

## **7** **Índia e a Responsabilidade de Proteger**

O presente capítulo objetiva estudar a aderência indiana à doutrina da R2P, tendo como referência as abordagens teóricas discutidas no segundo capítulo. A fim de cumprir tal objetivo, este capítulo está dividido em três partes. A primeira lida com a formação do Estado indiano e os princípios constituintes da política externa indiana. Já a segunda aborda a postura deste país perante as intervenções humanitárias. Por fim, a terceira lida com o posicionamento indiano no que diz respeito à R2P.

Como será visto ao longo das próximas páginas, na resposta inicial indiana à R2P podia-se claramente observar um ceticismo em relação à legitimidade da doutrina. Contudo, como será discutido neste capítulo, à medida que este país busca uma maior projeção internacional, sua postura em relação a temas relevantes – como o R2P - ganha cada vez mais atenção. Desta forma, ao levar em consideração a expectativa de um positivo envolvimento indiano na resolução de crises e na proteção de civis, este país busca atenuar seu ceticismo e passa a caminhar entre a ambiguidade e o pragmatismo.

### **7.1** **A Formação do Estado Indiano e os Princípios Constituintes de sua Política Externa**

A independência da Índia, que ocorreu em 1947, coincidiu com o início da Guerra Fria. Assim, dois interesses nacionais moldavam a política externa deste país: a preservação da sua autonomia - em um contexto de luta das duas potências mundiais por influência em países vulneráveis, recém-independentes - e a sua consolidação interna, pois por ser dividida em inúmeras castas, classes, linguagens e religiões, a Índia possuía uma democracia frágil (Virk, 2011, p.2). Em outras palavras:

India's immediate foreign policy objectives in 1947 were therefore a peaceful environment, strategic space and autonomy, free of entanglement in Cold War conflicts or alliances, while we concentrated on our domestic tasks of integration and nation building. Non-alignment, as this policy came to be called was the ability to judge issues on their merits and their effect on India's interests or, as our first Prime Minister Nehru used to say, 'enlightened self-interest'. Indian nationalism has not been based on a shared language or common religion or ethnic identity (Menon, 2009, p.5).

Desta forma, logo após sua independência a Índia se preocupava em garantir coesão interna em um contexto de heterogeneidade religiosa, cultural e étnica:

The central aim of post-colonial India's national project has been the accommodation and management of the country's extreme heterogeneity. Over the centuries India has sheltered innumerable ethnic groups, cultures and religions. Hinduism's assimilative tendencies have given rise to a broad cultural trend of coalescence, often manifested in religious syncretism, although stratification by caste has created social cleavages that the modern state has sought to eliminate (Mukherjee & Malone, 2011, p. 91).

As limitações internas que prejudicavam sua coesão, inclusive, por diversas vezes durante este contexto foram amplificadas:

India's cohesion was severely tested not only by the fallout of a murderous partition in 1947, but, following rapidly thereafter, by the Kashmir crisis, the resistance of several princely states, notably Hyderabad, to joining the Indian Union, and some leftover business with respect to decolonization (managed peacefully with France and less so with Portugal, which was militarily expelled from Goa in 1961). Even language politics threatened the Indian union. Above all, the country's greatest burden was its poverty (ibid, 88).

Dado o já mencionado interesse de preservação da sua autonomia, a política do não-alinhamento estava baseada em cinco princípios: o respeito mútuo pela integridade territorial e a soberania, a não-agressão mútua, a não-interferência mútua nos assuntos internos, a igualdade e benefício mútuo e a coexistência pacífica (Egbers, 2010, p.44). Desta forma, após o seu passado colonial, a Índia enxerga a soberania como um escudo, uma proteção contra a intervenção de potências estrangeiras.

Assim, em suma, de acordo com Rohan Mukherjee e David M. Malone, “Indian foreign policy of the time seemed moralistic to outsiders, defining the national interest as congruent with ‘world co-operation and world peace’”. Entretanto, no contexto interno, “it was defended as ‘the only honourable and right position’ for India” (2011, pp.87&88).

Apesar do que foi exposto nos parágrafos anteriores, é interessante notar que em determinadas ocasiões ao longo da sua história a Índia se afastou desses princípios. O exemplo mais emblemático é a guerra contra o Paquistão em 1971. Entre março e dezembro desse ano, o governo paquistanês reprimiu brutalmente a população hindu de Bengal no Paquistão oriental. A Índia pôs fim aos massacres com uma intervenção militar, que resultou na criação de Bangladesh. Outra ocasião que merece destaque é a intervenção indiana na guerra civil do Sri Lanka em 1987-89.

Apesar da existência dessas ocasiões de afastamento dos princípios, não se pode dar uma relevância exagerada a essas supostas exceções. No caso da guerra de 1971 contra o Paquistão, por exemplo, “India relied primarily on the justification of self-defense, but it also invoked humanitarian claims to justify its use of force” (Wheeler, 2000, p.55). Ou seja, ao passo que a Índia “was able and willing to occasionally disregard the sanctity of sovereignty, it was not a ‘rebel’, but a status quo state that for the most part accepted the necessity of justifying its actions in terms of the existing rules” (Virk, 2011, p.3). Em suma,

[T]he overall picture India presents was of a cautious and ambivalent country, whose avowed respect for sovereignty, non-intervention, and non-use of force was neither exclusive nor cynical but existed in some tension with a mixed bag of ideational and security interests (ibid, p.3).

Também, é importante ter em mente que não se pode conceber a política externa indiana ao longo da Guerra Fria de forma linear. “[E]xternal events in the form of China’s successful aggression in 1962 soon the Indian establishment to face the realities of international power politics” (Mukherjee & Malone, 2011, p. 88). Desta forma, nos anos 70 e 80, a política externa indiana ganhou novos contornos durante o governo de Indira Gandhi:

In August 1970, while paying tribute to her father's ideal of non-alignment, Mrs Gandhi asserted that the problems of developing countries needed to be faced 'not merely by idealism, not merely by sentimentalism, but by very clear thinking and hard-headed analysis of the situation'.<sup>10</sup> This judgement reflected a growing realization that India's interests could not be fully protected by its earlier international stance. On the international stage, the realist turn was evident as India veered away from non-alignment towards alignment with the Soviet Union, marked by the Indo-Soviet treaty of 1971. A few months later, military intervention in the Bangladesh war enabled India to shatter Pakistan and halve its size and weight in response to Pakistani atrocities and the influx of Bangladeshi refugees into India. In 1974 India conducted its first nuclear test, a response to that of China in 1964 at Lop Nor. In 1975 India intervened during internal unrest in independent Sikkim and incorporated it into the Indian union (ibid, p.89).

