

6

Brasil e a Responsabilidade de Proteger

Neste capítulo a posição brasileira perante a R2P será discutida. Para cumprir tal objetivo, inicialmente serão abordados os princípios constituintes da política externa brasileira. Desta forma serão mencionados preceitos como a resolução pacífica de conflitos, a não-intervenção e o multilateralismo. Já na segunda seção, será discutido o posicionamento deste país em relação às intervenções humanitárias. Por fim, vale dizer que o arcabouço teórico que dirige este trabalho será aplicado ao caso brasileiro quando este capítulo tratar do relacionamento brasileiro com a R2P.

6.1

Os Princípios Constituintes da Política Externa Brasileira

A política externa brasileira se encontra fortemente pautada na aderência ao direito internacional como garantia contra a assimetria de poder presente no sistema internacional. Desta forma, essa se encontra ancorada em preceitos como a não-intervenção e a resolução pacífica de disputas (Pinheiro, 2000, p. 323; Lima, 2005, p.39). Estes importantes princípios que guiam a conduta brasileira foram ressaltados pelo Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em seu discurso na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores em janeiro de 2011:

Continuaremos a privilegiar o diálogo e a diplomacia como método de solução de tensões e controvérsias; a defender o respeito ao direito internacional, à não-intervenção e ao multilateralismo; a lutar por um mundo livre de armas nucleares; a combater o preconceito, a discriminação e a arbitrariedade; e a rejeitar o recurso à coerção sem base nos compromissos que nos irmanam como comunidade internacional (Patriota, 2011).

O multilateralismo brasileiro é destacado também por Maria Regina Soares de Lima. Segunda esta autora, “[u]ma ativa presença e participação em arenas multilaterais têm sido uma constante na política externa brasileira desde o final do século XIX” (Lima, 2005, p. 37). Soares de Lima ilustra este fato com a presença brasileira na Conferência de Paz, em 1919, no pós Primeira Guerra Mundial, assim como através do exemplo do GATT afirmando que “[o] Brasil também esteve presente nas principais conferências que instituíram a estrutura de governança da ordem pós-1945” (ibid, p.37). Esta autora ainda argumenta que esta ênfase no multilateralismo estaria diretamente relacionada à identidade internacional do Brasil:

A ênfase no multilateralismo espelha a própria identidade internacional do país, que vê na mediação entre os fortes e fracos sua principal contribuição para a estabilidade internacional e o reconhecimento de sua projeção internacional não pelo recurso à força, mas pela diplomacia parlamentar (ibid, p.39).

Neste ponto, cabe destacar que esta ênfase brasileira no multilateralismo, para muitos analistas da política externa brasileira, seria uma expressão da tradição grotiana que direcionaria a conduta externa brasileira (veja, por exemplo, Lafer, 2004; Goffredo Jr., 2005). Segundo Goffredo Jr., a concepção grotiana “se caracteriza pela importância do respeito às normas com o um fator determinante na socialização dos Estados” (2005, p.27). Celso Lafer, ao tratar desta leitura grotiana, também destaca a primazia da Diplomacia e do Direito:

A leitura grotiana da realidade internacional, nela podendo identificar-se um ingrediente positivo de sociabilidade que permite lidar, mediante a Diplomacia e o Direito, com o conflito e a cooperação e, desta maneira, reduzir o ímpeto da “política de poder”, pauta-se com bom senso pelo “realismo” na avaliação dos condicionantes do poder na sociedade internacional. E a partir da informação haurida nos fatos de poder, mas sem os imobilismos paralisantes nem impulsos maquiavélico-hobbesianos, busca construir novas soluções diplomáticas e/ou jurídicas no encaminhamento dos temas relacionados à inserção internacional do Brasil (Lafer, 2004, p.47).

Cabe ressaltar que esta tradição grotiana não seria um fruto meramente de um altruísmo, ela teria um forte componente instrumental. Goffredo Jr., por exemplo, defende em sua dissertação de mestrado que o Barão do Rio Branco enfatizou a importância das normas internacionais – por exemplo, a da igualdade jurídica entre os Estados – pois estava consciente de que o Brasil “não estava no mesmo patamar que as grandes potências”, desta forma, a ênfase ao Direito internacional era uma forma de “equiparar, ao menos formalmente, o Brasil aos autores mais importantes da política internacional” (Goffredo Jr., 2000, p.94).

Esta instrumentalização do multilateralismo brasileiro está diretamente relacionada ao contexto geográfico em que o país está inserido:

Conhecer a inserção geopolítica do Brasil é crucial para se entender a definição de seus interesses nacionais, entendidos os últimos como as orientações substantivas das políticas internacionais do país, bem como a visão da elite pertencente à comunidade de política externa. Um dos principais vetores da inserção internacional do país tem sido sua localização no Hemisfério Ocidental, historicamente uma área de projeção de poder e influência econômica e cultural dos Estados Unidos (...). Por outro lado, o Brasil tem se deparado com um contexto geopolítico regional estável, uma vez que já no final do século XIX e início do XX, havia resolvido a seu favor praticamente todos os conflitos territoriais com seus vizinhos, a ponto de se autodenominar um “país geopoliticamente satisfeito”. Em certo sentido e ao contrário de seus vizinhos, o processo de construção do Estado brasileiro foi realizado antes, pelo recurso à negociação diplomática do que pela guerra. Finalmente, desde a segunda metade do século XX, o Brasil ocupa uma posição econômica dominante com relação aos demais países sul-americanos (Lima, 2005, p.26-27).

Esta condição de situar-se no quintal da área de influência norte-americana resultou em uma igualdade da soberania com a inviolabilidade de fronteiras, assim a soberania passou a ser vista como uma proteção às incursões americanas:

[T]he key tenets of the Brazilian foreign policy tradition are firmly grounded in the Latin American historical context. These are: an absolutist interpretation of state sovereignty as the inviolability of borders; strong dedication to the multilateralist principle and its manifestation in international organizations as a means of advancing foreign policy goals; and a diplomatic approach based, at the international level, on a strong preference for negotiation and an equally firm repudiation of the use of force. (...)

The equation of sovereignty with inviolability of borders is a direct result of the history of intervention in the domestic politics of the Western Hemisphere by the United States. This has established non-intervention as the defining characteristic of the inter-American ambit and entrenched it there as arguably the most strongly-held organizing principle in any regional political culture (Kenkel, 2012a, p.6-7).

