

NOVAS ABORDAGENS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL: CAMINHOS PARA A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

NEW APPROACHES TO INTERNATIONAL SECURITY: PATHS FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

LEONARDO PAZ NEVES¹²

Professor de Relações Internacionais IBMEC
Doutorando em Políticas Públicas pela UFRJ
Coordenador de Estudos e Debates CEBRI
E-mail: lpaz@cebri.com.br

RESUMO: O século XXI tem sido extremamente interessante para se discutir as dinâmicas da segurança internacional, sobretudo esta segunda década, que por um lado tem oferecido uma série de conflitos emblemáticos, e por outro temos observado novas abordagens para a segurança internacional que se desenvolvem para lidar com tais desafios. O propósito deste artigo foi o de tentar localizar como e em quais circunstâncias tais novas propostas foram concebidas. O aperfeiçoamento do novo paradigma da segurança coletiva, através da doutrina da Responsabilidade de Proteger deve ser considerado um grande marco na agenda normativa de segurança, bem como as tentativas brasileira e chinesa de reformar tal estrutura.

Palavras-Chave: Responsabilidade de Proteger; Segurança Internacional; Intervenção Humanitária.

¹ Cientista Político, Coordenador de Estudos e Debates do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Professor no Departamento de Relações Internacionais na Faculdade IBMEC. Além disso, trabalhou junto à sessão de assuntos civis do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e foi Coordenador Executivo do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon/UCAM). Leonardo Paz tem experiência em Ciência Política e Relações Internacionais, com foco em conflitos internacionais, Estados falidos, operações de paz, democracia, política de segurança na América do Sul, cooperação Sul-Sul e Direitos Humanos.

² Fizeram parte do desenvolvimento desse trabalho os alunos envolvidos no Grupo de Pesquisa Segurança e Defesa Internacional da Faculdade IBMEC Rio - Ana Hortência Egito, Ana Luísa Sivero, Marina Carvalho, Marton Vieira de Souza Neto e Maysa Pessoa.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jul./dez., 2013

Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>



ABSTRACT: The XXI Century has been extremely interesting for the discussions surrounding the international security field, especially its second decade, which has offered a series of emblematic conflicts and at the same time let us observe new approaches for international security challenges. The purpose of this article was to pinpoint how and in which circumstances those new approaches were conceived. The development of the new collective security paradigm through the Responsibility to Protect (R2P) doctrine must be considered a great milestone in the normative security agenda, as well as the Brazilian and Chinese attempts to reform its structure.

Key-Words: Responsibility to Protect; International Security; Humanitarian Intervention

INTRODUÇÃO

A segunda década deste século XXI tem sido particularmente interessante para analisar os desdobramentos das dinâmicas normativas da segurança internacional. O fenômeno conhecido como “Primavera Árabe”, cunhado pela primeira vez por Marc Lynch em um artigo na *Foreign Policy*, deu contornos a um movimento que varreu boa parte do mundo árabe. Suas consequências, entretanto, tem sido de alcance global. Seja do ponto de vista político, econômico ou até normativo.

Em larga medida, a Primavera Árabe foi um movimento no qual diversos setores populares se ‘levantaram’ contra seus governos em protesto contra uma ampla gama de demandas. Esse movimento, que cobriu quase todo o Oriente Médio e norte da África, tinha em cada país, suas próprias características. Contudo, em sua maioria, as demonstrações tentavam pôr os seus governos em cheque ao exigir melhor qualidade de vida e representatividade.



LEONARDO PAZ NEVES

Diversas explicações foram cunhadas, às pressas, para tentar entender esse movimento que apareceu quase que de forma instantânea. Para o Ocidente era óbvio, as populações do mundo árabe haviam se cansado da opressão e do autoritarismo que lhes foi imposto durante toda sua história. Dessa forma, não raro, julgávamos estar assistindo a verdadeiras revoluções democráticas – que essa ‘primavera’ era o ‘despertar’ de populações inteiras de um sono autoritário.

Outros analistas, mais cuidadosos, tentavam identificar causas no aumento sistemático dos preços dos alimentos, no descontentamento com a endêmica corrupção política, em reflexos que a crise financeira internacional gerou nas economias árabes impactando em desemprego, no aumento da pobreza, na insatisfação de uma juventude mais educada e mais íntima dos padrões ocidentais e no efeito dominó de inspiração (iniciado na Tunísia), etc.

O fato é que a Primavera Árabe ofereceu a comunidade internacional alguns complexos desafios no que tange a gestão da segurança internacional. Estes movimentos foram compostos por diversos setores da sociedade que até certo ponto atuaram de forma descentralizada. Suas principais armas eram protestos e greves. Ainda, eles ficaram realmente circunscritos ao seu entorno doméstico. Contudo, em alguns casos, o conflito tomou proporções mais graves. A violência usada por alguns governos para lidar com os protestos foi tão desproporcional que ao invés de aplacar o ânimo dos protestantes, ela apenas fez ao contrário, escalando os confrontos para um nível muito acima. Essa espiral de violência acabou por degradingolar em guerra civil dentro desses países.

Líbia, Síria, Mali e em certa medida o Egito, Iêmen e Bahrein experimentaram graves conflitos – verdadeiras guerras civis com trágicos saldos de mortos, deslocados internos e refugiados. São justamente esses casos que, de certa maneira, nos oferecem desafios importantes no que tange a uma resposta da comunidade internacional. Uma abordagem pragmática e não emocional



LEONARDO PAZ NEVES

identificaria que em todo conflito há custo humano, quase que por definição, e ainda que tais conflitos, de maneira geral, estejam restritos as suas fronteiras nacionais. Contudo, como pudemos perceber que nos principais conflitos da Primavera Árabe, há elementos que justificam a preocupação e presença da comunidade internacional, como por exemplo o transbordamento do conflito e suas consequências para a região.

Graves violações dos direitos humanos, elevados números de mortos e refugiados, irradiação da tensão e envolvimento de países vizinhos – todos esses elementos indicam a necessidade de uma ação coletiva internacional para mitigar os efeitos do conflito. Perguntas importantes como: que ferramentas usar, quando agir, quem participará como garantir a legitimidade da iniciativa e mais importante, como operar de forma eficiente e eficaz? São fundamentais para que possamos tentar lidar com tais conflitos. Não é a intenção deste artigo responder tais questões, mas sim tentar pavimentar um caminho, histórico, para se compreender como podemos respondê-las.

SEGURANÇA COLETIVA E INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Atualmente, vivemos sobre o paradigma da segurança coletiva. Esta pode ser entendida como 'uma estrutura organizada para ação conjunta, que visa prevenir e combater qualquer ameaça contra a ordem internacional e seus membros' (Swarzenberger, 1951). Em outras palavras, a ideia que perpassa neste momento é o abandono do sistema de alianças e da concepção de *self-help*. Dessa forma, todos os países³ deveriam concordar com uma série de princípios mínimos e estar dispostos a engajar em punir/combater um possível agressor da

³ Idealmente, pois um regime de segurança coletiva não universal se assemelharia mais a uma aliança.