Por fim, após o término da Guerra Fria, “[i]n contrast to India’s Cold War leaders, the country’s new policy-makers came to the conclusion that if India was to pull its weight internationally it would have to become an economic and regional power” (Kumar, 2008, p.24). Assim, de acordo com estes tomadores de decisão, a Índia deveria se integrar à economia global, interagir mais com grandes poderes e com os países vizinhos:

After the first wave of economic liberalization in 1990-1, when many of the bureaucratic constraints on industrial growth were lifted, wave two of economic liberalization prioritized resource and infrastructure development. The new policy-makers believed that neither could be achieved without integration into the global economy. So they swung into an active diplomatic campaign to improve relations with the major powers, identified as the US, EU, Russia, Japan and China (...).

Finally, India’s new policy-makers also recognized that India would fail as a regional power until it could turn its South Asian neighbors around. As a result, the Indian government launched several new peacemaking initiatives – with Pakistan, Afghanistan, Bangladesh, China, Nepal, and Sri Lanka – hoping that these could help pull South Asia out of the slough of hostility and poverty that it had slipped into following independence from British rule (Kumar, 2008, p.24).

Segundo Radha Kumar atualmente ocorre uma confusão doméstica no que diz respeito ao interesse nacional e aos objetivos de política externa:

[I]t is also worth noting that Indian policy-makers have encountered a surprising obstacle to achieving some of their goals (...) domestic political opposition. This casts doubt on whether there is internal consensus or even clarity on what constitutes the national interest (...).

These factors indicate that India might remain a rising rather than an established power for a longer time than it would take if the country’s political parties had an overarching and non-partisan conception of the national interest. This is unlikely to affect India’s behavior as a normative foreign policy actor, though it will dent policy-

maker confidence and could mean that India's ability to be effective in its actions will be curtailed. (...)

In short, India is steadily becoming a more influential as well as normative foreign policy actor, despite domestic confusion, and this trend is set to grow over the coming decade (ibid, p.27&28).

Será argumentado ao longo deste capítulo que uma parte relevante desta confusão interna mencionada por Kumar está diretamente relacionada ao tema desta dissertação. Como será abordado a seguir, a Índia ainda amparada nos princípios que norteiam este país desde sua independência, como a não-interferência nos assuntos internos de outros países e a inviolabilidade territorial, tenta compatibilizar esses com as responsabilidades de uma potência regional e/ou global. Contudo, isto não é uma tarefa fácil para um país com tamanha heterogeneidade e com um contexto interno turbulento<sup>1</sup>.

## 7.2 Índia e as Intervenções Humanitárias

Antes de lidar com as reações indianas à doutrina da R2P, é necessário examinar a opinião indiana sobre as intervenções humanitárias. Segundo um acadêmico indiano, a posição deste país perante intervenções humanitárias é marcada pelo ceticismo. Muitos tomadores de decisão indianos, inclusive, não diferenciariam estas das intervenções de cunho não-humanitário:

Indian attitudes towards norms based on Enlightenment values were complicated by the fact that these values arrived in India as a consequence of empire and were most often invoked to justify contempt for natives. Hypocrisy would have been bad enough; but here hypocrisy was combined with brutality towards an entire populace. No wonder that in the decades that followed Indians have tended to view European and to some extent American references to normative behaviour with skepticism – and are unable to distinguish between normative and non-normative Western behaviour. Most Indian policy-makers and analysts do not, for example, see a difference between European policies in Bosnia and Kosovo, and the US and allied invasion of Iraq. Humanitarian intervention, they argue, is not distinct from regime

---

<sup>1</sup> Estas questões serão exemplificadas a seguir, contudo é interessante desde já citar, a título de exemplo, os inúmeros ataques terroristas ocorridos em solo indiano. Esse país é alvo constante de atentados atribuídos a islamitas e hinduístas (veja Folha de São Paulo, 2008; The New York Times, 2008; Los Angeles Times, 2008).

change or ‘shock and awe’: it is merely a cover for imperial design (Kumar, 2008, p.3&4)<sup>2</sup>.

Kudrat Virk ao analisar a reação indiana perante as intervenções dos anos 90 (principalmente os casos do Iraque, Somália, Serra Leoa, Kosovo e Timor do Leste) afirma que:

India’s response to them was ad hoc and reactive, and governed by its immediate interests. (...) Two themes emerge: firstly, India was not an outright ‘nay-sayer’. It continued to subscribe wholeheartedly to the principles of sovereignty and non-use of force, and opposition to intervention was a ‘baseline’ response. But, it tolerated interventions that enjoyed broad-based support, particularly among its traditional allies in the Third World. Secondly, India was somewhat willing to countenance multilateral actions that enjoyed host-state consent and UN authorization in situations where all peaceful means had been fully exhausted. Admittedly, that set a high bar. What was also completely outside the pale was unilateral intervention, as clearly indicated by its scathing and unequivocal condemnation of the NATO intervention in Kosovo (Virk, 2011, p.6).

No caso do Iraque (1991), por exemplo, a Índia era um dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança e se absteve da votação. O representante indiano ao explicar essa conduta, enfatizou a necessidade do CS respeitar a soberania e a integridade territorial do Estado.

