

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

ANA CLARA FIGUEIRA GUIMARÃES

Responsabilidade ao Proteger (RwP): iniciativa empreendedora normativa como
forma complementar de contribuição humanitária

São Paulo

2020

ANA CLARA FIGUEIRA GUIMARÃES

Responsabilidade ao Proteger (RwP): iniciativa empreendedora normativa como
forma complementar de contribuição humanitária

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança”, na linha de pesquisa “Estudos da Paz, Resolução de Conflito e Gerenciamento de Crises”.
Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille.

São Paulo

2020

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Guimarães, Ana Clara Figueira.

G963 Responsabilidade ao Proteger (RwP) : iniciativa empreendedora
normativa como forma complementar de contribuição humanitária /
Ana Clara Figueira Guimarães. – São Paulo, 2020.
203 f. : 30 cm.

Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

1. Intervenção humanitária. 2. Intervenção (Direito internacional
público). 3. Forças de paz – Líbia. I. Título.

CDD 341.584

ANA CLARA FIGUEIRA GUIMARÃES

Responsabilidade ao Proteger (RwP): iniciativa empreendedora normativa como forma complementar de contribuição humanitária

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança”, na linha de pesquisa “Estudos da Paz, Resolução de Conflito e Gerenciamento de Crises”.
Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 01 de setembro de 2020.

Dedico este trabalho à memória de todos os mortos nas intervenções militares.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, entre junho e julho de 2018, e, posteriormente, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre novembro de 2018 e agosto de 2020 (processo nº 2018/02638-6). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP e da CAPES. Agradeço ao meu orientador, Alexandre Fuccille, pela extraordinária paciência, dedicação, amparo e disponibilidade pessoal e acadêmica, antes mesmo do início oficial do curso de mestrado. Considerando que todo trabalho é fruto do compartilhamento e convivência com outros, isto é, resultado de todos os encontros e oportunidades que tive ao longo da vida, gostaria de agradecer profundamente a todos que contribuíram para a concretização deste projeto e para a minha formação.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP) e a todos os membros do corpo docente, à direção e à administração, pela trajetória de emancipação intelectual crítica e, especialmente aos professores de quem tive a honra de ser aluna: Flavia de Campos Mello, Héctor Luis Saint-Pierre, Paulo José dos Reis Pereira, Reginaldo Mattar Nasser, Samuel Alves Soares, Sérgio Luiz Cruz Aguilár, Shiguenoli Miyamoto, Suzeley Kalil Mathias e Tullo Vigevani. Agradeço também à Giovana Vieira e à Isabela Silvestre por todo o suporte e apoio administrativo, prestativo e eficiente; e à Graziela, pelas instruções e assistência quanto às normativas técnicas. Agradeço aos integrantes da banca examinadora, Kai Michael Kenkel por todos os apontamentos, indicações de literatura e observações construtivas na qualificação do projeto, e a Samuel Soares, pelos esclarecimentos, acessibilidade e boa vontade durante todo o período do mestrado. Estes grandes mestres são marcadamente uma inspiração para mim.

Agradeço aos meus pais, Abilene Figueira e Angelo Guimarães, e ao meu irmão, Alexandre Guimarães por todo o amor, apoio incondicional, paciência e ânimo durante toda a minha trajetória; assim como a todos os meus familiares. Destacadamente, agradeço à minha tia, Maria Queiroz, e ao meu avô, Albner

Rezende, que sempre acreditam no meu potencial, e me auxiliam em todas as oportunidades. Agradeço a Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades e concretizar este trabalho. Agradeço a todos os meus amigos, particularmente, Camilla Peixoto e todos os integrantes do grupo “TOP”: Anna Lene Cremonez, Bernardo Berlandez, Brenda Fonseca, Filipe Cauê, Georgiana Lima, Keila Áurea, Lais Crahim e, sobretudo, Maiara Sá pelas visitas e conversas; assim como Bianca Prado e sua família, pelo acolhimento inicial em São Paulo; Beatriz Candiotto e Emerson Junqueira pela companhia e zelo durante a jornada nessa atraente cidade.

Agradeço aos colegas do mestrado pelo cotidiano agradável e gentil: Amadeu de Carvalho, Artur Bertolucci, David Succì, Emerson Junqueira, Fábio Rocha, Gabriela Freitas, Jaqueline Trevisan, João Motta, Késsio Lemos, Laurindo Tchinhamá, Leonardo Jordão, Leonardo Dias, Letícia Rizzotti, Letícia Ferreira, Lucas de Oliveira, Maria Carolina Parenti, Mariana Couto, Marcela Franzoni, Pedro Henrique, Renan Colnago, Thaiané Mendonça. Agradeço à Daniely Viveiros, Fatima Cristina Rangel, Míria Freitas, Jorge Braga, Chelen Fischer, Fatima Trotta, Sandra Pollo, Ana Gabriela Agostini, Silvana e Nara Blanco pelos palpites, observações, acolhimento e palavras de encorajamento.

Agradeço aos professores, participantes e ouvintes dos eventos acadêmicos nos quais apresentei a pesquisa, pela paciência, leitura atenta, ponderações e comentários sobre o desenvolvimento desta, nominalmente: Alejandro Simonoff, Bárbara Motta, Camila Braga, Gustavo Macedo, Juliana Bigatão, Juliana Cesar, Luciano Anzelini, Martin Binder, Ramon Blanco, Rita Feodrippe, Selma Gonzales e Suzeley Mathias. Em importância ao fio condutor da minha trajetória acadêmica agradeço, em memória, à Heloísa Pacheco por ter me apresentado o curso de graduação em Defesa e Gestão Estratégia Internacional (DGEI), e aos professores: Fernando Brancoli, Gilberto Oliveira, Henrique Paiva, Leonardo Valente, Luiz Felipe Osorio, Manuel Pureza, Mariana Kalil, Rachel Coutinho, Sandra Becker e Teresa Cravo. Agradeço a todos os membros dos núcleos de pesquisa do programa, designadamente ao Observatório de Conflitos, projeto do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), ao Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI), com destaque ao professor Marco Aurélio Nogueira, pela oportunidade de produzir ponderações sobre assuntos recentes.

RESUMO

As normas de intervenção humanitária se estruturam num contexto normativo e político internacional. No cenário pós-Guerra Fria, seguido de acontecimentos históricos de atrocidades em massa contra civis, ocorridos na década de 1990, as normas, assim como o próprio debate em torno das intervenções humanitárias, adquiriram notoriedade. Nesta conjuntura surgiu, em 2001, o princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P), por meio da elaboração da Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania Estatal (ICISS), e se consolidou como princípio do Direito Internacional em 2005, na Cúpula Mundial das Nações Unidas. Seu ponto de inflexão se deu por meio da Resolução nº1973 no ano de 2011 – emanada pelo Conselho de Segurança da ONU– que redundou na intervenção na Líbia. Em resposta aos excessos e falhas ocorridos durante a implementação da resolução, o Brasil, numa iniciativa como empreendedor normativo, propôs a Responsabilidade ao Proteger (RwP). Neste sentido, o presente trabalho visa identificar como se insere esta proposta normativa da RwP no vasto panorama da evolução das normas de intervenção humanitária, isto é, no meio político e normativo internacional. Assim, a RwP será abordada como exemplo de uma tentativa normativa imersa no escopo internacional das regras sobre o uso da força, ressaltando-se o caráter propositivo desta, decorrente da falta de esforço do Brasil em consolidar o conceito no âmbito das Nações Unidas.

Palavras-chave: Normas Internacionais. Intervenção Humanitária. Responsabilidade ao Proteger (RwP). Responsabilidade de Proteger (R2P). Emprego da força.

ABSTRACT

The norms of humanitarian intervention are structured within an international normative and political context. In the post-Cold War scenario, followed by the historical events of mass atrocities against civilians in the 1990s, the standards and the debate on humanitarian interventions have gained notoriety. At that juncture, the principle of Responsibility to Protect (R2P) emerged in 2001, through the elaboration of the International Commission on State Intervention and Sovereignty (ICISS), and was consolidated as a principle of international law in 2005 at the UN World Summit. Its turning point came through Resolution 1973 in 2011 - issued by the Security Council - which resulted in the intervention in Libya, in response to the excesses and failures that occurred during the implementation of the resolution. Brazil in an initiative as a normative entrepreneur, proposed Responsibility while Protect (RwP). In this sense, the present work aims to identify how this RwP normative proposal fits into the vast panorama of the evolution of humanitarian intervention standards, that is, in the international political and normative environment. Therefore, the RwP shall be approached as an example of a normative attempt immersed in the international scope of the standards on the use of force, emphasizing its propositional character due to Brazil's lack of effort to consolidate the concept within the framework of the United Nations.

Keywords: International Norms. Humanitarian Intervention. Responsibility while Protecting (RwP). Responsibility to Protect (R2P). Use of force.

RESUMEN

Las normas de intervención humanitaria fueron estructuradas en un contexto normativo y político internacional. En el escenario posterior a la Guerra Fría, seguido de eventos históricos de atrocidades masivas contra civiles en la década de 1990, las normas y el debate sobre las intervenciones humanitarias han adquirido notoriedad. En esta coyuntura, el principio de Responsabilidad de Proteger (R2P) surgió en 2001, a través de la elaboración de la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS), y se consolidó como un principio del Derecho Internacional, en 2005, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas. Su punto de inflexión se dio por medio de la Resolución 1973 en 2011, emanada por el Consejo de Seguridad, que condujo a la intervención en Libia. En respuesta a los excesos y fallas que ocurrieron durante la implementación de la resolución, Brasil, en una iniciativa como emprendedor normativo, propuso la Responsabilidad al Proteger (RwP). En este sentido, el presente trabajo tiene por objeto identificar cómo esta propuesta normativa de RwP se inserta en el amplio panorama de la evolución de las normas de intervención humanitaria, es decir, en el entorno político y normativo internacional. Así, RwP se abordará como un ejemplo de un intento normativo inmerso en el ámbito internacional de las reglas sobre el uso de la fuerza, enfatizando el carácter propositivo de esta que surge de la falta de esfuerzo de Brasil en consolidar el concepto dentro del alcance de las Naciones Unidas.

Palabras clave: Normas Internacionales. Intervención Humanitaria. Responsabilidad al Proteger. Responsabilidad de Proteger. Empleo de la fuerza.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ação Coletiva sob o Terceiro Pilar da R2P.....	134
Tabela 2 – Comparação das Fontes e os Princípios Fundamentais da RWP....	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEDIN	Centro de Direito Internacional
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIVIC	<i>Campaign for Innocent Victims in Conflict</i>
CNN	<i>Cable News Network</i>
CNT	Conselho Nacional de Transição
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DFS	<i>Department of Field Support</i>
DH	Direitos Humanos
DI	Direito Internacional
DICA	Direito Internacional dos Conflitos Armados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIP	Direito Internacional Público
DOMREP	Força Interamericana de Paz na República Dominicana
DPKO	Departamento de Operações de Paz da ONU
ENERI	Encontro Nacional de Estudantes de Relações Internacionais
GCR2P	<i>Global Centre for the Responsibility to Protect</i>
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
IBAS	Índia, Brasil, e África do Sul
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
ICRtoP	Coalisão Internacional pela Responsabilidade de Proteger
INTERFET	Força Internacional para Timor Leste
LEA	Liga dos Estados Árabes
LIA	<i>Libyan Investment Authority</i>

LNOC	<i>Libyan National Oil Corporation</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
OCI	Organização da Conferência Islâmica
OI	Organizações Internacionais
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P5	China, França, Rússia, Reino Unido e os Estados Unidos
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PKO	<i>Peacekeeping Operations</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PoC	Proteção de Civis
PRIO	<i>Peace Research Institute Oslo</i>
R2P	Responsabilidade de Proteger
RP	<i>Responsible Protection</i>
RwP	Responsabilidade ao Proteger
RZD	<i>Russian Railways</i>
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNEF I	<i>United Nations Emergency Force I</i>
UNFICYP	Força de Paz das Nações Unidas no Chipre

UNHRC	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
UNIPOM	Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e Paquistão
UNITAF	<i>Unified Task Force</i>
UNMIK	Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo
UNOSOM	Operação das Nações Unidas na Somália
UNSF	Força de Segurança das Nações Unidas
UNSMIL	Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	NORMAS DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA.....	21
2.1	Direito Internacional e o uso da força.....	21
2.2	Dinâmica construtivista das ideias, interesses, normas e comportamento.....	40
2.3	Difusão normativa e teoria da contestação.....	57
3	RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P): origem e implementação.....	79
3.1	Contexto e fontes normativas da R2P.....	79
3.2	Implementação da Norma: R2P na Líbia.....	93
3.3	Posicionamento do BRICS em relação às resoluções do CSNU...	106
3.4	Debate pós-intervenção na Líbia no âmbito do CSNU.....	110
4	RESPONSABILIDADE AO PROTEGER (RWP): iniciativa normativa.....	115
4.1	Atuação humanitária mediante operações de paz.....	115
4.2	Contexto internacional e fontes normativas da RWP.....	130
4.3	Reação internacional à RWP.....	142
4.4	Iniciativa empreendedora e contestativa normativa do Brasil.....	158
4.5	Ausência de implementação da Norma.....	166
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	174
	REFERÊNCIAS.....	178
	APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO DOS MARCOS DA EVOLUÇÃO DA R2P (2001-2010)	197
	APÊNDICE B – LINHA DO TEMPO DA INTERVENÇÃO MILITAR NA LÍBIA.....	198
	APÊNDICE C – LINHA DO TEMPO DA RWP.....	199
	ANEXO – RESPONSIBILITY WHILE PROTECTING: ELEMENTS FOR THE DEVELOPMENT AND PROMOTION OF A CONCEPT.....	200

1 INTRODUÇÃO

A grande discussão sobre as intervenções humanitárias, fundamentada na teoria da guerra justa, foi concebida a partir do século XIX e envolve a matéria primordial do emprego da força. As intervenções humanitárias podem ser definidas como ações militares ou não, com o objetivo de prevenir ou acabar com violações dos Direitos Humanos (DH), mesmo na ausência do consentimento do Estado receptor (BIGATÃO, 2009, p. 88). O debate central se encontra no “quando a força é legítima e que tipos de objetivos ela pode alcançar” (FINNEMORE, 2003, tradução nossa).

A discussão polariza-se entre os defensores da intervenção humanitária, baseada na noção de que os Estados teriam o direito de intervir militarmente em outros Estados, mesmo sem o consentimento destes, para a defesa dos indivíduos, e os apoiadores das prerrogativas tradicionais da soberania estatal, contrários à ingerência em assuntos internos de outros Estados (EVANS, 2008, p. 285). Esta polarização entre o direito de intervenção humanitária e a soberania é caracterizada pelo contraste entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento (BIERRENBACH, 2011, p. 14), visto que os novos Estados recém-criados, assim como os países do Sul Global, tendem a defender a soberania recentemente conquistada, e os países do Norte irão defender a flexibilização da soberania, isto é, a intervenção por motivos humanitários (EVANS, 2008, p. 285).

As questões das intervenções humanitárias são polêmicas, e sua discussão foi aprofundada e influenciada devido a acontecimentos históricos de atrocidades em massa ocorridos na década de 1990, redundando em um aumento expressivo das operações de paz durante esse período (DIGOLIN, 2018, p. 96). Esses casos históricos de crises humanitárias tiveram impetuosas repercussões sobre o debate ao trazerem questionamentos sobre a seletividade da vontade internacional e a legitimidade das intervenções em Estados soberanos (ICISS, 2001, p. 1). Deste modo, podemos tomá-los como responsáveis pela pressão da sociedade civil quanto às reações às atrocidades em massa.

