encontra impossibilitado de agir em relação a uma ameaça à paz e à segurança internacional por desacordo entre os seus cinco membros-permanentes, a AG da ONU pode se ocupar da questão, através de uma sessão especial de emergência. Para que haja o estabelecimento dessa sessão especial, basta que haja uma votação procedimental (em que não são possíveis vetos) no CS ou que a maioria dos Estados-membros da AG faça um pedido ao Secretário-Geral da ONU. O texto da resolução indica:

“*Reaffirming* the importance of the exercise by the Security Council of its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and the duty of the permanent members to seek unanimity and to exercise restraint in the use of the veto”; ...

“*Recognizing* in particular that such failure does not deprive the General Assembly of its rights or relieve it of its responsibilities under the Charter in regard to the maintenance of international peace and security”; ...

“*Resolves* that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session within twenty-four hours of the request therefor. Such emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any seven members, or by a majority of the Members of the United Nations”.

Cabe ainda destacar que a resolução “Unidos pela Paz” possui uma relação com o estabelecimento das operações de paz da ONU, já que a primeira sessão especial de emergência da AG iniciou-se em 31 de outubro de 1956 devido à crise no Canal de Suez, sendo estabelecida em 7 de novembro de 1956 a criação da UNEFI. De 1956 até a presente data foram realizadas 10 sessões especiais da emergência da AG. Ver: <http://www.un.org/ga/sessions/emergency.shtml>. Acesso em 11 de janeiro de 2010.

Ao estabelecer os critérios que justificam uma intervenção, o relatório da Comissão excluiu intervenções para restaurar a democracia e para impedir violações de direitos humanos que não constituem perda de vida humana em grande escala ou que envolvam limpeza étnica, assim como operações de resgate de nacionais de um determinado país em território estrangeiro. Devemos lembrar que a exclusão de intervenções para restaurar a democracia pode beneficiar o conceito da Responsabilidade de Proteger, tornando a prática da intervenção como menos ideológica, pois “(...) *outright overthrow of oppressive regimes is not justified, while destroying their ability to cause harm to their own people is justified*” (Acharya, 2002, p. 374). O relatório reconhece que a derrubada de um regime não é um objetivo legítimo, mas que a destruição da capacidade de um regime de fazer mal à população pode ser um elemento necessário para implementar a proteção. Nesse aspecto, o relatório afirma também que, durante a intervenção, a ocupação de um território não deve ser um fim em si mesmo, mas que essa ocupação pode ser necessária. Nesse caso ela deve ser conduzida visando à devolução do território para as autoridades legítimas no fim do conflito ou para a administração pela ONU de maneira temporária (ICISS, 2001, p. 35, parágrafo 4.33).

O relatório não incluiu nas situações que contemplam intervenção militar casos de violações de direitos humanos que não se constituem como limpeza étnica, casos de discriminação racial e aprisionamento sistemático de opositores políticos. Para esses casos, a comissão recomenda que sejam respondidos com sanções econômicas, militares e políticas, não justificando ação militar para a proteção de vida humana (ICISS, p. 34, parágrafo 4.25).

No que diz respeito à autodeterminação, a Responsabilidade de Proteger pode ser justificada caso a repressão ao direito de autodeterminação envolva práticas que incluem perda de vida em grande escala e limpeza étnica (Acharya, 2002, p. 375).

O relatório da ICISS prevê ainda uma hierarquia de atores e de tipos de intervenção: a responsabilidade primordial recai no Estado e, posteriormente, na comunidade internacional, prioritariamente por meio das Nações Unidas. A responsabilidade de proteção da vida da população é primeiro do Estado soberano; em segundo plano, das autoridades domésticas em cooperação com

atores externo; e, em terceiro, das organizações internacionais (ICISS, 2001, p. 49, parágrafo 6.11). O relatório identifica a existência de uma responsabilidade residual (*residual responsibility*) na comunidade internacional. Essa responsabilidade é ativada nos casos em que o Estado é incapaz ou não tem o interesse em desempenhar a sua responsabilidade ou ele próprio é o autor das violações ou até mesmo em circunstâncias em que populações vivendo fora de um determinado Estado são afetadas por ações vindas de dentro desse Estado. Nesse momento, essa responsabilidade residual requer a atuação da comunidade internacional (ICISS, 2001, p. 17, parágrafo 2.31).

No caso da intervenção, a intervenção militar com uso da força é a última opção (antes da ação militar devem ser cogitadas sanções, estabelecimento de *no-fly zones*). Sanções diplomáticas, políticas, econômicas e militares são listadas no relatório da Comissão entre os parágrafos 4.7 e 4.9 (ICISS, 2001, p. 30-31).

O relatório favorece a ideia de prevenção, de forma a até mesmo evitar que uma intervenção seja necessária. A Comissão reconhece que a prevenção das causas-raízes dos conflitos pode implicar esforços em relação à privação e à falta de oportunidades econômicas, incluindo assistência e cooperação ao desenvolvimento, de forma a melhorar as desigualdades na distribuição de recursos (ICISS, 2001, p. 23, parágrafo 3.22; Bannon, 2006, p. 1164-1165). Contudo, a possibilidade de ação sem a autorização do Conselho não é necessariamente descartada:

If the Security Council expressly rejects a proposal for intervention where humanitarian or human rights issues are significantly at stake, or the Council fails to deal with such a proposal within reasonable time, it is difficult to argue that alternative means of discharging the responsibility to protect can be entirely discounted (ICISS, 2001, p. 53; Bannon, 2006, p. 1163).

Ao fazer essa consideração, o relatório faz referência ao papel da AG por meio da resolução Unidos pelo Consenso<sup>74</sup> e de organizações regionais com autorização do Conselho de Segurança. Contudo, o relatório também analisa a

---

<sup>74</sup> Essa utilização será contemplada na análise da relação entre as Nações Unidas e a Responsabilidade de Proteger: “3.3.4 As Nações Unidas e a Responsabilidade de Proteger”.

possibilidade de atuação das “*coalitions of the willing*”, mas destacando que a atuação dessas coalizões pode encontrar resistência na comunidade internacional:

The Responsibility to Protect argues that a coalition of the willing approach is better than inaction by the Security Council, especially in the face of acute humanitarian crises. It acknowledges that that such interventions “do not...find wide favor” (p. 54) in the international community (Acharya, 2002, p. 377).

Enquanto o relatório afirma que não existe consenso sobre intervenções sem a autorização do Conselho ou pelo menos da Assembleia Geral, a Comissão afirmou que nos casos em que o Conselho não autoriza uma intervenção perante uma crise – inclusive no que a Comissão considera como uma situação que demanda uma responsabilidade de proteger – devemos nos questionar o que é mais alarmante: o dano à ordem internacional feito por uma ação que se sobrepõe à autoridade do Conselho, ou o dano à ordem causado pela ocorrência de um massacre contra indivíduos em que o Conselho se pautou pela inação. O alerta dado pela Comissão é que caso o Conselho decida não agir, ele não deve se surpreender se os Estados preocupados com a situação venham a considerar outras opções fora do Conselho. Se as organizações multilaterais não aprovarem as intervenções, elas passarão a ser conduzidas por Estados individuais ou em coalizões, o que leva a um risco de que elas venham a ser pautadas por outros interesses e não incluam as precauções apresentadas pela Comissão. Um último alerta da Comissão aborda a possibilidade da ocorrência de uma intervenção não autorizada pelo Conselho, mas que siga os critérios e as precauções apresentadas pelo relatório e seja bem-sucedida em parar a ocorrência da violência. Essa opção, segundo a Comissão, acaba tendo efeitos graves sobre a reputação e a credibilidade do Conselho e da ONU (ICISS, 2001, p. 55, parágrafos 6.38 até 6.40).

Ainda segundo Acharya, o relatório reconhece que, em algumas ocasiões, a intervenção não poderá ser realizada, por exemplo, no caso de uma ação contra uma grande potência militar. Contudo, essa constatação não deve ser usada como desculpa para que abandonemos a prática das intervenções (Acharya, 2002, p. 378). O reconhecimento de que a intervenção não pode ser realizada decorre do critério anteriormente apresentado de que a ação militar só deve ser realizada caso haja uma chance de sucesso, ou seja, de que a intervenção consiga impedir as

violações de direitos humanos. Logo, ações que possam gerar condições piores às que motivaram a ação não justificam a realização de uma intervenção. A ação militar que vá envolver o estabelecimento de uma situação de conflito ainda maior, com a participação de uma grande potência militar, mesmo que seja para proteger uma população em risco, não é justificável segundo a Comissão. Esse critério leva ao reconhecimento de que não é possível estabelecer uma intervenção militar contra os membros permanentes do CS e contra nenhuma grande potência. Apesar de reconhecer que esse aspecto pode levar a uma crítica de que a Comissão adota dois pesos e duas medidas, a Comissão alega que só porque uma intervenção não pode ser realizada em qualquer tipo de caso em que haja uma justificativa, não significa que as intervenções devam ser descartadas para todos os casos (ICISS, 2001, p. 37, parágrafo 4.42).

As responsabilidades reconhecidas pela ICISS englobam o aspecto da prevenção, reação e reconstrução. A prevenção, medida que busca evitar que a violência ocorra (isto é, mortes em grande escala); a reação, o agir perante uma situação em que a violência apareça como eminente; e a reconstrução, adotada no período pós a intervenção desencadeada pela reação (Holt, 2005, p. 10).

Entre as suas recomendações, o relatório ressalta ainda a importância da responsabilidade de reconstruir (*responsibility to rebuild*). Nesse aspecto, o relatório da ICISS reconhece que a intervenção militar também tem uma responsabilidade de *peacebuilding*, incluindo a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável. O relatório da Comissão afirma que crescimento econômico beneficia a lei e a ordem, permitindo a recuperação do país. As autoridades que realizam a intervenção têm ainda a responsabilidade de transferir o controle e a administração das atividades relacionadas à promoção do desenvolvimento às autoridades locais (ICISS, 2001, p. 42-43, parágrafo 5.20).

Segundo alguns analistas, esse aspecto é delicado, pois envolve uma presunção de que tanto os Estados quanto as organizações internacionais têm a capacidade de assumir esse tipo de responsabilidade. Outro elemento complicador dentro do aspecto da reconstrução é a questão de quando é o momento certo para a comunidade internacional se retirar do Estado que sofreu a intervenção, e a que diz respeito sobre até que ponto os Estados estão dispostos a arcar com os custos de um processo de reconstrução a longo prazo (Welsh et al., 2005, p. 210-211).

Um elemento importante do relatório da ICISS, destacado por Chandler, é como podemos inferir pelo documento que qualquer tipo de intervenção coercitiva, que tenha como objetivo garantir a proteção de direitos humanos, deve ser entendida como parte de um contínuo de intervenção (*continuum of intervention*)<sup>75</sup>, que implica a responsabilidade de prevenir, de reagir e de reconstruir. O conceito de contínuo de intervenção ainda é, segundo Chandler, um conceito que torna indistinta a fronteira entre o doméstico e o internacional:

In arguing that the international community not only has a responsibility to react but also has a responsibility to prevent and a responsibility to rebuild, the Commission makes external intervention more legitimate and extends the rights of a continuum of mechanisms of less and more coercitive interference from imposed human rights monitoring and aid conditionality to the use of sanctions, arms embargoes, war crimes tribunals, preventive deployment of peacekeeping forces and the threat of force<sup>76</sup> (Chandler, 2004, p. 66-67).

Ao analisar as posições críticas dos Estados em relação à Responsabilidade de Proteger, Bellamy identifica a existência de dois grupos distintos de Estados críticos do conceito. O primeiro grupo seria composto por Estados que fazem oposição ao conceito como forma de reduzir ou neutralizar qualquer esforço por parte da comunidade internacional em aumentar a capacidade de interferência de instituições internacionais nos assuntos domésticos dos Estados. Comporiam este grupo: Cuba, Paquistão, Argélia, Irã, Zimbábue e Venezuela. O segundo grupo, segundo Bellamy, seria composto de Estados mais influentes, como Índia, Rússia, China, Filipinas<sup>77</sup>, para os quais a apreensão em relação ao uso de uma linguagem de proteção humanitária para justificar intervenções humanitárias – como ocorreu, segundo o autor, durante a guerra do Iraque de 2003 – não necessariamente se traduz em uma rejeição ao conceito de Responsabilidade de Proteger (Bellamy, 2009, p. 113).

<sup>75</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p. 67.

<sup>76</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p. 38.

<sup>77</sup> Bellamy mostra em seu texto como o representante das Filipinas no Conselho de Segurança durante discussão sobre a situação em Darfur em 2004 expressou a ideia de que a soberania envolve a responsabilidade do Estado em proteger a população, e que caso o Estado fosse incapaz ou não tivesse vontade política de garantir essa proteção a comunidade internacional deveria auxiliar o Estado e, em caso extremo, assumir ela mesma essa responsabilidade (Bellamy, 2009, p. 113). Ver: S/PV. 5015, July 30, 2004.

Tomando como parte o argumento de Bellamy poderíamos identificar o Brasil no segundo grupo, ou seja, não rejeitando por completo o conceito de Responsabilidade de Proteger, mas cauteloso em relação a como esse conceito poderia ser utilizado por Estados com a intenção de justificar uma intervenção militar com base em um argumento humanitário.

### 3.3.3

#### **A relação entre a Responsabilidade de Proteger, direito de ingerência, intervenção humanitária e segurança humana**

A ideia de um direito de ingerência humanitária<sup>78</sup> foi lançada pelo professor de direito da Universidade de Paris II, Mario Bettati, e pelo médico francês, Bernard Kouchner, que em 1971 fundou a organização Médicos Sem Fronteiras, após a sua experiência no conflito em Biafra (Nigéria) em 1968. Kouchner foi Representante Especial do SG da ONU em Kosovo de 1999 até 2001, e atualmente exerce as funções de Ministro de Relações Exteriores da França desde 2007.

Em seu relatório, a ICISS procurou se distanciar do debate existente sobre direito de intervenção ou de ingerência humanitária. A comissão preferiu aludir a uma responsabilidade de proteger e não a um direito de intervenção (Chandler, 2004, p. 64). Para o autor, enquanto o direito de ingerência enfatiza o aspecto militar da intervenção, a Responsabilidade de Proteger incorpora uma série de esforços preventivos e de assistência pós-conflito (ICISS, 2001, p. 16, parágrafo 2.28). Além desse aspecto, o debate sobre direito de intervenção foi considerado superado porque colocava a ênfase nos direitos, nos argumentos e nas prerrogativas dos Estados interventores em vez de enfatizar as necessidades daqueles que poderiam ser alvo da intervenção. O direito de ingerência apresentava uma disputa explícita entre o direito de intervenção e o direito de soberania, enquanto a ideia por trás da Responsabilidade de Proteger, segundo Chandler, é a do direito à proteção. No entanto, o mesmo autor encontra nesse mesmo argumento uma forma de adotar uma postura crítica em relação à ICISS, lembrando que, apesar da Comissão afirmar o contrário, ela acaba por defender o

---

<sup>78</sup> Para mais informações sobre o direito de ingerência humanitária, ver: BETTATI, Mario. **O direito de ingerência: mutação da ordem internacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

argumento de que os direitos humanos estão acima dos direitos de soberania: “*despite the protestations of the Commission, the Report overtly argues that individual rights trump the rights of sovereignty*” (Chandler, 2004, p. 64). Chandler afirma que a Comissão adota uma lógica na qual fica presente a ideia de que:

Rather than accept the view that all states are legitimate... states should only qualify as legitimate if they meet certain basic standards of common humanity...The implication is plain. If by its actions and, indeed, crimes, a state destroys the lives and rights of citizens it forfeits temporarily its moral claim to be treated as legitimate... This approach [has been] called sovereignty as responsibility. In brief, the three traditional characteristics of a state... (territory, authority, and population) have been supplemented by a fourth, respect for human rights (Chandler, 2004, p. 136; ICISS, 2001, p. 64-65).

Com base nesse reconhecimento, Chandler argumenta, portanto, que o foco no direito de proteção e as medidas necessárias para operacionalizar esse direito colocam tanta ênfase no direito daqueles que realizam a intervenção quanto o direito de ingerência, de forma que a única diferença entre o direito de ingerência e a Responsabilidade de Proteger é:

Where the UN Charter right of non-intervention puts the burden of justification on the powers intervening, as we shall see below, the concept of sovereignty as responsibility puts the burden of justification on the state intervened in to substantiate its moral claim to be treated as legitimate (Chandler, 2004, p. 65).

Uma diferença importante pode ser feita também entre a Responsabilidade de Proteger e a intervenção humanitária. O relatório da ICISS reconhece o termo “intervenção humanitária”, contudo, afirma ter procurado não utilizá-lo no relatório, substituindo pelos termos “intervenção” (*intervention*) ou “intervenção militar” para propósito de proteção humana (*military intervention for human protection purposes*). O relatório aponta para uma existência de uma forte oposição ao uso do termo humanitário associado à intervenção, principalmente de agências e organizações humanitárias. A comissão afirma ainda que o uso do termo humanitário em referência a uma intervenção acaba por prejudicar a intervenção em si, já considerando-a como humanitária (“*an inherently approving word like humanitarian tends to prejudge the very question in issue – that is,*

*whether the intervention is in fact defensible*”) (ICISS, 2001, p. 9, parágrafo, 1.39)<sup>79</sup>.