LEONARDO PAZ NEVES

ordem internacional. Ao aderir ao sistema de segurança coletiva, um dado país estaria de certa forma abrindo mão de um grau de soberania, mas em contrapartida estaria tendo sua segurança garantida não apenas por si ou por uma aliança, mas por todo o sistema internacional.

Em teoria, a vantagem seria óbvia, pois como aponta Onyemaechi Eke (2007) um possível agressor, em um ambiente de segurança coletiva, teria de lidar com a formação de uma massiva força militar composta pelos Estados membros. Essa força massiva, decerto deveria ultrapassar em muito qualquer força de qualquer Estado ou conjunto de Estados. Dessa forma, um ambiente de 'deterrence global' poderia ser criado. Naturalmente, como a história já comprovou, o sistema de Segurança Coletiva tem diversos pontos fracos. Por hora, basta lembrar o fracasso da Liga das Nações em prevenir a Segunda Guerra Mundial⁴.

Outro fenômeno interessante relacionado ao Sistema de Segurança Coletiva é a 'deslegitimação' da guerra enquanto um recurso (em teoria) para se atingir objetivos. Até este momento, conforme a sabedoria clausewitziana, a guerra é a continuação da política por outros meios – dessa forma, um Estado poderia lançar mão do conflito caso julgasse que seus interesses não poderiam mais ser atingidos por meios políticos (diplomáticos). E, como já dito, esse panorama muda com o conceito da segurança coletiva.

A guerra passa a ser legítima apenas se satisfaz uma de três condições: i. própria defesa – um país tem o direito de se defender de alguma agressão vinda de outro(s) país(es); ii. ataque preemptivo – um dado país A poderia atacar outro país B, antes de ser atacado, caso o 'ataque' do país B fosse iminente; e iii. com a aprovação e a pedido do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ou da Liga

⁴ Para maiores referências em problemas associados ao Sistema de Segurança Coletiva, ver EBEGBULEM, Joseph C. The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System. Transcience (2011) Vol. 2, Issue 2.



LEONARDO PAZ NEVES

das Nações em seu tempo) – neste caso, tendo o Conselho de Segurança julgado necessário uma intervenção em um dado país para se prevenir, estabilizar ou cessar um conflito, um conjunto de países estaria autorizado a engajar no conflito.

Esta mudança na lógica da guerra (em teoria) seria determinante para a redução e possível eliminação do conflito como recurso para o interesse nacional ou solução de conflitos.

Do ponto de vista histórico, o primeiro embrião desse fenômeno apareceu com o fim da Primeira Guerra Mundial. Como dito anteriormente, a solução comum até então era a organização de alianças militares para aumentar seu ambiente de *deterrence*. Dessa forma, o paradigma que regia a dinâmica da segurança internacional até o fim da Primeira Guerra foi o da Balança de Poder. Neste caso, as alianças buscavam compor, por um lado com o maior número de membros possível (observando que o aumento do número de membros também pode ser considerado um fator de instabilidade e na probabilidade da aliança ser convocada, uma vez que um dos seus membros entre em conflito) e pelo outro com parceiros mais fortes.

Com o fim da Primeira Guerra, e diante de uma destruição e perda humana sem precedentes, os representantes dos países vencedores, inspirados pelas ideias do Presidente Americano Woodrow Wilson, criaram uma instituição que tinha como principal função manter a paz e segurança no mundo, a partir de uma série de princípios universalmente acordados (em princípio). Essa instituição foi chamada de Liga das Nações. Para atingir tal princípio a Liga deveria, através do paradigma da segurança coletiva, evitar guerras, promover/supervisionar desarmamento, implementar embargos e sanções, mediar e arbitrar disputas e ainda atuar em questões de tráfico de drogas, armas e de pessoas, violações de leis humanitárias e proteger as minorias na Europa.



LEONARDO PAZ NEVES

Como não possuía um exército próprio, a Liga dependia de seus membros para poder fazer valer suas decisões, principalmente às potências. Ao contrário da atual Nações Unidas, a Liga sofreu desde o início com problemas relacionados à universalidade. A Liga não apenas carecia na proporção de países, diferente da ONU, como também tinha problemas com algumas das principais potências como Alemanha, URSS, Itália e Espanha que não fizeram parte durante toda sua duração, além dos Estados Unidos nunca terem ratificado sua entrada. Boa parte desse problema se deu pela dificuldade que algumas potências tinham em lidar com as decisões da Liga, uma vez que algumas dessas iam de encontro aos interesses desses países, como no episódio da segunda guerra entre Itália e Etiópia.

Contudo, o pior fracasso da Liga das Nações, naturalmente, foi a sua incapacidade de prevenir a Segunda Guerra Mundial – que por ironia, obedeceu aos velhos e conhecidos parâmetros da Balança de Poder.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, novamente o paradigma da segurança coletiva foi 'convocado'. Esta segunda edição da Guerra tinha conseguido um grande feito – ser ainda mais destrutiva e letal do que a anterior. Outros elementos ainda tornaram este conflito um verdadeiro cisma na história da humanidade. Ela havia conseguido levar o conflito a praticamente todos os cantos do mundo (com conflitos chegando ao Atlântico Sul e a Austrália), presenciando práticas genocidas e de limpeza étnica, além de crimes de guerra, e ainda presenciamos o nascimento da era nuclear.

Desta vez, pareceu claro aos líderes das principais potências que o mundo poderia não sobreviver a um novo conflito (sobretudo com a ameaça nuclear pairando em cima de uma possível Terceira Guerra). Desta forma, esta nova instituição a ser criada, em substituição da Liga das Nações, deveria contar de fato com o apoio de todos – e ser universal.



LEONARDO PAZ NEVES

Em larga medida, as principais tarefas das Nações Unidas (ONU) eram semelhantes as da sua antecessora. Manter a paz e a segurança, mediar e arbitrar disputas, promover embargos e sanções, etc. Diferentemente da Liga das Nações, a ONU acabou por contar com uma série de vantagens que lhe conferiria não apenas mais legitimidade (por contar com quase a totalidade dos Estados da comunidade internacional, sobretudo incluindo as principais potências), mas também mais recursos e uma melhor arquitetura institucional que garantiram lidar melhor com os conflitos e controvérsias.

Até o presente momento, pode-se dizer que a ONU logrou algum êxito na medida em que ela contribuiu para evitar uma terceira guerra de proporções mundiais ocorresse – tarefa não fácil, sobretudo após um tenso período de Guerra Fria. Ainda, a ONU também atuou ativamente ao longo do século XX e XXI na mediação, contenção e gestão de dezenas de conflitos ao redor do mundo, sejam inter ou intraestatais.

Naturalmente, esse pretenso 'sucesso' das Nações Unidas em manter a paz e a segurança internacional é bastante criticado. Abordar todas as críticas em relação a ONU seria em si um trabalho de grande folego, dessa forma, para os fins desse artigo, me concentrarei no que considero a principal questão contemporânea em relação a ONU, a reforma do Conselho de Segurança (CSNU). Como diversos autores pontuam (LAUB, 2013; OKHOVAT, 2011; LUCK, 2005; FOLEY, 2013) a crítica mais importante ao sistema ONU vai à direção da legitimidade e representatividade do Conselho de Segurança, que por consequência, tem desdobramentos em diversas questões das relações internacionais e da segurança global.