No contexto pós-Guerra Fria, numa nova ordem internacional assente no sistema de segurança coletiva e na evolução do Direito Internacional (DI) e dos DH, resultando no nomeado Direito da Humanidade, criou-se uma dimensão no contexto

internacional em que há a oportunidade e a capacidade de ação comum em relação às questões de proteção humana, refletindo no crescente reconhecimento mundial de que a segurança humana, incluindo a dignidade humana, os DH e as liberdades individuais, devem representar juntos parte dos propósitos centrais das políticas estatais e das instituições internacionais (ICISS, 2001, p. 6).

O debate sobre as intervenções humanitárias reúne, portanto, o conflito entre o princípio da não intervenção, a soberania e os DH, aspectos que serão explorados no segundo capítulo desta dissertação. De modo a conciliar essas questões, assim como as diferentes vertentes e entendimentos quanto ao uso da força para a proteção de civis em casos extremos, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) elaborou o conceito da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) em 2001, que envolve ação preventiva efetiva e tempestiva a quatro restritos crimes e violações – genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, §138) cuja origem e implementação abordaremos no terceiro capítulo.

Esse conceito se consolidou como princípio do DI, em 2005, na Cúpula Mundial das Nações Unidas, e teve seu ponto de inflexão na Resolução nº1973 no ano de 2011 - emanada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)¹- que redundou na intervenção na guerra civil da Líbia. O CSNU, nessa resolução, utilizou o princípio da R2P para condenar o governo líbio por permitir graves violações do DH e ataques equivalentes a crimes contra a humanidade.

A operação militar na Líbia, durante o que ocidentalmente se convencionou chamar “Primavera Árabe”, foi o principal exemplo da utilização do princípio da R2P porque marcou a primeira vez que o CSNU autorizou o uso da força militar para fins de proteção de pessoas sem o consentimento do país em que se estava intervindo (BELLAMY e WILLIAMS, 2011, p. 825). À vista da sua relevância, exporemos a intervenção militar na Líbia na segunda seção do terceiro capítulo. Não obstante, críticas e contestações seguiram-se após a aplicação da R2P em casos como o da Líbia e da Costa do Marfim. Apesar da R2P ter se consolidado como princípio do DI em 2005, há um imenso debate sobre sua implementação, ou seja, a aplicação do

¹Órgão deliberativo e tomador de decisões da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a manutenção da paz e da segurança internacional.

princípio e as consequências morais e práticas da intervenção (ZIEGLER, 2016, p. 3).

As opiniões sobre o caso da Líbia na comunidade internacional em geral divergem consideravelmente: ao passo que alguns o defendem na qualidade de melhor execução do princípio da R2P, outros o caracterizam como um desastre humanitário (ZIEGLER, 2016, p. 2; STUENKEL, 2013, p. 60). Na verdade, identifica-se que o Ocidente considerou um grande sucesso, enquanto o Sul Global viu como um retrocesso (STUENKEL, 2013, p. 60).

As críticas dos países do BRICS² em relação à implementação da R2P, no caso da Líbia por exemplo, marcam a relutância³ desses países quanto ao avanço da aplicação da norma⁴, uma vez que esta reflete a ordem ocidental liberal estabelecida pela hegemonia americana pós-Guerra Fria (ZIEGLER, 2016, p. 6). Desta forma, cabe ressaltar que a R2P representa uma disputa normativa entre o Norte e o Sul Global. Sendo assim, a intenção de criar o princípio, na tentativa de estabelecer uma “ponte” entre o Norte e o Sul, quanto às questões de intervenção humanitária, não se concretizou (IGNATIEFF, 2012).

Em resposta aos excessos e falhas ocorridos durante a implementação da resolução, o Brasil teve uma posição ativa e construtiva como empreendedor normativo, ao propor a Responsabilidade ao Proteger (RwP). Este conceito foi citado pelo Brasil pela primeira vez em 21 de setembro de 2011, por ocasião da abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)⁵, oportunidade em que este evento anual, pela primeira vez na história foi aberto por uma mulher, a presidenta Dilma Rousseff, e propunha a adoção de um conjunto de princípios e parâmetros para a regulação das missões humanitárias, destacadamente para a implementação da R2P. Cabe “ressaltar que o Sul Global elabora poucas propostas de normas que sejam construtivas no âmbito global” (STUENKEL, 2013, p. 59,

²BRICS é um acrônimo usado para identificar o grupo de cinco países emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

³O conceito de relutância de acordo com a definição da Sandra Destradi (2017) abrange duas dimensões: a hesitação e recalcitrância. “A hesitação captura a ambivalência e as contradições que podemos observar frequentemente na política externa. A segunda dimensão, recalcitrância, refere-se à falta de resposta aos desejos e expectativas dos atores [...] ao refletir um desconforto em se adaptar às expectativas dos outros” (KENKEL e DESTRADE, 2019, p. 5-6).

⁴Aqui se refere a norma da RwP numa concepção formal e jurídica.

⁵Principal órgão da ONU composto por todos os países membros que se reúnem para discutir questões que impactam a vida de todos os habitantes do planeta.

tradução nossa), o que faz com que a iniciativa brasileira seja considerada um elemento importante no processo da multipolarização e de evolução das normas globais.

Diante disso, o presente trabalho, considerando o grande debate sobre normas novas ou modificadas pelos países da periferia mundial, visa identificar onde e como se insere essa proposta normativa da RWP no vasto panorama da evolução das normas de intervenção humanitária, isto é, no meio político e normativo internacional. Com o intuito de interpretarmos o processo de construção das normas internacionais, procuraremos evidenciar a dinâmica construtivista das ideias, interesses, normas e comportamento. Posteriormente, evidenciaremos também os diferentes modelos de análise sobre difusão das normas globais, já que apreciamos a RWP como um conceito com pretensão de norma global, para entender a dinâmica de evolução das normas de intervenção humanitária, processada pela ocorrência de contestação a consensos. Tendo em mente este embasamento teórico, iremos diferenciar os tipos de contestação usando a teoria da contestação, para finalmente localizar e atribuir o papel da RWP na estrutura dinâmica normativa internacional.

Vale destacar que existe um questionamento quanto à categorização da RWP como norma, porém, para fins desta análise, consideraremos a RWP como uma proposta normativa não concretizada como norma, no entanto, impactada pela dinâmica das normas, ressaltando a necessidade de recorrer à teoria de difusão de normas na análise da iniciativa normativa.

Em relação ao modo de inserção da RWP no quadro das normas de intervenção humanitária, foram elencadas algumas possibilidades com base na literatura estudada: inovação, adaptação, complementação e contestação. Considerando a Organização das Nações Unidas (ONU)⁶ como ambiente dos debates, e examinando o comportamento e o discurso sobre a RWP, procuraremos responder se a RWP foi um exemplo de contestação ou adaptação, se buscou complementar ou inovar o escopo das normas, e/ou ações de intervenção

⁶A ONU é um órgão internacional fundado em 24 de outubro de 1945 e formado por uma reunião de países, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais. O objetivo imediato da criação da ONU, isto é, de um sistema de segurança coletiva internacional, era evitar uma nova guerra mundial, o que não foi possível ser efetivado em razão do conflito ideológico e nuclear caracterizado pelo cenário de bipolaridade entre o Leste e o Oeste durante a Guerra Fria (BRAGA, 2012, p. 52).

humanitária. No entanto, sem olvidar o aspecto do contexto regional e da particularização do ator como integrante do Sul Global.

Segundo Antje Wiener (2007), "as intervenções discursivas são, portanto, consideradas o fator central para avaliar empiricamente o significado das normas", logo utilizaremos a análise de conteúdo como metodologia. Portanto, faremos uso de uma análise dos discursos envolvidos no contexto de criação do conceito para identificar se a RWP foi, ou não, uma forma de contestação no tocante ao escopo das normas de intervenção humanitária em geral, ou particularmente à R2P, ou seja, a norma elaborada pelos países ocidentais.

Outra questão é levantada quando se atenta que na votação da Resolução nº1973, alguns países se abstiveram, como fez o Brasil, apesar de não terem se verificado votos contrários, sendo então a abstenção uma possível expressão de uma contestação à norma da R2P. Todavia, sob a observação do impacto da atuação humanitária brasileira na dinâmica global de intervenções humanitárias, a nossa hipótese é que a RWP foi uma forma contestativa aplicacional complementar à ação humanitária, quer dizer, buscou contestar e adicionar valor à dimensão prática, ou melhor, da aplicação da norma, e não ao vasto quadro formal das normas em si, isto é, quanto ao conteúdo substantivo da norma da R2P, utilizando assim a tipologia de contestação da Deitelhoff e Zimmermann (2018).

Salientando assim a importância da diferenciação entre o conteúdo da norma e a implementação desta, divisão primeiramente enfatizada pelo Brasil de acordo com Kenkel e Rosa (2015). Esta separação também é feita pelo Amitav Acharya, quanto às práticas de localização e subsidiariedade, e é feita por Deitelhoff e Zimmermann (2018), quanto aos tipos de contestação: de validade e de aplicação, por isto usaremos estas duas perspectivas para a análise em questão. À vista disto, se a RWP foi uma proposta normativa que se encontra como uma contestação à norma existente da R2P, indaga-se em qual desses tipos de contestação a RWP se insere. Ademais, questiona-se também a categorização da RWP como norma subsidiária, assim como manifestação da circulação das normas, estruturação de análise da dinâmica de difusão de normas, desenvolvida por Amitav Acharya (2015).

No discurso da abertura da 67ª Sessão da AGNU, em setembro de 2013, o Brasil não aproveitou a oportunidade para aprofundar esta iniciativa, configurando uma postura tímida, já que "não se lançou a qualquer esforço diplomático para

ampliar a coalisão RWP” (BENNER, 2013, p. 43; STUENKEL, 2013, p. 61; STUENKEL e TOURINHO, 2014, p. 394). Deste modo, a presente pesquisa buscará, também, identificar que fatores explicam a falta de esforço do Brasil em consolidar o conceito da RWP. Elencamos e exploramos cinco possíveis razões para a ausência da implementação da RWP, e conseguinte evolução da norma: alterações do contexto doméstico e institucional, a presença, e/ou retirada do empreendedor normativo, o alto custo diplomático do empreendimento, e a falta de articulação com outros atores no ambiente normativo. Assim, a RWP será abordada como exemplo de uma tentativa normativa imersa no escopo internacional das regras sobre o uso da força, ressaltando-se o caráter propositivo desta, decorrente da falta de disposição do Brasil em consolidar o conceito no âmbito da ONU.

Resumidamente, o corrente trabalho se estrutura em três grandes blocos: primeiramente, abordaremos o quadro da evolução das normas de intervenção humanitária e a dinâmica construtivista das normas em geral; depois apresentaremos a R2P, e por último examinaremos a RWP. Especificadamente, primeiro trataremos da grande temática das intervenções humanitárias, na qual se encontra a norma da R2P, e conseqüentemente da RWP, destacando as regras para o uso da força com base no DI, e o conflito entre o princípio da não intervenção, a soberania e os DH. Posteriormente, exporemos como o construtivismo aborda a questão das ideias e normas, assim como o seu relacionamento com os interesses e ações estatais, apontando como as mudanças nos entendimentos e no contexto normativo impactam a configuração da política mundial. Finalmente, salientaremos as principais abordagens teóricas sobre a difusão das normas internacionais, bem como a teoria de contestação, configurando assim o segundo capítulo.

Em seguida, apresentaremos a R2P, destacando o contexto e as fontes normativas estruturantes da norma, desde a sua concepção pelo ICISS até a sua consolidação em 2005, bem como as repercussões até 2011, quando esta foi implementada, a fim de solucionar o conflito na Líbia. Desta maneira, relataremos a intervenção militar no território líbio e o posicionamento dos países do BRICS em relação às Resoluções do CSNU nºs1970 e 1973, no ano de 2011, além dos principais aspectos enfatizados no debate pós-intervenção no âmbito do CSNU. É importante salientar que só abordaremos os países do BRICS em respeito ao

grande recorte da pesquisa, no qual, inclusive o Brasil se enquadra, de análise da interação dos países da periferia mundial na dinâmica normativa internacional.

Por último, dissertaremos sobre a RWP, porém antes retrataremos a atuação histórica do Brasil em questões humanitárias, mediante operações de paz e sua correlação com a política externa. Depois, examinaremos o contexto internacional do surgimento da nota conceitual e as fontes normativas, com base no arcabouço normativo da R2P. Ademais, relataremos a reação internacional sobre a iniciativa normativa e os principais questionamentos em torno desta iniciativa, ressaltando a ausência de implementação e consolidação do conceito em regra.

2 NORMAS DE INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

As normas de intervenção humanitária se estruturam num contexto internacional, político e jurídico. No cenário pós-Guerra Fria, seguido de acontecimentos históricos de atrocidades em massa contra civis na década de 1990, as normas, assim como o próprio debate em torno das intervenções humanitárias, ganharam renovado destaque. Em razão disto, pretendemos apresentar, em seguida, o quadro da evolução das normas de intervenção humanitária num passado recente, isto é, as regras para o uso da força, com base no DI, destacando a essência do debate em torno do conflito entre o princípio da não intervenção, a soberania e os DH. Posteriormente, com o intuito de interpretarmos o processo de construção das normas internacionais, procuraremos evidenciar a dinâmica construtivista das ideias e normas. Consideramos que o construtivismo seja uma boa opção para a análise, porque este propõe a perspectiva de “um mundo social, de práticas constitutivas, de normas e regras, de identidade, enfim, uma ontologia social do espaço internacional” (LAGE, 2007, p. 113). Outrossim, salientaremos as principais abordagens teóricas sobre a difusão das normas internacionais, bem como a teoria de contestação das normas.

2.1 Direito Internacional e o uso da força

O debate sobre as intervenções humanitárias teve a sua origem na Roma antiga, porém, a doutrina da intervenção humanitária foi desenvolvida a partir do século XIX. As discussões sobre a temática das intervenções para fins humanitários são fundamentadas na teoria da guerra justa. A doutrina da guerra justa (*bellum iustum*)⁷ é anterior à formação dos Estados nacionais, e tem suas raízes na tradição greco-romana, na ética cristã e na filosofia ocidental (ACHARYA, 2015, p. 63;

⁷ “De acordo com essa doutrina, o recurso às armas só seria justificado quando fosse uma reação contra violação grave de um direito, não reparada por meios pacíficos. Ainda assim, a opção militar deve ser limitada no tempo e no espaço, para que a correção do erro não se transforme num massacre” (GARCIA, 2004, p. 53).

GARCIA, 2004, p. 53), sendo aperfeiçoada entre os séculos XVI e XVIII, procurando identificar as condições e ações que justificam o uso da guerra⁸ (GOLDIM, 2003).

O DI, da mesma forma, já demandava a restrição do emprego do poder de guerra e a repressão de maiores estragos irrecuperáveis oriundos do combate (SOUZA, 2016, p. 16), uma vez que já havia consciência dos malefícios da guerra por parte da sociedade o que, por seu turno, desencadeou na procura em disciplinar as relações por meio de padrões jurídicos de conduta (GARCIA, 2004, p. 46).

Durante um longo período histórico, os fatores religiosos, com base em valores, foram utilizados como justificativa das intervenções (KENKEL, 2012, p. 20). Os primeiros teóricos desta perspectiva foram Santo Agostinho (354-430) e São Tomás de Aquino (1225-1275), que durante a Idade Média, a partir de fundamentos ético-religiosos sobre a moralidade e a justiça, tornaram a guerra santa em guerra justa (MIGUEL, 2010, p. 3; GARCIA, 2004, p. 53).

São Tomás de Aquino estabeleceu três condições moralmente aceitáveis para o emprego da força: autoridade própria, causa justa e intenção certa do beligerante (BIERRENBACH, 2011, p. 88). Já Juan Ginés de Sepúlveda (1490-1573) criou justificativas para o expansionismo espanhol na América, através da dominação dos indígenas, ao afirmar que a recusa indígena à obediência seria motivo justo para a guerra, uma vez considerada como agressão. Ao mesmo tempo, Bartolomé de las Casas (1474-1566) defendia a “humanidade” dos nativos nas Américas. Semelhantemente ao pensamento de Sepúlveda, Francisco de Victoria (1492-1546) advogava o “direito europeu à guerra contra os não-europeus na América” (MIGUEL, 2010, p. 3), o que demonstrou a criação de narrativas de modo a justificar os interesses nacionais.