De acordo com o relatório do *workshop*<sup>80</sup> organizado pela Stanley Foundation, a Responsabilidade de Proteger apresenta um instrumental (*toolkit*) mais amplo do que a intervenção humanitária, pois não contempla apenas elementos relacionados a intervenções coercitivas baseadas no uso da força, mas também medidas diplomáticas e econômicas. No entanto, a missão da Responsabilidade de Proteger é mais restrita (“*much narrower mission*”) do que a segurança humana, já que os objetivos da segurança humana são muito mais abrangentes e a Responsabilidade de Proteger é justamente:

About operationalizing international human right protection law in the here-and-now, regardless of the status or progress of ongoing economic and social development efforts. Its successful application does not and cannot wait for the long-run attainment of broader human security objectives (Stanley Foundation, 2008, p. 15-16).

O relatório da ICISS diferencia a Responsabilidade de Proteger da segurança humana da forma como descrevemos, mas destaca a sua importância no contexto de proteção aos direitos humanos:

The concept of human security – including concern for human rights, but broader than that in this scope – has also increasingly become an important element in international law, and international relations, increasingly providing a conceptual framework for international action (ICISS, 2001, p. 6, parágrafo, 1. 28).

Após as considerações anteriores, apresentaremos uma análise de como a Responsabilidade de Proteger foi e tem sido tratada no âmbito das Nações Unidas. A importância de se contemplar a ONU nessa seção se deve ao fato de que a própria Comissão coloca o Conselho de Segurança como árbitro das intervenções. Além disso, o relatório de 2001 também estabelece uma série de recomendações

<sup>79</sup> Feita aqui essa diferenciação, cabe apresentar um aspecto importante: reconhecemos na presente dissertação que não existe uma incompatibilidade em afirmar que a Responsabilidade de Proteger representa o desdobramento mais recente da norma sobre intervenção humanitária, e demonstrar como a Responsabilidade de Proteger procura se distinguir de práticas relacionadas ao termo “intervenção humanitária”.

<sup>80</sup> O *workshop* faz parte de uma já tradicional conferência anual organizada pela fundação a respeito das Nações Unidas. Teve como tema da sua 43ª edição a Responsabilidade de Proteger. O evento contou com a presença de funcionários da ONU (Francis Deng, Luck), acadêmicos e diplomatas, principalmente representantes permanentes de Estados-membros na ONU, tanto de países favoráveis à Responsabilidade de Proteger quanto aqueles mais reticentes ao conceito. Ver: Stanley Foundation, 2008.

ao Conselho, à Assembleia Geral e ao Secretariado da ONU, principalmente para que esses reflitam sobre as considerações presentes no relatório (ICISS, 2001, p. 74-75).

### 3.3.4

#### As Nações Unidas e a Responsabilidade de Proteger

As primeiras referências à Responsabilidade de Proteger no âmbito das Nações Unidas apareceram no contexto de discussões sobre a reforma da organização, durante a gestão do então Secretário-Geral, Kofi Annan (1997-2007). Destacamos aqui o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, intitulado “*A more secure world: our shared responsibility*”<sup>81</sup> lançado em dezembro de 2004. O relatório endossou a Responsabilidade de Proteger, contudo, acabou por abordar o tema dentro do capítulo sobre segurança coletiva, sobre o rótulo (*banner*) de uso da força, o que, segundo Bellamy, contribuiu para a associação do conceito com a intervenção humanitária, trazendo críticas ao mesmo. Para o autor, o relatório do Painel considerou a Responsabilidade de Proteger como uma “*emerging new norm*”. Bellamy destaca dois elementos ao limiar de causa justa apresentados no relatório da ICISS (perda de vida em grande escala com intenção genocida ou não e limpeza étnica em grande escala): (i) o reconhecimento de que se deveria agir no caso de “*serious violations of humanitarian law*”, além de genocídio, limpeza étnica e crimes contra humanidade, já presentes no relatório da ICISS; (ii) o fato de o Painel considerar a existência de um componente preventivo na Responsabilidade de Proteger, concordando com o reconhecimento da ICISS de que o aspecto da prevenção deveria incluir ações tanto frente a uma ameaça existente quanto no caso da ameaça ser “*imminently apprehended*”. Em relação aos princípios de precaução que devem guiar qualquer ação, o relatório do Painel reiterou os princípios presentes no relatório da ICISS, dando-lhes apenas uma nova nomenclatura, de forma que *proper purpose* substituiu *right intention* no original e *balance of consequences* substituiu *likelihood of success* (Bellamy, 2007, p. 156).

<sup>81</sup> Em inglês: “A more secured world: our shared responsibility”. *UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change of the United Nations A/59/565*, December, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

O conceito de Responsabilidade de Proteger foi discutido ainda durante a Cúpula Mundial de 2005<sup>82</sup>, e incluído em dois parágrafos do documento final do evento (*Outcome Document of the 2005 World Summit*<sup>83</sup>):

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

Entre os países que apoiaram a inclusão do princípio durante a cúpula de 2005, estão os Estados-membros da União Europeia (na época 25) e os Estados-associados: Bulgária e Romênia (que se tornaram membros da UE em 2007), Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Argentina, Chile, Costa Rica, Peru, Ruanda, Senegal, África do Sul, Tanzânia, Japão e Coreia do Sul (Banda, 2007, p. 17). Por fim, os governos da Argentina, Chile, México, Guatemala, Ruanda e África do Sul foram fundamentais para que o tema da Responsabilidade de Proteger permanecesse no documento final da Cúpula de 2005 (World Federalist Movement, 2008, p. 5) De acordo com Banda, entre os países que quiseram impedir a inclusão de referências à Responsabilidade de Proteger no documento

<sup>82</sup> A cúpula foi um evento de alto nível da Assembleia Geral da ONU, organizado de forma a rever a implantação da Declaração do Milênio. Fonte: [http://www.unicrio.org.br/Textos/mdm\\_04.html](http://www.unicrio.org.br/Textos/mdm_04.html) Acesso em 14 de novembro de 2009.

<sup>83</sup> O texto completo do documento encontra-se disponível em: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5944874.html>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

de 2005, estão: Cuba, Venezuela, Egito, Irã, Índia, Paquistão e Síria (Banda, 2007, p. 11).

Contudo, apesar do endosso à Responsabilidade de Proteger no encontro de 2005, devemos destacar que o apoio ao princípio presente no documento foi aquém das aspirações e expectativas presentes no relatório da ICISS:

The World Summit approved R2P lite – that is, without specifying the criteria governing the use of force and insisting upon Security Council approval. In evidence was Washington’s refusal to establish a doctrine that might function either as an automatic trigger or as a drag on the American use of force – that is, the R2P’s thresholds and precautionary principles could limit Washington’s flexibility in determining when and where to deploy military force (Weiss, 2006, p 750).

Outros analistas também chamam atenção para algumas deficiências do conceito de Responsabilidade de Proteger endossado pela Cúpula de 2005:

R2P was framed in a sufficiently flexible and broad language to temporarily veil the important differences in opinion among states over when and how to respond to mass atrocities. Accordingly, states’s actions may be influenced, but not necessarily determined, by the moral ambition to offer civilian protection in faraway places. Paragraph 139 does not elaborate on the resources available for such exercises, nor does it bring much novelty to the UN’s potential to protect civilians during armed conflict (Badescu & Bergholm, 2009, p. 291).

A ambiguidade do endosso à Responsabilidade de Proteger também foi destacada por Williams:

The WSOD thus stands as a somewhat contradictory symbol of the R2P’s status. In one sense, it represented a major step forward in the diffusion of the R2P norm and an important marker of its universal character. On the other hand, the WSOD has all the problems commonly associated with other UN General Assembly declarations, not least the ambiguities surrounding its political and legal status. Moreover, the (...) paragraphs spelling out the R2P hardly constitute a practical road map and they left a huge amount of room for ambiguity and different interpretations of what was required in concrete contexts, in addition, it remained unclear what additional resources were available to support this new commitment (Williams, 2009, p. 8).

Segundo Bellamy (2006), grande parte do endosso à Responsabilidade de Proteger presente no documento da Cúpula de 2005 já estava presente no relatório

“Em maior liberdade<sup>84</sup>”, sendo que muitas das considerações feitas no relatório foram modificadas no documento de 2005, de forma a destacar o aspecto à responsabilidade estatal. Como mostra o autor, a indicação de que a Responsabilidade de Proteger poderia ser reivindicada no caso de violações em larga escala de direitos humanos foi descartada no documento de 2005, em favor dos critérios mais restritivos de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (Bellamy, 2006, p. 165).

Um segundo aspecto destacado por Bellamy diz respeito à definição de em que momento a responsabilidade de proteção deve ser transferida do Estado para a comunidade internacional. Como observa o autor, tanto o relatório da ICISS quanto o relatório do Painel de Alto Nível de 2004 apresentaram que essa transferência de responsabilidade deveria ocorrer caso o Estado estivesse “*unable or unwilling*”. No entanto, essa ideia foi substituída no documento de 2005 pela condição de que o Estado apresentasse um “*manifest failure*”, acabando assim por aumentar o gatilho (*threshold*) para a atuação da comunidade internacional. Uma última mudança discutida por Bellamy é que o termo original apresentado por Kofi Annan no relatório “Em maior liberdade” previa o reconhecimento de uma “obrigação” por parte da comunidade internacional, sendo esse termo substituído pelo termo “responsabilidade” no documento da Cúpula de 2005 (Bellamy, 2006, p. 165-166).

Críticos do endosso ao conceito feito pelo *World Summit Outcome Document* ressaltaram que o documento deixou de abordar algumas questões fundamentais sobre o conceito, principalmente quais seriam as circunstâncias em que se faria uso de intervenções militares coercitivas, assim como qual seria o processo de tomada de decisão adequado no caso de bloqueio do Conselho. O processo de barganha diplomática anterior à elaboração do documento acabou por levar ao abandono de vários aspectos presentes no relatório da ICISS, particularmente os dois descritos acima (Bellamy, 2008, p. 617). Um dos críticos ao endosso também aponta que o documento de 2005 deixou de fazer referências

---

<sup>84</sup> Em inglês: “A more secured world: our shared responsibility”. *UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change of the United Nations*, A/59/565, December, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

aos critérios de uso da força e à responsabilidade de reconstruir (Kikoler, 2009, p. 6).

Como vimos no comentário de Badescu & Bergholm, a adoção de uma versão “leve” do conceito reflete a variedade de posicionamentos dos Estados-membros da ONU (desde os defensores do princípio como Canadá, até os países mais críticos, principalmente os membros do Movimento dos Não Alinhados), de forma que foi preciso optar por uma definição aquém das expectativas, a fim de se evitar que não houvesse endosso algum por parte dos Estados-membros da ONU. A adoção de uma versão “leve” foi defendida por Edward Luck:

I support a narrow but deep approach. There is a tradition in the UN of trying to make specific concepts work for everything. If you move beyond those four crimes, it will be difficult to operationalise as these four are a fairly coherent spectrum (Luck, 2009, p. 10).

O endosso à Responsabilidade de Proteger também foi defendido por alguns analistas, que destacaram que o documento da Cúpula de 2005 pode ter um valor importante no futuro. De acordo com Banda:

The World Summit was a formative moment for R2P: the text of the Declaration not only represents the will of the peoples, but a quase-legal document or soft Law. The Outcome Document is non-binding, but it has the potential to develop into a rule of customary international Law, which is binding on states, as several landmark UNGA resolutions have in the past (Banda, 2007, p. 24).

A discussão feita por Ole Elgstrom sobre a introdução de normas referentes à igualdade de gênero na União Europeia serve de subsídio para analisarmos a emergência da Responsabilidade de Proteger durante o encontro de cúpula de 2005 e a presença do princípio no documento final do encontro:

The introduction of gender norms in an official document thus creates the precondition for seeing the norm as appropriate. Increasing numbers of officials tend to refer to the gender resolution in a day-to-day praxis (interview). The hypothesis that the resolution has created a momentum of institutionalization is thus supported by my interviewees. This is not to say, however, that institutionalization automatically leads to norm internationalization (Elgstrom, 2000, p. 472).

Ou seja, como parte do processo de aceitação de uma norma, podemos ver a importância da incorporação desta norma em um documento oficial (nesse caso,

o *World Summit Outcome Document*) para que esta seja considerada como apropriada, de forma que esta incorporação permita que os atores façam referência ao documento e, nesse sentido, apoiem o processo de internalização e aceitação da norma. Contudo, a mesma ressalva observada por Elgstrom no caso da norma referente à igualdade de gênero pode ser observada em relação à Responsabilidade de Proteger. A simples introdução do conceito nos documentos não representou uma aceitação unânime do mesmo por parte dos Estados-membros.

Na verdade, podemos observar a mesma resistência, identificada por Elgstrom, à promoção da igualdade de gênero em relação à Responsabilidade de Proteger:

Resistance to new norms in organizational negotiation processes is expressed in two major ways. First, norms are defined or redefined in text negotiations (...) every effort to legitimize new norms is bound to end up in formal negotiation sessions. Informal aspects are still important, and large portions of the negotiations may take place in informal networks. But to get organizational blessing, a norm has to go through the formal decision-making machinery, and then needs to be verbalized in a text. In text negotiations, promoters of competing norms try to defuse and diminish their penetrative force of those new norms to which they are opposed (Elgstrom, 2000, p. 461).

Dando continuidade à nossa análise sobre o desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger dentro da ONU, devemos destacar que o Secretário-Geral, Ban Ki-moon, tem sido um aliado importante para a promoção do conceito dentro da organização. Em pronunciamento à Assembleia Geral em 2007, Ban destacou a sua intenção de transformar a Responsabilidade de Proteger de palavras para ações concretas (“*from words to deeds*”)<sup>85</sup>. Uma iniciativa considerada como parte das intenções do SG em promover a Responsabilidade de Proteger foi que Ban Ki-Moon elevou o cargo de Conselheiro Especial para a Prevenção de Genocídio para o nível de *under secretary-general*, tornando-o uma posição de tempo contínuo (*full-time*) e nomeando-o com um novo título: Representante Especial para a Prevenção de Genocídio (Stanley Foundation, 2008, p. 14).

A atuação de Ban em prol da Responsabilidade de Proteger já tinha ficado explícita quando o SG enviou, no final de agosto do mesmo ano, uma carta ao

---

<sup>85</sup> Ver: Ban Ki-moon “Annual address to the General Assembly”, 25 September 2007, SG/SM/III82.

então presidente do CS, Sr. Pascal Guyama<sup>86</sup>, manifestando seu interesse na criação de um posto de Conselheiro Especial para Responsabilidade de Proteger (com *status* de *Assistant Secretary-General*). É curioso ressaltar que apesar do sítio de notícias oficial da ONU se referir a Luck como *Special Adviser with a focus on the responsibility to protect*, oficialmente o título de Luck não contém o termo *Responsibility to Protect*, sendo apenas *Special Adviser to the Secretary-General*, ao contrário do título de Francis Deng<sup>87</sup>, que contém o termo *Prevention of Genocide*<sup>88</sup>. De acordo com Bellamy & Davies:

Several members of the General Assembly's powerful Fifth Committee (Budget) resisted the appointment of a special adviser with an R2P mandate (United Nations, 2008i). After much wrangling, the Committee agreed to the appointment of Edward Luck, but insisted that the expression responsibility to protect be removed from his job title (Bellamy & Davies, 2009, p. 548).

A questão da criação do cargo é explicada de acordo com as seguintes considerações. No relatório do *World Federalist Movement*, no encontro bianual da Comissão de Orçamento da AG (Quinta Comissão) realizado em 2007, a Comissão negou recursos para o estabelecimento do cargo de Conselheiro Especial para Responsabilidade de Proteger. Um dos motivos pelo qual os recursos foram negados está no fato de que muitos Estados recuaram em relação ao compromisso presente no *World Summit Document*, afirmando que a Responsabilidade de Proteger não tinha sido reconhecida como uma norma internacional durante o encontro. Ainda segundo o relatório, a postura resistente de certos Estados-membros se refletiu também na recusa de aumentar o título do

<sup>86</sup> Para uma versão integral da carta do SG, ver:

[http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1347](http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1347).

Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>87</sup> Francis Deng é um diplomata sudanês, tendo exercido a função de embaixador de seu país no Canadá, Suécia, Dinamarca, Noruega e Estados Unidos. Em maio de 2007 ele foi indicado *Special Adviser for the Prevention of Genocide*. Deng já tinha experiência anterior como representante Especial para Deslocados Internos entre 1992 e 2004 e depois Senior Fellow do United States Institute of Peace de 2002 a 2003. Ban Ki-Moon elevou o cargo de Conselheiro Especial para a Prevenção de Genocídio para o nível de *under secretary-general*, tornando uma posição de tempo contínuo (*full-time*) e dando um novo título ao cargo: Representante Especial para a Prevenção de Genocídio (Stanley Foundation, 2008, p. 14).

<sup>88</sup> Para a lista de Protocolo de oficiais sênior da ONU, ver:

<http://www.un.int/protocol/documents/ListofUNSeniorOfficials.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

*Special Adviser on Genocide Prevention* (Deng) para que este pudesse incluir o termo “*Mass Crimes*” (World Federalist Movement, 2008, p. 6).

O posto ocupado por Luck foi criado com a função de assessorar Deng, para que este último tenha maior capacidade operacional. Segundo a ONU, o Conselheiro Especial atua a partir da definição de Responsabilidade de Proteger contida nos parágrafos 138 e 139 do *World Summit Outcome Document* e seu trabalho segundo o SG Ban será de “*conceptual development and consensus-building, in recognition of the fledgling nature of the international agreement on the responsibility to protect populations from genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity*”<sup>89</sup>. O SG reconheceu ainda a complementaridade entre as funções de prevenção do genocídio e responsabilidade de proteger. É importante destacar que o cargo de Luck, como apontado pelo próprio, é de tempo parcial, o que significa que a ONU não estabeleceu um cargo de tempo integral para tratar da questão da Responsabilidade de Proteger (Luck, 2009, p. 7).