Nesse ensejo, a crítica mais comum (e recente) é relacionada à estrutura decisória e à composição do CSNU. A composição do Conselho de Segurança reflete uma dinâmica de poder dos anos 50 que, para os críticos, já foi superada



LEONARDO PAZ NEVES

em muito com a inclusão de não apenas novos países na comunidade internacional, mas também na emergência de uma série de novos atores estatais e novos polos de poder (AMORIM, 1998). A atual estrutura, engessada e desigual em larga medida, permitiu, por vezes, que os interesses individuais dos membros permanentes do CSNU impedissem a ONU de agir em situações de conflito. Essa crítica, também muito recorrente, vai à direção de uma pretensa seletividade ao direcionar os recursos da ONU para conflitos que de fato sejam mais importantes para as potências.

Enfim, o mérito dessa passagem é o de identificar que de fato, ainda há falhas no sistema de segurança coletiva, uma vez que, desde que a ONU foi fundada, guerras e conflitos, seja entre Estados ou dentro deles, ainda são uma presença constante em nossa história recente. Não é à toa que em um passado recente novas abordagens para a segurança internacional tem sido desenvolvidas para solidificar cada vez mais a ideia de um sistema de segurança coletivo e efetivo.

Outro ponto interessante e extremamente importante, no que tange este novo contexto, é o vetor pelo qual o sistema de segurança coletiva canaliza a ação internacional para uma dada situação de tensão ou conflito. Há, de fato, uma ampla gama de ações que a comunidade internacional pode lançar mão para mediar, mitigar e até intervir diretamente em uma situação de tensão ou conflito⁵. Contudo, a face mais marcante e controversa da ação internacional são as intervenções, sobretudo as humanitárias, famosas nos anos 1990.

⁵ Para mais informações acerca de que tipos de ação a comunidade internacional pode recorrer, sugiro uma leitura do relatório: A Implementação da Responsabilidade de Proteger: novas direções para a paz e a segurança internacional? - Organizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e pelo Instituto Igarapé.
http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Relatorio_R2P_PT.pdf



LEONARDO PAZ NEVES

Por si só as intervenções humanitárias são extremamente polêmicas e controversas, e a complexidade da sua natureza pouco ajuda no entendimento e definição dessa ferramenta. Minimamente, essa questão pode ser vista pelos ângulos da Ciência Política, Relações Internacionais, Direito Internacional, Justiça/Moralidade, cada qual tentando naturalmente, dar um verniz que lhe é mais apropriado.

Ainda, é apropriado mencionar que dentre as críticas relacionadas à prática das intervenções humanitárias, uma em particular se destaca. Esta se refere à sua proximidade com a posição ideológica do Ocidente e do reforço que ela oferece ao discurso ocidental. Dessa forma, para os partidários dessa crítica, a lógica das intervenções é no mínimo contraditória, senão tendenciosa, pois ela apenas dá margem para ações de países desenvolvidos em países menos desenvolvidos⁶, mas a recíproca não é verdadeira. Dessa forma, as intervenções humanitárias seriam consideradas uma maneira de legitimar e institucionalizar uma nova forma de ingerência das antigas metrópoles (e dos EUA) nas antigas colônias. Não a toa que boa parte do discurso dos países do sul global tende a focar no respeito à soberania como pilar central do debate sobre os limites da ação internacional no que se refere à segurança.

De todo modo, sem ter a intenção de discutir mais profundamente a essência das intervenções, é interessante, neste ponto, ter uma definição mínima que nos permita ter alguma clareza deste conceito. Para alguns autores, a intervenção humanitária é uma intervenção em um dado Estado, sem a anuência/permissão de suas autoridades e com o propósito de prevenir a difusão do sofrimento de sua população (Roberts, 1993). Outros, ainda que nessa linha, trazem um interessante foco no mau uso da autoridade do Estado para

⁶ De maneira geral ex-colônias.



LEONARDO PAZ NEVES

justamente perpetrar tal sofrimento, permitindo uma ação contrária em prol da sociedade civil (PAREKH, 1998).

Uma das formas de se tratar as críticas relacionadas às intervenções humanitárias pode ser através de um prisma histórico. Julgo que boa parte da dificuldade de diversos países aceitarem as premissas e legitimidade das intervenções reside no desejo de países que faziam parte do terceiro mundo⁷ de 'jogar' de acordo com as regras de Westphalia. Por isto, quero dizer que virtualmente todo líder de um novo Estado, deseja ser reconhecido como um ator internacional (com os mesmos direitos que os demais), praticando sua soberania sem o risco de sofrer intervenções externas para influenciar sua dinâmica doméstica. Em contrapartida, a segunda metade do séc. XX, em especial sua última década, flexibilizou bastante os princípios de Westphalia que, paradoxalmente, são a base da Carta da ONU.

Uma breve regressão histórica pode nos ajudar a entender como essas 'novidades' podem ser mal vistas para muitos países no mundo. O ponto de partida pode ser estabelecido em 1648, com o fim da Guerra de 30 Anos no Sacro Império Romano e da Guerra dos 8 Anos entre a Espanha e a República Holandesa, onde foram assinados uma série de tratados que acabaram sendo conhecidos como a Paz de Westphalia⁸, na qual resultou em uma nova ordem política na Europa. Essa nova ordem estaria baseada no conceito de soberania, no qual um dado Estado, governado por um soberano, não poderia/deveria sofrer intervenções de outros Estados em suas questões domésticas. Dessa forma, a Paz de Westphalia também reforçava o princípio da autodeterminação, no qual os povos deveriam ser livres para determinar-se soberano, escolhendo sua

⁷ Nomenclatura polêmica que agrupava no Primeiro Mundo os países centrais e desenvolvidos do Ocidente, no Segundo Mundo os países pertencentes ao bloco Soviético e no Terceiro Mundo que agrupava os demais países que hoje conhecemos como países em desenvolvimento.

⁸ Que de fato foi consolidada com a assinatura de 2 tratados, o de Osnabrück e Münster.



LEONARDO PAZ NEVES

religião e sistema político. Por fim, outro importante conceito era o da equidade, indicando que cada Estado era um ator das relações ‘internacionais’ (basicamente europeias nesse contexto) tal qual seus congêneres – esse princípio foi de fundamental importância para a instituição de leis internacionais.

Uma questão que geralmente passa despercebida é que no contexto da Paz de Westphalia, quando esses importantes princípios estão em gestação, havia apenas cerca de 30 grandes chefes de ‘Estado’ no mundo, sendo um número ainda menor na Europa⁹. Por cerca de 300 anos as relações ‘internacionais’ foram orientadas pelo corolário da Paz de Westphalia, e culminaram ao oferecer como base os preceitos descritos na Carta das Nações Unidas em 1945. O século XX virou com já cerca de 60 países soberanos. Após a Segunda Guerra, esse número já era de quase 90 Estados. Na segunda metade do Séc XX, com o fenômeno da Descolonização, houve um aumento ainda mais expressivo no número de novos países soberanos – elevando esse número para pouco menos de 200 países na virada para o Século XXI.