Entre as principais fontes desta doutrina incluem-se Aristóteles, Cícero, Suárez, Gentili, Hugo Grotius, Samuel von Pufendorf e Emmerich de Vattel. Hugo Grotius (1583-1645), patriarca do DI, ao fundamentar o Direito à Guerra no direito natural estipulou três circunstâncias nas quais a guerra seria “legal”: defesa contra um ataque; reparação ou restabelecimento de um direito, e punição contra um ato injusto (FERREIRA, 2012, p. 247; MIGUEL, 2010, p. 4). Estes critérios integrariam

⁸ Consideramos guerra como uma interação hostil entre dois ou mais Estados com o uso de suas forças armadas com o propósito de impor, pela força, sua vontade ao oponente (CLAUSEWITZ, 2010).

o *jus ad bellum*⁹, direito de deflagrar a guerra, embasado no entendimento de que esta era um modo permitido de conduta nas relações internacionais (GARCIA, 2004, p. 48).

Nos séculos XVII e XVIII também merecem menção Samuel von Pufendorf (1632-1694), que defendia as vantagens da paz e o banimento de métodos “não civilizados” de guerra, e Emer de Vattel (1714-1767), que determinou normas e impedimentos morais para a condução da guerra (MIGUEL, 2010, p. 4). Posteriormente, os fundamentos da teoria da guerra justa são manifestados no Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), composto pelas Convenções de Haia e Genebra, que serão abordadas mais adiante.

A concepção de intervenção neste período estava concentrada na ideia de “estrangeiros intervindo em um determinado território, com o objetivo de ajudar uma dada população civil a ter suas necessidades básicas supridas” (GIANNINI, 2008, p. 137), isto é, supostamente centrava-se na proteção dos civis. Percebe-se, assim, que precedentemente ao surgimento de um sistema internacional, constituído por instituições responsáveis pela manutenção da paz e da ordem internacionais, e pela proteção dos DH, como a ONU, criada em 1945, a noção de intervenção já tinha se delineado substancialmente (BIERRENBACH, 2011, p. 62).

Anteriormente à contextualização do debate em torno da intervenção humanitária, é necessário enfatizar o conceito de “intervenção”, definição polêmica, por apresentar amplas opções de manifestação. Alguns consideram que qualquer método de pressão aplicado a um Estado seria considerado intervenção, como, por exemplo, pressões diplomáticas, ao passo que outros acreditam que seria qualquer ingerência não consensual em assuntos internos, havendo ainda quem considere qualquer tipo de ação coercitiva (ICISS, 2001, p. 8). Além do mais, “o termo intervenção tem uma conotação negativa, uma vez que pode aludir ao uso da força, no caso de uma operação militar, mas em todos os casos ela impacta diretamente na soberania do Estado que sofre a intervenção” (GIANNINI, 2008, p. 139).

⁹ O *jus ad bellum* integra uma apreciação bifronte do DI sobre a relação bélica internacional, na qual esta abarca “procedimentos à luz do direito sobre como entrar e sair da guerra” enquanto o *jus in bello* abrange o “comportamento dos envolvidos em relação às pessoas e bens por ela afetados” (GARCIA, 2004, p. 50).

Quanto à definição de intervenção humanitária, tema central de nosso trabalho, segundo Martha Finnemore (2003),

O termo 'intervenção humanitária', por exemplo, evoluiu ao longo do tempo, concentrando-se primeiro na ação militar para resgatar os próprios cidadãos em outros estados, depois expandindo-se para incluir a proteção dos cidadãos de outros estados nesses estados por meios militares, e agora está sendo eclipsado completamente no discurso político por falar em 'respostas a complexas emergências humanitárias'. (FINNEMORE, 2003, p. 10-11, tradução nossa).

Desta forma, a autora destaca a expansão do escopo de indivíduos protegidos, assim como o requisito de ação militar na caracterização da intervenção humanitária. Analogamente, Juliana Bigatão (2009, p. 88) enfatiza a proteção dos DH ao definir este ato humanitário como ações, inclusive com a utilização de força coercitiva militar, cujo intuito é prevenir ou acabar com violações dos DH, mesmo na ausência do consentimento do Estado receptor da intervenção. Para fins de conceitualização, utilizaremos a seguinte definição de intervenção humanitária:

[...] é a ameaça ou uso da força através das fronteiras de um Estado por outro Estado (ou grupo de Estados) destinado a impedir ou pôr fim a violações dos direitos humanos fundamentais dos indivíduos que não sejam seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado cujo território é sujeito da intervenção. (HOLZGREFE, 2003, p. 18, tradução nossa)¹⁰.

Vale destacar que no século XIX os Estados estipulavam, como fundamento das intervenções e da utilização da força, fatores humanitários e reflexões religiosas. Nesta direção, “noções sobre caridade cristã apoiaram impulsos humanitários gerais, mas identificações religiosas específicas tiveram o efeito de privilegiar certas pessoas sobre os outros. Neste caso, os cristãos eram privilegiados sobre muçulmanos” (FINNEMORE, 2003, p. 60, tradução nossa). Sendo assim, neste período, matar cristãos era considerado um desastre humanitário, enquanto matar muçulmanos não tinha relevância (FINNEMORE, 2003, p. 59). Adjacente a estes entendimentos, é possível identificar uma variedade

¹⁰ Ao utilizarmos essa definição, desconsidera-se as intervenções sem o uso da força, como por exemplo, sanções econômicas e diplomáticas impostas ao Estado e as intervenções destinadas à proteção dos nacionais do próprio país. Essas intervenções são igualmente importantes, porém, o debate central da análise em questão se concentra nos casos em que o uso da força é utilizado para proteger cidadãos em outros Estados mesmo sem o consentimento deste.

de justificativas possíveis para as intervenções humanitárias: aspectos religiosos, interesses políticos, valores morais, jurídicos e humanitários, os quais variam de acordo com o contexto.

No livro intitulado *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force* de Martha Finnemore (2003), a autora defende que o entendimento das intervenções humanitárias não é viável sem a consideração das mudanças verificadas no contexto normativo internacional, entre o século XIX e o final do século XX. Ela destaca três significativas transformações: 1) a concepção de quem é humano, e conseqüentemente é digno de proteção, sofreu uma expansão caracterizando um alargamento, ou melhor, a universalização da definição de “humanidade”, baseada na igualdade humana; 2) o modo de intervenção mudou e se tornou multilateral; e 3) os objetivos militares, e a definição de “sucesso” se alteraram também (FINNEMORE, 2003, p. 53-54). Estas alterações, não só afetaram o cenário normativo das intervenções, como também modificaram todas as relações da sociedade internacional. Ademais, segundo Kai Michael Kenkel (2012), paralelamente a universalização das populações que são abrangidas pelas intervenções humanitárias, desenvolveu-se a codificação das bases para a intervenção, com o alicerce nos regimes de direitos humanos e de ação humanitária, estipulados por organizações como a ONU e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)¹¹ (KENKEL, 2012, p. 21).

Desde o surgimento da teoria da guerra justa até a promulgação da Carta da ONU em 1945, documento de fundação da organização, o cenário mundial experimentou diversas ordens internacionais fragmentadas pelos reflexos dos grandes conflitos mundiais, mas sempre com o intuito de estruturar as condições do uso da força nas relações interestatais. Por conseguinte, no fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), houve uma nova recomposição da ordem internacional, a qual, sob o temor de um retorno às atrocidades ocorridas durante a guerra, organizou-se de forma a reconsiderar o sistema de segurança e limitar o emprego da força pelo direito (SOUZA, 2016, p. 16 e 20).

¹¹“O Comitê Internacional da Cruz Vermelha é uma organização imparcial, neutra e independente, cuja missão, exclusivamente humanitária, é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, e prestar assistência a elas”. Essa entidade foi fundada em 1863, e trabalha em todo o mundo buscando medidas em resposta a emergências. Seu mandato tem como base as Convenções de Genebra de 1949, e empenha-se no respeito ao DIH. (ICRC, [2020]).

Nessa conjuntura, foram criadas diversas instituições, organizações supranacionais e regimes, a fim de estabelecer um ambiente de paz e segurança através de meios e práticas coletivas. A principal expressão deste arranjo foi a criação da ONU, que no item 4, do Artigo 2º da sua Carta¹², estabeleceu que os Estados-membros deveriam se abster quanto à utilização da força¹³ em suas relações internacionais, e permitir que esta instituição resolvesse as possíveis controvérsias entre eles, especificamente sob a autorização do CSNU, órgão deliberativo e tomador de decisões sobre a manutenção da paz e da segurança internacional (ONU, 1945, art. 24).

Diante disto, no plano jurídico normativo, determinou-se a proibição do recurso à força aos Estados individualmente na comunidade internacional contemporânea (SWINARSKI, 1996, p. 17), tornando a guerra um ato ilegal (contrário ao direito) nas relações internacionais, e instituindo a solução pacífica das controvérsias internacionais como a principal diretriz de ação (GARCIA, 2004, p. 58-59). A Carta de São Francisco ainda incluiu um destaque aos DH no item 3 do Artigo 1º, e acrescentou o princípio da não intervenção aos seus pilares no item 7 do Artigo 2º (ONU, 1945, art. 2), noções estas conflitantes no debate das intervenções humanitárias.

Outro reflexo desse quadro foi a evolução dos DH na qualidade de valores universais, caracterizada pelo desenvolvimento de novas e mais fortes normas e mecanismos de proteção fundamentados em marcos, como a Declaração Universal dos DH¹⁴ (1948); as quatro Convenções de Genebra¹⁵ e os dois Protocolos Adicionais sobre o DICA; a Convenção para Prevenção e Sanção do Crime de Genocídio (1948); os dois Pactos Internacionais (1966) dos Direitos Civis e Políticos

¹² “A Carta da Organização tem como propósito mais elevado substituir a paz, baseada em equilíbrio de forças individuais, por outra fundada na superioridade de uma força coletiva, expressão de um poder comum” (GARCIA, 2004, p. 58).

¹³ “Até então, era permitido a todo e qualquer país alternar, em relação a outros países, do estado de paz ao estado de guerra. Passou-se de uma forma de pensar à outra, da guerra à paz, conforme as prescrições do Direito Internacional” (GARCIA, 2004, p. 58).

¹⁴ A Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma síntese jurídica dos direitos humanos que “define e fixa o elenco dos direitos e liberdades fundamentais a serem garantidos”, apesar de não apresentar força jurídica obrigatória e vinculante (PIOVESAN, 1996, p. 177).

¹⁵ As quatro Convenções de Genebra tratam respectivamente sobre: a condição de proteção dos feridos, doentes e avariados nas forças armadas durante a guerra terrestre; a condição de proteção dos feridos, doentes e avariados nas forças armadas durante a guerra marítima; o tratamento de prisioneiros de guerra, e a proteção de civis em tempos de guerra (CICV, 2010).

(PIDCP) e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); e o Estatuto de Roma, que institui o Tribunal Penal Internacional (TPI)¹⁶ em 1998, os quais, conjuntamente, estruturam o campo do Direito Internacional dos DH (DIDH).

A universalização da aplicabilidade dos DH, vinculada à expansão da definição de “humanidade”, identificada por Martha Finnemore, adquiriu destaque nos debates sobre as justificativas das intervenções nessa época. Além disto, esses documentos integrantes do DIDH, por apresentarem caráter legal, tornaram-se diretrizes universais para ação estatal, acrescentando que

[...] um dos mais importantes efeitos de longo prazo desses documentos, em termos normativos, é o seu foco na situação legal do indivíduo no Direito Internacional, que exerceu influência fundamental sobre o limite e a base para a intervenção, assim como serviu de alicerce para relevantes conceitos políticos subsequentes, como a *responsibility to protect* (R2P). (KENKEL, 2012, p. 25, tradução nossa).

Segundo Finnemore (2003, p. 84), a amplificação da utilização destas “estruturas racionais de autoridade legal”, concomitantemente à multiplicação das organizações formais como diretivas para o comportamento estatal, não é um fenômeno que afeta somente o escopo das intervenções, mas sim um processo generalizado, salientando assim o papel elementar das Organizações Internacionais (OI) no desenvolvimento e na propagação de normas.

No contexto pós-Guerra Fria¹⁷, estruturou-se uma nova ordem mundial constituída por inéditos episódios que, por sua vez, provocaram alterações nas questões relativas à segurança internacional, levando ao surgimento de um novo conceito de segurança, a fim de preencher um vazio normativo, no qual os discursos e práticas, baseados na concepção tradicional de segurança, não eram mais satisfatórios (MCDONALD, 2002, p. 277). Sendo assim, os estudos de segurança – tradicionalmente centrados no Estado, no território, na articulação do poder em termos de capacidades militares, e nas interações estratégicas impostas pelo “dilema de segurança” sob uma abordagem realista – tiveram o seu foco principal deslocado para os problemas que colocam em perigo a vida, a dignidade, a

¹⁶ O TPI é o primeiro tribunal criminal internacional permanente do mundo, e investiga e julga indivíduos acusados dos mais graves crimes como crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão (ICC, [2020]).

¹⁷ A Guerra Fria é caracterizada pelo confronto entre os Estados Unidos, capitalista, e a União Soviética/URSS, socialista, formando, desta forma, um mundo dividido entre dois blocos, isto é, um cenário de bipolaridade.

liberdade e o bem-estar das pessoas em seu dia a dia (BUZAN e HANSEN, 2012). Deste modo, o indivíduo passa a ser o objeto de referência central dos estudos de segurança, o que define o conceito de segurança humana¹⁸ desenvolvido paralelamente ao princípio da R2P (BIERRENBACH, 2011, p. 125)

A expressão “Segurança Humana” surge, em 1994, no âmbito da agenda política de desenvolvimento, no texto do Relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tendo duas componentes na sua definição: primeiramente, a "segurança contra ameaças crônicas, tais como a fome, a doença e a repressão" e, secundamente a "proteção de perturbações súbitas e prejudiciais aos padrões de vida diária" (UNDP, 1994, p. 23, tradução nossa)¹⁹. Os promotores da segurança humana ainda não conseguiram chegar a uma definição oficial e consensual (SUHRKE, 1999, p. 269), o que, segundo McDonald (2002), se deve à elasticidade do conceito que possibilita a inclusão de diversas ameaças e vulnerabilidades impostas pelas mais diferentes formas de violência direta, estrutural e cultural (GALTUNG, 1969).

A grande abrangência do conceito, reflexo da ausência de limites, é propositadamente cultivada a fim de permitir a instrumentalização do conceito pelos Estados e OI, de acordo com os seus respectivos interesses (PARIS, 2001). De acordo com a abordagem da segurança humana como discurso, apresentada por McDonald, percebe-se que os Estados utilizam este discurso como forma de justificar atitudes imperialistas, numa tentativa de interferir nos assuntos internos de países descolonizados e impor valores ocidentais (COLLINS, 2010), melhor dizendo, justificar o intervencionismo global.

As causas dos conflitos que afetam a segurança internacional deixaram de ser baseadas em ameaças militares, e passaram a incluir questões que afetam a segurança do indivíduo. Este novo entendimento passou a servir de base para a

¹⁸ Esse conceito se baseia na noção de que as experiências diárias de insegurança dos indivíduos, além das questões estatais, também afetam a ordem internacional, o que chama a atenção para a necessidade de levar em consideração o risco das seguintes ameaças: a pobreza extrema, os deslocamentos internos, as migrações forçadas, a criminalidade organizada, as epidemias, a fome, os desastres ambientais, bem como a repressão e os abusos aos DH perpetrados, muitas vezes, pelos próprios Estados. Logo, as pessoas que são vítimas da violência política perpetuada pelas autoridades do Estado, podem sofrer insegurança, assim como aquelas ameaçadas pelos conflitos entre Estados (COLLINS, 2010).