Um exemplo emblemático desta história de intervenções norte-americanas, mencionada pelo autor, na política doméstica de países do continente americano é a doutrina Monroe, de 1823, na qual os norte-americanos já se autoproclamavam guardiães do continente americano¹. Esta doutrina, frequentemente lembrada pelo lema “a América para os americanos”, reconhecia o direito de independência dos Estados recém-formados na América Latina, se contrapondo a futuras colonizações por qualquer potência europeia.

Inúmeros autores que abordam as origens do imperialismo norte-americano descrevem esta data como um momento emblemático do imperialismo americano. A Doutrina Monroe simbolizaria uma proposta de manifesto desejo de avançar pelo continente americano (Mendes, 2005, p.169).

Em suma, dado o contexto geográfico americano, caracterizado por uma história de intervenções norte-americanas assim como por um contexto geopolítico regional estável, que como Soares de Lima nos lembrou, não era marcado por significativos conflitos territoriais com países vizinhos², os países latino-americanos passaram a defender uma visão da soberania que iguala esta à inviolabilidade de fronteiras³. Ou seja, a soberania estatal passou a ser vista como

¹ Outro exemplo importante é o Corolário Roosevelt (veja Kenkel, 2012a, p.3).

² Ou seja, os contenciosos relativos às fronteiras foram resolvidos pacificamente e rapidamente (Lima, 2005, pp. 26-27).

³ Como já foi argumentado, não podemos esquecer que isto é uma generalização tendo em vista que países latino-americanos demonstram um posicionamento diferente perante o relacionamento entre Direitos Humanos e não-intervenção. O Chile, ou o México, por exemplo, se mostram mais inclinados a defender uma intervenção humanitária do que Cuba (veja, por exemplo, os inúmeros debates que já ocorreram sobre a R2P e sobre a proteção de civis no âmbito da ONU: A/63/PV.99, A/64/864, dentre outros).

uma proteção dos fracos contra os países poderosos. Como consequência deste fato, ao contrário de países europeus, por exemplo, a definição da soberania na América Latina não destaca o componente vertical desta já discutido no capítulo 4: a responsabilidade estatal de proteger os Direitos Humanos de seus cidadãos.

Apesar do exposto nos últimos parágrafos, como será visto nas próximas páginas, ocorreram mudanças importantes na política externa brasileira durante o governo de Inácio Lula da Silva que estão diretamente relacionadas ao tema deste trabalho. Conforme será dito, a posição externa se afastou timidamente destes preceitos tradicionais, fortemente baseados na experiência continental, e se moveu, ainda que de forma comedida, na direção de atitudes que as potências tradicionais enxergam como provas de responsabilidade. Dois exemplos importantes deste fato são os conceitos da não-indiferença e o da responsabilidade ao proteger⁴, que serão discutidos ao longo deste capítulo.

6.2

Brasil e as Intervenções Humanitárias.

Apesar de o princípio da não-intervenção e os Direitos Humanos estarem em pé de igualdade no quarto artigo da Constituição brasileira de 1988⁵, o padrão de votação brasileiro como membro não permanente do CS demonstra que a visão da soberania, discutida na seção anterior, que iguala esta à inviolabilidade de

⁴ Este segundo conceito é fruto da política externa do governo de Dilma Rousseff.

⁵ Segundo o artigo 4o da Constituição de 1988:

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

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político

fronteiras, é decisiva no caso brasileiro. Mais precisamente, este país como membro não permanente do CS na grande maioria das vezes se mostrou relutante em apoiar missões que se afastam dos princípios básicos das operações de paz tradicionais, ou seja, as que empregam a força e nas quais o consentimento não é considerado uma condição *sine qua non*⁶ (as que não estão enquadradas no capítulo VI)⁷.

Um exemplo importante deste padrão de votação é a abstenção brasileira diante da Resolução 1973, no contexto da crise na Líbia. Segundo uma nota à imprensa do Itamaraty, “o Brasil absteve-se, por entender que seu mandato poderia dar margem a uma militarização do conflito para além da proteção de civis” (Brasil, 2011b)⁸. Na ocasião a representante permanente do Brasil na ONU, Embaixadora Maria Luisa Viotti, na sessão do Conselho afirmou:

Our vote today should in no way be interpreted as condoning the behaviour of the Libyan authorities or as disregard to the need to protect civilians and respect their rights.

(...)

We condemn the Libyan authorities’ disregard for their obligations under international humanitarian law and human rights.

We also pay due regard to the Arab League’s call for strong measures to stop the violence, through a no-flight zone. We are sensitive to their call and understand and share their concerns.

It is our view, however, that the text of the resolution before us contemplates measures that go much beyond such call. We are not convinced that the use of force as contemplated in the present resolution will lead to the realisation of our most important objective – the immediate end of violence and the protection of civilians.

We are also concerned that such measures may have the unintended effect of exacerbating tensions on the ground and causing more harm than good to the very same civilians we are committed to protecting (Brasil, 2011a).

⁶ Vale ressaltar que os princípios das operações de paz tradicionais (consentimento, imparcialidade e o não recurso da força, salvo em caso de legítima defesa) estão diretamente relacionados a essa visão de soberania que iguala esta à inviolabilidade de fronteiras.

⁷ Um exemplo emblemático é a recusa brasileira em apoiar uma missão de imposição da paz no Haiti em 1994 (Neto, 2010, pp.232-240).

⁸ A abstenção, em última análise, representa o comprometimento brasileiro com o multilateralismo. Como Gilda Motta Santos Neves, a chefe da Divisão das Nações Unidas no MRE, afirmou: “o País [o Brasil] não vota contra resoluções das Nações Unidas, a menos que o interesse nacional esteja diretamente em risco, e utiliza a abstenção como forma de manifestar dissensão” (2009, p.142).

De forma resumida, este país como membro não-permanente do CS, ao tratar de intervenções humanitárias, proteção de civis e temas correlatos, sempre destacou a importância de se respeitar o Direito Internacional, a soberania estatal, assim como chamou a atenção para a importância da prevenção dos conflitos e a necessidade da comunidade internacional lidar com as verdadeiras causas destes, como a fome e a pobreza, as “causas-raiz” dos conflitos. Ou seja, não apenas a utilização da força sem consentimento é repudiada, como também a ajuda ao desenvolvimento é vista como essencial dentro de qualquer estratégia que busque a paz.