O ponto aqui é que em 1648 um número muito pequeno de países desenvolveu toda uma arquitetura normativa de “relacionamento entre nações” que causou grande impacto em toda nossa história. Esses princípios regeram o cenário internacional por mais de 300 anos, nos quais, efetivamente, poucos países realmente participaram desse jogo. Em contrapartida, apesar da importância desses princípios para a Carta da ONU – tratado máximo no que tange as relações internacionais, a segunda metade do Séc. XX foi um período no qual se observou um importante movimento de flexibilização de alguns desses princípios, sobretudo o de soberania e não intervenção.

⁹ Neste ponto é bom considerar que a maior parte do mundo era composto por colônias e ainda os poucos dos territórios independentes poderiam ser considerados Estado nacional, na acepção moderna da palavra.



LEONARDO PAZ NEVES

Dessa forma, foi apenas há poucas décadas que a grande maioria dos países do mundo pôde, de fato, jogar com as regras de Westphalia, ou melhor, agora que esses novos países tem a oportunidade de se autodeterminar, ser soberano, não sofrer intervenções externas (em teoria) e se posicionar como um ator no cenário internacional, as regras começam a se flexibilizar e seus líderes veem seu poder e independência diminuídos. Inclusive, porque nessa nova configuração, não são eles que vão de fato participar ativamente (ou determinar) das decisões em relação às ações da comunidade internacional no que tange intervenções¹⁰. Na realidade, a situação se apresenta de forma oposta, ou seja, dada a natureza das intervenções, são justamente esses novos países que seriam candidatos a sofrer tais intervenções e quebra de soberania.

Outro elemento de vital importância em todo este contexto, e que de certa forma posiciona-se como um *game changer* é a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desde quando foi assinada em 1948, a Declaração começa a se tornar, ainda que não imediatamente, o principal *driver* da ação internacional. Sobretudo depois do fim da Guerra Fria, a ideia de que a defesa dos direitos dos indivíduos devem ser inalienáveis e a soberania do Estado não pode se sobrepor a tais princípios, dá (em teoria) legitimidade para as famosas intervenções humanitárias. Assim sendo, em casos de graves violações de direitos humanos, a comunidade passaria a poder tomar uma iniciativa.

Um problema que deriva da ação internacional é justamente quanto à questão da seletividade. Isso se torna uma questão importante, na medida em que o Conselho de Segurança das Nações Unidas, fórum legítimo para tais decisões, tem uma estrutura desigual e muitas vezes é criticado por não conseguir

¹⁰ Neste caso vale lembrar que, de fato, países em desenvolvimento são os maiores contribuintes de tropas para as operações de paz, seja diretamente da ONU ou de alguma organização regional chancelada pelo CSNU. Neste caso chama-se a atenção para a participação nas decisões em quando e onde agir (ou não agir).



LEONARDO PAZ NEVES

contrariar os interesses das potências com assento permanente. Dessa forma, alguns casos de grave violação não foram tratados de forma adequada, em função da relevância do país com o conflito. Três casos marcaram a história, na década de 1990, no que tange as falhas da comunidade internacional em lidar com conflitos.

O primeiro conflito foi a guerra da Bósnia, nos Balcãs, em 1991. Este episódio ficou famoso pelas táticas de limpeza étnica promovidas pelas forças sérvias. O fato de um conflito dessa natureza ocorrer em solo europeu também chamou muito a atenção da comunidade internacional. Neste caso, a inabilidade das operações de paz de primeira geração de lidar com conflitos ainda latentes e de contrapor exércitos resultou em catástrofes, tanto humanitárias como também do ponto de vista moral para as Nações Unidas. Dois exemplos se destacam nesse contexto, o famoso cerco de Sarajevo e o massacre de Srebrenica.

O segundo caso foi o somaliano, também em 1991-2, onde diversos crimes foram cometidos pelos atores envolvidos no conflito. Neste caso, o uso da fome como arma de guerra chocou todo o mundo, uma vez que as imagens de pessoas raquíticas e em estado deplorável eram indescritíveis – tais quais as famosas imagens de crianças raquíticas com uma enorme barriga d'água criavam um contraste terrível. O conflito somaliano teve ainda um agravante também bastante negativo para a moral da comunidade internacional no que tange a motivação para agir em prol dos direitos humanos alheios. O episódio da frustrada missão norte americana em Mogadishu resultou não apenas na morte de 16 soldados, mas também produziu cenas impressionantes de dois soldados americanos sendo linchados por uma multidão e enforcados. As imagens mexeram muito com as sociedades dos países desenvolvidos (capazes de projetar poder fora de suas fronteiras e por tal, promover as intervenções humanitárias),



LEONARDO PAZ NEVES

que começaram a se questionar se estavam dispostos a pagar o preço de ter que participar neste tipo de ação.

O resultado desse questionamento veio rápido e foi, sem dúvida, trágico. Já em 1994, a morte do presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana foi o catalizador de um dos episódios mais bárbaros dos últimos anos. Em quase cem dias, cerca de 800 mil hutus e simpatizantes perderam suas vidas de forma violenta e mais de 2 milhões de pessoas se refugiaram em países vizinhos após o conflito. Essa foi a segunda vez em que se falou em genocídio após a Segunda Guerra Mundial. O elemento marcante desse conflito foi justamente a inação dos países centrais, que ainda na fase inicial do conflito evitou a todo custo usar expressões como genocídio para evitar o imperativo moral de uma intervenção humanitária. Dessa forma, americanos, franceses, belgas, entre outros preferiram atuar no *backstage* político de Nova York e limitaram o escopo de ação da frágil operação de paz que já se encontrava em Ruanda.

Dessa forma, o dilema das intervenções humanitárias assolou a década de 1990. Por um lado, existia, como mencionado, um imperativo moral (pelo menos dentro dos corredores da ONU) da necessidade de agir em determinadas circunstâncias de graves violações de direitos humanos. Retoricamente, o discurso que sublinhava esse imperativo era o que de muitos líderes de novos países, recém emancipados, reinavam soberanos em seus países, não apenas sem qualquer tipo de *accountability* em relação a sua população, mas com frequência usavam o seu poder de forma violenta e autoritária para consolidar o seu poder. Casos famosos como o de Mobuto Sesse Soko e Pol Pot se destacaram pela violência de suas políticas e quase eliminação de seus opositores. Dessa forma, na retórica da ONU, tais líderes não deveriam mais usar a soberania com um escudo para violar os direitos humanos de sua população.



LEONARDO PAZ NEVES

A noção de Segurança Coletiva, o crescimento da importância da noção de direitos humanos e o fim da Guerra Fria (fazendo emergir um novo conjunto de ameaças na agenda de segurança internacional) fizeram com que as intervenções humanitárias ganhassem força dentro dos corredores da ONU.

Contudo, como já foi dito, se por um lado a ONU e os países centrais começavam a se preocupar cada vez mais com questões mais universais como os direitos humanos e com uma visão mais cosmopolita de sociedade global, pelo outro, tais novos líderes ainda continuavam mais preocupados com questões mais 'mundanas' como a consolidação de seu poder doméstico (independente se de forma violenta ou não). Um fator interessante foi que boa parte dos países emancipados no século XIX, assim como os países latino americanos, uniram suas vozes de forma resistente à flexibilização dos princípios de Westphalia. De certa forma, países como o Brasil, Bolívia e outros tinham em sua história recente diversos casos de interferência externa (neste caso, sobretudo, norte americana) que acabaram por criar um tipo de trauma em relação a intervenções e desrespeito a soberania.