¹⁹ O relatório propõe um conceito abrangente de segurança humana que se desdobra em sete categorias: segurança econômica, segurança alimentar, segurança da saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política.

ação internacional, refletindo no crescente reconhecimento mundial de que a segurança humana²⁰, incluindo a dignidade humana, os DH e as liberdades individuais devem ser, juntos, um dos propósitos centrais das políticas estatais e das instituições internacionais (ICISS, 2001, p. 6). Como desdobramento, reforça-se a preocupação comum, tanto do Direito Internacional Humanitário (DIH), quanto dos DH com respeito à dignidade humana (SWINARSKI, 1996, p. 24).

O DIH, também conhecido como Direito da Guerra ou Direito dos Conflitos Armados, conforme conceituado por Christophe Swinarski:

[...] é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais. E que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito. (SWINARSKI, 1996, p. 18).

Esse ramo do Direito Internacional Público (DIP) a princípio abrangia o Direito da Guerra, isto é, o denominado *jus in bello* – que regulamenta o que é permitido e o que é proibido na guerra, sendo composto, por sua vez, pelo Direito de Genebra, Direito de Haia e Direito de Nova York²¹ –, e o Direito à Guerra, denominado *jus ad bellum*, que regulamentava as condições autorizadas aos Estados a empregar o uso da força (SWINARSKI, 2016, p. 36). Entretanto, o Direito à Guerra, *jus ad bellum*, desapareceu com a proibição do recurso à força pela Carta de São Francisco, restando somente o *jus in bello* o qual tinha como objetivo “humanizar” a

²⁰ Segundo Collins (2010), os conceitos são criados para atender um propósito, ou seja, são ferramentas utilizadas para alcançar um objetivo, sendo o da segurança humana: a definição de padrões normativos; mas pode-se destacar ainda o enfoque a questões como: a violência política no interior dos Estados, os obstáculos ao desenvolvimento humano, a relação entre desenvolvimento e conflito, o crescente número de ameaças transnacionais, a agenda normativa humanitária e até mesmo os interesses da *realpolitik*. Logo, este conceito procura explorar os dividendos da paz trazidos pelo fim da competição bipolar da Guerra Fria, e tenta sensibilizar os decisores e formuladores de políticas públicas para a necessidade de redirecionar os recursos, anteriormente concentrados nos gastos militares, para a agenda de desenvolvimento.

²¹ O Direito de Genebra zela pela proteção internacional das vítimas de conflitos armados, ao passo que o Direito de Haia pela limitação dos meios e dos métodos de combate (SWINARSKI, 1996). “Eles regem a conduta da guerra; determinam os espaços, os bens e as pessoas protegidas; estabelecem os meios de combate autorizados; prescrevem as sanções aplicáveis às eventuais violações de tais regras” (GARCIA, 2004, p. 50). Já o Direito de Nova York ou Direito Misto é o conjunto de normas originadas no âmbito da ONU que abarcam aspectos de Haia e Genebra em forma de complementaridade e especificação desses aspectos, constituindo-se em um sistema com legislação completa aplicável às situações de conflito armado (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2011, pp. 15-16).

guerra. Assim, após a I Conferência de Direitos Humanos²² convocada pela ONU em Teerã em 1968, o DIH²³ ficou definido como "Direitos Humanos em período de conflito armado" caracterizando um regime geral do comportamento internacional em situação de guerra (SWINARSKI, 2016, p. 35-45).

Quanto à estruturação da nova ordem internacional, na qual o Estado-nação deixou de ser a única unidade de referência, e os indivíduos se tornaram objeto central da segurança, é preciso destacar a evolução ocorrida no DI. O ordenamento tradicional do DI, marcado por quatro traços característicos fundamentais – a interestatalidade, a territorialidade, o bilateralismo e o relativismo – alterou-se para um DI “de regulação”, o qual delimita os comportamentos dos Estados em prol da satisfação de interesses comuns da comunidade internacional (PUREZA, 2002, p. 22-24).

Esta mudança é reflexo da transformação da ordem internacional marcada pela pluralidade originária do sistema interestatal de Vestefália, e desta maneira, baseada na reciprocidade, neutralidade e na soberania territorial, para uma configuração definida pela cooperação promovida pelo sistema de segurança coletiva²⁴ da ONU, e alicerçada na equidade, legitimidade e comunidade (PUREZA, 2002, p. 25). Portanto, o DI Tradicional converteu-se em DI Contemporâneo, ou Direito da Humanidade, uma vez que houve a institucionalização dos interesses comuns não só de Estados, mas também das pessoas como seres humanos reconhecidos como sujeitos do DIP (BIERRENBACH, 2011, p. 19), além do princípio da proteção internacional dos DH ter se tornado o princípio constitucional do DI, assim como era o princípio da soberania territorial dos Estados no DI Tradicional.

Esta concepção do Direito da Humanidade modificou e acrescentou certos conceitos e entendimentos no cenário internacional, como, por exemplo, a noção

²²Participaram desta conferência, países recém-descolonizados, os quais sustentaram “a ideia da universalidade dos direitos, mediante, sobretudo, a ênfase na individualidade destes” (PINTO, 2004, p. 286).

²³ “A finalidade primordial do direito internacional humanitário é tentar fazer ouvir a voz da razão em situações em que as armas obscurecem a consciência dos homens, e lembrar-lhes de que um ser humano, inclusive inimigo, continua sendo uma pessoa digna de respeito e de compaixão” (SWINARSKI, 2016, p. 44).

²⁴O sistema de segurança coletiva se refere ao princípio de que todos os países membros devem se unir em ação comum, para conter um agressor ou ameaça à segurança de qualquer um desses Estados, conforme previsto no Artigo 11 da Convenção da Liga das Nações, instituição multilateral de alcance universal precursora da ONU (PINTO, 2004, p. 291).

do regime da responsabilidade internacional e a ideia de ordem pública mundial. Concomitantemente, no mesmo contexto pós-Guerra Fria, também se verificou uma mudança da natureza e da percepção das ameaças, as quais provocaram um alargamento da agenda de segurança internacional ao incluir temas como o meio ambiente, as migrações internacionais, o terrorismo, o narcotráfico, os armamentos nucleares, a globalização, o subdesenvolvimento, a explosão demográfica, a saúde pública, as questões étnico-religiosas, a pobreza, os DH, entre outros (SOUZA, 2016, p. 14; GIANNINI, 2008, p. 118; PINTO, 2004, p. 288).

De acordo com Clóvis Brigagão (1999),

[...] temos hoje novos centros, novos atores, novas agendas e novos parâmetros que desafiam a velha concepção, suas estruturas e mecanismos da segurança internacional. Ainda que conflitos militares sejam parte da aventura humana, novos aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais da segurança adquirem, cada vez mais, um maior peso e significado nos negócios do mundo. (BRIGAGÃO, 1999, p. 122 *apud* GARCIA, 2004, p. 77).

Além do mais, como resultado do fim da Guerra Fria, houve, não só uma ênfase na democratização e nos DH, mas também um aumento dos conflitos internos, os quais ocasionaram uma maior vulnerabilidade dos civis opondo etnias, religiões e culturas, com reverberações políticas e humanitárias (ICISS, 2001, p. 4). De forma geral, os conflitos internacionais passaram a ser intraestatais, e o número de baixas de civis cresceu, já que se identificaram padrões de violência extrema direcionados aos indivíduos, evidenciando um momento assinalado por crises humanitárias²⁵.

Na década de 1990, acontecimentos históricos de atrocidades em massa, como a situação humanitária na Somália em 1993²⁶ e os genocídios de Ruanda em

²⁵ De acordo com Mary Kaldor, esses novos conflitos são caracterizados como “novas guerras”, termo desenvolvido pela autora com o objetivo de distingui-los dos confrontos típicos da Guerra Fria (KALDOR, 2012).

²⁶ Quanto à guerra civil na Somália, país falido da África, o CSNU, por meio da Resolução nº 794, de 03 de dezembro de 1992 (S/RES/794-1992), instaura a Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM), com base no Capítulo VII, e composta por uma força multinacional de proteção às operações humanitárias denominada UNITAF (Força Tarefa Unificada).

1994²⁷, na Bósnia em 1995²⁸ e no Kosovo em 1999²⁹, levaram ao aprofundamento do debate sobre as intervenções humanitárias, bem como à multiplicação expressiva das operações de paz durante este período (DIGOLIN, 2018, p. 96). Segundo Simone Martins Rodrigues Pinto (2004, p. 295), “o contexto mundial que caracterizou a década de 1990 – e que provavelmente permanecerá inalterado no novo século – é marcado por crises em que as operações de manutenção da paz se mostram ineficientes”.

Dentre esses casos, o conflito armado no Kosovo em 1999 merece destaque, pois o CSNU não aprovou uma intervenção militar que pudesse evitar a limpeza étnica dos albaneses kosovares por parte do governo da antiga Iugoslávia, devido ao veto da Rússia (EVANS, 2008, p. 285; PINTO, 2004, p. 297). Isto, por sua vez, levou à ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)³⁰, através de uma intervenção direta internacional, incluindo um bombardeio aéreo sem o amparo do CSNU.

O caso do Kosovo, devido à inação do CSNU, à dificuldade em se chegar a um consenso quanto à intervenção, e ao receio de um transbordamento do conflito na Europa Central, impulsionou a tentativa de encontrar uma solução para o que muitos observadores apontavam como uma “falha” da comunidade internacional: responder a eventos de exacerbada violação aos DH e do DIH (EVANS, 2008, p. 285), que se realizam em contexto de conflitos armados (BIERRENBACH, 2011, p. 202). Essa suposta “falha” relaciona-se com a seletividade das ações e operações de paz autorizadas pelo CSNU, na perspectiva de que as intervenções são

²⁷ O genocídio de Ruanda, caracterizado como um dos piores atos de violência organizada do século XX, teve, por meio da Resolução do CSNU nº 929, de 22 de junho de 1994 (S/RES/929-1994), autorizada a ação coercitiva temporária, com base no Capítulo VII, para proteger os deslocados, refugiados e civis em risco. Porém, a demora do CSNU, em autorizar uma intervenção robusta, ocasionou a morte de cerca de oitocentas mil pessoas (VIOTTI, 2004, p. 111).

²⁸ Na guerra da Bósnia, a intervenção se deu mediante a Resolução do CSNU nº 819, de 16 de abril de 1993 (S/RES/819-1993), e nº824, de 06 de maio de 1993 (S/RES/824-1993). Esta operação foi marcada pelo Massacre de Srebrenica (1995), resultado da inação dos capacetes azuis, os quais não detinham mandato para proteger civis no campo de refugiados, alvo de ataques armados (CARVALHO, LIMA e OSHIMA, 2019, pp. 36-37).

²⁹ No Kosovo, a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) foi designada pela Resolução do CSNU nº1244, de 10 de junho de 1999 (S/RES/1244 -1999), e rotulada como “ilegal, porém legítima” uma vez que foi conduzida à margem da ONU sob o comando da OTAN (CARVALHO, LIMA e OSHIMA, 2019, pp. 36-37).

³⁰ Vale destacar que os ataques militares aéreos da OTAN não foram autorizados pela ONU, caracterizando assim a primeira vez que esta organização utilizou a sua força militar sem a autorização do CSNU.

realizadas de acordo com os interesses dos seus Estados-membros, e não em prol dos indivíduos em países estrangeiros afastados. De tal maneira, as respostas e o envio de tropas demonstraram-se insuficientes e morosas³¹, nos casos da Somália e de Ruanda.

Esses eventos foram responsáveis pela criação de um tipo de pressão da sociedade civil quanto às reações às atrocidades em massa. Simultaneamente, o impacto da globalização e da tecnologia possibilitou uma maior consciência e visibilidade das violações dos DH por parte da opinião pública, através dos meios de comunicação em massa (ICISS, 2001, p. 7), tal como o chamado “efeito CNN”, que também colaborou para a formação de uma pressão da opinião pública mundial quanto às respostas às transgressões (BIGATÃO, 2009, p. 85).

Além disto, as organizações não governamentais (ONGs) foram relevantes quanto ao debate sobre os DH nos fóruns internacionais, assim como estiveram presentes nestes acontecimentos caracterizados pela desumanidade. Conseqüentemente,

o fluxo de informações veiculadas pelas ONGs humanitárias, e sua luta pelo respeito aos direitos humanos, seja contra Estado ou contra qualquer outro agente violador, tem contribuído grandemente para a formação de um consenso em torno da necessidade de garantir a proteção aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos os indivíduos do planeta. (PINTO, 2004, p. 288).

Elucidando isso, observa-se que as ONGs dos DH e a opinião pública mundial inclinam-se a defender o ‘direito de ingerência’, e invocam a indispensabilidade da participação da comunidade internacional em relação às catástrofes humanitárias em prol da diminuição do sofrimento humano resultante destas (GIANNINI, 2008, p. 112).

A globalização e a grande interdependência econômica, reflexas da difusão da economia de mercado global entre os países, foram gerando uma tendência para a cooperação multilateral, inclusive em relação às resoluções de abusos dos DH. De acordo com o estudo de Finnemore já mencionado, o procedimento das intervenções humanitárias se alterou, uma vez que o modo unilateral praticamente se extinguiu na segunda metade do século XX, e a opção multilateral se tornou fator

³¹Para mais informações, ver em VIOTTI, A. R. D. A. Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: Entre a Cruz Vermelha e Clausewitz. Instituto Rio Branco Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, p. 166. 2004.

de legitimação destas, além de caracterizá-las como mais complexas e institucionalizadas (FINNEMORE, 2003, p. 65 e 73). Partindo disso, é possível perceber que o interesse unilateral dos Estados não se enquadra mais no quadro de valores estruturantes do cenário comunitário, comparando-se com outros períodos, porque presentemente as relações internacionais compreendem uma amplitude de atores exercendo importantes papéis, e obtendo reconhecimento protetivo universal (SOUZA, 2016, p. 82).

Desse modo, a segurança humana foi se consolidando como algo indissolúvel, apoiada no discernimento de que os países se encontram conectados, e qualquer conflito interno afeta a comunidade internacional de uma forma mais abrangente (ICISS, 2001, p. 5). Assim, questões que anteriormente eram do âmbito exclusivo dos governos nacionais, se tornaram parte da agenda de segurança internacional (GIANNINI, 2008, p. 111).

Neste sentido, surgiram novas circunstâncias, novos atores, novos Estados, novos assuntos, tal como novas expectativas e demandas quanto ao comportamento dos Estados e de outros atores sobre a matéria de proteção humana. Isto tornou possível um julgamento sob a jurisdição universal em relação às violações de direitos, quando os sistemas nacionais não forem capazes de exercer a justiça, além da demanda por novas instituições internacionais e ONGs, ou ainda uma reforma na estrutura e composição da ONU, principalmente no CSNU, tão advogada por países do Sul Global, a fim de monitorar e promover a implementação de todas essas garantias, o que anteriormente era função exercida exclusivamente pelos Estados.

Em meio a esse contexto, tornou-se cada vez mais claro que os mandatos e maestrias das normas internacionais não se alinharam às necessidades e expectativas modernas (ICISS, 2001, p. 3, tradução nossa). Portanto, a partir da nova ordem internacional assente no sistema de segurança coletiva, e a evolução do DI e dos DH, resultando no nomeado Direito da Humanidade, criou-se uma dimensão no contexto internacional em que há a oportunidade e a capacidade de ação comum em relação às questões de proteção humana.