O repúdio à utilização da força, bem como a importância da resolução pacífica de conflitos, por exemplo, ficam claros no discurso brasileiro no CS durante o com texto da crise do Kosovo, logo após os bombardeios: “In conformity with its unflinching commitment to the pacific settlement of disputes, the Brazilian Government regrets that the escalation of tensions has resulted in recourse to military action” (Conselho de Segurança da ONU, S/PV.3988, p.8).

Já em relação à importância da prevenção de conflitos, por exemplo, o representante brasileiro, destacou a forte correlação existente entre conflitos e os baixos índices de desenvolvimento:

Brazil is of the view that the preventive action of the Council has to observe some basic principles in line with the United Nations Charter. First of all, conflict-prevention measures have to be predicated on the consent of the Government or Governments concerned, with full respect for their sovereignty. Secondly, progressive engagement of the Security Council, in which preventive measures are adopted gradually, is always preferable. Thirdly, the Council should keep a sense of proportion between the situation it intends to address and the measures it considers applying. And finally, in the face of extreme situations the Security Council might be compelled to resort to enforcement measures based on Chapter VII. In those cases, everything must be done to preserve the authority of enforcement action taken in the name of prevention and to ensure that it is in conformity with the principles of international law. (...)

There is no single formula for conflict prevention. Preventive action, thus, should be taken after an assessment of the specifics of each situation. If we are to develop an encompassing strategy, it will no doubt have to be based on a deep understanding of the multiple roots of conflict.

The Secretary-General reminded us today of his recent remarks to the staff of the World Bank: “While war is the worst enemy of development, healthy and balanced development is the best form of... conflict prevention”.

Brazil fully shares the Secretary-General’s perception (Conselho de Segurança da ONU, S/PV.4072, p.22).

O estreito relacionamento entre segurança internacional e desenvolvimento também foi destacado por Luiz Inácio Lula da Silva em um discurso no CS ocorrido em 2005:

I am convinced that there will be no peace or security in the world as long as a billion people are oppressed by hunger. I insist that that evil can be considered the most devastating of all weapons of mass destruction. Hunger and poverty affect people's capacity to work, as well as their health, their dignity and their hopes; they also break down families, tear apart societies and weaken economies. Hunger and poverty fuel a vicious circle of frustration and humiliation that sets the stage for violence, crises and conflicts of all sorts (Conselho de Segurança da ONU, S/PV.5261, p.13).

A mesma conexão foi ressaltada pelo ex-chanceler brasileiro Celso Amorim:

International efforts to promote stability have been hindered by a narrow view, in which peace was only seen as the absence of armed conflict.

Today it is clear that peace, security, development, human rights and the rule of law are interrelated. Peace can never flourish where there is hunger and poverty. As much as an exit strategy, peacekeeping operations must have a strategy of sustainability, a strategy that will deliver the real dividends of peace: stability, development and strong national institutions.

Peacekeeping and peacebuilding should, to the extent possible, go hand in hand (Conselho de Segurança da ONU, S/PV.6389, p.16).

Cabe ainda ressaltar que há uma convicção, historicamente arraigada, de que a força traz mais efeitos negativos do que positivos. Diversos pronunciamentos brasileiros na ONU contêm nas entrelinhas esta visão. Como exemplo, pode ser citado o discurso de Maria Luiza Ribeiro Viotti, sobre proteção de civis realizado em maio de 2011: “the use of force must always be a last resort. We must take the greatest care to ensure that our actions douse the flames of conflict, instead of stoking them” (Conselho de Segurança da ONU, S/PV.6531). Esta preocupação brasileira a respeito dos efeitos colaterais nocivos do uso da força pode ser constatada principalmente na gênese brasileira do conceito da responsabilidade ao proteger, que será discutido mais adiante. Mas

desde já é interessante notar que Patriota, em um debate sobre este conceito, afirmou: “the use of force must produce as little violence and instability as possible” (Brasil, 2012).

Neste ponto, também deve ser destacado o comportamento deste país enquanto integrante de operações de paz. O Brasil iniciou sua participação nestas operações na década de 1950, através da United Nations Emergency Force-I (UNEF I), com o envio de uma tropa composta por 600 homens. Desde então este país participou de mais de 30 operações, cedendo mais de 24.000 homens. Integrou operações no continente africano - como a de Angola, Moçambique, Libéria, e Sudão; na América Latina - El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Haiti; na Ásia - as do Camboja e Timor-Leste; assim como na Europa - Chipre e Croácia. Em diversas operações apenas enviou militares e policiais, cedendo tropas em apenas cinco operações: na já mencionada UNEF I, em Angola (UNAVEM III), Moçambique (ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET) e Haiti (MINUSTAH). Atualmente, o Brasil participa de nove operações de paz com aproximadamente 2200 militares e policiais⁹.

Ao analisar a participação brasileira nestas operações nota-se que, com a exceção da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), o Brasil assume uma posição veemente de só participar de operações sob os auspícios do capítulo VI, ou seja, missões com o consentimento do país anfitrião, aonde há um cessar-fogo em vigor. Em outras palavras, missões de *manutenção* da paz e não de imposição desta (*peacebuilding* moderno).

No discurso de posse do ex-chanceler Celso Amorim, este esboçou esta orientação brasileira:

Respeitaremos zelosamente o princípio da não-intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, *desde que convidados*¹⁰ e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade (Brasil, 2003).

⁹ Todos os dados numéricos deste parágrafo foram obtidos no site do Itamaraty.

¹⁰ Grifo meu.

A terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III) é um exemplo do exposto nos parágrafos anteriores. Esta missão foi implementada *em decorrência da assinatura dos novos acordos de paz*, em 1995, pelo governo e a UNITA. A UNAVEM III teve por finalidade a verificação do cessar-fogo, a desmobilização das partes e a realização do segundo turno das eleições gerais no país.

No decurso desta missão, de 1995 a 1997, o Brasil contribuiu com 4.174 militares e 48 policiais (Seitenfus, 2008, p.5). Este país chegou a ser o maior contribuinte de tropas para a UNAVEM III, que durante praticamente dois anos foi a maior operação de paz da ONU.