Esse paradoxo de tensão entre países centrais tentando implementar intervenções humanitárias e países mais jovens resistentes à perda de sua soberania, por um lado é das críticas pela inação e despreparo da ação internacional para coibir tragédias humanitárias como as já citadas anteriormente, e pelo outro, faz um bom quadro da dificuldade do debate na década de 1990.



LEONARDO PAZ NEVES

AS NOVAS ABORDAGENS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL – A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

A virada do século trazia consigo o problema, quase insolúvel, das intervenções humanitárias. Se por um lado algumas deixaram de apresentar resultados satisfatórios ou não conseguiram lidar com a raiz do problema (deixando que o conflito retornasse poucos anos depois da intervenção), pelo outro a falta dela (seletividade na escolha dos conflitos aos quais a ‘comunidade’ internacional iria direcionar sua ação/recursos) ou o seu tímido escopo permitiram que o mundo assistisse verdadeiras catástrofes humanitárias nos anos 1990. Os casos de limpeza étnica nos Balcãs (Bósnia), o genocídio na Ruanda e os crimes contra humanidade praticados na Somália chocaram todo o mundo e motivaram debates, em diversos níveis, para se “remendar” a legitimidade e garantir maior efetividade na ação internacional.

É neste contexto que o governo canadense lança a iniciativa do *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) em 2000. O objetivo era justamente de buscar uma solução para a tensão entre a violação da soberania e o imperativo moral das intervenções humanitárias. Havia uma necessidade latente de boa parte da comunidade internacional de impor certos limites materiais as intervenções. O resultado da Comissão foi um relatório intitulado “*The Responsibility to Protect*”¹¹ – termo cunhado por Gareth Evans, Mohamed Sahnoun e Michael Ignatieff durante o terceiro encontro em Londres. A ideia do conceito foi de fato muito engenhosa, na medida em que ele sugeria ao mesmo tempo evitar a doutrina de “direito de intervir” e enfatizar que soberania exige um grau de responsabilidade com sua população, da mesma forma em que a comunidade internacional também deveria ser responsável por

¹¹ <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>



LEONARDO PAZ NEVES

evitar tragédias humanitárias. Em outras palavras, o relatório apresentava uma ideia de que o Estado soberano deveria ser responsável pelos seus cidadãos e em paralelo a comunidade internacional deveria também lançar mão de outras medidas: econômicas, políticas, diplomáticas e sociais para conter e prevenir graves violações nos direitos humanos. Dessa forma, a opção militar, que ainda estava na mesa, deveria ser considerada a última alternativa.

O conceito de Responsabilidade de Proteger¹² ganhou força e em 2005, durante o World Summit, foi ratificado por consenso. O termo foi de alguma maneira adaptado para garantir um amplo apoio da comunidade internacional.

O documento final define que todas as populações da comunidade internacional devem ser protegidas contra quatro crimes: i. genocídio; ii. limpeza étnica; iii. crimes contra a humanidade; e iv. crimes de guerra. Para tal, a Responsabilidade de Proteger deveria ser baseada em três pilares. O primeiro pilar define que cada Estado deve ser responsável pelos seus cidadãos, na prevenção e proteção contra tais crimes. O segundo pilar define que caso um determinado Estado não tiver capacidades para proteger seus cidadãos, a comunidade internacional tem o dever/responsabilidade de apoiar o Estado para garantir a proteção da população atingida. Para tal, deverá lançar mão de recursos pacíficos e diplomáticos para mitigar (e eliminar) os impactos de tais crimes. O terceiro e mais polêmico pilar define que, caso tais meios pacíficos não funcionem, caso o Estado falhe em lidar com a crise e ao mesmo tempo não coopere com a comunidade internacional e em último caso o próprio Estado seja o perpetrador de tais crimes, a comunidade internacional deverá recorrer a uma ação coletiva/multilateral decisiva e oportuna para cessar tais crimes. Naturalmente, deve ser recordado que toda a decisão em relação às ações da comunidade internacional devem ser tomadas no âmbito do Conselho de

¹² <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>



LEONARDO PAZ NEVES

Segurança das Nações Unidas, que deverá julgar caso a caso qual será o formato, escopo e duração de cada ação coletiva – seja ela econômica, política, diplomática, social ou militar.

O conceito de Responsabilidade de Proteger merece ainda algum destaque pela sua capacidade de se distanciar em alguns pontos fundamentais da ideia de intervenção humanitária. O primeiro ponto é em relação à prevenção. Neste caso, deve ser sublinhado que desde a primeira proposta do relatório do ICISS, a prevenção deve ser o objetivo primário seja do Estado, seja da comunidade internacional no que tange lidar com os quatro crimes. Essa preocupação fica clara ao observar os dois primeiros pilares, nos quais ações de cunho não coercitivo ou menos coercitivo tentam mitigar as tensões e arrefecer os conflitos, evitando a necessidade de uma intervenção direta e por consequência a ‘violação’ da soberania de um dado Estado.

O ponto da prevenção nos leva e reforça o segundo ponto que também merece destaque. A ideia de que a Responsabilidade de Proteger oferece e organiza um conjunto muito mais amplo de ferramentas para lidar com conflitos e tensões do que a Intervenção, que apenas contava com o recurso militar. Neste caso, a Responsabilidade de Proteger, oferece um cardápio de opções não coercitivas, menos coercitivas e coercitivas¹³, sendo que apenas algumas das medidas coercitivas significariam, de fato, uma ‘violação’ de soberania. Dessa forma, isso reduziria a desconfiança de muitos países que temem ser alvo de intervenções.

Um terceiro ponto é relacionado com a reponsabilidade de reconstruir, ou melhor, a ação coletiva internacional não deve se esgotar com o termino das hostilidades, mas deve sim ter um maior amplitude que possa abranger também

¹³ A Implementação da Responsabilidade de Proteger: novas direções para a paz e a segurança internacional? Relatório organizado por Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e pelo Instituto Igarapé. 2012.



LEONARDO PAZ NEVES

uma ação de *peacebuilding* e reconstrução. Essa é uma concepção fundamental, não apenas para lidar com a raiz do problema, mas também de diminuir (e prevenir) a recorrência do conflito, uma vez que as forças internacionais deixem o país em questão.

Apesar do amplo apoio que o conceito de Responsabilidade de Proteger contou, sempre foi possível encontrar algumas vozes críticas a alguns aspectos. O terceiro pilar, de fato, é o tema central das atenções nesse caso. De maneira geral, os países em desenvolvimento veem com alguma suspeita a rápida invocação de ações previstas no terceiro pilar, sobretudo as de caráter coercitivo, pelos países desenvolvidos. De alguma maneira, sempre há alguma desconfiança de que tal iniciativa é apenas um subterfúgio para uma agenda de interesses individuais. Outras críticas ainda vão à direção da questão da seletividade, legitimidade e a extrapolação de mandatos, por parte dos países que promovem a intervenção. (Serrano, 2011) Críticos mais ferozes vocalizam que tal qual nas Intervenções Humanitárias, o terceiro pilar da Responsabilidade de Proteger, também representa a implementação de um sistema de intervenção e coerção a partir da institucionalização de um imperialismo moderno¹⁴.