Segundo Simone Rodrigues Pinto (2004):

A percepção internacional, de que crises humanitárias representam ameaça à paz e à segurança internacional, gerou uma série de transformações conceituais e práticas nas relações internacionais. Estas transformações foram

possíveis porque por um lado, as normas passaram a valorizar os direitos humanos e a flexibilizar o dever de não-intervenção, e por outro lado, as demandas geradas pela emergência de conflitos internos prolongados, genocídios, limpeza étnica e crescimento do número de refugiados criaram uma urgência em agir. A convergência destes dois fatores criou o ambiente propício para que a intervenção humanitária ganhasse a agenda internacional do novo milênio. (PINTO, 2004, p. 281).

Com o fim da bipolaridade e os episódios de atrocidades em massa contra civis, gerando crises humanitárias, observou-se um maior debate sobre a evolução das normas de intervenção humanitária (KENKEL, 2012, p. 29). O debate mencionado se centrou na “questão de quando, e se é apropriado para os Estados tomarem medidas coercitivas — em especial militares — contra outro Estado, com a finalidade de proteger as pessoas em risco nesse outro Estado” (ICISS, 2001, p. VII, tradução nossa). Esta polêmica situa-se longe de alcançar um consenso, visto que se constataram controvérsias, tanto na ausência quanto na efetivação das intervenções militares.

Outra consequência do quadro pós-Guerra Fria foi de certa forma o descongelamento do CSNU, paralisado durante o período da ordem bipolar, resultado do impedimento de convergência³² entre os Estados-membros permanentes do CSNU absorvidos, por sua vez, pelo sistema de veto deste órgão, e pela falta de interesse político (BIERRENBACH, 2011, p. 14; GARCIA, 2004, p. 71). Simultaneamente, verificou-se também a reanimação em torno do debate sobre a produção e implementação de normas internacionais, e das atividades das OI (HERZ, 1997, p. 2).

É nesse cenário que surgiu o princípio da R2P, nos anos de 1990, durante a discussão central entre os defensores da intervenção humanitária, baseado na noção de que os Estados teriam o direito de intervir militarmente em outros Estados, mesmo sem o consentimento destes, para a defesa dos indivíduos, e os apoiadores das prerrogativas tradicionais da soberania estatal, contrários à ingerência em assuntos internos de outros Estados (EVANS, 2008, p. 285).

³²“Oportuno recordar, contudo, que no período da Guerra Fria tais faculdades não puderam ser postas em prática de modo completo. Respondem por isso, de um lado, o poder de veto dos cinco membros permanentes; de outro, a falta de interesse político em iniciar ações de força e assumir suas consequências” (GARCIA, 2004, p. 71).

Essa contenda concentrou-se, principalmente, em torno da legalidade e legitimidade da intervenção humanitária, ou seja, das ações comuns dentro do aparato institucional de segurança coletiva. A carta da ONU não é explícita quanto à proteção dos DH, e demonstra uma aparente contradição: se por um lado, o item 3, do 1º Artigo da Carta da ONU, define como um dos seus propósitos “promover e incentivar o respeito aos direitos humanos” (ONU, 1945, art. 1), por outro lado, como esta proteção pode ser operacionalizada se, segundo o item 7, do 2º Artigo da Carta, não se pode intervir “em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado” (ONU, 1945, art. 2)? Quanto à esta questão, os mantenedores do “direito de intervir”, em casos de violações de DH (ONU, 2004, p. 65), acreditam no potencial triunfo dos DH sob a soberania estatal, em razão da expansão dos DH como valores universais, ou entendem a soberania como condicionada à capacidade do Estado em proteger os cidadãos. Por este ângulo, os defensores do direito legal à intervenção, em geral, utilizam como fundamento da sua argumentação os três aspectos subsequentes:

[...] a) A proibição da guerra constante no art. 2º, da Carta das Nações Unidas, perdeu sua força jurídica ao ser repetidamente violada por Estados na prática: A constante transgressão do aludido dispositivo, então, teria impossibilitado sua operacionalização prática; b) A modificação da esfera normativa da política mundial se resume ao recuo da regra de não intervenção, vis-à-vis o progresso do humanitarismo: Alega-se que as mudanças normativas, como a regulamentação de ilícitos internacionais, tomaram impulso com o avanço na prática do intervencionismo; c) Os conceitos de soberania e intervenção são, de fato, complementares, e não contraditórios: ou seja, a soberania é dependente de um governo que respeita a obrigação de proteção do seu povo. A incolumidade legal do Estado, assim, deixaria de existir se este Estado estiver envolvido na disseminação de abusos contra os direitos de seus cidadãos. (SOUZA, 2016, p. 121).

Em contrapartida, os apoiadores da soberania absoluta tradicional, chamada por Stephen Krasner (2004) de soberania westfaliana, baseada no princípio da autonomia e de não intervenção, declaram que as violações aos DH deveriam ser resolvidas internamente, sem a ingerência de outros países. Aliás, eles alegam que certos Estados dominantes do sistema internacional fazem o uso da retórica humanitária e dos DH para o exercício de seu interesse estatal.

A estruturação da soberania desenvolvida por Stephen Krasner tem quatro vertentes, sendo elas: a soberania legal internacional, a soberania westfaliana, a

soberania doméstica e a soberania interdependente que contribui para o argumento favorável às intervenções humanitárias, ao passo que se o Estado não é capaz de manter um desses elementos, justifica-se a intervenção. A soberania legal internacional refere-se ao reconhecimento mútuo jurídico de entidades territoriais independentes, a qual está conectada à noção de igualdade legal entre os Estados. A soberania westfaliana vincula-se com a concepção tradicional de soberania ligada ao princípio de não intervenção, ao passo que a influência ou determinação, por atores externos, sobre os alicerces da autoridade interna, configura a sua violação. Já a soberania doméstica relaciona-se com a capacidade do Estado para gerir as estruturas domésticas de autoridade, as quais controlam as populações e o território. Por último, a soberania interdependente, que envolve a capacidade de controle das autoridades públicas sobre o movimento de informações, ideias, bens, pessoas, poluentes ou capitais, através das fronteiras, imprescindível no mundo globalizado.

Vale destacar que esses tipos de soberanias podem não ser propriedades concomitantes num mesmo Estado, pois o exercício de uma das soberanias pode prejudicar a outra e, desta maneira, nem todos os Estados terão todas as vertentes da soberania. A inexistência de uma delas não resulta logicamente na degradação das outras, embora estejam, na prática, correlacionadas. Por exemplo, um Estado pode ter a sua soberania reconhecida internacionalmente, mas estar com as suas estruturas de autoridade doméstica entregues a controle externo, assim como não ter controle dos movimentos transfronteiriços, e ser autônomo (KRASNER, 2004, pp. 85-87 e 118; KRASNER, 1999, pp. 4-25). No contexto da intervenção na Líbia a qual descreveremos no terceiro capítulo, observa-se que a soberania interdependente e a doméstica foram afetadas, todavia, a soberania legal internacional se conservou.

Em virtude do conflito identificado no debate das intervenções humanitárias entre os DH e o princípio da não intervenção, constatou-se que durante a metade dos anos 1990 não existia um consenso sobre a justificação da violação da soberania de um Estado, em casos em que o próprio Estado provocasse a insegurança de seus cidadãos, ou fosse incapaz de protegê-los (STUENKEL, 2014, p. 6). Mas este impasse gerado foi quebrado quando, em 2001, na ICISS, surgiu

oficialmente o conceito da “responsabilidade de proteger” /R2P (EVANS, 2008, p. 285).

Esta ideia representou um marco histórico para a discussão sobre a prevenção de atrocidades, e apareceu como um princípio orientador, a fim de auxiliar na desconexão verificada entre os instrumentos estabelecidos pela Carta da ONU para gerenciamento da ordem mundial, e as práticas estatais reais após 56 anos da assinatura deste documento (ICISS, 2001, p. 15). Portanto, a evolução dos DH e dos estudos de segurança, assim como do DI, colaboraram para uma alteração em relação à visão absoluta que se tinha sobre a soberania, predominante desde a concepção do sistema interestatal, levando ao surgimento da noção de soberania responsável (EVANS, 2008, p. 285).

De acordo com Finnemore (2003),

Essas mudanças de entendimento sobre humanidade e soberania obviamente fazem muito mais do que mudar a intervenção humanitária. Elas alteram amplamente o objetivo da força na política mundial, mudando a maneira como as pessoas pensam sobre os usos legítimos e eficazes da coerção estatal em várias áreas. Afinal, os entendimentos que moldam o propósito social não existem no vácuo. O objetivo social é formado por uma densa rede de entendimentos sociais que são lógica e eticamente inter-relacionados e, pelo menos até certo ponto, se apoiam mutuamente. Assim, as mudanças em uma vertente desta teia tendem a ter amplos efeitos, fazendo com que outros tipos de entendimento se ajustem (FINNEMORE, 2003, p. 67, tradução nossa).

Em decorrência dessas transformações nos entendimentos e no contexto normativo internacional elencados nesta seção, as intervenções humanitárias adquiriram a moderna configuração que perdura hoje. Diferentemente da concepção anterior de anormalidade vinculada aos episódios de intervenção (GIANNINI, 2008, p. 112-113), detectou-se a conversão da intervenção humanitária, em parte fundamental no quadro do sistema de segurança internacional (SOUZA, 2016, p. 15). O debate sobre as intervenções humanitárias reúne, portanto, o conflito entre o princípio da não intervenção, a soberania e os DH.

Segundo Finnemore (2003), a partir do fim da Guerra Fria, o equilíbrio em meio a esta contenda entre princípios aparenta ter se modificado refletindo na superação das reivindicações humanitárias sobre as de soberania (FINNEMORE, 2003, p. 79). Para entender com mais apreço como essas mudanças nos

entendimentos e no contexto normativo impactam no arranjo da política mundial, apresentar-se-á, em seguida, a dinâmica construtivista das ideias e normas.

De acordo com Kenkel (2012, p. 19 e 34), existem duas interpretações distintas quanto ao relacionamento desses três elementos: a não intervenção, a soberania e os DH. A primeira perspectiva se refere à percepção, tanto da igualdade horizontal entre os Estados (fonte da não intervenção e da inviolabilidade das fronteiras), quanto do contrato vertical entre o soberano e o cidadão (fonte das concepções de DH), como elementos integrantes da tensão inerente ao conceito de soberania, gerando uma necessidade de equilíbrio entre ambas. Já a segunda leitura considera a soberania como um elemento externo e horizontal de não intervenção e inviolabilidade das fronteiras.

De modo a conciliar o princípio da não intervenção, a soberania e os DH, assim como as diferentes vertentes e concepções quanto ao uso da força para a proteção de civis em casos extremos, elabora-se a R2P. Este princípio direciona-se a superar as disparidades entre a antiga teoria das intervenções humanitárias, denominada teoria da guerra justa, e o DI contemporâneo através do apoio político da comunidade internacional (MARQUES, 2007). Além do mais, conforme Ana Maria Bierrenbach, o conceito seria uma “nova fórmula do direito de intervenção humanitária”, ou melhor, a “nova face do *jus ad bellum*, ou da guerra justa” ao permitir a intervenção da comunidade internacional em um Estado com o uso da força, a fim de proteger a população deste. Sendo a correspondência entre o DIH e o conceito da R2P equiparada à distinção entre o *jus in bello* e o *jus ad bellum*, ou seja, entre os meios e os fins da guerra. (BIERRENBACH, 2011, p. 109-200).

Em 2005, na Cúpula Mundial das Nações Unidas, mais de 150 Estados aprovaram, por unanimidade, a adoção do conceito da R2P, o qual teve seu ponto de inflexão na Resolução nº1973, no ano de 2011 – emanada pelo CSNU – que redundou na intervenção na Líbia, primeira intervenção coercitiva justificada sob a luz deste princípio. Não obstante, críticas e contestações seguiram-se após a aplicação da R2P, em casos como o da Líbia e da Costa do Marfim. Apesar da R2P ter se consolidado como princípio do DI Contemporâneo em 2005, há um imenso debate sobre sua implementação, ou seja, a aplicação do princípio e as consequências morais e práticas da intervenção (ZIEGLER, 2016, p. 3).

Em meio a esse contexto, o Brasil teve uma posição ativa como empreendedor normativo, ao propor a RWP como forma de resposta aos excessos e falhas ocorridos durante a implementação da Resolução nº1973. A RWP foi citada pelo Brasil pela primeira vez em setembro de 2011, por ocasião da abertura da AGNU, oportunidade em que este evento anual, pela primeira vez na história, foi aberto por uma mulher, a presidenta Dilma Rousseff, e propunha a adoção de um conjunto de princípios e parâmetros para a regulação das missões humanitárias, destacadamente para a implementação da R2P.

2.2 Dinâmica construtivista das ideias, interesses, normas e comportamento

Após a exposição do desenvolvimento das normas de intervenção humanitária e a mudança ocorrida nos entendimentos sobre o objetivo de emprego da força na política mundial, além do contexto internacional do surgimento da *Responsibility to Protect*, abordar-se-á o embasamento teórico para a análise das normas R2P e RWP. Apresentaremos, nesta seção, a dinâmica construtivista das ideias e normas³³, assim como o seu relacionamento com os interesses e ações estatais.

O estudo das normas nas relações internacionais tem sido debatido desde os anos 1990, mas somente com o aparecimento da pesquisa social construtivista, no final daquela década, é que as normas passaram a ser pauta das pesquisas, apesar destas se restringirem ao seu processo de surgimento e difusão (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, pp. 1-4). Sendo assim, o construtivismo é o principal ramo teórico quando se pretende abordar o estudo das normas internacionais (KROOK e TRUE, 2010, p. 122).

Tendo em vista que o propósito desta seção é desenvolver o arcabouço teórico, a partir do qual o restante do trabalho se respaldará, será apresentada uma revisão da literatura de relações internacionais sobre o estudo das normas internacionais, a fim de explicitar o papel das normas sobre o comportamento estatal na política internacional, para compreender assim a função da RWP na estrutura

³³ Aqui se refere à norma numa concepção sociológica e construtivista.

dinâmica normativa internacional, procurando-se, com isto, entender como mudanças, nos entendimentos e no contexto normativo, abalam a política mundial.

No campo de estudos das relações internacionais, o construtivismo ganha relevância na última década do século XX, e acerca deste período, em relação à literatura sobre normas, destacam-se os trabalhos de Kratochwil e Ruggie (1986), Wendt (1987), Nadelmann (1990), Finnemore (1996) e Florini (1996) (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 4). Independentemente de o construtivismo apresentar uma visão crítica às teorias *mainstream*³⁴ (GUZZINI, 2013, p. 378), ele não é considerado uma inovação, uma vez que se reporta a pensamentos já apresentados por autores como Wittgenstein e Anthony Giddens, além dos entendimentos fundamentais para a Escola Inglesa e os Estudos da Paz. Esta teoria surgiu no contexto de fim da Guerra Fria, em meio aos debates internos que estruturaram a disciplina ao determinar as fronteiras e as suas identidades, caracterizada pela crise do neorealismo (LAGE, 2007, pp. 102-111). Porém, antes de abordar o construtivismo, é preciso estabelecer algumas definições conceituais que sustentarão a análise.

O conceito de normas, por exemplo, pode ser definido como padrões de comportamento apropriado para atores com uma determinada identidade (KATZENSTEIN, 1996, p. 3) que, por sua vez, correspondem às expectativas comportamentais generalizadas temporal, social e materialmente, em um grupo social estabelecido (HABERMAS, 1996, p. 107).

Similarmente, segundo Finnemore (1996b, p. 22), as normas são “[...] expectativas compartilhadas sobre o comportamento apropriado mantido por uma comunidade de atores”. Mais especificamente, de acordo com Antje Wiener (2009), as normas internacionais são definidas como ideias refletidas em diversos Estados, e atores globais com diferentes graus de abstração e especificação em relação a valores fundamentais, princípios organizadores ou procedimentos padronizados (WIENER, 2009, pp. 182-184).