Em janeiro de 2009, Luck lançou um relatório sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger pelas Nações Unidas<sup>90</sup>. O relatório dividiu a Responsabilidade de Proteger em três pilares. De acordo com Kikoler:

The Secretary-General’s report presented a view of R2P that was narrow in its breath but deep in its response: narrow in that it applies to the four crimes, deep in that the spectrum of measures and opportunities for engagement to confront these crimes is substantial (Kikoler, 2009, p. 9).

Cabe colocar ainda que o relatório destacou a igual importância dos três pilares de responsabilidade reconhecidos no documento da Cúpula de 2005, afirmando que não existe uma sequência estabelecida para a sua implementação. Os três pilares presentes no documento de 2005 e reafirmados no relatório são: (i) a responsabilidade de cada Estado em garantir a proteção de sua população contra genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, limpeza étnica, assim como sua incitação. Importante destacar que esse compromisso é reconhecido como sendo permanente e aplicável a todos os Estados; (ii) a responsabilidade da

<sup>89</sup> Ver: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25010&Cr=appoint&Cr1=>. Acesso em 25 de janeiro de 2010.

<sup>90</sup> Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/files/SGRtoPEng.pdf>. Acesso em 7 de janeiro de 2010.

comunidade internacional em auxiliar os Estados a cumprir a responsabilidade expressa no primeiro pilar, o que prevê o auxílio da comunidade internacional em relação à construção de capacidades em casos de falência estatal; (iii) a responsabilidade da comunidade internacional em intervir por meio da ONU e com base nos capítulos VI, VII e VIII da Carta da ONU, em circunstâncias nas quais as autoridades estatais falham em cumprir a responsabilidade reconhecida no primeiro pilar (Bellamy & Davies, 2009, p. 550).

Um segundo aspecto importante no qual podemos identificar a incorporação da Responsabilidade de Proteger pela ONU é o aparecimento de menções ao princípio ou a documentos que fazem referência ao princípio em resoluções do Conselho de Segurança. Esse aspecto é importante porque demonstra uma crescente aceitação dos Estados-membros em relação ao princípio e uma aceitação de que documentos da ONU com poder de vinculação (como as resoluções do CS) façam referência a este princípio.

Nesse aspecto, a primeira resolução no qual podemos identificar esse aparecimento é a resolução 1674<sup>91</sup> de 28 de abril de 2006, que trata do tema da proteção de civis em conflito armado: “4. *Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*”.

Contudo, devemos destacar que a adoção da resolução 1674 foi resultado de longos debates e disputas dentro do Conselho. A história do processo que levou à adoção da resolução é contada por Bellamy. Segundo o autor, após a Cúpula Mundial de 2005, o SG Annan pediu que o Conselho endossasse a Responsabilidade de Proteger. Em resposta a esse pedido, o Reino Unido elaborou um projeto de resolução em que se reiterava o *World Summit Outcome Document* e o seu endosso à Responsabilidade de Proteger, e em que se ressaltava a importância dos Estados em manterem seu compromisso com a proteção de civis como parte do mandato das operações de paz, assim como garantir acesso livre à ajuda humanitária. Bellamy conta que o projeto de resolução sofreu fortes críticas de vários membros do Conselho, curiosamente em um período de apenas três

---

<sup>91</sup> Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

meses após a Cúpula, ocasião em que os Estados haviam endossado a Responsabilidade de Proteger. Entre os membros que fizeram críticas ao projeto britânico estavam Rússia, China, Filipinas, Argélia e Brasil, estes três últimos ocupando assentos não permanentes na época. Os três Estados argumentaram que o documento da Cúpula teria apenas manifestado a intenção dos Estados em apoiar uma maior participação da Assembleia Geral no tema da Responsabilidade de Proteger, e não determinado um endosso oficial ao princípio. Segundo Bellamy, o representante do Brasil chamou atenção para o fato de que a AG deveria examinar a responsabilidade de proteger populações levando em consideração as suas ramificações possíveis e tendo em mente a Carta da ONU<sup>92</sup> (Bellamy, 2009, p.114).

No entanto, o autor ressalta um elemento importante: a mudança na configuração dos membros não permanentes no CS. O fim do mandato de Argélia, Brasil e Filipinas (os três servindo entre 2004 e 2005), permitiu que os Estados com uma postura mais favorável ao endosso à Responsabilidade de Proteger assumissem como foi o caso de Eslováquia, Catar, Peru, Gana e Congo, que serviram entre 2006 e 2007. Por fim, a resistência da Rússia e dos Estados Unidos, este último preocupado que o endosso à Responsabilidade de Proteger criasse demandas para que o Conselho agisse em mais ocasiões, assim como pressões da China para que o endosso ao conceito na resolução repetisse as mesmas palavras do *World Summit Document*, fizeram com que o Reino Unido modificasse o projeto.

A resolução 1674 foi aprovada, mas acabou apresentando a referência à Responsabilidade de Proteger apenas em um parágrafo operativo, reafirmando o endosso feito no documento de 2005. Segundo a análise de Bellamy, a dificuldade em incluir a Responsabilidade de Proteger no projeto de resolução revelou que muitos Estados tinham a intenção de retroceder no seu comprometimento em relação ao conceito firmado no *World Summit Document*. De acordo com o analista, esse posicionamento levou os Estados que tinham intenção de promover o conceito a reduzirem os seus esforços de estimular que o CS fizesse referências à Responsabilidade de Proteger, por receio de que essas iniciativas tivessem o efeito contrário e acarretassem em maior resistência e recuo em relação ao

---

<sup>92</sup> Ver: S/PV. 5319, December 9, 2005:10

conceito (Bellamy, 2009, p. 114-115). Analistas observam ainda que desde a aprovação da resolução 1674 em 2006 o Conselho realizou oito debates abertos sobre o tema da proteção de civis, e que estes debates acabaram se tornando uma oportunidade para que os Estados-membros se pronunciarem a respeito da Responsabilidade de Proteger (Serrano & Viscarra, 2010, p. 24).

Ainda em 2006, uma segunda resolução do Conselho fez referência à Responsabilidade de Proteger, dessa vez voltada para um contexto regional específico (a região de Darfur no Sudão). Trata-se da resolução 1706<sup>93</sup> de 31 de agosto, que fez referência à resolução anterior (1674), em particular à sua menção aos parágrafos 138 e 139 do *World Summit Outcome Document*.

Em 11 de novembro de 2009, o Conselho fez mais uma referência à Responsabilidade de Proteger na resolução 1894<sup>94</sup>, novamente sobre a proteção de civis e novamente se referindo aos parágrafos 138 e 139 do *World Summit Outcome Document*.

Fora do Conselho, o tema da Responsabilidade de Proteger também teve repercussão na Assembleia Geral, em que o órgão debateu o princípio, em julho de 2009. Após a apresentação do relatório do Secretário-Geral sobre a implementação do conceito lançado em janeiro de 2009, o presidente da Assembleia, o nicaraguense Miguel D'Escoto<sup>95</sup> organizou um período de debate informal no dia 23 de julho, seguido de um período formal, que compreendeu os dias 23, 24 e 28 de julho. Segundo o *Global Centre for R2P*, de um total de 94 representantes de Estados-membros (representando 108 membros da ONU), apenas 4 se manifestaram contra o princípio: Venezuela, Coreia do Norte, Irã e Paquistão. Cabe destacar que Cuba, Venezuela e Sri Lanka foram os únicos

---

<sup>93</sup> Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/64/PDF/N0648464.pdf?OpenElement>.

Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>94</sup> Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/45/PDF/N0960245.pdf?OpenElement>.

Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>95</sup> Miguel D'Escoto foi presidente da 63ª Assembleia Geral da ONU. D'Escoto é padre católico e serviu como Ministro das Relações Exteriores da Nicarágua entre 1979 e 1990. D'Escoto exerce atualmente a função de Conselheiro Sênior de Política Externa do Presidente Daniel Ortega, com *status* de ministro. D'Escoto é também membro do Conselho Nacional Sandinista e da Comissão Política, órgão administrador da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN). Para a biografia completa de D'Escoto, ver: <http://www.un.org/ga/president/63/presskit/president.shtml>. Acesso em 24 de janeiro de 2010.

Estados a expressarem a opinião de que a soberania deve ser mantida como um princípio inviolável, não importando as ações do governo.

A oposição à Responsabilidade de Proteger foi expressa também no discurso<sup>96</sup> de D'Escoto na abertura do diálogo temático na AG sobre Responsabilidade de Proteger, em 23 de julho de 2009. Apesar de ter reconhecido a inação da comunidade internacional em casos de genocídio como Ruanda, Cambódia, ex-Iugoslávia e no próprio Holocausto, D'Escoto identificou que o debate deve ser centrado em qual a melhor forma de responder a futuros casos semelhantes, de maneira a não estabelecer dois pesos e duas medidas e, por consequência, comprometer a credibilidade da ONU. O presidente da AG afirmou categoricamente que os valores estabelecidos pela Carta da ONU de soberania e de não intervenção não deveriam ser subvertidos, alegando que um enfraquecimento desses valores poderia comprometer as bases do sistema internacional. A reserva do presidente em relação à Responsabilidade de Proteger fica clara no seguinte trecho: *“the authors and proponents of R2P, I do not doubt, have the best intentions and seek to be prudent, realist and wise for pushing its gradual implementation and evolution (...) Though I personally hold very strong views, I respect and commended the work they are doing (...)”*.

D'Escoto buscou ainda em seu discurso justificar porque tantos Estados se mostram hesitantes em apoiar a doutrina da Responsabilidade de Proteger. Segundo o presidente, a hesitação não é explicada pela indiferença, mas sim pelas lembranças do legado do colonialismo, que fazem com que os países em desenvolvimento tenham receio de que o princípio possa ser utilizado para justificar intervenções arbitrárias e seletivas.

Uma preocupação apresentada por D'Escoto em relação à implementação do princípio diz respeito à sua aplicação seletiva: *“do the rules apply in principle, and is it likely that they will be applied in practice equally to all nations (...) in today's system (...) the rules don't apply equally even in principle, so they aren't applied equally”* e *“the operation of the veto assures that the doctrine cannot be applied to the permanent members of the Security Council (...)”*. Para D'Escoto a questão da aplicação é importante, porque, caso a Responsabilidade de Proteger

<sup>96</sup> Ver: <http://www.un.org/ga/president/63/statements/openingr2p230709.shtml>. Acesso em 7 de janeiro de 2010.

seja aplicada de maneira seletiva, ela acabará ameaçando o direito internacional, e não o fortalecendo.

Fazendo uma análise da atuação das grandes potências e de como esses Estados têm contornado a Carta da ONU, o presidente afirmou que o endosso da AG em relação à Responsabilidade de Proteger pode acabar encorajando o estabelecimento de *“coalitions of the willing”*, caracterizadas por D’Escoto como *“crusades such as the intervention in Iraq led by self-appointed saviours who arrogated to themselves the right to intervene with impunity in the name of overcoming nation-state impunity”*.

Um aspecto destacado pelo presidente é o questionamento se a existência da doutrina de Responsabilidade de Proteger levará a comunidade internacional a agir de forma a evitar um genocídio. Segundo D’Escoto, o principal obstáculo à ação da comunidade internacional em Ruanda, por exemplo, não foi a ausência de uma doutrina, e sim a falta de vontade política. Para o presidente, o próprio reconhecimento dos proponentes da Responsabilidade de Proteger de que o princípio é permissivo e não obrigatório é um aspecto falho do conceito.

O presidente da AG ressaltou ainda que uma outra falha da doutrina da Responsabilidade de Proteger é a incapacidade do sistema internacional de *“enforce accountability”* em relação àqueles que possam vir abusar do princípio, para justificar o uso da força no caso de uma intervenção. Segundo o presidente, qualquer sistema legal que funcione precisa ter a capacidade de penalizar aqueles que abusam do sistema e violam o direito internacional. Nesse aspecto, o presidente citou um exemplo vinculado à própria Nicarágua, que conseguiu uma decisão favorável da Corte Internacional de Justiça em relação a uma queixa feita contra os Estados Unidos nos anos 1980, em que os EUA apoiavam grupos paramilitares na Nicarágua. Uma decisão que, segundo o presidente, não foi implementada até hoje.

Miguel D’Escoto identificou que pelos aspectos destacados acima fica claro que o sistema internacional tal qual está organizado atualmente não está preparado para um princípio como a Responsabilidade de Proteger: *“(...) I wonder whether we are ready for R2P? It is and should remain an important aspirational goal”*.

D'Escoto expressou ainda no discurso uma preocupação compartilhada por muitos países em desenvolvimento (entre eles o Brasil): a necessidade de abordar as causas-raízes dos conflitos e das crises, isto é, por meio de uma atenção a problemas como o subdesenvolvimento e a exclusão social, reconhecendo que a segurança internacional envolve também uma dimensão econômica, que precisa ser levada em consideração.

Por fim, em seu discurso no encerramento do diálogo temático no dia 28 de julho de 2009<sup>97</sup>, o presidente da Assembleia Geral afirmou a intenção de que AG continue debatendo a Responsabilidade de Proteger devido à existência de uma variedade de opiniões e posições sobre o conceito. Segundo D'Escoto, a comunidade internacional ainda está longe de atingir um consenso sobre a operacionalização do conceito, muito menos de tornar a Responsabilidade de Proteger parte do direito internacional.

D'Escoto reiterou no discurso que, apesar de confiar nas boas intenções dos formuladores da Responsabilidade de Proteger, as reservas feitas por muitos Estados-membros devem ser levadas em consideração pela AG. O presidente da AG adotou ainda uma postura favorável aos países que se mostraram receiosos em relação ao princípio:

Many of you have highlighted the reasons why so many of us hesitate to embrace this doctrine and its aspirations. Recent disastrous interventions give developing countries strong reasons to fear that laudable motives can end-up being misused, as so often in the past, to justify interventions against weaker states. We must take into account the prevailing lack of trust from most of the developing countries when it comes to the use of force for humanitarian reasons.

Recentemente em uma palestra, Luck reconheceu que D'Escoto adotou uma posição negativa em relação à Responsabilidade de Proteger nos debates na AG em julho de 2008 (Luck, 2009, p. 6). Luck aproveitou também para fazer uma crítica à posição de D'Escoto: “*the president made a statement reflecting his own personal views, rather than those of the majority of states*” (Luck, 2009, p. 16).

---

<sup>97</sup> Ver: <http://www.globalpolicy.org/security-council/general-analysis/47974.html>. Acesso em 7 de janeiro de 2010.

Em 7 de outubro de 2009, a Assembleia Geral da ONU aprovou uma resolução a respeito da Responsabilidade de Proteger, a resolução 308<sup>98</sup>, que reafirmou os princípios da Carta da ONU, recordou os parágrafos 128 e 139 do *World Summit Outcome Document* e tomou nota do relatório do SG sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger de janeiro do mesmo ano e também dos debates sobre o princípio na AG em julho. Por fim, a resolução manifestou a intenção da AG em continuar a levar em consideração a Responsabilidade de Proteger. A resolução 308 foi a primeira resolução da AG sobre a Responsabilidade de Proteger e foi aprovada por unanimidade, patrocinada por 67 Estados-membros. A adoção da resolução 308 foi noticiada da seguinte forma pelo Departamento de Informação Pública da ONU:

Several speakers took the floor to explain their position after the text's consensus adoption, including the representatives of Venezuela, Cuba, Syria, Bolivia, Sudan, Iran, Ecuador, Nicaragua and Rwanda. Most held that the text just adopted was procedural in nature and that more time should be devoted to carefully studying the responsibility to protect concept, based on the agreement reached at the 2005 World Summit. While there was broad agreement that States should "carefully watch over" the well-being of their citizens, concern was expressed that a responsibility to protect mechanism could devolve into interference in the affairs of sovereign and politically independent States and the use of force, thereby undermining the principles of the United Nations Charter<sup>99</sup>.

Uma análise da relação entre a ONU e a Responsabilidade de Proteger não estaria completa sem uma análise de como o endosso feito pela organização nos documentos mencionados acima se traduz na prática. É para a análise da implementação do conceito pela ONU que dedicamos nossa atenção na seção seguinte.

### 3.3.4.1

#### **A implementação da Responsabilidade de Proteger nas operações de paz: a Responsabilidade de Proteger e a proteção de civis**

Na subseção anterior, aproveitamos a contribuição de Ole Elgstrom a respeito da resistência em relação a uma determinada norma para analisarmos a

<sup>98</sup> Ver: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/38/PDF/N0951338.pdf?OpenElement>. Acesso em 20 de fevereiro de 2010.

<sup>99</sup> <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10854.doc.htm>. Acesso em 20 de fevereiro de 2010.

resistência em relação ao princípio da Responsabilidade de Proteger dentro da ONU. Nesta seção em que tratamos da implementação, devemos novamente recorrer a Elgstrom, já que este reconhece que a resistência a uma determinada norma também se manifesta no contexto da sua implementação:

(...) resistance comes to the fore in the context of norm implementation. How a new norm, formally recognized norm actually fares is determined both by follow-up negotiations in the organization itself and by the actions of implementers in the field. In implementation negotiations, norm entrepreneurs have continually to defend and speak in favour of their cherished norm. Negotiations thus continue even after a norm has been formally approved (Elgstrom, 2000, p. 461).