Como dito anteriormente, o fenômeno que ficou conhecido como Primavera Árabe, tem sido fundamental para se repensar o sistema de segurança coletiva, a partir da moderna doutrina da Responsabilidade de Proteger. Os casos da Líbia e, conseqüentemente, da Síria nos ofereceram um excelente e terrível laboratório para expor falhas e obstáculos do conceito de Responsabilidade de Proteger, em sua habilidade de prevenir e proteger povos em relação aos crimes já mencionados.

¹⁴ DAVIDSON Joanna. Humanitarian Intervention as Liberal Imperialism: A Force for Good? POLIS Journal Vol. 7, Summer 2012.



LEONARDO PAZ NEVES

A guerra civil na Líbia foi marcada por uma clara referência à Responsabilidade de Proteger. O episódio do cerco de Benghazi e a iminência de uma tragédia humanitária impeliu o Conselho de Segurança a determinar que medidas deveriam ser tomadas para proteger os cidadãos em risco, através da Resolução 1973. As medidas tomadas, entre outras, autorizavam todos os meios necessários para proteger os civis, previa o reforço do embargo de armas a Líbia, o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea e um bloqueio naval – essas últimas duas medidas visavam sua essência impedir a chegada de suprimentos para as forças leais a Gaddafi bem como impedir que sua força aérea fosse utilizada (que até então era o principal trunfo do governo).

Uma questão relevante nesse contexto é que, na esteira do que determina a doutrina da Responsabilidade de Proteger, resoluções anteriores já haviam tratado do tema do conflito líbio, com fins de mitigar o conflito por meios não coercitivos e menos coercitivos. Destaque para a Resolução 1970 que previa o congelamento de bens e *travel ban* para o Coronel Gaddafi e o seu primeiro escalão. Ainda, a mesma Resolução ainda fazia referência ao indiciamento de Gaddafi e seus filhos para a Corte Criminal Internacional. Deste modo, é possível identificar que houve de fato certo sequenciamento nas medidas tomadas pelo Conselho de Segurança e não um salto para a opção militar.

Outro dado interessante em relação às medidas tomadas para lidar com o conflito na Líbia é relacionado à aceitação ou a ausência de consenso nas medidas a serem tomadas. Durante a votação da Resolução 1973, que previa ações de natureza coercitivas, ao contrário dos demais países que concordavam com a resolução, os países dos BRIC mais a Alemanha optaram pela abstenção (o que também quer dizer que não se opuseram). Esse fato chama a atenção na medida em que alguns dos principais aspirantes a um assento permanente do Conselho



LEONARDO PAZ NEVES

de Segurança (em uma possível reforma), Brasil, Índia e Alemanha tinham importantes ressalvas ao caminho que se desenhava.

O resultado prático da ação tomada pelo Conselho de Segurança foi a derrota de Gaddafi e por consequência o reconhecimento da principal aliança de oposição, o Conselho Nacional Transitório, como o legítimo poder de governo na Líbia, inclusive lhes sendo conferido assento na Assembleia Geral da ONU.

A ação da comunidade internacional, no entanto, gerou uma série de sérias críticas, sobretudo em relação a extrapolação do seu mandato. Desconsiderando a perene crítica relacionada a agenda oculta das potências internacionais nas intervenções por elas promovidas, três pontos merecem destaque diferenciado em função dos fatos concretos que se sucederam durante a campanha aliada. O primeiro e mais importante foi a derrubada e morte de Gaddafi. Definitivamente, mudança de regimes nunca esteve na mesa de negociações ou pelo menos nunca foi considerada uma opção real, na medida em o mandato previa, em última instância, a proteção de civis. Ainda, a morte de Gaddafi resultou em enorme polêmica, pois, ainda que ela tenha sido executada pelos rebeldes líbios, ela apenas foi possível com o apoio de logística e de inteligência da aliança. O ponto aqui é que os imperativos que dão lastro a ação coletiva internacional são de princípios de lei humanitária e garantia dos direitos humanos, nesse ensejo, a morte de Gaddafi (um não combatente, *a priori*) lhe privou do direito de um julgamento neutro que lhe permitisse se defender contra as acusações feitas contra ele, seja na Corte Criminal Internacional, ou seja, na própria Líbia, pelo novo regime.

Uma segunda crítica em relação aos excessos da Aliança é relacionado à campanha militar aérea. Esta campanha, em teoria, deveria concentrar seus esforços em garantir a supremacia aérea no território líbio e de neutralizar alvo militares que pudessem atrapalhar o objetivo da supremacia. No entanto, as



LEONARDO PAZ NEVES

campanhas de bombardeio se estenderam a zonas residenciais específicas em que haviam residências da família de Gaddafi. Uma das operações, inclusive, resultou na morte de um dos filhos de Gaddafi e alguns netos¹⁵.

Uma terceira e importante crítica feita a operação aliada na Líbia é relacionada a contradição entre o embargo de recursos militares e ao apoio que os aliados prestaram aos rebeldes. O embargo relacionado a armas e meios militares foram impostos a Líbia (a todo o país, em princípio, independente dos atores) nas Resoluções 1970 e 1973. Contudo, algumas das potências envolvidas na operação do CSNU acabaram por fornecer recursos bélicos em quantidade, além de apoio logístico e de inteligência, aos rebeldes do Conselho Nacional Transitório. Estas ações em si são uma contradição, pois os mesmos países que estavam executando o mandato da ONU ao mesmo tempo estavam desrespeitando algumas de suas cláusulas operativas. Diante dessa contradição, logo evidente, um intenso debate tomou conta do Conselho de Segurança para se definir a legalidade da ação. Por um lado, alguns países defendiam o embargo total a todos os atores líbios envolvidos no conflito, para mitigar seus efeitos. Por outro lado, os defensores do apoio aos rebeldes argumentavam que como a Resolução 1973 previa 'todos os meios necessários' para a proteção de civis, isto poderia significar que fornecer armas aos rebeldes poderia, em certa medida, 'protegê-los' de ataques de forças leais a Gaddafi, evitando assim maiores perdas de vida¹⁶.

A polêmica resultante do conflito líbio parece ter sido determinante nas discussões e paralisia do Conselho de Segurança em relação ao conflito sírio. Por um lado, os aliados e a OTAN julgaram a campanha da Líbia um sucesso, sendo considerada inclusive um modelo de intervenção, pois haviam conseguido

¹⁵ <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/05/bombardeio-da-otan-mata-filho-e-netos-de-kadhafi.html>

¹⁶ <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12900706>



LEONARDO PAZ NEVES

proteger os cidadãos de Benghazi contra um massacre iminente e obtiveram uma vitória rápida. Ainda, a aliança conseguiu tudo isso engajando parceiros na região¹⁷. Pelo outro lado, as vozes críticas ao terceiro pilar diziam que seus piores medos haviam se materializado. Para os críticos, a Aliança havia tomado partido, apoiando diretamente um dos lados no conflito, violou cláusulas das resoluções 1970 e 1973 fornecendo apoio e suprimentos militares para o Conselho Nacional Transitório e, por fim, havia focado na mudança do regime (que culminou na morte de Gaddafi) ao invés de proteger os cidadãos e estabilizar o conflito, para que novos esforços diplomáticos pudessem ser retomados.