In India’s view, the situation of the Kurds, though horrendous, only fell within the competence of the Council, if their condition resulted ‘in a clear threat to international peace and security’. Otherwise it ‘should be concerned enough to offer them succour’, but ‘not prescribe what should be done, for that would impinge on the internal affairs of states’. Therefore, in India’s view, ‘the Council should have concentrated on the aspect of peace and security, which is its proper mandate under the Charter, and left the other aspects to other, more appropriate organs of the United Nations’. India had in fact proposed amendments to the resolution to make it clear that the Council was only addressing the cross-border impact of the refugee exodus on Turkey and Iran and thus, acting within its Charter-prescribed role. However, they had not been accepted and so, India had abstained (ibid, p.6).

---

<sup>2</sup> Modificações foram realizadas no texto original para adequá-lo ao contexto textual aonde foi inserido. Assim como referencias bibliográficas foram omitidas: (Institute of Peace and Conflict Studies, 2003, pp. 44-45; Dixit, 1999; Swamy, 1999; Naqvi, 1999).

Em dezembro de 1992, quando a Índia ocupava a presidência do Conselho de Segurança, foi adotada a resolução 794 que autorizou a UNITAF, missão liderada pelos EUA (sob o Capítulo VII) “*to use all necessary means*” para garantir a distribuição de ajuda humanitária na Somália. A Índia votou a favor dessa resolução. Ela justificou seu voto alegando que a Somália era um “*unique challenge*” já que não havia um governo. “Clearly, the absence of a government was the key pre-condition for India’s acceptance of humanitarian justifications for intervention in Somalia” (ibid, p.7). Assim, a Índia não estaria se afastando do seu comprometimento com o consentimento.

Once India could justify its acceptance of intervention without consent, it accepted the use of force on the grounds that peaceful measures had been exhausted. (...) However, it also stated that this intervention in Somalia ought not to set a precedent for the future (ibid, p.7).

Esta questão foi também mencionada por Nicholas Wheeler em *Saving Strangers*:

China and India justified their support for the resolution on the grounds that this was an exceptional case in which governmental authority had collapsed, and this argument was not challenged by other members. China and India were prepared to go along with the application of the Chapter VII rule to this case because they could maintain that Security Council action did not weaken the principle of ‘domestic jurisdiction’ in Article 2 (7) of the Charter. In short, they signed up to Resolution 794 (...) because it did not set a precedent for the breach of the rules of sovereignty and non-intervention because there was no sovereign state against which to intervene (Wheeler, 2000, p.187).

Outro fator que favoreceu essa decisão indiana foi o fato de essa missão se enquadrar dentro da sua tradição de solidariedade terceiro-mundista, pois inúmeros outros líderes do terceiro mundo – inclusive, africanos- também apoiaram essa intervenção. Desta forma, os indianos contribuíram para a subsequente missão, a UNOSOM II, com um considerável contingente de tropas.

No caso da Serra Leoa, a Índia não era um membro do conselho de segurança, porém decidiu contribuir com tropas para a *UN Observer Mission in Sierra Leone* em 1998 e em 1999 para a *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL). De acordo com representantes indianos, essa participação era uma

expressão do seu comprometimento com as Nações Unidas e dos seus laços com a África (The Hindu, 2000). O que não foi dito pelos diplomatas indianos é que essa contribuição também estava inserida dentro da sua estratégia relativa à busca de um assento permanente do CS, pois esse país queria se projetar como um Estado capaz de portar as responsabilidades de grandes poderes. Contudo, após 500 peacekeepers serem sequestrados (dentre esses 12 indianos), decidiu-se dar um mandato mais robusto de *peace enforcement* à missão, o tipo de missão que a Índia sempre hesitou em participar. Desta forma, a Índia retirou-se dessa operação (Virk, 2011, p.9).

Na época da crise do Kosovo, a Índia não era membro do CS, contudo nos debates que ocorreram neste contexto, este país foi com veemência contrário à atuação da OTAN e a caracterizou como ‘*arbitrary, unauthorized and illegal*’ (Conselho de Segurança da ONU S/PV.3988, p.15-16 e S/PV.3989, p. 15-16 ) já que, para os indianos, a soberania e a integridade territorial da Iugoslávia haviam sido violadas, sem, inclusive, a autorização do CS.

India offered reasons why NATO’s actions were in fact unjustified. Firstly, in its view, force had not become a last resort and it continued to believe that the resolution of this crisis can only be through peaceful means, through consultation and dialogue, and not through either confrontation or any military action, unilateral or otherwise. Secondly, NATO’s action constituted an attempt to intimidate a Government through the threat of attack, and now through direct and unprovoked aggression, to accept foreign military forces on its territory or what it had described as ‘peacekeeping forces’. This was patently illegal and wrong for a number of reasons, not least of which was that, as Somalia had established, a peacekeeping operation forced upon a reluctant Government or population stands little chance of success. Thirdly, according to India, NATO’s actions carried the real danger of imperilling regional peace and security rather than preserving it (Virk, 2011, p.10).

No que diz respeito ao Timor-Leste, a Índia apontou para a ‘*appalling violence*’ e afirmou que a necessidade mais imediata era a restauração da ordem e da lei. Para a Índia, a Indonésia precisava do ‘*encouragement and support of the international community*’. Para os indianos, ‘*any peacekeeping force must be accepted by the Indonesian authorities and approved by the Security Council*’ (ONU S/PV.4043, p. 25-26).

Em suma, a atitude da Índia perante as intervenções humanitárias dos anos 90 foi *ad hoc*. Ela tolerou principalmente intervenções que tinham um amplo apoio no hemisfério sul (idéia de solidariedade terceiro mundista) e que possuíam consentimento. Seu apoio a essas intervenções – bem como a presença de contingentes indianos em algumas – estava fortemente vinculado ao seu desejo de possuir uma vaga permanente no CS. Dentro da sua estratégia, a Índia teria que cuidar da sua reputação, não poderia ser vista como *spoiler*.

Neste ponto, cabe dizer que esta atitude indiana perante as intervenções humanitárias na década de 90 pode ser explicada através do arcabouço teórico presente no capítulo dois. Aplicando-se, por exemplo, o construtivismo, principalmente a importância dada por esta abordagem ao papel das idéias, e a importância da memória coletiva, podemos constatar a forte influência da colonização no imaginário coletivo deste país. Como será defendido nos próximo parágrafo, uma das influências mais importantes desta experiência histórica é o surgimento na Índia de uma crença sobre a necessidade de se instrumentalizar o princípio da soberania estatal como uma forma de proteção dos Estados fracos perante os fortes. Ou seja, a visão indiana da soberania como um escudo.