Apesar da Responsabilidade de Proteger estar completando quase uma década desde que o relatório da ICISS foi lançado, pouco tem sido alcançado em termos da implementação do conceito por parte da comunidade internacional, em grande parte, talvez, pela resistência de alguns Estados, como foi visto na seção anterior e como aparecerá em outros momentos desta dissertação. Contudo, a ONU tem realizado esforços em prol da implementação do conceito. Um dos principais desafios tem sido a incorporação da Responsabilidade de Proteger nas doutrinas militares de maneira que ela possa ser propriamente implementada (Garrigues, 2007, p. 22).

Um dos aspectos mais importantes da implementação da Responsabilidade de Proteger é a proteção de civis<sup>100</sup> (Bellamy, 2009, p. 120-121). Para Bellamy, faz-se necessário reformular o debate da questão das intervenções humanitárias para o desenvolvimento de medidas, de forma que a ONU consiga aplicar a Responsabilidade de Proteger por meio da proteção de indivíduos que possam ser vítimas de genocídio e de massacres (Bellamy, 2009, p. 120-121).

A aplicação de mandatos que incluem a proteção de civis demanda uma capacitação das missões de paz e é um elemento importante pelo fato de que se a Responsabilidade de Proteger for abandonada, poderá perder o impulso normativo

<sup>100</sup> Destacamos que a MINUSTAH possui um mandato de proteção de civis explicitado na resolução 1542, na seção que diz respeito ao mandato da missão: “I. Secure and Stable Environment: *f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of Police authorities*”. Ver: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

que ganhou com o documento de 2005, com as resoluções do Conselho e com o relatório do SG de 2009, assim como o debate na AG no mesmo ano:

Practice, however, enact norms and institutionalize them. Disregarding norms through behavior tends to undermine them in the long run, as rule-violating behavior erodes the prescriptive status of the norm. In the case of multilateralism and humanitarian intervention, the Security Council can no longer afford to pass Chapter VII resolutions without providing the UN with the means to enforce them (Risse, 1997, p.289).

As semelhanças entre a proteção de civis e a Responsabilidade de Proteger são devidas ao fato de que ambos os conceitos são inspirados na legislação sobre direito humanitário e direitos humanos; ambos têm o foco na proteção dos indivíduos, reconhecendo que os Estados têm a responsabilidade primordial de proteção (Badescu & Bergholm, 2009, p. 293).

Apesar de apresentarmos a proteção de civis como um elemento importante de implementação da Responsabilidade de Proteger, devemos lembrar que existem diferenças conceituais entre os dois, e que uma equalização dos dois conceitos poderia levar a uma politização da proteção de civis, o que não seria desejável (Badescu & Berghol, 2009, p. 293).

Um segundo enfoque da implementação do conceito é a necessidade de se desenvolver os aspectos não violentos relacionados à Responsabilidade de Proteger, principalmente no campo da prevenção, por meio da melhoria na capacidade da comunidade internacional em desenvolver sistemas de alerta antecipado<sup>101</sup> (*early warning*) (Bellamy, 2009, p. 123).

É preciso destacar também que o reconhecimento que as forças militares devem atuar na proteção e na garantia da segurança de civis (como exemplificado na incorporação desse elemento no mandato de missões de paz) não tem levado a um reconhecimento da importância de que o treinamento das Forças Armadas precisa incorporar lições sobre qual a melhor forma de garantir a proteção de civis (Holt, 2005, p. 10).

O processo descrito anteriormente sobre o tratamento da Responsabilidade de Proteger dentro da ONU nos revela algumas considerações importantes sobre a forma como podemos entender a dinâmica normativa internacional. A primeira

---

<sup>101</sup> Agradeço ao Comandante Carlos Chagas Viana Braga pela informação a respeito da utilização do termo em português.

consideração diz respeito ao fato de que os promotores das normas devem ter em mente que a construção das normas não ocorre em vácuos normativos, mas sim em ambientes normativos já estabelecidos ou monopolizados por outras normas, que apresentam resistência à mudança. As normas preexistentes irão afetar a maneira como a promoção da nova norma ocorre, assim como a sua interpretação. A segunda ponderação a ser feita envolve o reconhecimento de que as organizações internacionais oferecem um espaço para que os promotores das normas apresentem suas ideias e construam alianças para o fortalecimento da norma. Contudo, os promotores das normas devem levar em consideração que as organizações internacionais possuem ideais preestabelecidos, que determinam suas próprias estruturas e práticas, de forma que quando os promotores se utilizam dessas organizações, sua atuação pode ser limitada pelas estruturas e práticas preexistentes (Björkdahl, 2007, p. 540-541).

As considerações acima foram demonstradas pelas restrições presentes no endosso à Responsabilidade de Proteger em 2005 e pela resistência em aceitar a criação do cargo ocupado por Luck. Contudo, as organizações oferecem um espaço positivo para a implementação das novas normas ao fornecer apoio institucional e projeção, auxiliando no processo de estabelecimento da norma (Björkdahl, 2007, p. 540-541). Esse último aspecto foi demonstrado pelo aparecimento de endossos à Responsabilidade de Proteger nas resoluções do Conselho de Segurança e na implementação do conceito nos mandatos sobre proteção de civis.

### **3.3.5**

#### **Desafios à Responsabilidade de Proteger**

Destacamos que, até quase uma década antes do lançamento do relatório da ICISS, Stedman já tinha apresentado algumas das críticas referentes à postura da comunidade internacional em relação à Responsabilidade de Proteger. Enquanto Stedman estava descrevendo os problemas enfrentados pelo impulso de intervencionismo humanitário que marcou o imediato pós-Guerra Fria, os aspectos destacados pelo autor continuam não resolvidos até hoje:

The guiding principle of the new interventionism – the international community's obligation to intervene wherever a state or group within a state fails to meet the

humanitarian needs of its people – cannot be enforced consistently. To do so would dictate intervention in every civil war as well as in states with regimes so repressive as to destroy even its incipient threat. Potential cases for intervention far outstrip available resources. Intervention will have to be selective, and a moral principle applied unevenly will leave even well-intended international actors variously open to charges of hypocrisy, cowardice, neglect or self-interest (Stedman, 1995, p. 9).

Em uma análise da discussão sobre a Responsabilidade de Proteger e as formas de intervenção da comunidade internacional em Darfur, Alex Bellamy consegue demonstrar como a própria emergência da Responsabilidade de Proteger tem sido utilizada por aqueles que são contrários ao próprio conceito, tendo como exemplo o caso das respostas da comunidade internacional à questão da proteção de direitos humanos em Darfur. Pelo fato da Responsabilidade de Proteger estabelecer que a responsabilidade primordial com o respeito aos direitos humanos de uma população recai sobre o próprio Estado, aqueles que definem uma postura não intervencionista argumentam que em casos no qual não há consenso, a comunidade internacional não deve intervir, já que a responsabilidade recai sobre o Estado (Bellamy, 2005, p. 33). Os não intervencionistas acabaram substituindo o argumento da soberania absoluta pelo argumento da responsabilidade primordial do Estado. O governo do Sudão, a União Africana, a Liga dos Estados Árabes e, em algumas ocasiões, funcionários da ONU insistiram nesse argumento em relação à responsabilidade do Estado sudanês para com a proteção dos indivíduos em Darfur. Apesar da grande maioria dos Estados não se opor à responsabilidade do Conselho de Segurança em agir em casos de genocídio, ainda não se alcançou um consenso sobre o ponto de transição em que se comprova a incapacidade ou a falta de vontade do Estado em garantir os direitos humanos de seus cidadãos (Bellamy, 2005, p. 52). A ausência desse consenso tem sido aproveitada por atores contrários à intervenção, como identificado no caso de Darfur.

Uma segunda crítica apresentada ao relatório da ICISS é o fato de que, apesar de enfatizar o aspecto da reconstrução (*responsibility to rebuild*), o relatório dedica um espaço comparativamente muito maior aos elementos relacionadas à intervenção militar do que às noções de reconstrução e prevenção, mesmo que a própria ICISS descreva a prevenção como a dimensão mais importante da Responsabilidade de Proteger. Segundo Bellamy, o relatório

apresenta apenas 9 páginas sobre prevenção, de um total de 85 páginas, sendo 16 sobre as responsabilidades de prevenir e de reconstruir, e um total de 32 páginas sobre intervenção (Bellamy, 2009, p. 118).

Um ponto que também precisa ser tratado no que diz respeito à Responsabilidade de Proteger é a relação entre os temas de segurança e desenvolvimento. Uma preocupação de muitos Estados, principalmente os em desenvolvimento, diz respeito ao tratamento dado à Responsabilidade de Proteger como uma questão de “paz e segurança”, ou seja, sobre como o CS deve intervir frente a determinadas ameaças, e não como uma questão relacionada ao desenvolvimento, o que implicaria discussões sobre quais as melhores formas de se auxiliar os Estados na prevenção de conflitos, envolvendo a promoção do desenvolvimento (Bellamy & Davies, 2009, p. 565). Essa possível dicotomia pode levar a desconfiança e resistência em relação ao princípio, já que alguns Estados podem identificar que soluções voltadas para a segurança como sanções e intervenções estão sendo privilegiadas em detrimento de iniciativas de longo prazo voltadas para o desenvolvimento (Bellamy & Davies, 2009, p. 567).

Uma crítica apresentada por Bellamy está no fato de que apesar do relatório da ICISS apresentar a importância de um contínuo de intervenção, e de que os aspectos de reconstrução e prevenção não terem recebido tanta atenção, a Comissão não foi capaz de demonstrar a integração entre os três aspectos. Além disso, nas palavras do autor, a responsabilidade de prevenir não foi bem definida, tampouco em relação ao que os Estados e a comunidade internacional deveriam agir preventivamente. Bellamy identificou na discussão sobre prevenção uma incoerência, devido aos seguintes fatores que exemplificam as causas justas de uma intervenção: perdas de vida em grande escala e limpeza étnica. No entanto, no aspecto da prevenção, o relatório afirma, de acordo com Bellamy, que se deve agir de forma a atuar em relação às causas profundas e diretas dos conflitos internos (Bellamy, 2009, p. 118).

Ainda no que diz respeito à prevenção, Bellamy lembra que a área da prevenção estrutural envolve um campo muito amplo de políticas, sendo difícil discernir quais políticas são voltadas para a prevenção de conflitos e quais aquelas apenas indiretamente relacionadas com a violência. Além disso, como afirma o autor, não existe uma relação causal direta entre fatores como desigualdade

econômica e genocídio, já que casos de genocídio ocorreram em sociedades comparativamente prósperas, como a Alemanha nazista (Bellamy, 2009, p. 120).

Por fim, Bellamy afirma que a ICISS desempenhou um papel importante em apresentar a soberania como responsabilidade e em apresentar a ideia de um contínuo de intervenção; contudo, a Responsabilidade de Proteger deve ser entendida como um programa em aberto (Bellamy, 2009, p. 118). A tarefa, portanto, para aqueles que defendem o conceito está em promover as clarificações necessárias para que este consiga alcançar um número maior de adeptos e possa ser operacionalizado a fim de alcançar o seu objetivo de proteção da vida humana.

Um argumento crítico em relação à Responsabilidade de Proteger pode ser apresentado tendo como base o posicionamento das organizações de direitos dos refugiados. Tais organizações chamam atenção para o fato de que pode ser feita uma interpretação seletiva da ênfase em prevenção presente no relatório da ICISS, ênfase está que pode acabar por subordinar a proteção de refugiados nos países em que eles procuram refúgio à proteção dos refugiados nos próprios países de origem. Ou seja, os Estados podem se utilizar do argumento da prevenção para restringir as suas políticas de asilo, assim como para se desvincular do que os autores chamam de responsabilidades compartilhadas. Como argumentam as organizações de refugiados, o direito ao asilo deve ser entendido como parte da responsabilidade de proteger (Weiss et al., 2004, p. 980).

Um último desafio à Responsabilidade de Proteger diz respeito à sua aceitação pela comunidade internacional, perante utilização inadequada do princípio por determinados atores da comunidade internacional. Os argumentos humanitários usados pela Austrália, Estados Unidos e Reino Unido, para justificar a intervenção no Iraque em 2003, ameaçaram o conceito de Responsabilidade de Proteger, criando mais resistência ao mesmo. Segundo Bellamy & Williams, a guerra do Iraque de 2003 não pode contar como uma intervenção humanitária porque a coalizão utilizou armamentos que afetaram a população civil (como munições *cluster*), além disso, segundo os autores, não haviam resoluções do CS considerando a questão do Iraque como uma ameaça à paz e à segurança internacional em termos humanitários (Bellamy & Williams, 2005, p. 36).

Weiss et al. também expressam a mesma preocupação de Bellamy & Williams ao afirmarem que a guerra do Iraque acabou por comprometer o

consenso, ainda que limitado, que surgiu nos anos 1990 a respeito da importância de intervenções militares em prol da proteção de direitos humanos (2004, p. 977). O fato de o relatório ter sido lançado em dezembro de 2001 – apenas três meses após os atentados de 11 de setembro – tornou necessário que os redatores do *Responsibility to Protect* destacassem que as ações contra o terrorismo eram conceitualmente distintas das ações previstas na Responsabilidade de Proteger. O impacto da guerra ao terror lançada em outubro de 2001 na intervenção no Afeganistão fez com que muitos Estados não quisessem debater assuntos relacionados à intervenção militar e a se comprometerem com a Responsabilidade de Proteger (Banda, 2007, p. 10).

Por fim, feitas as considerações anteriores, devemos destacar que a inclusão do papel e da atuação das Nações Unidas em nossa discussão sobre as intervenções (incluindo a Responsabilidade de Proteger) se dá pelo fato de que, segundo Finnemore, instituições internacionais como a ONU têm a capacidade de constituir e modificar as práticas de intervenção humanitária contemporâneas, transformando as concepções dos atores a respeito da soberania e a respeito de em quais condições a soberania deve dar lugar a considerações humanitárias (Finnemore, 2003, p. 144). Apesar de reconhecermos que instituições como a ONU foram criadas pelos Estados, essas instituições têm se mostrado cada vez mais influentes na definição de quais os propósitos legítimos que os Estados devem buscar, incluindo em quais circunstâncias o uso da força é legítimo (como demonstrado pelas próprias considerações feitas no relatório da ICISS). Organizações internacionais têm influência em determinar se haverá uma intervenção, quem a realizará, como está será conduzida e o que será feito durante a intervenção. As regras e os propósitos sociais presentes nessas organizações têm a capacidade de constituir os objetivos e as regras presentes nas intervenções (Finnemore, 2003, p.148-149).

A nossa análise das resoluções aprovadas pelo Conselho a partir do início dos anos 1990, incluindo o reconhecimento da importância da incorporação da proteção de civis nos mandatos das operações de paz, demonstra a capacidade da ONU em agir, conforme identificado acima pela autora. Além das resoluções, a criação pelo Secretário-Geral de cargos voltados para a prevenção do genocídio e a promoção da Responsabilidade de Proteger demonstra a importância da atuação

da organização na promoção de considerações humanitárias. No caso específico da Responsabilidade de Proteger, apesar da resistência de alguns Estados-membros, podemos perceber pelos acontecimentos descritos que o conceito vem ganhando cada vez mais espaço dentro da organização.

### **3.4**

#### **Intervenção e o contexto regional da América Latina**

##### **3.4.1**

##### **O contexto normativo regional**

Considerando a discussão conceitual anterior relacionada ao conceito de intervenções (incluindo as operações de paz e o conceito de Responsabilidade de Proteger), a presente seção irá abordar como esses conceitos são tratados no contexto normativo regional da América Latina. Essa discussão sobre o contexto normativo regional latino-americano é importante, pois o Brasil (que é o nosso objeto de análise) se situa na região e compartilha da grande maioria das concepções regionais sobre intervenção que serão apresentadas a seguir. Nesse sentido, um entendimento sobre o posicionamento brasileiro e sobre como a participação brasileira na MINUSTAH foi possível não pode deixar de incorporar uma discussão sobre a dimensão normativa regional. Nosso argumento é de que o contexto normativo regional produz certos entendimentos a respeito de não intervenção, soberania, direitos humanos e democracia, compartilhados pelos Estados da região e que são refletidos nas organizações internacionais regionais.

Analistas como Andrew Hurrell identificam na América do Sul a existência de uma experiência histórica e cultural comum, baseada em padrões de formação estatal e interação internacional, o que levou ao desenvolvimento de uma cultura diplomática regional entre os Estados, que estão vinculados a uma série de regras e instituições comuns. Segundo o autor, as normas mais importantes na região são aquelas de uma sociedade internacional pluralista clássica, isto é, incluem igualdade soberana, princípio estrito de não intervenção, territorialidade e utilização do *uti possidetis* para demarcação de fronteiras. Para o autor, os Estados latino-americanos estiveram na vanguarda da transplantação da sociedade internacional europeia para outras partes do mundo, enfatizando a

igualdade soberana e as restrições ao uso da força. Tanto a proximidade quanto o medo em relação ao expansionismo dos Estados Unidos levaram esses países a buscarem proteção nesses princípios (Hurrel, 2004, p. 2-3). Podemos observar que fatores geográficos como o isolacionismo em relação a outros continentes, fizeram com que a região desenvolvesse dinâmicas próprias. A interação entre os Estados Unidos e a América Latina levou à formação de um subsistema regional reconhecido tanto pelos países da região quanto por atores externos à mesma (Santa Cruz, 2005, p. 34).

Para percebermos as particularidades do contexto normativo regional devemos nos ater também a algumas práticas comuns à região como, por exemplo, a realização de conferências entre os Estados. No século XIX, a realização da conferência dos Estados americanos em Washington, em 1889, foi considerada como marco da formação do sistema interamericano. A partir desta data, as conferências hemisféricas se tornaram uma prática recorrente, constituídas como fóruns em que questões regionais eram discutidas. Não podemos deixar de ressaltar que o sistema interamericano possuía no século XIX (e possui até hoje) um desequilíbrio, devido à preponderância dos Estados Unidos em relação aos outros Estados-americanos, o que levou a episódios de interferência direta, como a Emenda Platt em Cuba de 1880 até 1933 (Santa Cruz, 2005, p. 35).