Apesar da já discutida importância da não-intervenção para a política externa brasileira, não se pode negligenciar que, como o diplomata brasileiro Breno Hermann salienta em sua tese defendida no instituto Rio Branco, nos últimos anos a política externa brasileira adicionou a este princípio um tempero novo: o da não-indiferença.

A partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a atuação externa brasileira passou a orientar-se também a partir de um sentimento de responsabilidade global, o qual se expressa no princípio da não indiferença, que constitui a base para ações em que a defesa do interesse nacional se dá em uma perspectiva de longo prazo (Hermann, 2011, p.22).

O conceito da não-indiferença foi concebido originalmente pelo papa João Paulo II e posteriormente ganhou maior notoriedade internacional graças a sua inclusão no tratado constitutivo da União Africana (UA)¹¹. Entretanto, no caso brasileiro este conceito recebe novos contornos. Breno Hermann aponta para essas duas dimensões distintas da não indiferença:

A primeira delas enfoca, precisamente, a questão do uso da força e tem expressão acabada no tratado constitutivo da União Africana (UA), que de forma inédita atribuiu este organismo regional o direito de intervir em qualquer de seus Estados-membros, uma vez verificadas certas condições (ocorrência de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade). A segunda de consubstancia na prática e no

¹¹ Para uma descrição detalhada da origem deste conceito veja (Hermann, 2011, p.195-204).

discurso diplomático brasileiro, que, em contraste com a visão africana, opera a partir das premissas de solidariedade e consentimento. A visão brasileira é a de colaborar para a resolução de conflitos, sobretudo, em situações de evidente crise política e social. Tal dever não é incondicional. O ato de colaboração do Estado brasileiro se materializa de diversas formas (por exemplo, pelo auxílio na condução do diálogo, pela cooperação ou pela participação em operações de paz no âmbito da ONU) e só pode ser iniciado caso invocado pela outra parte (ibid, p.197).

Ou seja, seria equivocado julgar que a não-indiferença representa uma ruptura com o repertório diplomático brasileiro mencionado no início deste capítulo, ou com o princípio da soberania, de forma mais precisa. Muito pelo contrário, como diplomata brasileiro mencionou, a não-indiferença no contexto da atual política externa brasileira, não significa um direito de intervir, e sim uma ação solidária baseada no consentimento.

Segundo Seitenfus et al., a não-indiferença pode ser exemplificada no caso brasileiro através de três práticas do governo brasileiro. A primeira citada pelo autor é o perdão de dívidas estrangeiras. O presidente Lula perdoou a dívida de inúmeros países pobres como Nigéria, Gabão e Moçambique. A segunda prática é o envolvimento brasileiro na MINUSTAH. Por fim, a terceira é o reconhecimento da nacionalização boliviana dos hidrocarbonetos de 2006 como um ato soberano legítimo (Seitenfus et al, 2007, p.15&16).

A atuação brasileira na MINUSTAH – cuja robustez no uso da força é evidente - representa uma importante ruptura com a longa tradição brasileira de só participar de missões autorizadas com base no capítulo VI da carta das Nações Unidas. Neste ponto, deve-se salientar que a seção do mandato desta missão intitulado *secure and stable environment* (“ambiente seguro e estável”) explicitamente tem por base o capítulo VII¹².

¹² Para uma análise mais profunda deste fato, veja: Eugênio Diniz, ‘Brazil: Peacekeeping and the Evolution of Foreign Policy’, in John T. Fishel & Andre’s Saenz (eds), *Capacity Building for Peacekeeping: The Case of Haiti*, (Washington, DC: National Defense University Press, 2007), pp. 94–5.

Entretanto, deve-se notar que muitos minimizam a extensão em que a presença brasileira na MINUSTAH representa uma ruptura com as longas tradições da política externa brasileira alegando que esta missão conta com o consentimento do país anfitrião. Simões é um exemplo de autor que defende este pensamento:

Para muitos analistas esta participação brasileira na MINUSTAH está diretamente relacionada ao desejo deste país de angariar maior status internacional, assim como um assento permanente no CS:

O interesse do país em um maior protagonismo internacional, fruto da crença das elites brasileiras de que ele está destinado a ocupar um lugar de destaque nesse cenário, demanda uma reavaliação do seu posicionamento em relação ao princípio da não-intervenção e da participação em missões de capítulo VII, isto é, em missões que contemplam a possibilidade de uso da força para fins do cumprimento do mandato estabelecido pelas Nações Unidas (Marcondes, 2011, p. 111).

Inclusive, como será visto na próxima subseção, esta reavaliação do seu posicionamento mencionada por Marcondes também ocorreu, de uma forma mais tímida, no que concerne a R2P.

6.3

Brasil e a Responsabilidade de Proteger

A posição inicial do Brasil em relação ao R2P foi marcada por um forte ceticismo. Para Danilo Marcondes de Souza Neto, o Brasil ainda possuiria uma resistência a conceitos como a R2P, “por identificá-los como interferências dos países desenvolvidos na forma como os países em desenvolvimento devem lidar com suas crises e problemas internos” (2011, p.111). Inclusive, Celso Amorim caracterizou a R2P como o direito de ingerência, contudo sob nova roupagem:

É importante ressaltar, de imediato, que uma resolução do CSNU que dê início a uma operação de paz com respaldo no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas não a transforma automaticamente em uma imposição da paz. É certo que todas as operações de imposição da paz são amparadas pelo referido capítulo, porém tem sido observada uma tendência, por parte do CSNU, de amparar as operações de manutenção da paz também nesse mesmo capítulo, particularmente nas missões em que exista um risco mais elevado para a força de paz. Assim procedendo, o CSNU garante, ao contingente militar, o pleno exercício do direito de autodefesa e, também, um poder coercitivo ampliado, de forma a favorecer o cumprimento do mandato contido na resolução. Um bom exemplo dessa tendência é a MINUSTAH... (Simões, 2007, p. 17apud Kenkel, 2008, p.46&47).

“[s]ob nova roupagem, o direito de ingerência ressurgiu como ‘responsabilidade de proteger’” (Amorim, 2004, p.140).