Se no capítulo anterior foi defendido que, dada a experiência da colonização, o Brasil trata a soberania como uma proteção contra interferências de potências estrangeiras, pode-se argumentar que a memória coletiva indiana a respeito deste fenômeno é muito mais vívida, tendo em vista que o Brasil conquistou sua independência em 1822 e a Índia apenas em 1947. Assim atualmente ainda existem indianos que viveram a experiência do colonialismo. Desta forma, a memória coletiva indiana a respeito deste evento histórico, influencia fortemente a política externa indiana, inclusive, ao inclinar este país a uma definição da soberania que iguala este princípio a um escudo, como já foi dito no parágrafo anterior.

Inclusive, para alguns analistas essa memória acerca da colonização é um dos motivos da extensa participação indiana em operações de paz, pois estas seriam “uma expressão de solidariedade para com outros países em desenvolvimento”. A Índia pensaria desta forma, pois “as elites por trás da política externa indiana há muito tempo atribuem conflitos internos em ex-colônias a agressões e fracassos cometidos pelas potências coloniais”. Assim sendo, a participação em missões da ONU seria uma maneira pela qual a Índia

poderia “ganhar crédito no mundo em desenvolvimento”, ao demonstrar seu compromisso com “o avanço do não alinhamento”, em última instância, “juntando-se à cruzada contra o que era percebido como vestígios do colonialismo” (Stuenkel, 2012, p.19).

Apesar do exposto no parágrafo anterior, a visão defendida neste trabalho, é a de que a participação indiana nestas missões, principalmente as mais recentes, é fruto *em grande medida* do seu objetivo estratégico de maior projeção internacional, mas sem dúvida a solidariedade terceiro mundista está inserida no contexto destas missões.

Também deve ser ressaltado que a memória coletiva está diretamente relacionada à questão da identidade. Como já foi afirmado nos capítulos anteriores, para Duncan Bell, o comportamento no contexto internacional de um determinado Estado é fruto da identidade coletiva deste, que foi construída socialmente em grande parte graças à memória coletiva. A memória não apenas é determinante na construção da identidade, mas também molda as percepções e a ação política (Bell, 2006, p.29). Assim sendo, a experiência da colonização gerou a identidade terceiro mundista descrita a cima que, dentre outras consequências, gerou a tendência indiana de apoiar missões que possuem um amplo apoio no hemisfério sul. Apesar de esta identidade indiana estar sendo transformada, já que este país se enquadra na categoria de potências emergentes que objetivam um status internacional maior, como será visto na próxima seção, ao tratar da posição deste país perante a R2P, esta identidade terceiro mundista continua a impactar a política externa deste país.

Neste ponto, é interessante relembrar que para Wendt as identidades e os interesses não são dados, inclusive, podem ser transformados através da interação (Wendt, 1999, p.20). Contudo, devido à identidade corporativa, apesar de as identidades não serem dadas, elas são relativamente estáveis, já que 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 sendo, pode-se argumentar que dada a memória da colonização, no que diz respeito às intervenções humanitárias, a Índia tinha sua identidade atrelada à idéia de terceiro mundo, ou seja se portava como um país do sul global, preocupado com a manutenção dos interesses mencionados por Wendt, ou seja, por exemplo, com sua segurança física e sua autonomia (desta forma, defendia a idéia da

soberania como escudo). Entretanto, ao passo que esta identidade foi sofrendo alterações – dada a atual caracterização como potência emergente – isso impactou na sua atuação em operações de paz. Bem como no seu relacionamento com a R2P, conforme será abordado na próxima seção.

Este capítulo defenderá que ao a identidade deste país sofrer esta transformação, a cultura estratégica da Índia, que especifica uma “fonte de determinação do comportamento ótimo” (Kartchner, 2009, p.57&58), também foi modificada, assim sendo, o comportamento deste país perante a R2P sofreu também mudanças.

Por fim, antes de adentrar propriamente na questão da R2P, cabe ressaltar que o caso indiano expõe uma ambiguidade interessante. Ao contrário, por exemplo, do Brasil que até a MINUSTAH nunca havia participado de missões baseadas no capítulo VII; a Índia apesar de se portar como um defensor da não-interferência nos assuntos domésticos dos demais países e do consentimento, na prática, é um dos maiores contribuintes de tropas em operações de paz da ONU<sup>3</sup>, inclusive, em missões muito robustas de *peace enforcement* (baseadas no capítulo VII), ) como a da República Democrática do Congo, ao passo que, como será visto nas próximas páginas, tem uma visão cética em relação à R2P que atualmente embasa as missões.

### 7.3 Índia e a Responsabilidade de Proteger

Durante os debates iniciais no âmbito da ONU sobre a doutrina da R2P a Índia se mostrava declaradamente hostil a este conceito:

From the outset, India consistently objected to the existence in international law of any right or duty to intervene on humanitarian grounds, maintaining that there was no right of access to populations in distress under international humanitarian law and that to press for it would violate both international humanitarian law and the sovereignty of states. (...) the law was clear that it is the sovereign right of a State to determine whether it needs humanitarian assistance or

<sup>3</sup> É um dos três maiores contribuintes (os outros dois são Bangladesh e o Paquistão) (Schaffer, 2009, pp. 71-87).

not. If it chooses not to, it can hardly be forced by the Council, or any other body, to ask for or to accept it. India urged the Council to bear in mind that the principles contained in Article 2 of the Charter had the status of *jus cogens* and could not be violated on the basis of a so-called duty and right to carry out “humanitarian intervention”, which was juridically totally unfounded under current general international law (Virk, 2011, p.11).