A tensão entre essas duas posições ficou clara nas discussões seguintes, no Conselho de Segurança, ao abordar o conflito sírio. Neste momento, os países a favor da intervenção encontraram uma resistência muito mais forte por parte de diversos países em desenvolvimento e, sobretudo da Rússia (aliada do regime sírio) e da China, que desde o início se posicionaram solidamente contra qualquer medida contra a Síria, por parte do Conselho de Segurança.

FORTALECENDO OU ENGESSANDO A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER? AS PROPOSTAS DE BRASIL E CHINA

É neste contexto que o Brasil lança a iniciativa Responsabilidade ao Proteger¹⁸. No final de 2011, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio Patriota, junto com o UN Special Adviser for Responsibility to Protect, Edward Luck, promoveu um debate no âmbito do Conselho de Segurança, no qual uma nota conceitual é apresentada. Nesta nota é expressada a visão

¹⁷DAALDER Ivo H., and STAVRIDIS James G. NATO's Victory in Libya The Right Way to Run an Intervention. *Foreign Affairs*, March/April 2012.

¹⁸ <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>



LEONARDO PAZ NEVES

brasileira em relação a preocupação de que ao aplicar a Responsabilidade de Proteger, a comunidade internacional deve demonstrar um maior nível de 'responsabilidade ao proteger' os cidadãos em situações de conflito. Esta iniciativa tinha uma *"relação intrínseca com a tradição conservadora e com os valores legalistas e multilaterais da política externa brasileira, resgata antigos princípios, parâmetros e critérios, sobretudo da teoria da guerra justa e do Direito Internacional Humanitário, para orientar operações de R2P."*¹⁹

Ao contrário do que alguns pensaram inicialmente, a iniciativa brasileira não tinha o objetivo de substituir a doutrina de Responsabilidade de Proteger, mas sim de reforçá-la e de enquadrar melhor o terceiro pilar, no que tange as intervenções. Para tal, a proposta brasileira resgata alguns princípios e avança em novas propostas para, na visão do Brasil, incrementar a legitimidade e garantir uma ação coletiva internacional mais responsável.

A ideia da Responsabilidade ao Proteger, chama a atenção para conceitos como: i. garantia do uso da força apenas como último recurso; ii. *do no harm*; iii. proporcionalidade; iv. centralização da autoridade do Conselho de Segurança da ONU; v. *accountability*; e vi. necessidade de sequenciamento cronológico.

Não há muita novidade nos três primeiros conceitos, dado que eles já estavam previstos na doutrina de Responsabilidade de Proteger. A ideia nesse momento é de apenas corroborar sua importância e tentar garantir o respeito a eles. Os três conceitos seguintes, revelam alguma novidade. O ponto iv identifica que o Conselho de Segurança deve incrementar suas capacidades de monitoramento e avaliação para garantir que a resolução será corretamente interpretada e implementada de acordo com seus objetivos últimos, ou seja, a proteção de civis. O ponto v relacionado a *accountability* observa a prestação de

¹⁹ HAMANN, Eduarda Passarelli. A "Responsabilidade de Proteger" e "ao Proteger": breve histórico e alguns esclarecimentos. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, CEBRI Dossiê, Edição Especial O Brasil e a Agenda Global, Volume 2, Ano 10, 2012.



LEONARDO PAZ NEVES

contas daqueles que intervêm para o Conselho de Segurança. Por fim, e possivelmente o ponto mais controverso, é a ideia de sequenciamento cronológico. Este prevê que os três pilares devem seguir uma rígida sequência no qual a comunidade internacional deve observar as devidas medidas previstas em cada pilar, garantindo assim a exaustão de todos os recursos possíveis, antes de lançar mão do recurso militar. Dessa forma, o principal fundamento desse ponto é a necessidade de se ter clara a distinção dos meios não coercitivos em oposição aos meios militares.

A proposta brasileira, no entanto, encontrou algumas dificuldades. Do lado dos BRICS (Rússia e China, mais especificamente) houve certa frieza. Ainda, naturalmente, a proposta não foi vista com entusiasmo pelos países centrais (de maneira geral, membros da OTAN) que viram com suspeita à proposta brasileira. Na opinião destes, a ideia de Responsabilidade ao Proteger, se rigorosamente implementada, poderia na realidade dificultar a aprovação e condução de intervenções e por consequência inibir a tarefa de proteção dos civis e isto se deveria a duas razões fundamentais.²⁰

A primeira razão é relacionada aos obstáculos para a aprovação de uma ação coletiva militar. A exigência de um longo e burocrático processo e a necessidade de passar por todas as etapas a fim de extinguir todos os recursos possíveis antes da ação militar, permitiria um grande custo humano, quando em alguns casos as etapas poderiam ser eliminadas com mais rapidez – garantindo assim que as forças internacionais pudessem chegar no campo a tempo de se evitar alguma tragédia humanitária. A segunda razão é relacionada à redução da independência das forças de intervenção. Aumentar o poder de monitoramento e avaliação do Conselho de Segurança, e ao mesmo tempo exigindo que as

²⁰ STUENKE Oliver. Brazil as a Norm Entrepreneur: The Responsibility While Protecting in "Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?" Eduarda P. Hamann and Robert Muggah (org), Igarapé Institute, Brasília (2013)



LEONARDO PAZ NEVES

principais etapas e decisões passem por ele, iria dificultar muito a eficácia das tropas no solo, o que poderia resultar na perda de importantes janelas de oportunidade.

Na esteira do debate, uma proposta de Proteção Responsável²¹ foi elaborada, em meados de 2012, pelo Chinese Institute of International Studies, *think tank* ligado ao Ministério das Relações Exteriores da China. A ideia de Proteção Responsável, por um lado, segue algumas premissas da Responsabilidade ao Proteger. Contudo, ela indica uma postura mais crítica em relação à violação de soberania e intervenção. A proposta traz duas ideias que perpassam por todo o relatório. A primeira é a firme condenação da ideia de intervenção humanitária, que posiciona os direitos humanos acima da soberania - sendo durante todo o texto referido como 'Proteção'. A segunda ideia critica frontalmente o mau uso da doutrina de Responsabilidade de Proteger pelos países do Ocidente, ideia essa que motivou o desenvolvimento da proposta chinesa.

O conceito chinês pode ser entendido a partir de seis elementos básicos: i. o primeiro se refere a 'quem' deve ser o objeto da proteção internacional, do ponto de vista do relatório, apenas civis inocentes e não indivíduos de específicos partidos políticos ou forças armadas; ii. o segundo princípio define que apenas o Conselho de Segurança tem legitimidade para decidir pelas ações coletivas da comunidade internacional; iii. o terceiro elemento tenta definir o escopo da proteção, estabelecendo que ela deve ser rigorosamente limitada; iv. o quarto princípio chama a atenção para os possíveis excessos perpetrados pelas forças internacionais durante a implementação da proteção, esse ponto se assemelha com a ideia de *do no harm* e parece estar diretamente ligada a crítica da mudança de regimes; v. o quinto ponto define que aqueles que estiverem engajados na

²¹ http://www.ciis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm



LEONARDO PAZ NEVES

ação coletiva para a proteção, também devem fazer parte dos esforços de reconstrução; e vi. por último, o sexto elemento também denota a necessidade do maior monitoramento e avaliação do Conselho de Segurança durante as fases da ação de proteção.