Este forte ceticismo inicial também está presente nas palavras de Amorim durante o discurso de abertura da 60ª sessão das Assembléia Geral da ONU em 2005:

The Secretary General has called for better coordination in our work to protect victims of grave and systematic violations of human rights. International cooperation in the human rights and humanitarian assistance field must be guided by the principle of collective responsibility. We have sustained, on several occasions — in our region and elsewhere — that the principle of nonintervention in the domestic affairs of States must be associated with the idea of "non-indifference".

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

Human security is mainly the result of just and equitable societies, which promote and protect human rights, strengthen democracy and respect the rule of law, while creating opportunities for economic development and social justice. The United Nations was not created to disseminate the notion that order should be imposed by force (Brasil, 2005b).

Conforme também será discutido no estudo de caso indiano, o ceticismo inicial estava fortemente relacionado ao fato de que a definição de “responsabilidade global”, que informa o debate sobre a doutrina em questão, é fruto de países poderosos do norte global. Em outras palavras, as reações iniciais hostis indiana e brasileira à doutrina estão relacionadas ao fato de que estes países não são os promotores da R2P. Ou seja, como será visto nas próximas páginas, esse ceticismo inicial pode ser explicado através do arcabouço teórico presente no capítulo dois.

Um exemplo interessante é a aplicação do construtivismo a este caso específico, principalmente a importância dada por esta abordagem ao papel das idéias. Na América-Latina, ao se vivenciar as inúmeras intervenções nas políticas internas dos países latino americanos pelos Estados Unidos, idéias foram

construídas ao longo do tempo no sentido de criar uma definição da soberania que iguala esta a inviolabilidade de fronteiras – ou seja, a soberania como um escudo.

Em outras palavras, no imaginário coletivo do mencionado continente, após passar pela experiência da colonização, no âmbito da qual a intervenção muitas vezes foi descrita como “white man’s burden”, ou seja, justificado como uma tarefa nobre, supostamente para o benefício dos colonizados¹³, bem como pelas interferências norte-americanas, criou-se a percepção de que deve-se instrumentalmente tratar a soberania como uma proteção contra interferências de potências estrangeiras. Ou seja, estes países se tornaram “more suspicious of claims to a right of humanitarian intervention, more interested in justice among rather than within nations (...)”¹⁴ (Thakur, 2011, p.144).

Assim, a partir da construção destas percepções, o Brasil se tornou muito reticente em relação à utilização da força de forma geral, e de forma específica em relação às intervenções humanitárias, pois estas, de acordo com a *memória coletiva*, poderiam ser instrumentalizadas para servir a interesses egoístas das grandes potências.

Neste ponto, vale ressaltar o importante papel da memória coletiva. Como foi já afirmado no segundo capítulo, “[c]ollective memory (...) refers, again in a general sense, to widely shared perceptions of the past. It shapes the story that groups of people tell about themselves, linking past, present and future in a simplified narrative (Bell, 20 , p.2). Ou seja, a maneira através da qual memórias de eventos passados são interpretados gera impactos nas relações internacionais – inclusive, no posicionamento dos países perante normas e doutrinas internacionais.

Os atores sempre enxergam os eventos através das lentes das narrativas históricas construídas ao longo do tempo, ou seja, através da memória coletiva. Assim, “[w]hile to Westen minds intervening to stop the bloodletting is restoring

¹³ Não é difícil entender a relutância de certos países em relação à uma doutrina que prega a utilização da força por “homens brancos” em países do hemisfério sul novamente afirmando que é para o benefício dos que há algumas décadas atrás ainda eram colonizados. A respeito do “white man’s burden” veja, por exemplo, “The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good” de William Easterly.

¹⁴ O autor mencionado não se refere nesta citação ao caso específico dos países latino-americanos, mas ao dos países em desenvolvimento – categoria na qual os Estados do continente em questão pertencem.

order around the periphery, to developing countries international intervention is a direct threat to territorial integrity” (Thakur, 2011, p.145).

Vale ressaltar que a memória coletiva está diretamente relacionada à questão da identidade. De acordo com Duncan Bell, “[q]uestions of identity have been central to debates over social memory since the turn of the twentieth century” (2006, p.6). Ainda, segundo este mesmo autor, o comportamento no contexto internacional de um determinado Estado é fruto da identidade deste, que foi construída socialmente em grande parte graças à memória coletiva:

As an increasingly large and cross-disciplinary literature has demonstrated, perceptions of the past – and especially of the traumatic past – play a pivotal role in shaping many different aspects of contemporary global politics. Above all, memory plays a major role in determining the dynamics of individual and collective identity formation, which in turn shape both perceptions and political action (ibid, p.29).

É necessário lembrar que para Wendt, as identidades não são dadas, são desenvolvidas e transformadas através da interação. Estas e os interesses são construídos através da intersubjetividade, formados a partir de processos de interação, ou seja, não são dados de forma exógena, como os realistas defendem (Wendt, 1999, p.20). Contudo, é importante ter em mente que apesar de não serem dadas, elas são relativamente estáveis para Wendt. Isto ocorreria devido à identidade corporativa: os Estados têm quatro interesses nacionais imutáveis, a preservação da sua segurança física, da sua autonomia, do seu bem-estar econômico e autoestima coletiva (ibid).

Assim, nesta fase inicial do relacionamento do Brasil com a R2P, este país se portava como um país do sul global (identidade atrelada ao sul), preocupado com a manutenção dos interesses mencionados por Wendt, ou seja, sua segurança física, sua autonomia, seu bem-estar econômico e autoestima coletiva. Contudo, como será analisado a seguir, a identidade brasileira sofreu transformações, o que impactará inclusive seu relacionamento com a R2P.

A mudança na identidade brasileira está relacionada ao seu desejo de maior projeção internacional. Este objetivo brasileiro é um dos dois fatores que,

nos últimos anos, geraram uma atenuação do forte ceticismo inicial, mencionado nas páginas anteriores:

(...) the country's rise as an emerging international power and the ensuing widening of its policy horizon to a permanently worldwide scope have led to important tensions between its global ambitions and these continentally-bound precepts. These tensions are nowhere more acute than at the nexus of questions that make up the debate surrounding R2P (Kenkel, 2012a, p.6).