A Índia alegou que já que o CS não possuía representatividade, interesses políticos poderiam criar intervenções sem critérios humanitários, ou seja, sem legitimidade. Desta forma, ao tratar da R2P a Índia sempre tentou avançar a sua própria agenda de reforma do CS. Em 2009, por exemplo, o representante permanente indiano na ONU, Hardeep Singh Puri, ao falar sobre o relatório “Implementing the Responsibility to Protect”, afirmou:

The Secretary General’s report examines some of the most heinous events during the UN’s watch and notes the issue of mandate and means. Even a cursory examination of reasons for non-action by the UN, especially the Security Council, reveals that in respect of these tragic events that were witnessed by the entire world, non-action was not due to lack of warning, resources or the barrier of state sovereignty but because of strategic, political or economic considerations of those on whom the present international architecture had placed the onus to act.

The key aspect, therefore, is to address the issue of “willingness to act”. Here, of course a necessary ingredient is real reform of decision making bodies in the UN, especially the Security Council in its permanent membership, to reflect contemporary realities and make them forces for peace and capable of acting against mass atrocities (Assembléia Geral da ONU A/63/PV.99).

Outro fator que a Índia defende é a ideia de que o não respeito pela soberania prejudica a ordem e a estabilidade do sistema internacional. Em última instância, também prejudicaria seres humanos, pois as consequências da desordem seriam graves – causariam sofrimento humano. Inclusive porque o Estado é o grande responsável pela garantia dos Direitos Humanos. Em outras palavras, quando se enfraquece o Estado, prejudica-se a efetivação dos direitos humanos da população. Inúmeros pronunciamentos de diplomatas indianos carregam essas idéias. Dentre eles:

(...) my delegation would like to stress that force is not the only way of protecting civilians. It should only be the measure of last resort and be used only when all diplomatic and political efforts fail.

There can be no substitute for national will and national efforts in creating an environment where civilians are secure. The efforts of the Council and of the international community require to be directed at assisting national authorities in developing these capabilities. This is the only sustainable method of protecting civilians because, as I said in the beginning, protection of its civilians is the foremost responsibility of every state (ONU S/PV.6531).

Assim como em um discurso do embaixador indiano Kamalesh Sharma:

Weakening State authority, particularly that of Governments already under violent internal stress, through claims of a right of intervention not only violates international law, it works against the objective of ensuring that civilians under threat are protected as much as possible (Conselho de Segurança da ONU S/PV.3980, p. 17).

Também é interessante notar que ao tratar da R2P, a Índia sempre fala como um país experiente no campo do *peacekeeping*. Desta forma, sempre utiliza seu histórico no terreno para justificar a sua hesitação ao lidar com a R2P. Por exemplo, ela alega que o uso da força prejudica o trabalho da ajuda humanitária que deveria ser neutra:

In several countries, because of the suspicion now engendered that humanitarian assistance is driven by political motives, and that those who take humanitarian action also take sides, parties to a conflict have either targeted humanitarian workers or those they work for, or have refused them access. These fears can be allayed only if humanitarian assistance returns to its roots and humanitarian action is seen as apolitical, neutral and offered at request ... The more the Security Council tries, perhaps with the best motives, to arrogate to itself the role to protect and promote humanitarian action, the more it is likely to work against the best interests of civilian populations at risk (Conselho de Segurança da ONU S/PV.4109 (Resumption 1), 14 ).

A Índia também instrumentaliza sua experiência no terreno ao alegar que a adesão à idéia do consentimento não é um simples dogma, mas uma necessidade:

(...) under the rubric of UN peace keeping a multiplicity of activities have been undertaken, on a case by case basis, and on occasions the peace keeping dove has also had to use its talons. Experience thus far, however, has reinforced the validity of the basic ethos that peace keeping is an act of diplomacy, and not of war. Its success is

predicated on the consent of the parties. Peace keeping has gained and will retain acceptability on account of the impartiality displayed. It requires acceptance of the balance of forces on the ground and working within the constraints that follow. By their very nature peace keeping operations are interim measures, which can only be of limited duration. They cannot be substitutes for negotiated political settlements, nor can their mandates be intrusive or interventionist.

It is consistent with this ethos and our own broader commitment to international peace and security that India has over the years been among the major troop contributors. Today, Indian troops, military observers and civilian police personnel are serving in peace keeping operations in every continent where UN peacekeepers have been deployed (Conselho de Segurança da ONU S/PV.6531).

Outra importante razão que a Índia dá para a sua hesitação é a crença de que a comunidade internacional deveria se focar no desenvolvimento – “causas raiz” do conflito:

India argued that the question was not about whether the international community should respond to humanitarian crises. The question instead was how. (...) the use of force was a temporary solution, which addressed the immediate problem but did not prevent the re-emergence of the crisis (Virk, 2011, p.14).

Além das razões apresentadas até este momento, inúmeras outras – que não são mencionadas pelo discurso oficial indiano – permeiam também essa hesitação indiana. Dentre elas, uma das mais importantes é a já mencionada questão do contexto doméstico turbulento. Mukherjee e Malone em um artigo na *International Affairs* destacam 5 fatores relacionados à este contexto interno explosivo: movimentos étnicos subnacionais, movimentos separatistas e insurgências, novos grupos étnicos, conflitos religiosos e as tensas relações com o Paquistão devido à questão da Caxemira.

Em relação aos movimentos étnicos subnacionais, os autores chamam a atenção para o apoio de países vizinhos a esses movimentos:

Indian populations in border regions tend to share common ethnic bonds with populations in adjacent countries. This is true, for example, of Tamils and Sri Lanka, Muslims in Kashmir, Punjabis with their cousins in Pakistan, Indian populations bordering the Tarai region of Nepal, and even Keralites and their ties to Gulf countries. The broad territorial division of ethnic groups within India and the strength of regional ethnic identities ensure that Indian policy towards the countries in question is often attentive to the preferences of domestic actors in these regions, as with Sri Lanka, where at one time the Indian government acquiesced in the brutal armed tactics of the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). Similarly, there is ‘widespread sympathy’ in Indian border regions for the campaign for autonomy in the Tarai region of Nepal, for which ‘most [Indian] politicians and bureaucrats do not hesitate to express moral

support'. And Pakistan was widely believed to have supported Sikh separatist movements within India's state of Punjab during the 1980s (Mukherjee & Malone, 2011, p.94).