Alguns juristas têm destacado ainda a influência das conferências pan-americanas e latino-americanas para o direito internacional na região<sup>102</sup>. Segundo Lorca, apesar dessas conferências não gerarem tratados formais, elas tiveram um impacto na formulação de normas internacionais, pois revelaram os problemas específicos enfrentados pelos países da região e a forma mais adequada por esses países para lidar com esses problemas. Ainda de acordo com o autor, essas conferências influenciaram de maneira direta na formulação dos princípios de uma consciência americana, e suas resoluções acabaram por se tornar regras de direito internacional (Lorca, 2006, p. 302 apud Alvarez, 1909<sup>103</sup>). A importância do direito internacional na região, incluindo as noções de soberania e de não

---

<sup>102</sup> Para uma análise da influência do período colonial na formação de um direito internacional latino-americano, ver: Obregón, Liliana. “Between civilization and barbarism: creole interventions in international Law”. *Third World Quarterly*, v. 27, n. 5, 2006, p. 815-832.

<sup>103</sup> Alvarez, Alejandro. “Latin America and International Law”. *American Journal of International Law*, v. 269, 1909.

intervenção, foi um elemento fundamental, por exemplo, no próprio contexto de independência dos Estados latino-americanos:

The nineteenth-century project of consolidating independence in the new Latin American states had law and legal scholarship at its center, for the endeavor not only, involved establishing the right institutions for the young independent nations, but also symbolized broader allegiances with the liberal ideals of progress and civilization generated by the independence movement. International law proved critical in providing Latin American politicians with a discourse to bolster the claim to sovereign autonomy for the new nations, and the attainment of international legal autonomy emerged as a prized benchmark for civilization (Lorca, 2006, p. 300).

Em uma contribuição similar a Hurrel, Jorge Dominguez identifica na América Latina a formação de duas regras para regular a relação entre os Estados da região. Primeiro o *uti possidetis*, em que as fronteiras administrativas existentes foram convertidas em fronteiras internacionais, em respeito à integridade territorial, mas mesmo assim permitindo que pequenos pedaços de território fossem remanejados entre os Estados por consentimento, constituindo uma regra que, segundo Dominguez, em dois séculos de história, só foi violada seis vezes (na Guerra do Chaco por exemplo). A segunda regra, na qual concentraremos nossa análise, diz respeito à defesa da soberania e à não intervenção nos assuntos domésticos dos Estados, desenvolvida no final do século XIX (Dominguez, 2007, p. 92).

A defesa da não intervenção foi articulada pelo ministro das Relações Exteriores da Argentina, Luis Drago, em 1902, na ocasião da crise da dívida venezuelana com Reino Unido, Alemanha e Itália em 1902 (Cabranes, 1967, p. 1158). A doutrina previa que a dívida pública de um país latino-americano não poderia ser um motivo para ocasionar uma intervenção armada ou até mesmo a ocupação do território, com o objetivo de se opor à posição dos Estados Unidos e dos países europeus que defendiam o direito de intervenção a fim de cobrar dívidas dos Estados latino-americanos. Essa defesa da não intervenção em relação à cobrança de dívidas foi cristalizada na Doutrina Drago, apresentada na Terceira Conferência Interamericana em 1906 no Rio de Janeiro.

Em resposta às iniciativas latino-americanas de restringir as intervenções por cobranças de dívida, os Estados Unidos lançaram o Corolário Roosevelt à

Doutrina Monroe, apresentado em 6 de dezembro de 1904. O corolário previa que:

A má conduta crônica, ou a impotência que redunde num afrouxamento geral dos laços da sociedade civilizada podem, tanto na América como alhures, requerer ao cabo a intervenção de alguma nação civilizada; e, no Hemisfério Ocidental, a fidelidade dos Estados Unidos à Doutrina Monroe pode forçá-los, ainda que com relutância, em casos flagrantes dessa má conduta ou impotência, ao exercício de uma função policial internacional (Aleixo, 1987, p. 510).

Jorge Heine também chama atenção em sua análise para a América Latina como uma importante região na regulação da ordem internacional, se constituindo como fonte de uma série de normas relacionadas ao direito de asilo, direito do mar e resolução pacífica de controvérsias (Heine, 2006, p. 481). Ao analisar as práticas estatais dos países da região, o autor afirma que elas têm se caracterizado por uma defesa dos princípios de direito internacional e pelo respeito aos procedimentos existentes nos organismos internacionais, partindo de um pressuposto que esses elementos constituem-se como a melhor defesa dos “fracos” no mundo dos “fortes” (Heine, 2006, p 485).

Heine identifica a América Latina como uma região que tem sido a que menos demonstrou interesse no tema da intervenção humanitária, apesar da contribuição para iniciativas relacionadas ao direito internacional (Heine, 2005, p. 231).

Segundo Cançado Trindade, a inclusão do artigo 51 na Carta da ONU foi uma conquista dos países latino-americanos durante a conferência de São Francisco. No caso específico do Brasil, o autor destaca que na conferência de São Francisco o país decidiu atenção especial ao tema da não intervenção, destacando que o país apresentou uma emenda ressaltando a presença do princípio em vários tratados americanos, como as Convenções de Montevideu, o Protocolo de Buenos Aires e a Declaração de Lima (Cançado Trindade, 1981).

De acordo com o autor, o princípio de não intervenção apareceu primeiro na VI Conferência de Havana de 1928, depois na Conferência de Montevideu de 1933, na de Buenos Aires em 1936 e, por fim, se institucionalizando no artigo 15 da Carta da OEA (ou artigo 18 após as reformas de Buenos Aires em 1967). Durante a Conferência de Montevideu, em 1933, os Estados americanos manifestaram repúdio ao Corolário Roosevelt, afirmando, por meio da Convenção

dos Direitos e Deveres dos Estados em seu artigo 8, que nenhum Estado tinha o direito de intervir nos assuntos internos de outro Estado (Legler, 2004, p. 7). A convenção marcou a primeira vez em que os Estados Unidos aceitaram a doutrina de não intervenção nas Américas e, no mesmo momento, já advendo o início da Política de Boa Vizinhança, o país encerrou a sua ocupação armada em Haiti, República Dominicana e Cuba (Cabranes, 1967, p. 1153).

A Política de Boa Vizinha, ocasião em que os EUA procuraram estreitar os laços com os países latino-americanos já antevendo a eclosão da Segunda Guerra Mundial, terá um impacto na forma como os EUA encararam o princípio da não intervenção na América Latina. A política apresentada pelo governo de Franklin Roosevelt reconheceu que a melhor forma de se assegurar a unidade hemisférica seria promover a solidariedade hemisférica entre os Estados americanos com objetivo de resistir a uma intervenção de uma potência extra-regional. Este reconhecimento levou à aceitação dos Estados Unidos da doutrina de não intervenção absoluta que estava, segundo Cabranes, diretamente relacionada ao mecanismo de consulta mútua sobre assuntos relacionados à paz no continente. De acordo com o autor, esse mecanismo seria uma forma de multilateralizar a ideia da Doutrina Monroe. O sistema acabou por satisfazer tanto os latino-americanos, porque incorporava a não intervenção absoluta, quanto os Estados Unidos, porque incorporava a ideia de segurança hemisférica (Cabranes, 1967, p. 1155). A institucionalização da cooperação entre os países da região, como exemplificado pelo posterior estabelecimento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR – Tratado do Rio)<sup>104</sup> de 1948, foi uma forma dos Estados latino-americanos conterem a hegemonia americana (Santa Cruz, 2005, p. 39).

A postura dos Estados Unidos em aceitar a doutrina de não intervenção foi novamente confirmada na Conferência Inter-Americana de Manutenção da Paz (*Inter-American Conference for the Maintenance of Peace*) realizada em 1936 em Buenos Aires. Na conferência, os EUA aceitaram o Protocolo Adicional sobre Não Intervenção, que afirmava ser inadmissível qualquer tipo de intervenção por parte dos Estados contratantes, seja direta ou indiretamente e, por qualquer

---

<sup>104</sup> Para o texto integral do tratado, ver: <http://www2.mre.gov.br/dai/tiar.htm>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

motivo, nos assuntos internos e externos das outras partes. Na mesma conferência, foi aprovada a Declaração de Princípios da Solidariedade e Cooperação Inter-Americana que reiterou os princípios da Doutrina Drago.

A Declaração de Princípios Americanos lançada na 8ª Conferência dos Estados Americanos realizada em Lima em 1938 reafirmou o princípio de que a intervenção por parte de qualquer Estado nos assuntos externos e internos de outros Estados era inadmissível (Cabranes, 1967, p. 1154). Um exemplo da valorização do princípio da não intervenção na região foi apresentado durante a 15ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) realizada em 1974, em que o então ministro das relações exteriores brasileiro, Azeredo da Silveira, afirmou que “para o Brasil, o princípio da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados é a pedra de toque do bom relacionamento internacional. Ele é mais fundamental, ainda, nas relações entre os países do continente” (Cançado Trindade, 1981, p.153).

Alguns analistas procuram ainda chamar atenção para o fato de que a própria valorização do princípio da soberania na região tem sido um obstáculo aos processos de integração regional entre os países latino-americanos, principalmente no desenvolvimento de instituições supranacionais que contemplem delegação de soberania, já que essa delegação é muitas vezes considerada como uma perda (Birle, 2008, p. 147).

Contudo, devemos considerar que a região também é influenciada pelas mudanças normativas referentes à intervenção. Em uma análise sobre o princípio de não intervenção na América Latina, Mônica Serrano identifica que os países da região têm adotado posições mais flexíveis em relação ao princípio. Segundo a autora, uma série de acontecimentos promoveu essa flexibilização do princípio entre os países da região, como os processos de redemocratização dos países, a pacificação da América Central e a integração das economias ao mercado global, que levaram a uma nova visão sobre a soberania (Serrano, 2000, p. 224). Analisando a posição dos países do Cone Sul a respeito da ação da OTAN em Kosovo, em 1999, a autora mostra que apesar de Brasil, Argentina e Chile terem expressado preocupação com a falta de autorização por parte do Conselho de Segurança, esses países, ao não rejeitarem por completo (como fez o México) a

ação da OTAN, expressaram uma percepção que busca conciliar soberania com respeito aos direitos humanos (Serrano, 2000, p. 235).

Compartilhando a percepção de Serrano (2000), podemos afirmar que apesar de as normas regionais existentes na América Latina favorecem a defesa da soberania e a adoção de posturas contrárias ao intervencionismo, podemos observar alguns exemplos de mudança de orientação na política externa dos países da região em prol, por exemplo, do fortalecimento dos direitos humanos em detrimento da não intervenção. Um desses exemplos pode ser identificado na política externa mexicana durante a presidência de Vicente Fox do Partido de Ação Nacional (2000-2006). Apesar de o México ser um dos maiores defensores da soberania e da não intervenção<sup>105</sup>, quando eleito, Fox anunciou que uma das principais bandeiras da política externa mexicana durante a sua administração seria a promoção dos direitos humanos tanto interna quanto internacionalmente.

A postura mexicana foi refletida em um discurso de Fox, convidando observadores das Nações Unidas para monitorarem a situação dos direitos humanos no país, e na criação de um setor de direitos humanos na chancelaria mexicana. Devido a essa postura, o México foi eleito membro do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2006, no qual o representante mexicano serviu como primeiro presidente do órgão. Em um discurso perante o Conselho, Fox defendeu que os direitos humanos são absolutos e universais e devem ter precedência sobre a soberania nacional (Santa Cruz, 2009, p. 248-249).

Devemos nos deter ainda no caso do México, pelos subsídios que ele nos oferece para entendermos alguns aspectos da postura adotada por alguns Estados latino-americanos. Uma pergunta que tem ocupado o pensamento de alguns analistas é sobre quais condições levaram a uma mudança de posição do México, de um defensor do não intervencionismo para um defensor da Responsabilidade de Proteger, inclusive fazendo parte do Grupo de Amigos da Responsabilidade de Proteger (Serrano & Viscarra, 2010). Para os autores, a mudança de postura do México se deu principalmente pelo processo de redemocratização no país. Segundo os autores, quando ocupou um assento não permanente no Conselho de Segurança da ONU em 2009, o representante mexicano no órgão fez referências a

---

<sup>105</sup> Essa postura reflete o histórico mexicano de intervenções por potências estrangeiras e a perda de território por meio de guerras e também a decisão do país em não participar de operações de paz da ONU.

situações no Oriente Médio e no Sri Lanka como casos de Responsabilidade de Proteger e apoiou a inclusão do princípio na resolução 1984 sobre proteção de civis (Serrano & Viscarra, 2010, p. 25-26).

Apesar de demonstrarem o endosso mexicano ao princípio da Responsabilidade de Proteger, os autores demonstram que o país tem manifestado também a sua preocupação de que a Responsabilidade de Proteger possa ser utilizada para outros fins além dos previstos: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, justificando ações unilaterais:

This country's view (...) is the clear evidence that transition to democracy made Mexico shift its position towards the norm, but that it has embraced it with nuances formed by its own foreign policy experience. Yet, the latter also made it a proactive act in including other measures (Serrano & Viscarra, 2010, p. 31).

Uma manifestação da importância crescente de questões humanitárias na América Latina foi a realização de um fórum regional sobre prevenção de genocídio<sup>106</sup>, organizado conjuntamente pelos governos suíço e argentino e realizado em Buenos Aires entre os dias 10 e 12 de dezembro de 2008. O fórum contou com a presença de acadêmicos, ativistas e autoridades, como o Sr. Francis Deng, atual Representante Especial do SG para a Prevenção do Genocídio<sup>107</sup>, Edward Luck, Conselheiro Especial do SG para a Responsabilidade de Proteger, e o argentino Juan Mendez, ex-Conselheiro Especial do SG para a Prevenção do Genocídio.

Ao estudar a posição do Terceiro Mundo em relação às intervenções humanitárias, Ayoob afirma que a posição da América Latina se aproxima da posição da maioria dos países asiáticos<sup>108</sup>, que rejeitam as intervenções humanitárias. No entanto, conforme segue o autor, a posição dos países latino-americanos pode ser mais flexível em relação às intervenções, por estes estarem

<sup>106</sup> Para a programação completa do fórum, ver: <http://www.un.int/argentina/Programme-foroGenocidio.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>107</sup> Inicialmente o posto de Representante Especial intitulava-se Conselheiro Especial do SG para a Prevenção do Genocídio, mas o mesmo foi elevado em importância e alçado ao nível de *Under-Secretary-General* pelo Secretário Geral Ban Ki Moon.

<sup>108</sup> É importante destacar que Ayoob reconhece que não há uma posição uniforme dos países do chamado Terceiro Mundo em relação às intervenções humanitárias. Segundo o autor, na Ásia estariam os principais críticos (países como a China por exemplo). Já alguns países subsaarianos seriam favoráveis a esse tipo de intervenção, como forma de ajuda da comunidade internacional. Os países latino-americanos estariam em uma posição intermediária, porém mais próxima da postura asiática.

mais suscetíveis às pressões americanas, devido à proximidade com os Estados Unidos. Contudo, a proximidade em relação aos EUA também produz o efeito contrário em relação à aceitação de normas, já que, como nos lembra Ayoob, são justamente as pressões americanas e o histórico de intervencionismo do país na América Latina<sup>109</sup> que levam às suspeitas latino-americanas em relação a argumentos que legitimam intervenções humanitárias (Ayoob, 2004, p. 114).

Amitav Acharya também percebe a importância do papel dos Estados Unidos no desenvolvimento de uma norma regional de não intervenção nas Américas. De acordo com o autor:

The Latin American construction of the non-intervention norm reflected the political aspirations of settler societies whose intellectual underpinnings had considerable association with Western political traditions and legal ideas. It was part of a regional bargaining exercise in which Latin American countries, through the Inter-American system, negotiated US acceptance of non-intervention in exchange for their acceptance of US security role in the region (Acharya, 2009, p. 73).

Podemos ainda abordar a relação entre a região e as normas de intervenção, utilizando a contribuição de Paul Williams a respeito da internalização das normas de não indiferença nos países membros da União Africana. Segundo Williams, apesar da ONU e da União Africana terem internalizado as normas referentes à Responsabilidade de Proteger e a condenação a golpes de Estado, ambas as normas têm sido internalizadas de maneira diferente pelos Estados africanos, o que também ocorre na América Latina, onde alguns Estados têm se mostrado mais favoráveis a um maior intervencionismo, sendo favoráveis, por exemplo, à Responsabilidade de Proteger (como será visto na subseção seguinte), e outros têm adotado uma postura crítica em relação ao intervencionismo, mantendo uma posição soberanista. Williams identifica que, no estágio atual, a União Africana está passando por um processo definido por Amitav Acharya como “*norm localization*” (Williams, 2009, p. 4). Esse estágio é definido por Acharya como:

---

<sup>109</sup> Entre alguns episódios de intervenção americana na América Latina e Caribe, podemos citar as intervenções no Haiti (1915-1934), Cuba (1917-1933, 1962), Guatemala (1954), República Dominicana (1965-1966), Granada (1983-1984) e Panamá (1989).

The process of contestation between emerging transnational norms and pre-existing regional normative and social orders, wherein, local agents reconstruct foreign norms to ensure the norms fit the agents' cognitive priors and identities (Acharya, 2004, p. 241, 239).