Esta atenuação do ceticismo, assim como a atuação brasileira na MINUSTAH, são frutos da constatação de que para muitos um assento permanente no CS está atrelado a uma vontade e a uma capacidade de atuar na manutenção da ordem internacional. Em uma análise do ex-Chanceler Amorim da política externa dos dois primeiros anos do governo Lula, este deixa claro esta constatação:

A estrutura atual do conselho expõe (...) um grave e crescente descompasso. A expansão das atribuições do órgão para tratar de temas como terrorismo e não-proliferação, sem a contrapartida da revisão dos desequilíbrios em sua representatividade, tende apenas a agravar os questionamentos que se fazem a respeito de suas ações (ou inação) e comprometer-lhes a eficácia.

É nesse contexto que se coloca a aspiração do Brasil por um Conselho de Segurança ampliado, que conte com novos membros, permanentes e não-permanentes, com representação de países desenvolvidos e em desenvolvimento nas duas categorias. *O Brasil já indicou a sua disposição de assumir desde logo as suas responsabilidades como membro permanente, ao lado de outros países igualmente capazes de agir em nível global e contribuir para a paz e a segurança internacional*¹⁵ (Amorim, 2005, p.11 &12).

A presidente Dilma Rousseff também estabeleceu esta conexão em seu discurso na abertura da 66ª sessão da assembleia geral da ONU, no dia 21 de setembro de 2011:

The world needs a Security Council that reflects contemporary realities; a Council that brings in new permanent and non-permanent members, especially developing countries.

Brazil is ready to shoulder its responsibilities as a permanent member of the Council.

¹⁵ Grifo meu.

We have lived in peace with our neighbors for over 140 years. Together, we have embarked on successful processes of integration and cooperation.

(...)

I am proud to say that Brazil is a force for peace, stability and prosperity in its own region and even beyond it (Brasil, 2011c).

A descrição construtivista de Wendt da identidade estatal, já mencionada nas páginas anteriores, é especialmente interessante ao lidar com essa mudança na identidade brasileira. Pois, tal como ocorreu com a Índia, o Brasil que sempre teve sua identidade associada ao terceiro mundo, atualmente deseja ganhar maior projeção internacional, portanto, ter uma identidade de *global player*, como sua campanha por um assento permanente no CS denota. Conforme será também discutido no capítulo sobre a Índia, ao passo que a identidade destes países foi se modificando – de terceiro mundista à potência emergente que deseja ter um poder maior no âmbito internacional – a atuação destes países no contexto internacional também foi sofrendo alterações – o que explica, em grande parte, a atenuação do ceticismo mencionada neste capítulo.

Neste ponto, não se pode esquecer o papel desempenhado pela cultura estratégica, ou seja, pelo “sistema compartilhado de significado”. Como foi descrito no início deste capítulo, anteriormente a cultura estratégica brasileira estava baseada na defesa rigorosa da não-intervenção e da soberania estatal. Porém, conforme a identidade brasileira foi se transformando, dado o seu status de potência emergente, o que era culturalmente considerado aceitável pela cultura estratégica também sofreu transformações. Desta forma, a postura brasileira perante a R2P também foi modificada, abrindo espaço para a atenuação do ceticismo.

Vale lembrar que, como Kartchner sugeriu, a adesão a normas internacionais ocorrerá com maior probabilidade quando forem consideradas aceitáveis pela cultura estratégica predominante, ou quando se percebe que tais normas permitem atingir resultados desejados, dentre outros (Kartchner, 2009, p.58-59). Em outras palavras, dados *os incentivos sistêmicos globais* da aderência (como um possível assento permanente no CS), a posição inicial brasileira perante a R2P foi atenuada graças a esses resultados desejados mencionados por Kartchner.

O segundo fator que facilitou um maior engajamento positivo do Brasil com a R2P foi a mudança ocorrida na caracterização da R2P em relação aos contornos iniciais na ICISS, já relatada no terceiro capítulo. Primeiramente, no já mencionado, *World Summit Outcome Document*, como foi dito, ocorreu a limitação da aplicabilidade do conceito aos quatro crimes mencionados (genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade), assim como foi ressaltado o papel do Estado como responsável primário pela proteção da sua população: “Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity” (Assembléia Geral da ONU, A/60/L.1, p.31). Desta forma, ao restringir a aplicabilidade do conceito, a ansiedade brasileira foi reduzida já que esses quatro crimes não são verificados no solo brasileiro.

Assim, de acordo com a própria representante permanente brasileira na ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti, este documento estipulou limitações ao uso da força tanto materiais quanto temporais:

In addition to recognizing that each individual State has the primary responsibility for protecting its own population, the 2005 World Summit Outcome placed limitations on the use of force by the international community in the exercise of its responsibility to protect: (a) material (genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity); (b) temporal (upon the manifest failure of the individual State to exercise its responsibility to protect and upon the exhaustion of all peaceful means); and (c) formal (through the Security Council, in accordance with Chapters VI and VII of the Charter and on the basis of a case-by-case evaluation) (Assembléia Geral da ONU, A/66/551-S/2011/701, p.2).

O documento mais emblemático deste processo de mudança na caracterização da R2P é o já mencionado *Implementation Report* do Secretário-Geral. A contribuição mais importante deste relatório foi a abordagem “estreita, mas profunda”. Ou seja, este limita a aplicação do conceito aos quatro crimes já mencionados no parágrafo anterior, assim como também aprofunda a sua aplicação em três pilares: a responsabilidade de proteção do Estado, a assistência internacional e capacitação, e em tempo oportuno a resposta decisiva.

Assim, este documento contribuiu para um posicionamento mais favorável de diversos países, pois além de manter a restrição da aplicabilidade do

conceito, o primeiro pilar em particular tem uma repercussão positiva em muitos Estados do sul global, incluindo o Brasil. Estes sempre insistiram que a primazia da responsabilidade de proteger seus cidadãos é do próprio Estado (veja, por exemplo, o estudo de caso da Índia). Além disso, o segundo pilar, “a assistência internacional e capacitação”, também é atraente para estes países. Este é especialmente o caso do Brasil, que como já foi demonstrado neste capítulo, sempre destacou o relacionamento íntimo entre conflito e baixos índices de desenvolvimento econômico.