No caso chinês, críticas²² vão à direção do caso sírio. Argumenta-se que a proposta chinesa tem como papel de fundo elaborar um conceito que dê lastro às posições da China dentro do Conselho de Segurança. Aparentemente ainda em discussão na China, este conceito ainda não ganhou grande aceitação e 'prestígio' tal qual sua matriz, a Responsabilidade de Proteger, conseguiu alcançar.

CONCLUSÃO

Conforme dito no início deste artigo, este século XXI tem sido extremamente interessante para se discutir as dinâmicas da segurança internacional, sobretudo esta segunda década, que por um lado tem oferecido uma série de conflitos emblemáticos, e por outro temos observado novas abordagens para a segurança internacional.

O propósito deste artigo foi o de tentar localizar como e em quais circunstâncias tais novas propostas foram concebidas. O aperfeiçoamento do novo paradigma de segurança coletiva, através da doutrina da Responsabilidade de Proteger deve ser considerado um grande marco na agenda normativa de segurança. Ainda que muitas críticas tenham sido feitas à Responsabilidade de Proteger no âmbito de alguns dos conflitos contemporâneos, principalmente ao caso sírio, é importante ter em conta que este conceito tem pouco menos de dez anos de vida, e pode ser considerada uma gota no oceano da história, como

²² <http://www.ipcs.org/article/china/responsibility-to-protect-chinas-version-4176.html>



LEONARDO PAZ NEVES

podemos ver no caso dos princípios da paz de Westphalia, que tem já mais de 350 anos. Devemos ter em mente que no sistema internacional, os novos paradigmas precisam de tempo de maturação. Indicar o fim de tal doutrina deve ser considerado um verdadeiro desserviço a um dos fenômenos que tem tentado revolucionar a ação coletiva internacional e o relacionamento entre as nações.

É em vista disso que devemos valorizar iniciativas como a Responsabilidade ao Proteger do Brasil e de Proteção Responsável da China. Estas novas abordagens, a sua maneira, tentam expressar preocupações de atores que tradicionalmente estiveram alijados do centro de poder e da formulação da maior parte das normas internacionais. Este movimento de *norm-taker* para *norm-maker* que Brasil e China fizeram está em consonância com a atual ordem global, na qual países emergentes estão, cada vez mais, ganhando papel de preponderância no cenário internacional.

Há problemas, sem dúvida, nas propostas dos dois países. Até o momento, por exemplo, tem sido tímido em promover uma campanha internacional de *advocacy* para defender, explicar e, possivelmente, implementar seus conceitos. Tanto o Ministério das Relações Exteriores quanto o think tank chinês, em 2013, desenvolveram iniciativas em seus países para o debate de suas ideias, mas isso não é o suficiente. Esse debate tem de ganhar mais corpo e amplitude.

Talvez, não sejam estas duas propostas que irão, de fato, conseguir fortalecer os mecanismos da responsabilidade de proteger. Talvez, como Xenia Avezov argumenta, nós estejamos fazendo as perguntas erradas. Talvez, ao invés de exaurirmos nossos esforços focando em questões menos práticas e mais conceituais, devêssemos visar temas mais ligados aos custos das intervenções e quais são os seus impactos na decisão de se agir, ou não.



LEONARDO PAZ NEVES

A Responsabilidade ao Proteger e a Proteção Responsável devem ser entendidas como os primeiros passos para o fortalecimento da Responsabilidade de Proteger. Mais debates são necessários para que este importante conceito consiga abarcar maior consenso e garantir mais legitimidade e eficácia à ação coletiva internacional.

REFERÊNCIAS

A Implementação da Responsabilidade de Proteger: novas direções para a paz e a segurança internacional? Relatório organizado por Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e pelo Instituto Igarapé. 2012.

AMORIM, Celso L. N. **Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Texto do evento realizado no IEA "O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional" realizado no dia 11 de setembro de 1998.

BANERJEE Dipankar. **Responsibility to Protect: China's Version**. China Articles. Institute of Peace and Conflict Studies. 14 November 2013. Fonte: <http://www.ipcs.org/article/china/responsibility-to-protect-chinas-version-4176.html>

BELLAMY Alex J. **The Responsibility to Protect—Five Years On**. *Ethics & International Affairs*, 24, no. 2 (2010), pp.143–169

DAALDER Ivo H., and STAVRIDIS James G. **NATO's Victory in Libya The Right Way to Run an Intervention**. *Foreign Affairs*, March/April 2012.

DAVIDSON Joanna. **Humanitarian Intervention as Liberal Imperialism: A Force for Good?** *POLIS Journal* Vol. 7, Summer 2012.

EBEGBULEM, Joseph C. **The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System**. *Transcience* (2011) Vol. 2, Issue 2.

FOLEY, Connor. **To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians**. *Série Brazil and the World*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Instituto Igarapé. 2013.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **A "Responsabilidade de Proteger" e "ao Proteger": breve histórico e alguns esclarecimentos**. CEBRI, CEBRI Dossiê, Edição Especial O Brasil e a Agenda Global, Volume 2, Ano 10, 2012.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **The protection of civilians in armed conflict and Brazil's "responsibility while protecting"**. NOREF Policy Brief, October 2012.

LAUB Zachary, **The UN Security Council. Council of Foreign Relations. Backgrounder**, 2103.



LEONARDO PAZ NEVES

LUCK, Edward C. **Rediscovering the Security Council: The High-level Panel and Beyond in Reforming the United Nations for Peace and Security**. Yale Center for the Study of Globalization, New Haven, Connecticut, March 2005

OKHOVAT, Sahar. **The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform**. CPACS Working Paper No. 15/1, December 2011.

PAREKH, Bhikhu. **Rethinking Humanitarian Intervention**, in Jan Nederveen Pieterse (ed.), *World Orders in the Making*, London, Macmillan Press Ltd, 1998, p. 147.

RYNIKER, Anne. **The ICRC's position on "humanitarian intervention"**. IRRC June 2001 Vol. 83 No 842.

ROBERTS, Adam. **Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights**. *International Affairs*, Vol. 69, No. 3, July 1993, p. 426.

SCHWARZENBERGER, G. (1964) **Power Politics: A Study of International Society** (3rd ed.) London EKE, O. (2007) "Strategic Studies: Logical Focus in the 21st Century". Abakaliki: Willy-Rose and Appleseed Publishing Coy

SERRANO, Mónica. **Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus**. Koninklijke Brill NV, Leiden, *Global Responsibility to Protect* 3 (2011) 1–13.

STUENKE Oliver. **Brazil as a Norm Entrepreneur: The Responsibility While Protecting** in "Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?" Eduarda P. Hamann and Robert Muggah (org), Instituto Igarapé, Brasília (2013).

Recebido em 23 de dezembro de 2013
Aceito em 27 de fevereiro de 2014