As contribuições de Williams e de Acharya fornecem subsídios para analisarmos o caso dos Estados latino-americanos. Podemos identificar que esses Estados passam no momento atual pela mesma experiência que os Estados africanos.

A cultura de segurança<sup>110</sup> da região é baseada em normas relacionadas à resolução pacífica de controvérsias e ao respeito à não intervenção. Ao mesmo tempo, os Estados da região têm de se confrontar com a responsabilidade de proteger, e com o crescente aumento da autorização do uso da força em operações de paz. Da mesma forma como os Estados africanos, a internalização dessas normas na região é variada, como ilustrado pelos posicionamentos diversos em relação ao conceito, de forma que podemos identificar que alguns Estados na região têm agido como promotores da Responsabilidade de Proteger, principalmente países como Argentina, Chile, Guatemala, Costa Rica e México.

Ainda dentro da nossa discussão sobre o contexto normativo, cabe destacar como esse contexto se reflete no envolvimento dos países da América Latina e Caribe em operações de paz da ONU:

**Tabela 1. Contribuição latino-americana em missões de paz da ONU**

País	Participação com tropas	Participação com policiais	Participação com <i>experts on mission</i>	Total de contribuições (tropas, policiais e <i>experts on mission</i> )	Posição no ranking total de contribuintes com operações de paz (total 115 países contribuintes membros da ONU)
<b>Argentina</b>	262 (UNFICYP)	17 (MINUSTAH)	5 (UNTSO)	861	27°

<sup>110</sup> O conceito de cultura de segurança é um conceito utilizado por Paul Williams. Segundo o autor: "Security cultures are patterns of thought and argumentation that establish pervasive and durable security preferences by formulating concepts of the role, legitimacy and efficacy of particular approaches to protecting values. Though a process of socialization, security cultures help establish the core assumptions, beliefs and values of decision-makers about how security challenges can and should be dealt with" (Williams, 2007, p. 4).

	559 (MINUSTAH)	6 (UNOCI) 9 (UNMIL)	3 (MINURSO)		
<b>Bolivia</b>	208 (MINUSTAH)  200 (MONUC)  1 (UNAMID)  1 (UNMIL)	0	3 (UNOCI)  15 (UNMIS)  2 (UNMIL)  1 (UNAMA)  10 (MONUC)	441	37°
<b>Brasil</b>	1280 (MINUSTAH)  1 (UNFICYP)  2 (UNMIL)  3 (UNOCI)  2 (UNMIS)	4 (MINUSTAH)  6 (UNMIT)	3 (MINURCAT)  10 (MINURSO)  3 (UNOCI)  4 (UNMIT)  20 (UNMIS)  6 (UNMIN)	1344	19°
<b>Chile</b>	500 (MINUSTAH)  15 (UNFICYP)	3 (MINUSTAH)	5 (UNTSO)  2 (UNMOGIP)	525	32°
<b>Colômbia</b>	0	26 (MINUSTAH)	0	26	90°
<b>El Salvador</b>	52 (UNIFIL)	6 (UNMIL)  4 (UNMIS)  13 (UNMIT)  3 (MINURSO)  13 (MINUSTAH)  3 (UNAMID)  5 (UNFICYP)	6 (MINURSO)  2 (UNMIL)  4 (UNMIS)  3 (UNOCI)	114	62°
<b>Equador</b>	67 (MINUSTAH)	0	10 (UNMIS)	82	69°

	1 (UNMIL)		2 (UNOCI)		
<b>Guatemala</b>	116 (MINUSTAH)  150 (MONUC)  3 (UNIFIL)  1 (UNMIS)	0	5 (UNOCI)  1 (UNMIS)  5 (MONUC)  2 (UNAMID)	284	45°
<b>Granada</b>	0	1 (MINUSTAH)	0	1	111°
<b>Honduras</b>	0	0	12 (MINURSO)	12	97°
<b>Jamaica</b>	0	9 (MINUSTAH)  7 (UNAMID)  1 (UNMIL)  9 (UNMIS)  3 (UNMIT)	0	29	88°
<b>Paraguai</b>	31 (MINUSTAH)  14 (UNFICYP)  2 (UNOCI)  1(UNMIL)	0	5 (MINURSO)  17 (MONUC)  1 (UNAMA)  8 (UNOCI)  6 (UNMI)  9 (UNMIS)  2 (UNMIL)	96	65°
<b>Peru</b>	209 (MINUSTAH)  2 (UNFCIYP)  2 (UNMIL)	0	7(MONUC)  2 (UNMIL)  3 (UNOCI)  13 (UNMIS)	238	49°

<b>Uruguai</b>	1130 (MINUSTAH)	3 (UNOCI)	2 (UNOCI)	2513	10°
	1310 (MONUC)	3 (UNMIT) 2 (UNMIS) 3 (UNMIL) 6 (MINUSTAH)	2 (UNMOGIP) 2 (UNMIN) 1 (UNAMA) 3 (MINURSO) 46 (MONUC)		

Fonte: Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), dados atualizados até 31 de dezembro de 2009.

Obs: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, República Dominicana, Costa Rica, Cuba, Guiana, México, Nicarágua, Panamá, Haiti, Santa Lúcia, São Cristovão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad & Tobago, Venezuela não contribuem para as operações de paz.

Podemos observar que os países latino-americanos apresentam participações diferentes em operações de paz: enquanto podemos verificar o envolvimento de alguns Estados em missões robustas de *peace enforcement* – como ilustrado pelo envolvimento de Bolívia, Uruguai, Peru, Guatemala no Congo (MONUC) e no próprio envolvimento desses países, juntamente com Argentina, Brasil e Chile, no Haiti (MINUSTAH) –, México<sup>111</sup>, Cuba e Venezuela não participam de missões de paz<sup>112</sup>, pois as identificam com o intervencionismo. Notamos que a participação dos países da região é variada, incluindo o Uruguai como 10° maior contribuinte para missões de paz, e Granada, 111° contribuinte de um total de 115 países contribuintes para missões de paz (entre os 192 Estados-membros da ONU). Um padrão de atuação variada também se reflete no envolvimento dos países da região no Conselho de Segurança da ONU:

<sup>111</sup> No caso do posicionamento mexicano em relação a operações de paz, Serrano e Viscarra argumentam que existe hoje uma divisão entre setores que apoiam o envolvimento do país em missões de paz e aqueles que argumentam a favor da manutenção de um estado de não participação. O envolvimento é apoiado por alguns setores dentro do Ministério das Relações Exteriores, mas não por outros. No caso das Forças Armadas, podemos observar uma divisão semelhante, já que a Marinha apoia o envolvimento em operações de paz, mas o Exército não (Serrano & Viscarra, 2010).

<sup>112</sup> Cabe destacar que apesar de Cuba e Venezuela não participarem de operações de paz, ambos os países estão envolvidos no caso do Haiti, em projetos de cooperação e assistência: Cuba, pelo envio de médicos, e Venezuela, no fornecimento de combustível e projeto de recuperação de infraestrutura em Porto Príncipe, pré-terremoto de fevereiro de 2010.

**Tabela 2. Participação latino-americana no Conselho de Segurança**

<b>País</b>	<b>Anos no Conselho de Segurança</b>	<b>Número de mandatos como membro não-permanente</b>
<b>Argentina</b>	1948 – 1949, 1959 – 1960, 1966 – 1967, 1971 – 1972, 1987 – 1988, 1994 – 1995, 1999 – 2000, 2005 – 2006	8
<b>Bolívia</b>	1964 – 1965, 1978 – 1979	2
<b>Brasil</b>	1946 – 1947, 1951 – 1952, 1954 – 1955, 1963 – 1964, 1967 – 1968, 1988 – 1989, 1993 – 1994, 1998 – 1999, 2004 – 2005, 2010 – 2011	10
<b>Chile</b>	1952 – 1953, 1961 – 1962, 1996 – 1997, 2003 – 2004	4
<b>Colômbia</b>	1947 – 1948, 1953 – 1954, 1957 – 1958, 1969 – 1970, 1989 – 1990, 2001 – 2002	6
<b>Costa Rica</b>	1974 – 1975, 1997 – 1998, 2008 – 2009	3
<b>Cuba</b>	1949 – 1950, 1956 – 1957, 1990 – 1991	3
<b>Equador</b>	1950 – 1951, 1960 – 1961, 1991 – 1992	3
<b>Guiana</b>	1975 – 1976, 1982 – 1983	2
<b>Honduras</b>	1995 – 1996	1
<b>México</b>	1946, 1980 – 1981, 2002 – 2003, 2009 – 2010	4
<b>Nicarágua</b>	1970 – 1971, 1983 – 1984	2
<b>Panamá</b>	1958 – 1959, 1972 – 1973, 1976 – 1977, 1981 – 1982, 2007 – 2008	5
<b>Paraguai</b>	1968 – 1969	1
<b>Peru</b>	1955 – 1956, 1973 – 1974, 1984 – 1985, 2006 – 2007	4
<b>Trinidad e Tobago</b>	1985 – 1986	1
<b>Uruguai</b>	1965 – 1966	1
<b>Venezuela</b>	1962 – 1963, 1977 – 1978, 1986 – 1987, 1992 – 1993	4

Fonte: Organização das Nações Unidas, [http://www.un.org/sc/list\\_eng5.asp](http://www.un.org/sc/list_eng5.asp), dados atualizados em 29 de janeiro de 2010.

Obs: Entre os países do GRULAC: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Santa Lúcia, São Cristovão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname nunca foram eleitos como membros não permanentes do Conselho de Segurança.

Podemos perceber pela tabela acima, que a participação do GRULAC no período pós-Guerra Fria tem sido dominada por um número restrito de países: Brasil (4 mandatos), Argentina (3 mandatos), Colômbia (2 mandatos), Chile (2 mandatos), Costa Rica (2 mandatos), México (2 mandatos), Equador (1 mandato), Honduras (1 mandato), Cuba (1 mandato) Panamá (1 mandato), Peru (1 mandato), Venezuela (1 mandato).

### 3.4.1.1

#### As normas regionais e a Organização dos Estados Americanos

Para uma efetiva análise do contexto normativo regional nas Américas, um elemento a qual devemos direcionar nossa atenção é de como esse contexto é refletido, incorporado e influenciado pelos organismos internacionais criados na região, principalmente a Organização dos Estados Americanos (OEA). A Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>113</sup> foi criada em 1948 durante a Nona Conferência Interamericana realizada em Bogotá por meio da assinatura da Carta da OEA<sup>114</sup> (que entrou em vigor em dezembro de 1951). Esforços de cooperação entre os países das Américas remontam à Primeira Conferência Interamericana realizada entre outubro de 1899 e abril de 1890, que estabeleceu a União Internacional das Repúblicas Americanas. Segundo Ferguson, a criação da OEA representa a institucionalização de todos os princípios valorizados pelos Estados americanos, sendo a Carta da organização o documento que representa o máximo de aceitação por parte dos Estados americanos, constituindo-se como a afirmação de suas subjetividades compartilhadas (Ferguson, 1970, p. 629, 637).

Segundo Dominguez, o artigo 1<sup>115</sup> da Carta da OEA<sup>116</sup> pede aos Estados que respeitem à soberania, e o artigo 18 afirma a importância da não intervenção, rejeitando qualquer tipo de direito de intervenção, tanto em assuntos internos e externos quanto uma intervenção militar ou de outra natureza. Contudo, segundo o autor, é importante ressaltar que a própria OEA passou a admitir uma exceção a esse princípio quando adotou medidas em prol da democracia, incluindo a interferência em casos em que a democracia constitucional estivesse ameaçada (Dominguez, 2007, p. 92).

Convém, portanto, analisar como a norma da promoção e proteção da democracia representativa ganhou espaço dentro do contexto normativo de não intervenção presente na região e insitucionalizado na OEA. A evolução da preocupação da OEA com a proteção da democracia pode ser entendida levando

<sup>113</sup> Ver: <http://www.oas.org/pt/default.asp>. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

<sup>114</sup> A Carta da OEA foi modificada por meio de Protocolos de Reforma, em quatro ocasiões: Buenos Aires, 1967; Cartagena das Índias, 1985; Washington, 1992 e Manágua, 1993.

<sup>115</sup> “A Organização dos Estados Americanos não tem mais faculdades que aquelas expressamente conferidas por esta Carta, nenhuma de cujas disposições a autoriza a intervir em assuntos da jurisdição interna dos Estados membros”. Ver: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>. Acesso em 28 de janeiro de 2010.

<sup>116</sup> Ver: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>. Acesso em 28 de janeiro de 2010.

em consideração os seguintes eventos: no início dos anos 1980, o Protocolo de Cartagena introduziu na OEA a promoção e a consolidação da democracia, mas mantendo o respeito à não intervenção, e, em 1990, foi estabelecida uma Unidade para a Promoção da Democracia (Duarte Villa, 2006). Um terceiro marco importante foi alcançado na reunião da organização em Santiago do Chile em junho de 1991, quando os Estados membros da OEA estabeleceram a resolução 1080, que descrevia uma crise democrática como “*a sudden or irregular interruption of the democratic political institutional process*”, e previa como resposta uma reunião do Conselho Permanente da organização, a fim de decidir se deveria haver uma reunião dos ministros das relações exteriores dos Estados-membros ou da própria AG para analisar a crise dentro de um período de 10 dias após a ocorrência da crise, de forma que os ministros pudessem deliberar a respeito de medidas a serem tomadas. Com a resolução 1080, a organização “adquiriu um mecanismo para responder de maneira automática a uma interrupção ilegal do processo democrático em qualquer país da região” (Munoz, 1995, p. 17).

Seguindo o espírito da resolução 1080, por meio do Protocolo de Washington (1992) os Estados americanos reconheceram uma crise democrática como uma situação em que “*a democratically constituted government has been overthrown by force*” e estabeleceram que uma maioria de dois terços da Assembleia Geral da organização possa suspender um Estado-membro cujo governo tenha sido derrubado pela força (Cooper, 2004, p. 93).

Entre as “intervenções” da OEA para restaurar a democracia representativa, podemos citar a atuação da organização em Peru (1992, 2000), Guatemala (1993), República Dominicana (1994) e Paraguai (1996, 1999) (Legler, 2004, p. 1). As práticas de intervenção da OEA envolvem principalmente a atuação do Secretário-Geral da organização, que procura envolver-se em esforços de mediação por intermédio de seus bons ofícios, e também envia missões em prol da defesa da democracia para países da região em crise (*fact finding missions*) e apresenta declarações sobre as crises (Legler, 2004, p. 7).

Em 11 de setembro de 2001, a organização avançou nos seus esforços de promoção e proteção da democracia com a adoção da Carta Democrática<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Disponível em: [http://www.oas.org/charter/docs/resolution1\\_en\\_p4.htm](http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm). Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

durante sessão especial da Assembleia Geral da OEA em Lima (Peru). Os Estados membros concluíram e afirmaram na Carta Democrática que uma crise democrática envolvia “*a constitutional interruption of the democratic order or na unconstitutional alteration of the constitutional regime that seriously impairs the democratic order in a member state*”, e que a resposta da organização a uma situação desse tipo seria uma reunião do Conselho Permanente da organização, convocada por qualquer Estado-membro ou pelo próprio Secretário-Geral da organização a fim de decidir quais as medidas diplomáticas apropriadas. A Carta estabeleceu ainda que o Conselho Permanente da OEA poderia recomendar uma reunião da Assembleia Geral que poderia, por dois terços dos votos, suspender o Estado-membro em que a crise ocorresse (Boniface, 2004, p. 5).

A Carta Democrática reconhece em seu artigo 1º que os povos das Américas têm direito à democracia e que os governos dos países membros devem trabalhar pela promoção e defesa da mesma. O documento adota uma definição ampla de democracia, que inclui respeito aos direitos humanos, e referências a pobreza e desenvolvimento. Para Cooper, a Carta deve ser entendida como a institucionalização da vontade política dos Estados americanos em suspender os Estados-membros da organização em casos de alteração da ordem constitucional, excluindo, portanto, das atividades do sistema interamericano Estados não democráticos (Cooper, 2004, p. 95).

Comparativamente, a Carta Democrática supera algumas das fraquezas da resolução 1080, principalmente porque a resolução só se aplicava a casos de golpes de Estado, e o artigo 19 da Carta Democrática incorpora tanto casos de ruptura da ordem constitucional em decorrência de golpes de Estado quanto casos de alteração inconstitucional da ordem democrática, afirmando que os dois tipos de situações apresentam uma ameaça à democracia nas Américas. A Carta estabelece um limiar mais baixo para a atuação da organização do que o previsto na resolução, já que o reconhecimento de casos de alteração inconstitucional permite que a organização aja antes que os golpes de Estado ocorram de fato (Cooper, 2004, p. 107).

As diferentes correntes normativas observadas (defesa e promoção da democracia *versus* defesa da soberania e não intervencionismo) terão um reflexo também nos documentos que regulam as relações entre os Estados americanos e

as funções e atribuições da OEA. Observando a Carta da OEA, Seitenfus (2002, p. 12) identifica no documento uma contradição: ao mesmo tempo em que a organização reconhece a importância de que seus Estados-membros sigam a democracia representativa como forma de governo, expressas em: “*a solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa*” [artigo 3 (d)]; e “*seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região*” (preâmbulo da Carta); a Carta, no entanto, também apresenta algumas recomendações relacionadas à defesa da soberania e a não intervenção: “a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados e pelo cumprimento fiel das obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional” [artigo 3 (b)]; e “*todo Estado tem o direito de escolher sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o direito de não intervir nos assuntos internos de outros Estado*” [artigo 3 (e)]. Além de:

Nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória à personalidade do Estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem (artigo 19).