De forma geral, uma das contribuições mais significativas que este processo de mudanças ocorrido na caracterização da R2P realizou foi a sua insistência na centralidade da prevenção, através da assistência econômica, e na recusa de uma resposta militar automática e sem critérios. Como a citação abaixo, extraída do discurso já mencionado de Dilma Rousseff, deixa transparecer, estes pontos são indispensáveis para a atenuação do ceticismo brasileiro:

We vehemently repudiate the brutal repression of civilian populations. Yet we remain convinced that for the international community, the use of force must always be a last resort.

The quest for peace and security in the world cannot be limited to interventions in extreme situations.

We support the Secretary-General in his efforts to engage the United Nations in conflict prevention through the tireless practice of diplomacy and the promotion of development.

The world suffers today from the painful consequences of interventions that aggravated existing conflicts. They allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, gave rise to new cycles of violence and multiplied the number of civilian victims (Brasil, 2011c).

Colocando de forma sucinta, estas mudanças ocorridas na caracterização da R2P permitiram com que esta doutrina se enquadrasse na cultura estratégica brasileira. Como foi dito, a cultura estratégica é um “sistema compartilhado de significado” que define o que deve ser considerado racional, assim como diz respeito a objetivos e a uma coleção de preferências de valores (Kartchner, 2009, p.57-58). Desta forma, a cultura estratégica fortalece ou mina o comportamento dos atores quanto à adesão a normas domésticas e internacionais— neste caso a R2P. Isto ocorre pois a adesão ou a rejeição a normas internacionais mais provavelmente ocorrerão quando forem consideradas aceitáveis pelos

mantenedores da cultura estratégica em vigor, quando eles perceberem que tais posições permitam atingir resultados culturalmente desejados ou quando os fins e os meios para alcançar um resultado culturalmente endossado forem compatíveis com o repertório de respostas vistas como adequadas pelos mantenedores da cultura estratégica (ibid, 2009, pp.58-59).

Assim, as mencionadas mudanças ocorridas na caracterização da R2P permitiram com que esta doutrina se enquadrasse na cultura estratégica brasileira pois a adesão a R2P – ainda que atualmente seja tímida - foi considerada aceitável pelos mantenedores da cultura estratégica em vigor, já que estas transformações deram origem a uma definição da R2P que atenua a ansiedade de muitos países em desenvolvimento, já que dentre outros fatores coloca em prática uma restrição da aplicabilidade do conceito. Além disso, pode-se afirmar que os mantenedores da cultura estratégica dominante perceberam que uma posição menos crítica perante a R2P permite atingir resultados culturalmente desejados – como uma posição de destaque internacional, o assento permanente no CS, dentre outros.

O relacionamento do Brasil com a R2P nos últimos meses vem sendo pautando por uma idéia que Dilma Rousseff defendeu em seu discurso, já mencionado, na Assembléia Geral – a da “responsabilidade *ao* proteger”. Na ocasião a presidente afirmou que “Much is said about the responsibility to protect; yet we hear little about responsibility in protecting. These are concepts that we must develop together” (Brasil, 2011c).

A representante permanente na ONU, Maria Viotti, em uma carta endereçada ao secretário geral desta organização, desenvolveu este conceito (veja também o anexo desta dissertação):

There may be situations in which the international community might contemplate military action to prevent humanitarian catastrophes.

9. Yet attention must also be paid to the fact that the world today suffers the painful consequences of interventions that have aggravated existing conflicts, allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, given rise to new cycles of violence and increased the vulnerability of civilian populations.

10. There is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change. This perception may make it even more difficult to attain the protection objectives pursued by the international community.

11. As it exercises its responsibility to protect, the international community must show a great deal of responsibility while protecting. Both concepts should evolve together, based on an agreed set of fundamental principles, parameters and procedures, such as the following:

(a) Just as in the medical sciences, prevention is always the best policy; it is the emphasis on preventive diplomacy that reduces the risk of armed conflict and the human costs associated with it;

(b) The international community must be rigorous in its efforts to exhaust all peaceful means available in the protection of civilians under threat of violence, in line with the principles and purposes of the Charter and as embodied in the 2005 World Summit Outcome;

(c) The use of force, including in the exercise of the responsibility to protect, must always be authorized by the Security Council, in accordance with Chapter VII of the Charter, or, in exceptional circumstances, by the General Assembly, in line with its resolution 377 (V);

(d) The authorization for the use of force must be limited in its legal, operational and temporal elements and the scope of military action must abide by the letter and the spirit of the mandate conferred by the Security Council or the General Assembly, and be carried out in strict conformity with international law, in particular international humanitarian law and the international law of armed conflict;

(e) The use of force must produce as little violence and instability as possible and under no circumstance can it generate more harm than it was authorized to prevent;

(f) In the event that the use of force is contemplated, action must be judicious, proportionate and limited to the objectives established by the Security Council;

(g) These guidelines must be observed throughout the entire length of the authorization, from the adoption of the resolution to the suspension of the authorization by a new resolution;

(h) Enhanced Security Council procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting;

(i) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force (Assembléia Geral da ONU, A/66/551-S/2011/701, p.3&4).

Assim, são características importantes da responsabilidade ao proteger, a ordem cronológica estabelecida entre os três pilares e a diferenciação entre “responsabilidade coletiva”, que pode ser plenamente exercida através de medidas não coercivas, e “segurança coletiva”, envolvendo uma avaliação caso a caso pelo Conselho de Segurança se caracterizar uma situação de ameaça à paz e segurança internacionais. Ambas medidas visam limitar o uso da força. Como a ICRtoP¹⁶ afirmou a respeito da ordem cronológica dos pilares: “the chronological sequencing (...) would risk impeding timely and decisive action by limiting the array and flexibility of measures available and establishing required actions to be taken regardless of the needs of those under threat of mass atrocities” (ICRtoP, 2012).

¹⁶ International Coalition for the Responsibility to Protect.

Neste ponto, cabe ressaltar que o auge da tímida tentativa brasileira de engajamento com a R2P, mencionada anteriormente, é o pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em um debate sobre a Responsabilidade ao Proteger na ONU em fevereiro de 2012. Nele Patriota, além de retomar a ideia de reponsabilidade ao proteger, afirma que o reconhecimento desta doutrina é um marco:

O reconhecimento de que existe uma responsabilidade de proteger foi um marco. Ressalte-se que o mesmo Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 que estabeleceu uma fórmula de consenso acerca do conceito da "responsabilidade de proteger" também afirmou claramente que essa responsabilidade deve ser exercida, em primeiro lugar, por meio do uso de meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, e que apenas nos casos em que os meios pacíficos se revelam inadequados deveriam ser cogitadas medidas coercitivas.