Ao tratar dos movimentos separatistas e insurgências, os autores afirmam que “because of India's vast size and heterogeneous society and polity, it has been home to many (often armed) movements aiming for sovereign status separate from the union”. Assim como novamente destacam o envolvimento de vizinhos: “[s]ome of these secessionist movements have allowed neighbouring countries interested in destabilizing India to interfere in its internal affairs” (ibid, p.94).

Vale destacar que muitos destes movimentos insurgentes estão relacionados às desigualdades regionais – baixo índice de desenvolvimento em algumas regiões da Índia – e/ou a questões étnicas:

Uneven development between regions and social groups, as well as identity politics, have all too often created unrest and strife; political violence is nowhere more starkly apparent than in the numerous insurgencies that have arisen on Indian soil in response to the severe neglect of certain regions and communities, and in the state's reaction to these movements. India's ethnically diverse north-east, composed of eight states, is home to numerous insurgent groups, in a region bordering on China, Bangladesh, Myanmar and Nepal. Yet despite pouring large (though some would still argue insufficient) sums of money into the development of the region, the central government has been unable to focus its policies in a way that might better integrate the region into the Indian Union.

As a result, tensions between ethnic groups and the central government have proliferated and endured, with state governments sometimes caught in the cross-fire and at other times turning the politics of ethnicity to their own advantage against Delhi. Demands range from greater autonomy in local decision-making to the formation of new states based on ethnic lines (with a degree of success, as evidenced by the creation of Nagaland, Manipur and other north-eastern states in the 1960s and 1970s), to outright separation from India (Mukherjee & Malone, 2011, p.92).

Já ao tratar dos novos grupos étnicos, os autores afirmam que o número destes cresceu devido às movimentos fronteiriços com países vizinhos. Como exemplo, Mukherjee e Malone citam imigração proveniente do Tibete em face da perseguição chinesa. Após tratar destes movimentos fronteiriços, os autores mencionados destacam a importância da questão religiosa, bem como a instabilidade interna resultante desta:

Religion has a significant impact on social stratification and political mobilization in India. The religious composition of Indian society influences social and economic policy, particularly with regard to minority rights. The frequent occurrence of violence between religious groups—predominantly between Hindus and Muslims—in various parts of the country, sometimes on a startling scale, has led to instances of radicalization, for example through the Students’ Islamic Movement of India (SIMI). Religiously inspired terrorism has also been attributed to Hindu activists following serial bomb attacks in the predominantly Muslim town of Malegaon in 2006 (ibid, p.95).

Por fim, ao lidar com as conflituosas relações bilaterais com o Paquistão, os autores destacam o fato de que nos últimos sessenta anos ocorreram duas grandes guerras entre estes dois países (em 1965 e em 1971), duas grandes agressões paquistanesas em solo indiano (inclusive, a de 1948 relativa à Caxemira) e os inúmeros incidentes armados ao longo da fronteira (ibid, p.96).

O exemplo mais emblemático da turbulência e tensão presente no contexto doméstico indiano é a questão da Caxemira. A disputa por esse território com o Paquistão, que dura há décadas, é o ponto vulnerável da Índia, pois inúmeras violações dos direitos humanos praticadas e sofridas por indianos já foram denunciadas. Desta forma a R2P representa um desafio ao controle indiano sobre a Caxemira<sup>4</sup>. Um relatório da Human Rights Watch (HRW) de 2006 trata desse violento “desafio”:

Most Kashmiri families have lost a relative, friend, or neighbor in the violence. At least twenty thousand Kashmiri civilians have been killed (Kashmiri groups say that the number is much higher). Tens of thousands have been injured. Hundreds of thousands have been internally displaced, including some three hundred thousand Hindu Kashmiris. Approximately thirty thousand Muslim Kashmiris have fled to neighboring Pakistan as refugees, while thousands have crossed that same border to train as fighters. Ordinary, day-to-day life has been upended and degraded.

Suspicion and fear continue to permeate the Kashmir valley. A knock on the door late at night sends spasms of anxiety through households, afraid that a family member will be asked by the security forces or militants to step outside for “a minute” and then never return. The bombs of militants go off in crowded markets without any warning. Psychological trauma related to the violence has been enormous, as life itself is constantly under threat.

In reality, both sides have committed widespread and numerous human rights abuses and violations of international humanitarian law (the laws of war), creating

---

<sup>4</sup> Mesmo considerando que a R2P não cobre qualquer violação de Direitos Humanos (apenas os quatro crimes mencionados anteriormente), normas como a R2P, que pregam a responsabilidade do Estado de proteger sua população, tornam a posição indiana vulnerável.

among the civilian population a pervasive climate of fear, distrust, and sadness (Human Rights Watch, 2006, p.1).

Esse mesmo relatório lida com mais profundidade dos desaparecimentos forçados e os assassinatos praticados pelos indianos:

Indian security forces have long been responsible for enforced disappearances—that is, they deny having custody of an individual, typically in conjunction with their torture or extrajudicial execution. Kashmiri human rights defenders say that at least eight thousand people have “disappeared” since the conflict began; most were last seen in the custody of troops. While the state government has admitted that nearly four thousand people are “missing” in Jammu and Kashmir, it claims that many of them actually crossed into Pakistan-administered Azad Kashmir to join the militants. While the number of new “disappearances” appears to have decreased in the past few years from the huge numbers that characterized the early years of the conflict, that they continue at all is shameful for the world’s largest democracy. Moreover, there is still no information about the fate of thousands of individuals “disappeared” by Indian security forces since the beginning of the insurgency (ibid, p.2).

É interessante notar que essas práticas indianas não cessaram. Inclusive o relatório da HRW de 2011 aponta para as mesmas práticas. Nele, por exemplo, é dito que:

The security forces have at times used excessive force in suppressing violent street protests in Indian-administered Kashmir; the clashes resulting in more than 100 deaths and thousands of injuries to both civilians and security forces. Deaths and injuries to protesters, many of them children, prompted anger and renewed protests, deepening a cycle of tit-for-tat violence (Human Rights Watch, 2011, p.1).