O território de um Estado é inviolável; não pode ser objeto de ocupação militar, nem de outras medidas de força tomadas por outro Estado, direta ou indiretamente, qualquer que seja o motivo, embora de maneira temporária. Não se reconhecerão as aquisições territoriais ou as vantagens especiais obtidas pela força ou por qualquer outro meio de coação (artigo 21).

O documento também apresenta restrições ao uso da força no relacionamento entre os Estados americanos, como previsto no artigo 22: “os Estados americanos se comprometem, em suas relações internacionais, a não recorrer ao uso da força, salvo em caso de legítima defesa, em conformidade com os tratados vigentes, ou em cumprimento dos mesmos tratados”.

Como podemos ver, a Carta apresenta um equilíbrio entre concepções tradicionais sobre soberania e também entendimentos sobre o que seriam “limites

da discrição estatal”, expressa no artigo 17<sup>118</sup>: “cada Estado tem o direito de desenvolver, livre e espontaneamente, a sua vida cultural, política e econômica. No seu livre desenvolvimento, o Estado respeitará os direitos da pessoa humana e os princípios da moral universal” (Muñoz, 1995, p. 30).

Podemos observar que apesar dos avanços normativos em termos do endosso ao respeito aos direitos humanos e a defesa de democracia representativa na região, a resistência de alguns Estados-membros a intervenções mais coercitivas e diretas, isto é, com ênfase no uso da força, fazem com que muitas vezes os princípios incorporados pela OEA não sejam colocados em prática, o que demonstra que uma determinada concepção de soberania ainda permanece como forte na região:

Sovereignty practices related to recognition and intervention have certainly changed but they have still not coalesced into a clear new meaning for sovereignty in the Americas. In the end, it often remains a real difficulty for the states of the Inter-American system to convert the noble democratic principles enshrined in the Inter-American Democratic Charter into collective action. The reluctance to use armed force, “by invitation only” intervention, the constraints on external validation, and the difficulty of addressing non-coup scenarios of authoritarian regression by incumbent leaders all suggest that sovereignty is very much alive in the region. The Americas have yet to move beyond sovereignty (Legler, 2004, p. 11).

No entanto, Muñoz adota uma posição diferente de Legler, argumentando que o direito à democracia se consolidou como um princípio importante no contexto normativo regional:

A crescente aceitação de um direito à democracia no direito internacional americano tem posto em dúvida a noção clássica de que a legitimidade política interna num determinado país é, essencialmente, um tema que corresponde à jurisdição exclusiva do Estado, e, portanto, está isenta, inclusive, de uma intervenção branda por parte das organizações internacionais ou da comunidade internacional em seu conjunto. A soberania tradicional tem sido desafiada, não somente pelo reconhecimento de que a comunidade internacional pode e deve insistir no direito a um governo democrático, como também por um aprofundamento da interdependência econômica global e das mudanças tecnológicas que estão moldando o mundo hoje (Muñoz, 1995, p. 17-18).

O considerável progresso alcançado no sistema interamericano com respeito à ação coletiva em apoio ao direito emergente à democracia tem posto em xeque as interpretações convencionais sobre o princípio de não intervenção. A evidência apresentada conduz à conclusão de que, pelo menos no hemisfério ocidental, o conceito de soberania tem evoluído desde a autoridade jurisdicional considerada

<sup>118</sup> Ver: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

como suprema, absoluta e ilimitada até uma autoridade igual a de qualquer outro Estado independente, mas limitada pelo direito internacional e fundada na vontade do povo do território pertinente. Em consequência, as ações de condenação ou pressão a um governo que chega ao poder por meios alheios ao da expressão livre da soberania popular não infringe o princípio da não intervenção, já que esse princípio deriva sua autoridade do direito internacionalmente reconhecido de que os povos devem decidir livremente o seu próprio destino, um direito que obviamente se infringe em sua essência quando o poder de governar é arrebatado violentamente. Assim sendo, a intervenção ilegal é aquela intervenção que transtorna a soberania de um povo, podendo ter sua origem tanto em fontes externas quanto internas (Muñoz, 1995, p. 30).

Esse reconhecimento leva o autor a afirmar que podemos observar a formação na região de uma doutrina em prol da defesa e da promoção da democracia:

Pode-se concluir, então, que existe uma arraigada doutrina sobre a democracia representativa no sistema interamericano que acompanhada por importantes precedentes de ação, apoiam a noção de que nas Américas se deveria defender a democracia coletivamente. Os passos avançados no hemisfério sobre o assunto nos últimos anos sublinham, por isso, o argumento central (...) de que se está consolidando um direito à democracia no direito internacional americano (Muñoz, 1995, p. 33).

No contexto normativo da América Latina, podemos ver como a codificação de uma norma de promoção da democracia em uma série de documentos – como a própria Carta da OEA, a resolução 1080 e a Carta Democrática – mostrou o potencial que a codificação de novos objetivos sociais (*new social purpose*) em tratados e resoluções tem em modificar as estruturas sociais e proporcionar mudança no comportamento dos Estados (Finnemore, 2003, p. 148). Dessa forma, mesmo em um contexto marcado pela valorização da soberania, a promoção da democracia foi possível.

### 3.4.1.2

#### **A não intervenção e os direitos humanos na América Latina**

No que diz respeito à relação entre direitos humanos e intervenção no continente americano, Cabranes faz referência à iniciativa malsucedida da Doutrina Rodriguez Larreta. De acordo com o autor, a doutrina foi proposta em novembro de 1945 pelo então ministro das relações exteriores do Uruguai, Rodriguez Larreta, que defendia a intervenção multilateral em prol dos direitos

humanos, prevendo ação coletiva dos Estados americanos contra Estados que violassem a solidariedade democrática e as liberdades fundamentais. Segundo Santa Cruz, Rodriguez Larreta foi um defensor da ideia de que o respeito ao princípio da não intervenção não protegia os Estados de violarem os direitos elementares dos indivíduos (Santa Cruz, 2005, p. 37). Para Cabranes, a proposta de Rodriguez Larreta estava voltada principalmente contra o governo de Juan Perón na Argentina. Na época, apenas os governos de Guatemala, Panamá e Venezuela apoiaram a proposta. De acordo com Cabranes, a proposta foi rejeitada porque os danos que poderiam advir ao se permitir uma intervenção foram considerados maiores do que os males contra os quais a intervenção deveria agir (J.C. Dreier, 1962 apud Cabranes, 1967, p. 1160). Para Cabranes, podemos citar uma segunda proposta, apresentada pela Guatemala, que não foi adotada pelos demais Estados americanos. A proposta, que foi rejeitada em uma conferência na Cidade do México em 1945, argumentava que os Estados americanos não deveriam reconhecer Estados antidemocráticos, contudo, a proposta foi rejeitada, segundo Cabranes, por ir de encontro ao princípio de não intervenção e, além disso, por ter sido considerado que democrático e não democrático eram critérios muito subjetivos (Cabranes, 1967, p. 1160).

Em 1948, na mesma conferência que criou a OEA, os Estados americanos aprovaram a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>119</sup>. Cabe destacar que o documento foi um marco importante por se tratar do primeiro tratado internacional sobre direitos humanos, já que foi aprovado seis meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O texto da declaração contempla 28 artigos sobre direitos dos indivíduos, entre eles: direito a vida, liberdade e segurança, justiça, nacionalidade, liberdade de expressão, igualdade perante a lei, liberdade religiosa, proteção contra prisão arbitrária, sufrágio e participação na vida política, asilo; e 10 artigos sobre os deveres dos indivíduos, entre eles: deveres perante a sociedade, pagamento de impostos, na relação entre pais e filhos e de obediência à lei.

---

<sup>119</sup> Ver: [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao_Americana.htm). Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>120</sup> é um órgão autônomo da OEA, criado em 1959, e faz parte do sistema interamericano de direitos humanos. Em 1965, a Comissão foi autorizada a examinar casos de violações de direitos humanos, de forma que a Comissão recebe e investiga pedidos individuais relacionados a denúncias de violações de direitos humanos, além de monitorar a situação dos direitos humanos nos Estados-membros com a publicação de relatórios e de visitas de inspeção. Além das funções anteriores, a Comissão divulga e promove a temática dos direitos humanos na região e pode levar casos à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No que diz respeito a esforços dentro da OEA, segundo Cabranes, um esforço importante em prol da questão dos direitos humanos ocorreu em 1959, quando a Venezuela apresentou queixa à organização de que o regime de Trujillo na República Dominicana estava tentando desestabilizar o governo da Venezuela. Essa queixa, de acordo com o autor, despertou na OEA a consciência de que violações de direitos humanos e repressão a liberdades democráticas em ordens internas poderiam ameaçar a paz entre os países das Américas e, dessa forma, deveria ser assunto de preocupação da organização. A queixa da Venezuela foi levada ao Comitê de Paz Interamericano (*Inter-American Peace Committee*) que, em junho de 1960, determinou que as violações de direitos humanos na República Dominicana estavam trazendo instabilidade ao Caribe e que a República Dominicana era culpada por atos de agressão e intervenção em relação à Venezuela. Em uma decisão sem precedentes, a OEA decidiu pela primeira vez impor sanções contra um Estado-membro, abrindo mão da doutrina de não intervenção (Cabranes, 1967, p. 1165). A primeira visita de inspeção realizada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ocorreu na República Dominicana em 1961.

Anteriormente, na reunião dos Estados-membros da organização realizada em Santiago em 1959, os Estados já haviam concluído que a paz nas Américas só poderia ser assegurada se o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como o exercício da democracia representativa, fossem garantidos na ordem interna dos Estados. Um avanço importante, fruto desta reunião, foi a decisão dos Estados-membros em pedir ao Conselho Interamericano

---

<sup>120</sup> Ver: <http://www.cidh.org/comissao.htm>. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

de Juristas que preparassem uma convenção regional sobre direitos humanos e também um instrumento referente à criação de uma corte regional sobre direitos humanos (Cabranes, 1967, p. 1165).

Em novembro de 1969 foi realizada em San José na Costa Rica a conferência interamericana de direitos humanos, na qual os representantes dos Estados redigiram a Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>121</sup>. O documento reconheceu dois órgãos competentes para tratar das questões de direitos humanos na região: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (já estabelecida em 1959) e uma Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>122</sup>, a ser criada. A convenção entrou em vigor somente em 1978, quando todos os instrumentos de ratificação necessários foram depositados pelos Estados-membros da OEA, de um total de 35 Estados-membros (incluindo Cuba<sup>123</sup>), apenas 25 são partes da Convenção<sup>124</sup>. Em maio de 1979, os Estados-membros partes da Convenção elegeram os representantes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com sede estabelecida em setembro de 1979 em San José. A Comissão e a Corte juntas formam o chamado Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

<sup>121</sup> A Convenção reconhece direitos importantes como o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, o direito à vida, direito à integridade pessoal, direito à liberdade pessoal e garantias judiciais, direito à proteção da honra e reconhecimento à dignidade, à liberdade religiosa e de consciência, à liberdade de pensamento e de expressão, e o direito de livre associação. Ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>. Para o estatuto da comissão, ver: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>. Para o regulamento, ver: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>. Acessos em 21 de fevereiro de 2010.

<sup>122</sup> Ver <http://www.corteidh.or.cr/>. Para o regulamento da Corte, ver: <http://www.corteidh.or.cr/regulamento.pdf> Acessos em 21 de fevereiro de 2010.

<sup>123</sup> Cuba permaneceu suspensa da OEA entre 1962 e 2009, mas o governo cubano ainda não requisitou readmissão na organização. Em 3 de junho de 2009, em reunião em San Pedro Sula em Honduras, pela 39ª sessão da AG da OEA os Estados-membros decidiram votar pelo fim da suspensão de Cuba: “Em 3 de junho de 2009, os Ministros de Relações Exteriores das Américas adaptaram a Resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), que determina que a Resolução de 1962, a qual excluiu o Governo de Cuba de sua participação no sistema interamericano, cessa seu efeito na Organização dos Estados Americanos (OEA). A resolução de 2009 declara que a participação da República de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado na solicitação do Governo de Cuba, e de acordo com as práticas, propósitos e princípios da OEA”. Ver: [http://www.oas.org/pt/sobre/estados\\_membros.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp). Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

No início de julho de 2009, pela invocação do artigo 21 da Carta Democrática Interamericana, os Estados-membros da OEA decidiram suspender Honduras da organização após a deposição do presidente Manuel Zelaya em 28 de junho.

<sup>124</sup> Em maio de 1998, Trinidad e Tobago denunciou a Convenção. Trinidad e Tobago se retirou da Corte Interamericana de Direitos Humanos para poder manter o uso da pena de morte na legislação do país (Cooper, 2004, p. 103).

### 3.4.1.3

#### O posicionamento latino-americano perante a Responsabilidade de Proteger<sup>125</sup>

Como vimos na nossa discussão sobre a Responsabilidade de Proteger, o relatório da ICISS traz importantes critérios para guiar a intervenção humanitária. Alguns analistas têm destacado que o estabelecimento de tais critérios pode ser parcialmente creditado a uma iniciativa latino-americana<sup>126</sup>. De acordo com Bellamy, em outubro de 2000, os países membros do Grupo do Rio<sup>127</sup> organizaram duas reuniões dos seus representantes permanentes na ONU a respeito do tema da intervenção humanitária. A reunião ilustrou uma divisão entre os países da região, os defensores da soberania e aqueles interessados em promover as discussões sobre a intervenção humanitária. O documento final referente aos encontros destacou a necessidade de que se conduzam reflexões a respeito de parâmetros para guiar as intervenções humanitárias (Bellamy, 2009b, p. 40-41).

Sobre o posicionamento da região em relação ao conceito de Responsabilidade de Proteger, podemos utilizar estudos recentes<sup>128</sup> para apresentarmos uma versão resumida do posicionamento. A *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP) lembra que quando o conceito foi debatido durante a Cúpula de

<sup>125</sup> De forma a complementar nossa análise sobre a posição latino-americana em relação à Responsabilidade de Proteger, apresentamos como anexo desta dissertação (Anexo 2) a lista de participantes e o resumo das discussões da mesa redonda de consultas sobre a Responsabilidade de Proteger na América Latina, realizada em Santiago do Chile.

<sup>126</sup> Além da iniciativa dos países latino-americanos, Bellamy cita o relatório da *Independent International Commission on Kosovo* (IICK) para destacar a importância do estabelecimento de critérios para intervenções humanitárias (Bellamy, 2009b, p. 40).

<sup>127</sup> O Grupo do Rio é um mecanismo de consulta entre os países latino-americanos. Criado em 1986, o mecanismo não possui um secretariado formal, sendo realizadas reuniões em cúpulas periódicas nas quais as decisões são tomadas por consenso. Do grupo, participam os Estados da América do Sul e Central (incluindo México) e os do CARICOM, representado por um de seus Estados-membros. Inicialmente os Estados da América Central participavam como bloco, com apenas um país agindo como representante da região, mas, em 2000, os Estados centro-americanos aderiram individualmente ao bloco. Para mais informações, ver:

[http://www.mre.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=325](http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=325). Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>128</sup> As principais referências em estudos sobre como o conceito de Responsabilidade de Proteger tem sido recebido nas diferentes regiões do globo e como tem sido tratado pelos Estados-membros da ONU são: o *Global Center for the Responsibility to Protect* vinculado ao *Ralph Bunche Institute for International Studies* da *City University of New York*: <http://globalr2p.org/> e a *International Coalition for the Responsibility to Protect* (também sediada em Nova Iorque): <http://www.responsibilitytoprotect.org/>.

2005, os países da região adotaram posturas diferenciadas. Enquanto Argentina, Peru, Colômbia, Panamá, México e Chile apresentaram posições favoráveis ao conceito, o Brasil apresentou uma postura vaga, e Venezuela, Cuba e El Salvador rejeitaram o conceito por completo.

Entre março e abril de 2008, a ICRtoP organizou em Buenos Aires uma conferência sobre as perspectivas latino-americanas a respeito do princípio<sup>129</sup>. O evento incluiu a participação do Conselheiro Especial do Secretário-Geral da ONU para Prevenção de Genocídio, Francis Deng, e teve como participantes, acadêmicos e indivíduos envolvidos em organizações da sociedade civil. Os participantes destacaram certas situações vividas na América Latina que podiam ser casos de aplicação do conceito: as situações pós-conflito na América Central que demandam esforços de reconstrução, as situações de violência no Haiti e na Colômbia, as situações geradas pela degradação ambiental e opressão e extermínio de grupos indígenas. Durante o evento, a questão sobre como a comunidade internacional pode decidir quando é o momento de intervir foi considerada como um aspecto que precisa ser melhor desenvolvido no âmbito da Responsabilidade de Proteger. Foi manifestada preocupação de que esse conceito pudesse ser mal utilizado pelos Estados Unidos em seus esforços de securitizar temas como migração ou crime organizado. O segundo elemento de preocupação foi relacionado ao tema do uso da força, e como deveriam ser enfatizadas formas de intervenção não violenta, e esforços de prevenção que evitassem o uso da força.

Por fim, os participantes reconheceram que o episódio da Colômbia poderia ser um caso extremo de aplicação do conceito, mas que poderia haver a possibilidade de utilizar o conceito de Responsabilidade de Proteger de maneira preventiva. Um dos obstáculos destacados pelos participantes é o desconhecimento dos governos da região a respeito do conceito, e a ideia presente na região de que a soberania impõe restrições a intervenções.