Ao longo desse processo, é essencial distinguir entre responsabilidade coletiva - que pode ser plenamente exercida através de medidas não-coercitivas - e segurança coletiva - que envolve uma avaliação política caso-a-caso por parte do Conselho de Segurança.

Antes de se empenhar em uma ação militar, espera-se que a comunidade internacional realize uma análise abrangente e criteriosa de todas as consequências que daí podem decorrer. O uso da força sempre traz consigo o risco de causar mortes involuntárias e de disseminar violência e instabilidade. O fato de que ela seja utilizada com o objetivo de proteger civis não faz das vítimas colaterais ou da desestabilização involuntária eventos menos trágicos.

(...)

Temos de almejar um maior nível de responsabilidade. Uma vítima civil já é uma vítima em demasia.

Acredito que os conceitos da “responsabilidade de proteger” e da “responsabilidade ao proteger” devem evoluir juntos (...) (Brasil, 2012).

Neste ponto, deve-se ressaltar que a hipótese defendida neste trabalho pode ser útil ao explicar tanto o ceticismo inicial quanto esse tímido engajamento com a R2P atual. Como já foi dito anteriormente, a hipótese avançada na dissertação é a de que *eventos históricos, incentivos sistêmicos globais* da aderência a essa doutrina (ou da recusa desta) e *percepções de segurança/insegurança do presente* moldam as preferências dos Estados em relação ao debate não-intervenção versus Responsabilidade de Proteger.

No que diz respeito aos eventos históricos, no caso brasileiro, deve-se destacar, como já foi feito neste capítulo, as inúmeras intervenções nas políticas internas dos países latino americanos pelos Estados Unidos, bem como a

colonização europeia no continente americano. Como já foi defendido, a memória coletiva resultante destes eventos influenciou na criação de uma definição da soberania que iguala esta a inviolabilidade de fronteiras.

Já em relação aos incentivos sistêmicos globais, o destaque é a idéia de que ao poder estão atreladas grandes responsabilidades. Desta forma, o status internacional que o Brasil almeja requer um engajamento positivo brasileiro com a solução de conflitos e a manutenção da ordem internacional, como os discursos citados anteriormente do ex-Chanceler Amorim e de Dilma Rousseff deixam transparecer. Em suma, dado o objetivo brasileiro de projeção internacional, este se sente incentivado a mostrar que não apenas tem capacidade de atuar na manutenção da ordem internacional, como também está disposto a realizar tal desempenho. Assim, este país é incentivado a ter um relacionamento mais amistoso com a doutrina da R2P, pois este tem que demonstrar que é capaz de arcar com as responsabilidades inerentes a grandes poderes.

No que diz respeito às percepções de segurança/insegurança do presente, idéias de possível ameaça tendem a afastar Estados de uma aderência ao R2P. Ou seja, Estados vulneráveis a intervenções tendem a não aderir a R2P. Contudo, este não é o caso brasileiro, pois ao contrário da Índia, conforme será abordado no próximo capítulo, o Brasil não apresenta uma ameaça interna, o seu contexto doméstico não é turbulento. Além disso, não apresenta uma ameaça externa direta, pois ao contrário do caso indiano, sua vizinhança é pacífica. Nenhuma intervenção foi defendida.

No caso brasileiro a ameaça externa está pautada em possíveis ingerências dos países fortes nos fracos, principalmente as econômicas. Ou seja, não há uma percepção de que intervenções armadas possam ocorrer no seu território ou no de Estados vizinhos. O Brasil, tendo em vista os eventos históricos mencionados (como as ingerências dos EUA), tem uma percepção de possível “ameaça” externa relacionada a imposições, por exemplo, econômicas dos Estados poderosos perante os fracos, dentre outros fatores. Esta visão é defendida por Maria Regina Soares de Lima:

Esta situação peculiar de situar-se no quintal da área de influência norte-americana e, simultaneamente, constituir-se na potência econômica regional em um contexto geopolítico estável, gerou um sentimento peculiar entre as elites brasileiras. As definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites, de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista (Lima, 2005, p.28).

Em suma, o caso brasileiro mostra que, ao este país se relacionar com a R2P, ele sofre a influência de inúmeros fatores que impulsionam este Estado muitas vezes a adotar medidas opostas. Assim, pode-se dizer que no que diz respeito ao contexto inicial, quando a posição brasileira perante a R2P era marcada pelo ceticismo, o fator preponderante era sua experiência histórica que resultou em uma memória coletiva cuja narrativa aponta para a instrumentalização da soberania como uma fonte de defesa contra manobras dos países poderosos. Assim como essa experiência histórica gerou uma cultura estratégica que pregava dentre outros elementos a aderência ao direito internacional como garantia contra a assimetria de poder presente no sistema internacional, a não-intervenção e a resolução pacífica de disputas.

O contexto mais recente, marcado pela mencionada atenuação do ceticismo, também é fruto destas forças contrárias. Dado seu objetivo de maior projeção internacional, este país se vê inclinado a dialogar com a R2P e a se mostrar capaz de arcar com as responsabilidades inerentes a grandes poderes. A participação brasileira na MINUSTAH é um indicador deste fato. Contudo, ao mesmo tempo, o ceticismo, o receio da instrumentalização desta doutrina, amparado nas experiências históricas, continua a influenciar o posicionamento brasileiro perante a R2P. Este fato pode ser claramente constatado nas palavras da presidente Dilma Rousseff ao mencionar a R2P: “Isto veio para ficar. Mas a gente precisa impedir que isto seja utilizado pelas grandes potências como instrumento de asserção neocolonial” (Valor Econômico, 2012).

O conceito da Responsabilidade ao Proteger é um indicador da tentativa brasileira de lidar com essas forças opostas, pois em última instância é uma forma de garantir um relacionamento mais favorável com a doutrina em questão ao atenuar as ansiedades resultantes das narrativas históricas – já que como a citação

de Maria Viotti transcrita anteriormente demonstra, a Responsabilidade ao Proteger introduz inúmeras limitações ao uso da força.