Assim, ao o governo indiano não proteger a população da Caxemira, governos ocidentais poderiam instrumentalizar essa questão para legitimar uma intervenção humanitária em seu território. Inclusive, neste ponto podemos perceber outra ambiguidade indiana, ao passo que este país, conforme já foi dito, é um grande contribuidor de tropas para as operações de paz da ONU; ao mesmo tempo, e ao contrário do Paquistão, este Estado demonstra uma forte relutância em aceitar a presença da ONU na região da Caxemira e aposta em um acordo bilateral (veja, por exemplo, Krishnasamy, 2003).

Outra questão que permeia a hesitação indiana perante a R2P – e que, contudo, não é dita pelos diplomatas indianos - é o fato de que em alguns de seus Estados vizinhos, como Sri Lanka e a Birmânia – devido às violações dos direitos humanos – intervenções humanitárias são frequentemente invocadas<sup>5</sup>. Esta questão é problemática para a Índia já que esta tem o desejo de consolidar sua hegemonia regional. Sua influência na região poderia ser enfraquecida caso ocorressem intervenções em Estados vizinhos<sup>6</sup>.

Por fim, outra questão que não é claramente mencionada pelos diplomatas indianos, mas que influencia a tomada de decisão desse país, é a identificação da R2P com o Ocidente. No imaginário indiano as intervenções humanitárias seriam sempre realizadas pelos países poderosos nos pobres:

That, combined with a latent and historical tendency towards ‘anti-Western’ posturing, has lent the new norm a negative cast as an exercise of power that is undermining the ‘rule of law’ and thereby also the last safeguard of ‘the weak’ against ‘the strong’ in a hierarchical system (Virk, 2011, p.4).

O embaixador indiano Manjeev Singh Puri tratou de forma comedida a questão mencionada no parágrafo anterior no debate do Conselho de Segurança sobre proteção de civis no dia 10 de maio de 2011:

Any decision to intervene that is associated with political motives distracts from the noble principles and needs to be avoided. Also, the response of the international community must be proportional to the threat, involve use the appropriate methods and make available adequate resources. (...)

In this context, I cannot but ask *quis custodiet ipsos custodes?*<sup>7</sup> Who watches the guardians? There is a considerable sense of unease about the manner in which the humanitarian imperative of protecting civilians has been interpreted for actual action on the ground (Conselho de Segurança da ONU S/PV.6531).

---

<sup>5</sup> Por exemplo, em maio de 2008, Bernard Kouchner afirmou “We are seeing at the United Nations whether we can implement the Responsibility to Protect, given that food, boats and relief teams are there, and obtain a United Nations’ resolution which authorizes the delivery (of aid) and imposes this on the Burmese government” (R2PCS Project, 2008).

<sup>6</sup> Para maiores informações sobre a hegemonia regional indiana veja (Wagner, 2005).

<sup>7</sup> *Quis custodiet ipsos custodes?* é uma frase do poeta romano Juvenal em latim, que pode ser traduzida como "Quem vigia os vigilantes?"

É interessante notar que essa hesitação foi atenuada nos últimos anos devido aos interesses da agenda externa indiana. O desejo indiano de ganhar uma maior projeção global e a sua conseqüente disputa por um assento permanente no CS mudou a forma com a qual a Índia se relaciona com a R2P. Como Franklin D. Roosevelt escreveu em outro contexto: “Great power involves great responsibility” (Roosevelt, 1945). Assim, a Índia ao querer provar sua responsabilidade e sua capacidade de ser um dos países mantedores da ordem global, não deseja ser vista como um *spoiler* ou *deal-breaker*. Desta forma, durante o *World Summit* em 2005, apesar de inicialmente se mostrar contrária à inclusão da R2P no documento final, a Índia aquiesceu a essa inclusão já que não queria ser percebida como *deal-breaker* (Wheeler, 2005, p.103). Deste então, os diplomatas indianos descrevem essa aceitação do princípio como um “cautious go-ahead”, ou seja não tratando a aderência dos países como algo definitivo mas como uma indicação de um comprometimento futuro à uma norma que ainda precisa ser pensada, elaborada. Um importante exemplo deste fato é o discurso do Hardeep Puri na Assembléia Geral em 2009:

(...) we also need to accept that on the issue of responsibility to protect there was a cautious go-ahead. Discussions to provide doctrinal, policy and institutional life to paragraphs 138 and 139, if they are to be faithful to the 2005 document, must therefore, not lose sight of this fact (Assembléia Geral da ONU A/63/PV.99).

Ou seja, como a grande maioria do terceiro mundo se mostrou a favor, a Índia não pôde se mostrar como *spoiler*, pois assim sua hegemonia regional iria ser prejudicada. A Índia, então, no seu relacionamento atual com a R2P demonstra uma ambigüidade: ao mesmo tempo em que possui profundas reservas em relação a essa doutrina, não pode negá-la, pois esse ato prejudicaria sua busca por uma maior projeção global.

Assim, a postura indiana em face à R2P, marcada inicialmente por uma forte aversão e posteriormente por uma atenuação dessa, pode ser explicada pelo instrumental teórico avançado no segundo capítulo.

A hostilidade inicial está fortemente relacionada ao papel da memória coletiva, inclusive de eventos como a colonização, já tratada na primeira seção

deste capítulo. Associando-se a esse papel da memória coletiva a descrição construtivista de idéias, e percepções, analistas de Relações Internacionais se tornam melhores equipados para estudar as percepções que países que passaram pela experiência do colonialismo têm de grandes potências e como essas *idéias* permeiam o debate sobre uma doutrina que abre a possibilidade para intervenções das antigas nações colonizadoras em países que sofreram a colonização.

Desta forma, a forte aversão indiana inicial pode ser explicada partir da crença de que, ao analisar as relações internacionais ao longo dos anos, idéias foram construídas no sentido de criar o pensamento indiano, já mencionado, de que as intervenções humanitárias seriam sempre realizadas pelos países poderosos nos pobres e que em realidade não haveria diferença entre as intervenções humanitárias e as demais.