Ao longo do ano de 2008, o *Institute for Global Policy* do *World Federalist Movement* organizou uma série de mesas-redondas consultivas em

---

<sup>129</sup> O relatório sobre o evento encontra-se disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/former-r2pcs-project/reports-and-statements/1673-latin-american-perspectives-march-31-april-1-buenos-aires-argentina>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

diversas regiões do mundo para aumentar a colaboração entre organizações da sociedade de forma a promover a responsabilidade de Proteger<sup>130</sup>. Entre 31 de março e 1º de abril de 2008, foi realizada em Buenos Aires a mesa-redonda latino-americana. Nesse encontro, os participantes consideraram que o declínio dos conflitos na região leva a um questionamento se a Responsabilidade de Proteger é um conceito adequado para a região. Apesar do reconhecimento da ausência de mecanismos regionais para lidar com prevenção de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, ressaltou-se que o princípio da Responsabilidade de Proteger pode ser discutido em fóruns regionais que tratam da temática dos direitos humanos, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

Os representantes da sociedade civil presentes no evento apresentaram uma estratégia para promover o princípio na região, incluindo uma maior divulgação do conceito entre atores da sociedade civil, tomadores de decisão e público em geral, ressaltando o fato de que a Responsabilidade de Proteger favorece o multilateralismo em relação ao unilateralismo e destacado que, mesmo que a Responsabilidade de Proteger não se aplique a conflitos na América Latina, os Estados latino-americanos possuem uma responsabilidade internacional de proteger. Além da importância da divulgação, os participantes concordaram que seria importante conseguir o apoio das autoridades em relação ao conceito por meio de parlamentos nacionais e a colaboração com governos da região que apoiam o conceito. Por fim, os participantes destacaram a relevância de fortalecer respostas regionais a casos de genocídio, e *mass atrocities*, principalmente trabalhando em conjunto com a OEA em prol da criação de mecanismos de prevenção de conflito e de denúncia de violações de direitos humanos (World Federalist Movement, 2008, p. 25-26).

Recentemente, entre os dias 26 e 27 de fevereiro de 2009 na Cidade do México, foi promovido pelo *Global Center for the Responsibility to Protect*, juntamente com o Ministério das Relações Exteriores do México, El Colegio de Mexico e o *International Peace Institute*, o Fórum Regional sobre

---

<sup>130</sup> Mesas-redondas foram organizadas em Bangkok (Tailândia) de 2 a 21 de fevereiro; Ottawa (Canadá) em 7 de março; Buenos Aires (Argentina) entre 31 de março e 1 de abril; Kampala (Uganda), de 7 a 18 de abril; Johannesburgo (África do Sul), de 29 a 30 de abril; Paris (França), de 25 a 26 de junho; e Accra (Gana) de 30 a 31 de julho. Ver World Federalist Movement, 2008, p. 2.

Responsabilidade de Proteger<sup>131</sup>. Participaram do encontro, além de acadêmicos e representantes da sociedade civil, representantes de governos da região (principalmente diplomatas acreditados nas representações diplomáticas latino-americanas existentes na cidade), o Conselheiro Especial do Secretário-Geral da ONU para Responsabilidade de Proteger, Edward Luck. Durante o evento, a maioria dos participantes se mostrou satisfeita com o Relatório do Secretário-Geral sobre o tema, lançado em janeiro de 2009, e principalmente pelo comprometimento do Secretário-Geral em limitar a aplicação do conceito aos quatro casos: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Os participantes manifestaram apoio também à ideia de soberania como responsabilidade e lembraram a evolução da adoção na região de normas internacionais relacionadas ao respeito aos direitos humanos. Os participantes também revelaram a importância da discussão sobre como seria a relação entre desenvolvimento e o conceito e lembraram a importância de se evitar a ênfase nos aspectos militares da Responsabilidade de Proteger, devido ao histórico de intervencionismo na região.

Sobre a relação entre Responsabilidade de Proteger e o Conselho de Segurança, foi feito um questionamento sobre os critérios de dois pesos e duas medidas utilizados pelo Conselho, assim como a falta de transparência do órgão. No entanto, alguns participantes destacaram que o debate sobre a reforma do Conselho e o debate sobre o papel do órgão a respeito do conceito de Responsabilidade de Proteger devem ser realizados isoladamente. Um ponto semelhante em relação ao evento de Buenos Aires foi o reconhecimento de que o conceito ainda é pouco conhecido na região, sendo necessário esforços para divulgar o conceito, e que a sociedade civil deve ter um papel importante nesse aspecto, mobilizando a opinião pública sobre o tema.

No debate de julho de 2009, os Estados das Américas realizaram pronunciamentos individuais, e o representante da Jamaica fez um pronunciamento em nome dos membros do CARICOM<sup>132</sup>. Entre os países que

---

<sup>131</sup> Agradeço a Monica Serrano e Savita Pawnday pelo envio do material. O relatório sobre o evento encontra-se disponível em: <http://globalr2p.org/pdf/MtgSummMexicoCity2009.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2009.

<sup>132</sup> As informações utilizadas nesta subseção foram retiradas do documento: "July 2009 UN General Assembly Debate on the Responsibility to protect: what did member states from the Americas say?" elaborado pela International Coalition on the Responsibility to Protect (ICRtoP).

demonstraram maior apoio ao princípio, podemos identificar Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, México e Panamá. Já entre os países mais resistentes ao princípio, Cuba e Venezuela. O representante de Cuba inclusive destacou que não há diferença entre intervenção humanitária e Responsabilidade de Proteger, uma crítica rejeitada pelos demais Estados-membros, que destacaram que a Responsabilidade de Proteger é muito mais limitada em seu escopo (quatro crimes), requer ação multilateral e inclui medidas pacíficas. Podemos destacar ainda alguns pontos em comum que apareceram nos discursos dos representantes dos Estados. Alguns Estados-membros destacaram a importância da prevenção dentro da Responsabilidade de Proteger (Argentina, Chile, Colômbia, México, Panamá, Uruguai), outros destacaram a importância de que a aplicação do princípio deve ficar limitada aos quatro crimes reconhecidos pelo documento de 2005 (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, CARICOM, México, Peru e Uruguai). Ademais, alguns Estados-membros apoiaram a ideia da soberania como responsabilidade, reconhecendo que o Estado tem uma responsabilidade de proteger seus cidadãos (Chile, Colômbia, Brasil), e destacaram também o apoio à estrutura dos três pilares apresentada no relatório de janeiro de 2009 (Argentina, Chile, Colômbia e Peru).

A preocupação com a soberania também apareceu em alguns discursos, principalmente pela preocupação de que a Responsabilidade de Proteger seja usada para justificar uma intervenção unilateral (Cuba, Venezuela, Nicarágua e Equador). Nesse aspecto, os representantes de Cuba e Venezuela argumentaram que sob nenhum aspecto a soberania deveria ser violada, mas outros Estados adotaram um tom mais conciliatório e defenderam que o uso da força deve ser utilizado apenas como último recurso (Brasil, Chile, Colômbia). Representantes de Peru, Guatemala e México destacaram que devem ser desenvolvidos critérios para guiar o CS em determinar se o uso da força é adequado.

Podemos destacar também um acontecimento recente que ilustra a diversidade de opiniões em relação ao conceito de Responsabilidade de Proteger.

A votação e a adoção da resolução A/63/L80<sup>133</sup> na última Assembleia Geral da ONU (setembro de 2009), intitulada “*Responsibility to Protect*”, apontava para a intenção de continuar a debater o conceito, e reconhecia o recebimento de um relatório do Secretário-Geral sobre a implementação do acordo do encontro de cúpula de 2005. A resolução foi patrocinada por 67 Estados-membros, incluindo 12 Estados latino-americanos (entre eles o Haiti e a Colômbia, mas não o Brasil). Contudo, alguns Estados latino-americanos se destacaram pela ressalva que fizeram à resolução. Nove Estados pediram o direito de explicar o voto. Entre esses nove, quatro latino-americanos (Venezuela, Cuba, Equador e Nicarágua). Ao justificarem o voto, esses Estados ressaltaram o caráter procedural da resolução, afirmando que ela não constituía uma obrigação da Assembleia Geral em se comprometer com a implementação do conceito.

Destacamos ainda que algumas preocupações existentes a respeito da Responsabilidade de Proteger presentes em outras regiões também se manifestam na América Latina como, por exemplo, a relação do conceito com mecanismos regionais de resolução de conflitos intra e interestatais já existentes e também a preocupação que a promoção da Responsabilidade de Proteger internacionalmente seja acompanhada de reformas nas estruturas de tomada de decisão da ONU, principalmente na esfera da segurança, como o CS (Morada, 2006, p. 59).

Ao analisar a postura regional perante a articulação entre operações de paz e Responsabilidade de Proteger, Kenkel identifica nos países sul-americanos a existência de uma cultura na qual as Forças Armadas estão envolvidas em projetos relacionados a desenvolvimento e assistência humanitária (no âmbito doméstico), mas, ao mesmo tempo, há uma rejeição em termos de política externa aos princípios da segurança humana e da Responsabilidade de Proteger (a exceção do Chile). Predomina nos casos de Argentina, Brasil e Uruguai uma concepção regional que iguala soberania à não intervenção (o que seria uma concepção horizontal de soberania) e não uma concepção de soberania relacionada ao contrato vertical entre Estado e cidadãos em prol do respeito aos direitos humanos. Para o autor, no caso do Brasil, que ambiciona um assento permanente no Conselho de Segurança, esse posicionamento cria uma tensão entre o respeito

---

<sup>133</sup> Disponível em: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9593732.html>. Acesso em 14 de novembro de 2009.

às normas regionais e a crescente incorporação da responsabilidade de proteger às resoluções de mandatos das operações de paz autorizadas pelo Conselho. Por fim, o autor identifica que o envolvimento do Brasil na MINUSTAH sinaliza uma mudança no posicionamento tradicional para operações de paz, que rejeitava missões baseadas no capítulo VII (Kenkel, 2009, p. 113).

O caso da Venezuela, um dos países da região que adota uma das posturas mais críticas em relação à Responsabilidade de Proteger, merece uma análise especial. O governo venezuelano tem sido o maior crítico à Responsabilidade de Proteger no continente. Como já apresentamos, a Venezuela se opôs à inclusão do conceito no documento da Cúpula de 2005, argumentando que o documento era ilegal e sem validade. Para o presidente venezuelano, o país pode ser vítima de algum tipo de invasão ou interferência, com o argumento de que a população da Venezuela precisa ser protegida de seu próprio presidente Chávez, de forma que o endosso à Responsabilidade de Proteger pela ONU é uma forma de legitimação do imperialismo (Bamberger et al., 2007, p. 62).

A postura da Venezuela em relação ao conceito deve ser entendida como parte de sua política externa, que tem como objetivo construir um eixo-anti hegemônico em relação aos Estados Unidos (Burges, 2007). Alguns analistas têm comentado a postura do governo Chávez em relação à soberania e à não intervenção destacando especialmente a sua incoerência interna, pois defende a soberania venezuelana, mas pratica o intervencionismo em questões internas de outros países latino-americanos:

It is not only fascinating that Chávez has brought the sovereignty norms back into fashion; he has also helped reshape their meaning and added some clever innovations. Sovereignty, in Chávez's praxis, refers explicitly to self-determination, non-intervention and territorial inviolability *vis-à-vis* intervention by the United States or its perceived intergovernmental instruments, such as the IMF or the OAS. At the same time, Chávez has intervened repeatedly in the internal affairs of other states in the hemisphere, for example, by supporting electoral candidates in Bolivia in 2005 and Peru in 2006 (Legler, 2009, p. 235).

O governo de Cuba tem adotado uma posição semelhante ao da Venezuela, afirmando que a Responsabilidade de Proteger será utilizada como desculpa para que países poderosos conduzam intervenções nos assuntos internos de outros

países, opondo-se inclusive à referência sobre a Responsabilidade de Proteger como um conceito (Bamberger et al., 2007, p. 62).

Em contraste à posição de países como Cuba e Venezuela, o Peru tem se mostrado como um dos maiores defensores da Responsabilidade de Proteger nas Américas. Ao ocupar um assento no CS em 2006, o Peru defendeu que a missão da União Africana no Sudão (AMIS) tivesse seu mandato de proteção de civis fortalecido. Na ocasião em que o representante peruano ocupou a presidência rotativa do Conselho, também em 2006, este lembrou da importância do órgão em continuar o debate acerca da Responsabilidade de Proteger, afirmando que a implementação do conceito daria credibilidade às Nações Unidas (Bamberger et al., 2007, p. 64). O caso do Peru demonstra uma posição do país favorável à promoção dos direitos humanos em sua política externa. Dentro desse aspecto, devemos lembrar que o Peru teve uma atuação importante em prol do estabelecimento da Carta Democrática Interamericana no âmbito da OEA (Cooper, 2004).

Por fim, Bellamy & Davies destacam um elemento importante na forma como a implementação e a aceitação da Responsabilidade de Proteger devem se relacionar com as normas de uma determinada região. Baseando-se na análise de Acharya, destacada anteriormente (2004), os autores oferecem uma reflexão sobre a aceitação da Responsabilidade de Proteger no contexto regional da Ásia-Pacífico, mas apresentam considerações que podem ser estendidas à América Latina:

(...) norm localization is a process in which external ideas are simultaneously adapted to meet local practices. Thus, to be diffused in regional settings, norms must take account of regional preferences and attitudes. In Asia-Pacific, this means R2P must be reconciled with the principle of non-interference and applied in a manner consistent with it (...) reconciliation needs to be a two-way street. On the one hand, we need to recognize subtle changes in the way that non-interference is conceptualized (Bellamy & Davies, 2009, p. 568).

Ou seja, podemos notar o reconhecimento de que as normas internacionais, apesar de emergirem em um espaço ou contexto externo à região, quando são incorporadas pelos atores de uma determinada região, sofrem algum tipo de alteração antes de serem incorporadas.

Sobre essa incorporação, alguns analistas afirmam que a Responsabilidade de Proteger tem recebido endosso regional variado. Nesse sentido, a América Latina e a Ásia têm sido classificadas como ainda em um estágio inicial com baixo nível de endosso nas esferas nacional e regional, assim como capacidades variadas de prevenção. Segundo esses analistas, regiões como a África e a Europa já apresentam estágios mais avançados em termos de comprometimento normativo, incluindo o estabelecimento de mecanismos de prevenção como o ECOWARN<sup>134</sup> da ECOWAS<sup>135</sup> (World Federalist Movement, 2008, p. 16).

Como vimos, as organizações regionais possuem uma importância destacada no que diz respeito à Responsabilidade de Proteger. O relatório da ICISS reconhece que mecanismos regionais também possuem uma responsabilidade de proteger, como parte da responsabilidade da comunidade internacional como um todo (parágrafos 3.6 e 6.31), além disso, o documento da Cúpula de 2005 também reconhece que organizações regionais têm um papel importante em auxiliar a ONU na implementação da Responsabilidade de Proteger (Haugevik, 2009, p. 3). Para alguns analistas, o contexto regional se coloca como fundamental para analisarmos respostas a determinadas crises:

In short, distinct regional organizations and societies are important agents in dealing with politico-humanitarian crises. Careful attention must therefore be given to their distinctive rules, norms and institutional practices, and the degree to which they overlap and/or compete with those of other organizations and societies (Black & Williams, 2010, p. 252).

Contudo, alguns dos principais problemas relacionados à atuação de organizações regionais está na falta de homogeneidade entre as organizações regionais, em termos de suas capacidades, o que coloca obstáculos em relação à possibilidade de implementação da Responsabilidade de Proteger em diferentes regiões.

Por fim, nossa análise do contexto normativo nos oferece um interessante elemento a ser lembrado: ao falta de uma posição unificada dos países do Sul em relação às normas internacionais, ou seja, não existe um consenso entre os países

---

<sup>134</sup> ECOWAS Warning and Response Network, mecanismo de prevenção de conflitos da ECOWAS. Ver: <http://www.ecowarn.org/>. Acesso em 25 de janeiro de 2010.

<sup>135</sup> ECOWAS Economic Community of West African States. Ver: <http://www.ecowas.int/>. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

da região em prol de uma rejeição a normas de intervenção. Como mostram Sikkink & Lutz, quando a China e outros países asiáticos quiseram reunir os países não alinhados contra a ideia de universalidade dos direitos humanos durante a conferência mundial de direitos humanos em Viena (1993), os Estados latino-americanos se alinharam com os Estados da Europa Ocidental e Estados Unidos em prol da universalidade dos direitos humanos (Sikkink & Lutz, 2000, p. 659).

Ao analisarem contextos normativos regionais, alguns autores defendem ainda que um processo de contágio entre países de uma mesma região pode explicar a adesão de alguns Estados a normas internacionais, o que pode levar a uma maior aceitação da Responsabilidade de Proteger por parte dos países latino-americanos. A proximidade geográfica entre alguns Estados pode acabar levando a uma identidade comum, facilitando assim a difusão de normas na mesma região (Cardenas, 2004, p. 215). Dessa forma, devemos considerar a possibilidade de que países como Argentina, Chile, Costa Rica, México e Peru funcionem como promotores da norma e consigam contagiar os demais países da região, tornando-os favoráveis ao princípio da Responsabilidade de Proteger.

Considerando que a América Latina se constitui como uma região em que os valores centrais são baseados no respeito à soberania e à não intervenção, nosso objetivo nesta subseção foi analisar de que forma a norma de intervenção pode afetar essa dinâmica regional e quais são as implicações dessa mudança normativa em processo (transição de não intervenção para um maior intervencionismo) para o contexto regional, e considerando como os países latino-americanos irão responder a essa mudança.

Tendo essas questões em mente, nossa análise irá se debruçar sobre o caso específico do Brasil e em como a política externa brasileira irá se relacionar com as normas internacionais relativas a intervenções e operações de paz.