Dissemelhantemente a esta conceitualização, Finnemore destaca uma diferenciação entre as ideias e as normas, à medida que as ideias

[...] podem ser realizadas em particular, as normas são compartilhadas e sociais; elas não são apenas subjetivas, mas intersubjetivas. Ideias podem, ou não, ter implicações

³⁴ Sendo elas o realismo e o liberalismo, e suas vertentes.

comportamentais; normas por definição dizem respeito ao comportamento. (FINNEMORE, 1996b, p. 22, tradução nossa).

Verifica-se, assim, o importante elo entre as normas e o comportamento, o qual, de certa forma, é mais estreito que o vínculo entre as ideias e as ações. Contudo, para fins desta análise, utilizaremos a definição de normas de Finnemore, como “um conjunto de entendimentos intersubjetivos prontamente aparente para atores que fazem reivindicações comportamentais sobre esses atores” (FINNEMORE, 1994, p. 2, tradução nossa).

Utilizando, como base, esta ligação entre norma e comportamento, distinguem-se as normas em inúmeros tipos, sendo as principais: as normas que exigem abstenção de determinados comportamentos por parte dos indivíduos; as que requerem o comprometimento a um definido comportamento, e ainda as que permitem aos indivíduos incorrer em certo comportamento (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 3). Além disto,

[...] todos os tipos de normas podem ter várias formas. As normas podem ser de natureza legal, sendo consagradas em tratados e convenções, ou tornando-se parte do direito consuetudinário, como a proibição de tortura, ou podem ser de natureza social, como normas político-morais, geralmente incorporadas em resoluções ou códigos de conduta como a **Responsabilidade de Proteger**. (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 3, tradução nossa, grifo nosso).

Da mesma forma, Denise Garcia institui (2011, pp. 457-458) dois modos de surgimento das normas: por meio de um quadro legal, onde elas são especificadas como um tratado, ou mediante a sua importância e aplicação social em termos do reconhecimento por um grupo social particular (“facticidade social”).

Ainda sobre os tipos de normas, conforme citado anteriormente na definição de normas da Wiener (2007b, 2009), a autora também estipula três categorias diferentes de normas: normas fundamentais, princípios organizadores e procedimentos padronizados. As normas fundamentais estão ligadas no nível da política, isto é, são as “normas constitucionais essenciais” usadas com referência às constituições dos Estados-nações, sendo assim situadas em contextos domésticos, como, por exemplo, o Estado de Direito e os DH, ao lado das “normas processuais básicas” usualmente empregadas na teoria das relações

internacionais, ou seja, em contextos da política global, como a igualdade soberana e a não intervenção (WIENER, 2007b, p. 6; 2009, pp. 183-184).

Os princípios organizadores estruturam o comportamento de indivíduos ou grupos, e evoluem através da elaboração das políticas e dos processos políticos como, ilustrativamente, prestação de contas, responsabilidade, transparência e manutenção da paz (WIENER, 2007b, p. 6; 2009, pp. 184-5). Novamente, se destaca a conexão entre as normas e o comportamento.

Os procedimentos padronizados são como regras e prescrições que envolvem conselhos detalhados e articulados para atividades específicas, como diretrizes para processos eleitorais, para ficarmos apenas em uma possibilidade (WIENER, 2007b, p. 6; WIENER, 2009, pp. 184-185). Não obstante, “[...] todas as normas impõem aos seus destinatários obrigações que eles se sentem obrigados a cumprir em vários graus e por várias razões” (SANDHOLTZ e STILES, 2009 *apud* DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 3, tradução nossa).

A fim de explicitar o papel das normas na dinâmica da política internacional, mais especificamente da RWP, caso do presente trabalho, escolheu-se a abordagem construtivista, posto que dentre as principais teorias das relações internacionais, o construtivismo é a vertente teórica que mais se atenta com o papel das ideias e normas na expressão do comportamento dos atores.

O construtivismo foca na natureza construída da política internacional (FINNEMORE, 1996b, p. 3) e no papel dos valores subjetivos na constituição dos atores e de suas ações, já que eles constituem e são constituídos neste processo, estando marcado pela “mútua constituição entre agentes e estruturas, mundo material e mundo ideacional (e intersubjetivo), e teoria e prática” (LAGE, 2007, p. 112). Essa teoria considera que o sistema internacional tem suas regras elaboradas e reproduzidas mediante as práticas humanas (GUZZINI, 2013, p. 391). Essas regras e normas, orientadoras do comportamento dos atores, são apontadas como intersubjetivas, e não individuais como salienta a teoria da escolha racional³⁵, por serem formadas a partir de crenças compartilhadas baseadas na prática social, e

³⁵ A perspectiva racionalista apoia-se no materialismo, ao considerar o cálculo racional efetuado pelos atores com base num balanço dos benefícios concedidos pelos regimes, ou dos mecanismos de coerção criados por estes. Desta forma, focaliza nos seguintes elementos: coerção, análise de custos e benefícios, e incentivos materiais. (FRANCE, 2017, p. 45).

por meio dela reproduzidas (FARREL, 2004, p. 119). Nessa perspectiva, a ação deriva da intencionalidade coletiva de que compartilha o indivíduo.

Sob esse prisma, aprecia-se o sistema internacional como um artefato social, ideia já difundida pela Escola Inglesa, bem como pelos Estudos da Paz (GUZZINI, 2013, p. 389). Deste modo, as relações internacionais consistem em relações sociais e não materiais, nas quais as identidades e interesses dos atores são estruturados, e estruturadores, por meio de normas, regras, e instituições intersubjetivas. O mundo social e político que integra o das relações internacionais não seria algo exterior à consciência da humanidade, mas sim uma criação humana de um sistema formado por ideias e normas construídas por indivíduos num certo momento e espaço definidos. Portanto, a realidade é uma construção social que tem como princípio de partida as ideias, e se estas se alteram, conseqüentemente modifica-se o sistema das relações, tal como as percepções compartilhadas entre os atores.

Segundo Stefano Guzzini (2013, p. 380), dois antecedentes à teoria construtivista merecem ser destacados para a sua compreensão: a virada interpretativista e a sociológica das ciências sociais. A virada interpretativista ou hermenêutica da ciência traz a concepção de ação significativa, isto é, uma ideia de ação dotada de sentido, significado, a qual não pode ser considerada sem uma interpretação (WEBER, 1958). Esse conteúdo não se restringe somente ao exame consciente do ator em si no nível da ação, mas engloba também os sentidos atribuídos por outros atores no nível da observação (GUZZINI, 2013, p. 400).

A virada sociológica da ciência institui que a ação significativa é um fenômeno social ou intersubjetivo, e destaca o contexto social e cultural no qual as identidades e interesses se formam (GUZZINI, 2013), como relevante para compreensão do comportamento dos atores. Semelhantemente, Antje Wiener (2007) destaca também a influência dos aspectos culturais e da identidade na constituição da comunidade internacional. Numa ênfase da correlação entre o mundo social e a construção social dos significados, além de incluir o conhecimento, entende-se que o cerne estaria no contexto social, pois a ação é influenciada pelos conhecimentos anteriores compartilhados, provenientes de um sistema de significados de uma sociedade. Assim, “nossas interpretações são baseadas em um sistema compartilhado de códigos e símbolos, de linguagens, modos de vida e práticas

sociais. O conhecimento da realidade é socialmente construído” (GUZZINI, 2013, p. 398).

Transferindo essa compreensão para o nível internacional e as relações estatais, os interesses e o comportamento estatal são entendidos por meio de uma análise da estrutura internacional de significados e valor social (FINNEMORE, 1996b, p. 2). Nesta direção, Finnemore (1996b) destaca que

Nós não podemos entender o que os estados querem sem entender a estrutura social do qual eles fazem parte. Estados estão imersos em uma densa rede de relações internacionais e transnacionais que moldam suas percepções do mundo, e do seu papel no mundo.

[...] os estados nem sempre sabem o que querem. Eles e as pessoas neles desenvolvem percepções de interesse e compreensão do comportamento desejável, a partir de interações sociais com outras pessoas no mundo em que habitam. Os estados são socializados para aceitar certas preferências e expectativas da sociedade internacional, nas quais eles e as pessoas que os compõem vivem. (FINNEMORE, 1996b, p. 2, 128, tradução nossa).

Assente nesta transformação das ciências sociais anterior ao desenvolvimento do construtivismo, é possível compor uma abordagem norteada no nível estrutural, conforme adotada pela autora acima. Além disto, a diferenciação entre os níveis da ação e da observação, e a relação entre eles, auxilia na compreensão de que “o objeto ou evento socialmente significativo é sempre o resultado de uma construção interpretativista do mundo exterior” (GUZZINI, 2013)³⁶.

Vale lembrar que além do construtivismo existem outras vertentes teóricas, que também destacam os valores sociais da estrutura, e que moldam a política internacional contemporânea, como a Escola Inglesa já mencionada anteriormente, e o institucionalismo sociológico explicitado em seguida.

Tendo como um dos seus mais conhecidos autores Hedley Bull, a Escola Inglesa defende uma explicitação holística, e propõe uma “sociedade internacional” de Estados que influencia o comportamento estatal, ou seja, o que importa é como “a estrutura social - o ambiente moral e filosófico compartilhado em que os Estados existem - molda e modera as preferências e ações do estado”, não deixando, porém,

³⁶ Tal qual o conhecimento definido como “um processo intersubjetivo de atribuição de sentido, por meio de interpretações compartilhadas das ações e do próprio conhecimento” (LAGE, 2007, p. 118). Posto isto, a abordagem construtivista é reconhecida pela análise da construção social do conhecimento, ou seja, dos significados do ponto de vista epistemológico, e da construção social da realidade sob o ângulo ontológico.

de considerar o Estado como o principal ator do sistema (FINNEMORE, 1996b, pp. 17-20, tradução nossa).

Diferentemente, o institucionalismo sociológico realça que a formação da estrutura social se desenvolve mediante a amplificação e aprofundamento de uma cultura mundial. “Eles argumentam que o sistema internacional moderno é governado por um poderoso conjunto de regras culturais mundiais, cujo centro é a noção racionalista weberiana (ocidental)” (FINNEMORE, 1996b, p. 19, tradução nossa). Assim, a cultura mundial se encontra no centro da análise e esta, por sua vez, é responsável por induzir os atores, podendo ser eles: todos os tipos de organizações, indivíduos e Estados, incluindo então outros atores na investigação.

Analogamente ao construtivismo, eles destacam a intersubjetividade como força causal, do mesmo jeito que evidenciam o poder das ideias compartilhadas e as percepções sociais como influenciadoras das ações estatais, em oposição às condições materiais e objetivas fundamentais para outras abordagens. Em contrapartida, divergem do construtivismo ao considerar um sistema global de valores racionais ocidentais no qual se integram todos os fragmentos das estruturas sociais assinalados pelos construtivistas (FINNEMORE, 1996b, p. 20-21).

De acordo com os institucionalistas:

A política internacional é entendida não como resultado da interação entre estados, mas como consequência da estrutura da cultura ocidental mundial. [...]. Em termos institucionalistas, a sociedade de estados descrita pela Escola Inglesa, e as normas e entendimentos identificados pelos construtivistas na ciência política, podem ser entendidos como manifestações de forças culturais mundiais muito maiores e mais abrangentes. (FINNEMORE, 1996b, p. 21, tradução nossa).

O institucionalismo engloba as outras duas perspectivas, por sustentar o aspecto cultural. Entretanto, essas vertentes servem para ilustrar como, de formas diferentes, a estrutura social internacional pode ser tratada como causa, quanto à análise da política internacional (FINNEMORE, 1996b, p. 21). É relevante frisar que essas visões da Escola Inglesa, do institucionalismo sociológico e do construtivismo, se desatentam em relação às tensões e contradições entre os valores sociais determinantes da política internacional e as possíveis consequências dessas incompatibilidades (FINNEMORE, 1996b, p. 131). Todavia,

faz-se proveitosa a sua apresentação, porque utilizaremos uma visão sistêmica no nível da estrutura para a análise da RWP.

Retornando a exposição do construtivismo, e considerando a diferenciação entre ideias e normas, estipulada anteriormente por Finnemore (1996b), quanto às definições de normas, sublinha-se que as ideias, as crenças e as concepções intersubjetivas compartilhadas são o cerne dessa teoria. “Ideias são construtos mentais sustentados por indivíduos, ‘conjuntos de crenças, princípios e atitudes distintos’ que fornecem orientações gerais para comportamentos e políticas” (TANNENWALD e WOHLFORTH, 2005, p. 15, tradução nossa). Não obstante, segundo Finnemore, as ideias não são necessariamente determinantes da ação quando comparadas com as normas. Na visão construtivista, as ideias compartilhadas por meio de entendimentos coletivos proporcionam as motivações pelas quais as coisas são como são, e apresentam diretrizes para o uso das habilidades materiais e do poder (ADLER, 1999, p. 206).

Conforme Martha Finnemore,

O fato de vivermos numa sociedade internacional significa que aquilo que desejamos e, de certa forma, quem somos, é formado pelas normas, regras, compreensões e relações sociais que temos com os outros. Essas realidades sociais são tão influentes quanto as realidades materiais em determinar o comportamento. Com efeito, são elas que dotam as realidades materiais de significado e propósito. Em termos políticos, são essas realidades sociais que nos fornecem os fins para os quais podem ser usados o poder e a riqueza. (FINNEMORE, 1996b, p. 128, tradução nossa).

São as ideias e os entendimentos compartilhados que definem e atribuem sentido às substâncias materiais (HURRELL, 1995), por isso a sua importância para o entendimento do mundo social. Quando as ideias se tornam normas, essas limitam a ação dos atores ao definir o que é apropriado com referência às normas sociais, e o que é efetivo, com base nas leis da ciência, bem como são responsáveis pela constituição dos atores e da ação significativa ao localizá-los em papéis sociais e ambientes sociais (FARREL, 2004).

As normas e entendimentos sustentadores do contexto internacional, constantemente alterado, integram o conjunto de possíveis fatores que contribuem para a construção ou alteração dos interesses dos atores. À medida que as normas e valores compartilhados que ordenam e significam a vida política internacional

sofrem mudanças, eles geram, conseqüentemente, alterações coordenadas no interesse e no comportamento. Todavia, as normas não são os únicos elementos para a estruturação dos interesses e da ação, pois existem outros aspectos, como por exemplo as restrições de poder, que também influenciam os interesses e delinham a ação.

Além do mais, a probabilidade de uma norma sozinha determinar o interesse de um Estado é praticamente nula. Os interesses apresentam um caráter mutável, visto que estes são construídos socialmente através de práticas da interação social e da evolução das normas compartilhadas (FINNEMORE, 1996a, p. 157-158; FINNEMORE, 1996b, p. 2). Sob esta perspectiva, as redefinições dos interesses pelos Estados não se resumem simplesmente como reflexo de ameaças externas, e/ou de reivindicações internas, pois estas alterações e incrementações inovativas são, em parte, consequência de mudanças no conjunto normativo, que moldam o comportamento estatal³⁷.

Portanto, o interesse se insere entre os aspectos motivadores do comportamento, podendo, deste modo, determiná-lo, mas por ser moldado pelos valores e normas compartilhadas, conclui-se que as ideias e as normas determinam a ação pela dinâmica do interesse. Em suma, “as imagens do mundo, que foram criadas por ideias, como guarda-chaves, determinam os rumos através dos quais a ação é impulsionada pela dinâmica do interesse” (WEBER, 1958, p. 280, tradução nossa). Desta maneira, os construtivistas questionarão quais são os interesses, e buscarão descobrir os fins e os meios do uso do poder propiciados pelas realidades sociais.