Ainda a respeito da interpretação construtivista, a questão da identidade Estatal deve ser enfatizada, pois ela é especialmente interessante no contexto deste capítulo. A Índia é um exemplo interessante de construção da identidade nacional, pois este país sempre teve sua identidade atrelada ao terceiro mundo, como, inclusive, sua atuação ao longo do tempo nas votações da ONU demonstra, e atualmente deseja ganhar maior projeção internacional, portanto, ter uma identidade de *global player*, Conforme a identidade indiana foi se modificando – de terceiro mundista não alinhado à potência emergente que deseja ter um assento no coração das decisões da ONU – a sua atuação internacional também foi se transformado – graças em parte à pressão internacional.

Desta forma, o construtivismo elucida alguns aspectos da mencionada ambiguidade indiana. Se as idéias que foram construídas ao longo do tempo geram uma tendência a uma aversão à R2P, a nova identidade de potência emergente cria uma tendência oposta.

Vale lembrar que a cultura estratégica também nos ajuda a explicar esta ambiguidade perante a R2P. Como já foi dito, a cultura estratégica pode ser considerada um “sistema compartilhado de significado”, definindo o que deve ser considerado racional. (Kartchner, 2006, p.7). Desta forma, a cultura estratégica fortalece ou mina o comportamento dos atores quanto à adesão a normas internacionais– no caso dessa pesquisa, a R2P.

Assim, aplicando estas idéias ao caso indiano, nota-se que anteriormente a cultura estratégica indiana pautava-se na defesa rigorosa da não-intervenção, da soberania estatal, da sua identidade terceiro mundista, dentre outros. Contudo como a identidade indiana se transformou, ao alcançar o status de potência emergente, o que é culturalmente considerado aceitável pela cultura estratégica indiana também sofreu transformações. Assim, surgiu esta nova postura indiana ambígua que proclama um “*cautious go-ahead*”.

Em outras palavras, como Kartchner afirmou 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 (ibid, p.9). Ou seja, a posição hostil indiana perante a R2P foi atenuada graças a esses resultados desejados mencionados por Kartchner. Para este país efetivamente se tornar uma potência global e garantir seu sonhado assento no centro das decisões da ONU, ele tem que se mostrar capaz de ser um mantedor da ordem internacional. Contudo, a visão contemporânea de ordem internacional não mais diz respeito apenas ao relacionamento pacífico entre Estados. Como o próprio Conselho de Segurança proclamou, graves violações aos direitos humanos dentro de países constituem ameaças à ordem mencionada (veja, por exemplo, a resolução S/RES/954 referente à crise da Somália de 1994<sup>8</sup>). Assim, de forma concisa, a cultura estratégica atual indiana, em face dos resultados desejados mencionados por Kartchner, impele este país a seguir a receita dos países dominantes ocidentais de comportamento responsável – portanto, a ter um comportamento pragmático e não se mostrar como um *spoiler*.

Assim, como já foi afirmado, 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 à doutrina da Responsabilidade de Proteger.

---

<sup>8</sup> No preâmbulo desta resolução está escrito: “Determining that the situation in Somalia continues to threaten peace and security, and having regard to the exceptional circumstances including, in particular, the absence of a government in Somalia, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations” (S/RES/954, p.3).

Em relação aos eventos históricos, como já foi dito, percepções que países foram construindo a partir desses eventos permeiam o debate sobre uma doutrina que abre a possibilidade para intervenções armadas. No caso indiano, de forma resumida, esses eventos – como a colonização, as tentativas de interferência de potências em países vizinhos, o próprio contexto interno turbulento - levaram a Índia a adotar uma posição contrária a qualquer norma ou idéia que prejudique a soberania nacional e a não-interferência.

Em relação aos incentivos da aderência a essa doutrina (ou da recusa desta), como foi mencionado, Estados podem se sentir incentivados a aderir devido à possíveis recompensas como maior status internacional. Por outro lado, Estados podem se sentir incentivados a recusar essa doutrina, por exemplo, porque não querem arcar com os custos desta responsabilidade, principalmente, o uso da força. No caso indiano estes dois incentivos opostos ocorrem, ou seja, a Índia percebe que a adesão à R2P é estrategicamente favorável no que diz respeito ao seu objetivo estratégico de projeção internacional, contudo ao mesmo tempo, este país também se sente incentivado a não aderir à R2P, pois sempre se projetou como um país do sul que toma decisões em aliança com os demais países deste hemisfério e que sempre busca o respeito à soberania nacional.

Já no que diz respeito às percepções de segurança/insegurança do presente, idéias de possível ameaça tendem a afastar Estados de uma aderência ao R2P. No caso indiano neste capítulo foi constatado que a Índia apresenta uma ameaça interna – o seu contexto doméstico turbulento que deixa a Índia vulnerável – assim como uma externa composta pelos seus Estados vizinhos nos quais, como foi descrito anteriormente, intervenções já foram defendidas.

Em suma, o estudo de caso indiano mostra que, este país ao se relacionar com a R2P sofre a influência de inúmeros fatores que impulsionam este Estado muitas vezes a adotar medidas opostas. Estas forças contrárias resultam na ambiguidade indiana.

Ou seja, a Índia se sentiu inclinada a ter um comportamento pragmático, portanto, a “seguir o fluxo”, não se mostrar como um *spoiler*. Contudo, a aversão inicial ainda está presente no entrelinhas. Assim, ao tratar de possíveis intervenções, os indianos reforçam exaustivamente a necessidade da força ser utilizada em última instância, da aprovação do CS e da necessidade da

aplicabilidade da R2P não ser automática (Virk, 2011, p.15). Em suma, ao mesmo tempo que a Índia se comporta como um Estado da periferia se protegendo atrás da soberania contra possíveis manobras dos países poderosos, ela também se posiciona como um país que deseja projeção internacional e que portanto, tem que demonstrar que é capaz de arcar com as responsabilidades inerentes a grandes poderes.