Distintivamente, os institucionalistas neoliberais consideram a ação humana como determinada pelos interesses materiais, ou melhor, influenciada por forças físicas externas (ADLER, 1999). Já os neorealistas acreditam que podem explicar as mudanças somente por interesses nacionais, em termos de maximização do poder. Ambas teorias abordam os interesses de forma exógena e estática, isto é,

³⁷ Conforme demonstrado por Martha Finnemore (1996), no seu livro intitulado *National Interests in International Society*, as normas não são simplesmente ideias “individuais que flutuam atomisticamente em algum espaço social internacional, mas sim parte de um contexto social altamente estruturado” (FINNEMORE, 1996a, p. 161, tradução nossa), que conjuntamente formam um quadro normativo que sugere a conduta dos decisores e da população que, por sua vez, determina e constringe as decisões das autoridades políticas.

são encaradas como dados fixos, e não cogitam a possibilidade de mudança (FINNEMORE, 1996a, p. 155).

Na abordagem materialista, “o interesse nacional é o desejo egoísta dos Estados em termos de poder, segurança ou bem-estar” (WENDT, 1999, p. 92, tradução nossa). O interesse nacional e o poder são apontados como fatores materiais, e examinados como entidades objetivas fomentadoras da política internacional, tendo como fundamento uma conceituação materialista de poder, com base nas capacidades militares e nos recursos econômicos (WENDT, 1999, p. 92 e 114; GUZZINI, 2013).

Porquanto, sob uma visão social-construtivista das ideias, os efeitos e as explicações sobre o interesse e o poder decorrem das ideias que os constituem, configurando, assim, uma abordagem mais subjetiva do poder, sendo conceituado como “a produção, dentro e através das relações sociais, dos efeitos que moldam as capacidades dos atores de determinar suas condições e destino” (BARNETT e DUVALL, 2005, p. 3, tradução nossa). Logo, a concepção de poder perante a teoria construtivista é descrita de modo abrangente, na qual se contemplam diversas formas de poder na política internacional, as quais procuram se integrar no sentido de envolver o poder, tanto como agente quanto estrutura.

Michael Barnett e Raymond Duvall (2005) desenvolvem esta visão pluralista das formas de poder, e estabelecem uma abordagem de forma a integrá-los. Eles identificam quatro formas de poder: poder compulsório ou obrigatório, o qual remete às relações de interação de controle direto de um ator sobre outro; poder institucional, no qual os atores exercem indiretamente controle sobre outros através de relações de interação difusas; poder estrutural, referente à constituição de capacidades e interesses sociais dos atores em relação direta uns com os outros; e poder produtivo, que é a produção socialmente difusa de subjetividade num sistema de sentido e significação (BARNETT e RAYMOND, 2005, p. 3-4). As diferentes concepções de poder estão entrelaçadas, apesar de terem diferentes domínios de aplicação, e devem ser consideradas conjuntamente para se compreender as diferentes maneiras pelas quais as relações sociais moldam e limitam a capacidade dos atores de controlar seus destinos.

De acordo com Ann Florini, “normas mantidas por atores poderosos simplesmente têm muito mais oportunidades de reprodução através do maior

número de oportunidades oferecidas a Estados poderosos, para persuadir os outros sobre a correção de seus pontos de vista” (FLORINI, 1996, p. 375, tradução nossa). Conseqüentemente, o poder é uma variável essencial para a difusão da norma, tópico que será abordado na próxima seção. Aliás, a principal atribuição das normas é legitimar o poder, no sentido de que a regra orientada pelo poder é ratificada pela norma apoiada no direito (IKENBERRY E KUPCHAN, 1990, p. 286). No entanto, devido à falta de espaço e pertinência para o desenvolvimento do argumento central da dissertação, a relação entre o poder e as normas não será tratada plenamente aqui.

As normas apresentam existência objetiva, elas podem ser encontradas no propósito dado por elas aos objetos físicos e as práticas que elas produzem (FARREL, 2004, p. 126), por consequência, ajudam a constituir a realidade (ADLER, 1999), de tal maneira que a forma de organização das sociedades domésticas é abalada pelas normas dominantes (HURRELL, 1995). Mesmo que inobserváveis as crenças compartilhadas, isto é, as normas, precisam ser expressas, codificadas e registradas, logo deixam evidências físicas, como, por exemplo, o registro das normas internacionais³⁸ no DI (FARREL, 2004).

Segundo Finnemore e Toope (2001), o “direito é um fenômeno social amplo, profundamente enraizado nas práticas, crenças e tradições das sociedades, e moldado pela interação entre as sociedades” (FINNEMORE e TOOPE, 2001, p. 743, tradução nossa). Além disso, a evidência da existência da norma é possível de ser revelada, tanto no comportamento quanto no discurso, já que as normas instituem parâmetros de comportamentos consoante suas prescrições, e ainda são expostas no discurso (FINNEMORE, 1996b, p. 23, tradução nossa). À vista disso, o corrente trabalho analisará tanto o comportamento quanto o discurso em torno da RWP.

Incluso neste prisma salientam-se três abordagens normativas distintas: comportamental, construtiva e reflexiva. A abordagem comportamental examina as reações comportamentais em relação às normas, regras e crenças que emergiram no ambiente de regimes supranacionais, isto é, inspeciona a relação causal entre as normas e o comportamento (estatal) (WIENER, 2007b, p. 13). Esta visão considera as normas como estáveis, e privilegia o tipo de normas que estruturam o

³⁸ Utiliza-se o termo norma no sentido de norma jurídica em meio ao escopo do DI.

comportamento, regras e princípios de procedimento, ou seja, os “princípios organizadores”, como detalhado acima (WIENER, 2004, p. 191-192).

A perspectiva construtiva é reconhecida no trabalho de Kratochwil e Ruggie (1986), ao buscarem explicar a intervenção na política apoiada na geração de significado substantivo (WIENER, 2007, p. 8). A abordagem reflexiva aponta o impacto de intervenções discursivas, sendo estas consideradas, por sua vez, práticas sociais na estrutura normativa da política mundial, e prioriza os princípios constitucionais e as práticas rotinizadas, ou melhor, respectivamente, as “normas fundamentais” e os “procedimentos padronizados”, segundo a tipificação de normas desenvolvida pela Wiener.

Mediante este ponto de vista, destaca-se o estudo de Wiener, ao salientar a qualidade dual (construtiva e estruturante) das normas compreendidas pelo Giddens (1979), e seu caráter flexível, e ainda acrescentar, neste aspecto, a relevância do significado das normas como variável dependente (WIENER, 2004, p. 190-191; 2007, p. 13-14). Com o objetivo de compreender a variação no significado das normas, a autora apoia-se nos seguintes pressupostos: 1) as normas apresentam qualidade dual, sendo construídas e estruturantes, 2) o significado das normas está inserido numa “estrutura de significado em uso”, 3) o significado evolui através das interações e práticas sociais, no contexto sob a concepção de que “todos os indivíduos carregam ‘bagagem normativa’ específica, e espera-se que todas as interpretações de significados variem de acordo com seu contexto de emergência” (WIENER, 2007b, p. 14, tradução nossa).

De forma geral, quanto ao estudo do papel das normas, a literatura sobre relações internacionais apresenta duas visões e ensejos diferentes no próprio construtivismo: os convencionais ou modernos, e os críticos (WIENER, 2009, p. 179). Os construtivistas modernos concentram-se no poder estruturante das normas e na reação às normas, ao buscar analisar situações específicas de tomada de decisão em que as normas exercem influência sobre o processo de deliberação estatal, principalmente no cenário mundial (WIENER, 2009, p. 179). Por isso, esta abordagem analisa as normas já existentes, consolidadas, que funcionam (GARCIA, 2011, p. 456-457) e influenciam o comportamento estatal o que não é útil para a análise da RWP, pois esta não é uma norma consolidada.

Os construtivistas críticos evidenciam “o significado das normas como constituídas, e constitutivas de uso específico” (WIENER, 2009, p. 179, tradução nossa), auxiliando no entendimento da intersubjetividade nas relações internacionais. Diferentemente da abordagem tradicional, os construtivistas críticos focalizam na adaptação e contestação de normas no plano multilateral das ideias e das práticas, em outras palavras, numa perspectiva sistêmica (GARCIA, 2011, p. 456). Os pressupostos centrais para a análise desta vertente são: a intersubjetividade, a relacionalidade, e a contestação crítica (WIENER, 2009). Os autores ligados a esta vertente como, por exemplo, Finnemore abordam as normas em movimento, ou ainda, o seu “significado-em-uso”, conforme destacado por Wiener.

Esses pesquisadores, identificados como construtivistas críticos, repreendem o construtivismo ao afirmar que este, assim como a teoria da escolha racional, não aborda o conteúdo das estruturas sociais ou a natureza dos agentes, isto é, não apresenta explicações substanciais para os comportamentos políticos internacionais. Melhor talvez seria dizer que ele não especifica quais fatos sociais influenciam o comportamento (FINNEMORE, 1996b, p. 27 e 130).

Distintivamente, “[.] a Escola Inglesa e o institucionalismo sociológico apontam para o poder expansivo do Ocidente, e suas noções de racionalidade, como o núcleo de uma estrutura social internacional” (FINNEMORE, 1996b, p. 28, tradução nossa). Os institucionalistas sociológicos afirmam que as estruturas sociais, sendo elas formadas, principalmente, pelas normas de comportamento e pelas instituições sociais, podem propiciar orientações e objetivos para ação dos Estados (FINNEMORE, 1996b, p. 28), sem esquecer o enfoque no aspecto cultural. Assim, portanto, esses três elementos correspondem à essência da estrutura social sob a sua análise.

Retomando o ponto de vista do construtivismo, as normas constituem, regulam e estruturam as identidades e os comportamentos dos atores, e ao mesmo tempo são constituídas pelas interações entre os agentes (LAGE, 2007, p. 114). Acrescenta Finnemore que elas são variáveis de nível sistêmico, tanto na sua origem quanto nos seus efeitos, e por serem intersubjetivas e não subjetivas, elas produzem amplos padrões normativos, e conseqüentemente comportamentais (FINNEMORE, 1996). Além do mais, “a natureza social da política internacional cria

entendimentos normativos entre os atores que, por sua vez, coordenam valores, expectativas e comportamentos” (FINNEMORE, 1996, p. 3, tradução nossa). Desta maneira, mudanças nos entendimentos normativos refletem em variações de comportamento político-internacional (FINNEMORE, 1996). Para além de alterar o comportamento estatal, modificações na interação social³⁹ caracterizam a evolução das normas, a qual é processada através de contestações aos consensos de interpretações intersubjetivas, o que se supõe que tenha sido o caso da RWP.

Semelhante à consideração das normas em movimento e os reflexos da interação social por Finnemore, Antje Wiener, ao afirmar que “normas e seus significados evoluem através da interação no contexto” (WIENER, 2007b, p. 4, tradução nossa), indica que as normas são flexíveis, apesar delas alcançarem certa estabilidade por um período considerável de tempo (WIENER, 2007b, p. 4), e terem o potencial de serem contestadas, além da importância do contexto. Quando Wiener se refere a significados das normas, pode-se equiparar à concepção de “entendimentos normativos” de Finnemore, os quais podem sofrer modificações e contestações e, por sua vez, reverberar em mudanças do comportamento e na evolução das normas. Adicionalmente, Wiener destaca que uma transferência de significados normativos pode ocorrer quando as normas são analisadas fora do contexto doméstico de interpretação, reforçando a relevância do contexto.

Além de transferências de significados, Antje Wiener aborda o conceito de significado em uso como esqueletos contextuais de significado, que só triunfam quando interligados à ação (WIENER, 2007, p. 14)⁴⁰, até porque o significado, agregado a uma norma, possivelmente altera-se em conformidade com a experiência aplicacional da norma (WIENER, 2009, p. 181), e assim identifica a existência de graus de divergência ou convergência de interpretações normativas. A autora procura demonstrar essas variações investigando individualmente três aspectos contidos na estrutura social, que originam as interpretações do significado

³⁹ De acordo com Checkel (2001, p. 561), durante a interação entre os agentes sociais são formados os interesses e as identidades destes, sendo esse processo chamado de aprendizado social (FRANCE, 2017, p. 45).

⁴⁰ Vale destacar a diferença em relação ao conceito de ‘significado como uso’, o qual “[...] refere-se ao significado do falante, e particularmente à intenção do falante ou ao efeito comunicativo desejado da expressão na semântica. Esta abordagem da noção de significado é validada com base na convicção de que a linguagem é proposital: quando falamos, pretendemos atingir fins particulares. O uso da linguagem implica, portanto, fazer as escolhas apropriadas das formas linguísticas para o ambiente comunicativo e o contexto cultural apropriados” (MWHAKI, 2004, p. 128, tradução nossa).

da norma, os quais, conseqüentemente, se alteram e evoluem por meio da interação no contexto, e ainda podem refletir em mudanças de comportamentos. São eles: as conotações associativas de significados (reconhecimento fundamentado nas práticas cotidianas), a validade jurídica ou legal (implementação da norma nos sistemas jurídicos), e a facticidade social (referência acordada a uma norma em particular). (WIENER, 2007, p. 3-4).

Esses três elementos podem ser relacionados com os aspectos da estrutura social dos institucionalistas sociológicos, que instituem as normas de comportamento, as instituições sociais e a cultura como partes integrantes. Os significados associados às práticas sociais nivelam-se às normas de comportamentos, a validade legal se refere aos tratados firmados sob as instituições sociais, a facticidade social está vinculada ao reconhecimento da norma, e a validade cultural alude aos significados individuais compartilhados. (WIENER, 2007, p. 13).

Sendo assim, paralelamente à análise de Finnemore sobre as normas, Antje Wiener também destaca a dimensão social como relevante para a implementação e o reconhecimento das normas (WIENER, 2007b, p. 3), pois, segundo ela, a falta de reconhecimento social pode desencadear na contestação da norma, questão que será desenvolvida na próxima seção, sob a concepção de que

O reconhecimento de normas é culturalmente fundamentado, na medida em que é sustentado pelo significado atribuído às normas por meio de práticas discursivas. Como intervenções discursivas, essas práticas estão relacionadas a instituições sociais (adequação), por um lado, e conotações associativas (reconhecimento baseado em práticas culturais), por outro. A transnacionalização de processos políticos e políticas indica uma mudança, tanto da estrutura constitucional (validade legal) quanto do ambiente social (adequação; facticidade social). Argumento que, na ausência desses dois fatores, são conotações associativas individualmente mantidas que fazem ou quebram o trabalho bem sucedido das normas. (WIENER, 2007b, p. 5, tradução nossa).

Quando Wiener destaca o fato das instituições e o ambiente social, relacionados à facticidade social citada anteriormente, apresentarem repercussão na dinâmica das normas, ele assemelha-se à lógica da adequação especificada por Finnemore. A autora identifica a presença de duas lógicas associadas ao comportamento dos atores: a lógica da adequação e a da consequência. A lógica da adequação estabelece que os atores irão obedecer às normas, estimulados pela

estrutura social, com base num raciocínio por analogia e metáfora. A estrutura social de normas e regras rege os tipos de ação realizada e também especificam responsabilidades e deveres os quais indicam os atores destas ações. (FINNEMORE, 1996b, p. 29). A autora também destaca que em relação aos valores, obrigações e atribuições,

Os atores conformam-se a eles, em parte por razões 'racionais' (por exemplo, devido aos custos envolvidos em 'contrariar o sistema' e aos recursos que são socializados por meio da conformidade), mas também porque eles se socializaram para aceitar esses valores, regras e papéis. Eles internalizam os papéis e regras como scripts aos quais se conformam, não por escolha consciente, mas porque entendem esses comportamentos como apropriados (FINNEMORE, 1996b, p. 29, tradução nossa).

Logo, a ideia de conformidade e adequação às instituições e ao ambiente social, sob o entendimento de comportamentos apropriados, encontra-se presente em ambas análises, e ainda se conecta com a hipótese da comunidade liberal destacada por Wiener, que afirma que os atores que apresentam uma certa identidade semelhante, e integram dessa forma uma comunidade, possivelmente concebem como adequadas regras, normas e princípios similares (WIENER, 2007b, p. 15). A partir desse olhar, anseiamos que países assim como o Brasil, pertencentes ao Sul Global, por compartilharem esta identidade compatibilizem seus entendimentos quanto aos princípios elencados na RWP. A autora incorpora a ideia de identidade e socialização, ao afirmar que a socialização instaura a adequação (WIENER, 2007b, p. 9).

A socialização pode ser definida como “o processo universal de introdução em um novo regime; como atores aprendem a adotar normas, valores, atitudes e comportamentos, aceitos e praticados em um dado sistema” (FRANCE, 2017, p. 45). Ainda é relevante mencionar que a socialização pode realizar-se de três maneiras:

[...] mímica (copia-se o comportamento dos outros atores para navegar em um terreno desconhecido), influência social (o comportamento de um ator é julgado pelos outros e recompensado ou censurado, afetando o seu *status* social), e persuasão (convencimento por meio de um processo cognitivo de que determinadas normas, valores e links causais são corretos e devem guiar comportamento, sem coerção material ou mental). (JOHNSTON, 2008, pp. 21-26, tradução nossa).

Na lógica da consequência, os atores baseiam as suas ações em cálculos de meios e fins, e elaboram os mecanismos para maximizar as utilidades (FINNEMORE, 1996b, p. 30), sendo, deste modo, norteadas pelos agentes e seus interesses. Considerando que essas lógicas se apresentam interligadas, conclui-se que um comportamento estatal perspicaz e prudente, pode ser dirigido tanto com base em deveres e obrigações quanto em interesses e ganhos pessoais (FINNEMORE, 1996b, p. 29). Então, as ações estatais seguem as duas lógicas: adequação e consequência.

Retomando a tentativa da Wiener em identificar o grau de divergência, ou convergência, das interpretações normativas, ela demarca a necessidade de conhecimento sobre as possíveis divergências de significados normativos em meio aos debates em arenas transnacionais, ou ainda uma possível substância comum normativa originada nesses espaços, como, por exemplo, nas Nações Unidas, ambiente dos debates do caso corrente. Porquanto, partindo do pressuposto de que “o significado normativo é constituído pela prática social em contexto”, quanto maior for a interação no contexto, maior a probabilidade de convergência. (WIENER, 2007, p. 12-14). Vale destacar que tanto Wiener como Finnemore procuram, em suas pesquisas, explorar as dinâmicas além dos limites do Estado, ou seja, o impacto das mudanças nos processos de governança no nível sistêmico (WIENER, 2007, p. 5), perspectiva também utilizada na presente análise.

Por outro lado, de acordo com Wiener:

[...] interpretações divergentes de significado podem induzir um choque de recursos normativos e, portanto, apresentar uma fonte potencial de conflito [fim da convergência] para a política, além do Estado-nação. A importância dessa fonte potencial de conflito aumenta, à medida que a globalização e a transnacionalização se expandem. Portanto, podemos supor que, quanto mais transnacional é o contexto de interação, mais prováveis são os encontros entre os portadores de diferentes recursos gerados, cultural e socialmente. (WIENER, 2007b, p. 5, tradução nossa).

Ademais, a inexistência de um “[...] consenso constitucionalmente sustentado, que forneça um quadro de referência institucional para negociadores internacionais [...]” (WIENER, 2007, p. 13, tradução nossa), também é um fator que intensifica o potencial de conflito. E para determinar se o conflito de significados pode se tornar um conflito político-internacional, ou se transformar “[...] em uma contribuição inovadora para aumentar a legitimidade institucional na política

transnacionalizada [...]” (WIENER, 2007b, p. 5, tradução nossa), a autora aponta três elementos principais: o interesse – consequencialismo –; a identidade – adequação – e o significado conotativo – contestação. O interesse e a identidade, e suas respectivas lógicas, consequência e adequação já foram retratadas, faltando a apresentação da contestação, explicitada na próxima seção.

Em meio ao cenário de ausência de um consenso sobre o uso da força para proteção de civis em casos extremos, característicos do final do século XX, identificou-se uma situação de conflito de significados, o qual a comunidade internacional tentou solucionar com a elaboração da R2P. No entanto, o questionamento sob a sua aplicação, expressa na proposta normativa da RWP, demonstra a sua insuficiência na resolução do conflito de concepções entre os Estados.

Toda essa elucidação serve ao propósito intrínseco de Wiener, assim como deste trabalho, em evidenciar os conflitos e divergências de entendimentos normativos, embasado na ideia de que “quanto melhor conseguirmos identificar interpretações conflitantes, maior a probabilidade de conseguirmos projetar um padrão para a resolução de conflitos” (WIENER, 2007b, p. 20, tradução nossa), tendo como impacto final o aprimoramento da governança global (GARCIA, 2011, p. 456).

Desta maneira, será necessário evidenciar os diferentes modelos de análise sobre difusão das normas globais, para entender a dinâmica de evolução das normas de intervenção humanitária, processada pela ocorrência de contestação a consensos. Em seguida, iremos diferenciar os tipos de contestação, para finalmente localizar e atribuir o papel da RWP na estrutura dinâmica normativa internacional.

2.3 Difusão normativa e teoria da contestação

Em vista da importância, para o campo das relações internacionais, do estudo da difusão das normas internacionais, e seus efeitos na política e no comportamento político, apresentar-se-ão as principais abordagens teóricas sobre a difusão das normas internacionais. Segundo Mona Lena Krook e Jacqui True (2010), as abordagens construtivistas da difusão de normas são determinadas por

uma tensão crucial entre uma concepção estática e unitária do conteúdo da norma, e uma imagem dinâmica da criação, socialização e implementação da norma em ambientes externos. Diante disto, podem-se destacar quatro notáveis abordagens à difusão de normas: o modelo da política mundial, o modelo bumerangue, as teorias das “cascatas de normas” e, finalmente, o espiral.

O modelo da política mundial defende que as normas internacionais tendem a convergir devido a uma cultura mundial compartilhada, sendo elas, por sua vez, modelos mundiais universalistas criados exogenamente, isto é, afastados das circunstâncias locais (MEYER, BOLI, *et al.*, 1997, p. 156). Esta visão parte do pressuposto de que “os estados-nação são culturalmente construídos e incorporados a uma sociedade mundial que promove processos culturais de modernização, aprendizado e imitação, e isomorfismo institucional e organizacional” (KROOK e TRUE, 2010, p. 106, tradução nossa). Por isso, não consideram o conteúdo dos modelos, mas concentram-se na análise do quadro social-estrutural.

Amitav Acharya (2004), ao identificar duas vertentes principais quanto à literatura de difusão de normas, especifica que a primeira perspectiva está associada ao cosmopolitismo moral, e a segunda vinculada ao papel das variáveis políticas, organizacionais e culturais intraestatais no surgimento de novas normas globais, que será explicitada adiante em comparação ao modelo espiral. A primeira interpretação se assemelha ao modelo da política mundial, uma vez que, de acordo com o cosmopolitismo moral, as ideias basilares das normas se encontram alicerçadas em princípios morais universais. Estas ideias criam uma “dicotomia implícita entre boas normas globais ou universais, e más normas regionais ou locais” (ACHARYA, 2004, p. 242, tradução nossa), além de considerar os agentes transnacionais como os principais atores no processo de difusão normativa, menosprezando, assim, o papel dos atores locais. Desta forma, elas concentram-se no nível do sistema internacional, e nos agentes e processos transnacionais que moldam a difusão de normas. Esta vertente defende que as normas são embasadas em “prescrições internacionais”, e que estas têm maior probabilidade de se sobressair em relação às normas locais, enfatizando, deste modo, as normas transnacionais. Aliás, existem outras normas, como as denominadas “prescritivas”, que também estão presentes no processo de difusão da norma e agregam

princípios morais com ponderações de eficiência e utilidade (ACHARYA, 2004, p. 240-243).

O modelo bumerangue aborda o papel das redes de advocacia transnacionais, como empreendedores políticos e as ligações entre elas no nível global, regional e nacional. Nessas redes, incluem-se os atores que buscam promover uma norma relacionada a uma questão específica, ligados por valores compartilhados, um discurso comum, requisitando o seu respeito pelas OI e governos (FRANCE, 2017, p. 44-45), além de revelar os possíveis violadores, utilizando o poder das ideias e normas respaldadas em princípios para constranger seus próprios Estados ou OI, a fim de pressionar os Estados rebeldes por fora (KECK e SIKKINK, 1998, p. 20).

A abordagem chamada de “cascatas de normas” é a perspectiva dominante na literatura sobre normas internacionais, e defende que elas evoluem de acordo com um ciclo de vida normativo dividido em três etapas: o surgimento, a sua difusão e a internalização da norma pelos atores. Na primeira etapa, percebe-se a ação dos empreendedores normativos, os quais procuram desenvolver a norma e são os mais interessados na evolução desta (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p. 895; KROOK e TRUE, 2010, p. 107). A elaboração de novas normas não ocorre num vazio normativo, “as normas não aparecem do nada; elas são ativamente construídas por agentes com noções fortes sobre o comportamento apropriado ou desejável em sua comunidade” (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p. 896, tradução nossa).

Alguns estudos enfatizam como esse processo pode ser conflituoso, em vista do fato das normas estarem em constante competição entre si (FLORINI, 1996, p. 364). Nesse ambiente extremamente competitivo, onde se apresentam outras normas e percepções de interesse divergentes, para que uma nova norma se manifeste é preciso afrontar uma norma preexistente, o que é realizado correntemente com o uso do argumento de que a norma vigente deixou de ser apropriada no presente contexto (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p. 897).

Entretanto, esse conflito desaparece quando a norma encontra um “ponto de inflexão”, isto é, quando elas conquistam a aceitação de uma massa crítica de defensores da norma e, posteriormente, se difundem na comunidade internacional. Neste contexto, os empreendedores normativos procuram adquirir apoio para as

suas normas em relação às outras alternativas (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p. 895-897; KROOK e TRUE, 2010, p. 107). Desta forma,

[...] os estados confluem cada vez mais em torno de um conjunto comum de princípios. Uma vez difundida a conformidade, o ciclo de vida da norma passa para um período de internalização, durante o qual a norma se torna um recurso dado como certo da política doméstica e internacional. (KROOK e TRUE, 2010, p. 107, tradução nossa).

Na última fase, quando a norma é internalizada pelos atores⁴¹, esta é tratada como invariável quanto ao seu significado e legitimidade (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 4), ou seja, se torna amplamente aceita. A essa altura não se discute mais os valores, papéis e entendimentos, pois que estes já estão acordados (FRANCE, 2017, p. 45).

Ainda sobre essa abordagem quanto à evolução de normas globais, o padrão identificado por especialistas era geralmente o seguinte: as potências euro-atlânticas defendiam esse modelo chamado de “ciclo normativo”, no qual os países ocidentais são os atores responsáveis pela codificação da norma, ao passo que na etapa de difusão e implementação da mesma, os países não ocidentais podem optar por aceitar ou rejeitar a norma, isto é, geralmente não existe oportunidade para que estes proponham alterações na norma (BENNER, 2013, p. 41). Observe-se, então que os aspectos relevantes deste prisma são: a detenção do papel de agência e empreendedor normativo pelos países ocidentais nesse processo, e o caráter inalterável do conteúdo da norma durante o mesmo.

Desta maneira, o mundo estaria dividido entre os atores que elaboram as normas e os que as cumprem, sendo os países ocidentais responsáveis pela elaboração das normas, como no caso da R2P, enquanto os demais, na posição de tomadores, podem aceitá-las ou rejeitá-las (STUENKEL, 2013, p. 59). Todavia, a realidade hoje é outra, e o que se verifica é uma dinâmica de evolução das normas mais aberta, e não linear, na qual há contestação por parte de países da periferia mundial, como acredita-se que possa ser exemplificado pela RwP em relação à R2P. Concebendo que a RwP foi uma iniciativa normativa apresentada pelo Brasil

⁴¹ “Essa internalização não se refere ao processo pelo qual uma norma internacional passa a vigor no ordenamento doméstico daquele Estado, mas sim a um processo cognitivo interno dos atores, sejam Estados, sejam pessoas. Após internalizada, a norma passa a ser considerada um ponto de partida, ela não é mais questionada” (FRANCE, 2017, p. 39).

sobre uma norma elaborada pelos países ocidentais (BENNER, 2013, p. 41), utilizar-se-á a análise de circulação de normas desenvolvida por Amitav Acharya, para explorar esse possível caso de contestação por parte de atores do Sul Global.

O modelo espiral inspirado na perspectiva bumerangue tem o intuito de reconhecer sob que condições as normas internacionais são internalizadas e aplicadas internamente (KROOK e TRUE, 2010, p. 108), isto é, analisa o impacto doméstico destas em relação a um ‘padrão espiral’ de influência transnacional. De acordo com Thomas Risse, Stephen Ropp e Kathryn Sikkink (1999), utiliza-se essa abordagem para compreender

[...] os mecanismos causais e o processo pelos quais as normas estabelecidas internacionalmente afetam as mudanças estruturais domésticas por meio das atividades de redes de princípios que ligam ONGs domésticas, ONGs internacionais, instituições internacionais e governos nacionais. (RISSE, ROPP e SIKKINK, 1999, p. 19, tradução nossa).

Vale ressaltar que esses autores, ao conceber um processo de socialização que combina interesses instrumentais, pressões materiais, argumentação, persuasão, institucionalização e habitualização, identificam quatro estágios neste procedimento, sendo eles: repressão doméstica, negação de Estado, concessões táticas, status prescritivo. Esses não apresentam sequência ou progresso evolutivo, mas correlacionam-se com o modo dominante de interação social em cada fase (adaptação, argumentação e institucionalização) (RISSE, ROPP e SIKKINK, 1999, pp. 11-17).

Retornando à identificação do Acharya (2004) de duas ondas, quanto à difusão normativa, salienta-se que a segunda onda aborda a relação de congruência entre as normas internacionais e as normas domésticas, com destaque para o papel das variáveis políticas, organizacionais e culturais intraestatais, além de considerar a atribuição dos agentes locais. Essa abordagem ressalta a necessidade de enquadramento das normas globais emergentes com as existentes, realizada pelos proponentes de novas normas num processo denominado de “transplante de norma incremental”⁴², o qual ocorre quando os empreendedores procuram associar a nova norma a uma preexistente na mesma área em debate, de modo a institucionalizá-la. Desta maneira, essa visão concentra-se em explicar, sob o nível doméstico,

⁴²Termo utilizado por Farrell, 2001.

como as estruturas e agentes políticos domésticos condicionam a mudança normativa (ACHARYA, 2004, p. 240).

Em geral, todas essas perspectivas presumiam que as normas apresentavam um caráter estável, e que qualquer controvérsia só poderia ocorrer durante a etapa de difusão: por meio da rejeição de normas convencionadas pelos Estados relutantes, ou na ocasião de socialização dos Estados em sistemas de normas internacionais ou regionais (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 4, tradução nossa). Sob o raciocínio dos modelos de difusão, as normas retiram-se do debate público quando a socialização é eficaz, e assim a validade da norma se encontra embasada na sua presença inquestionável, construída por meio da sua habitualização e internalização (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, pp. 895-896; RISSE, ROPP e SIKKINK, 1999, p. 17).

Portanto, a partir dessa vertente inicial dos estudos sobre normas, ao ter como pressuposto o caráter estável das normas, a principal afirmação é o estabelecimento da validade da norma com base na ausência de contestação (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 5). Esta visão estática não permite “explicar como e porque as normas mudam à medida que se difundem, porque viajam tão amplamente através das fronteiras, e porque geralmente não conseguem atingir os objetivos pretendidos” (KROOK e TRUE, 2010, p. 106, tradução nossa). Como elucidado anteriormente, durante a década de 1990 as normas internacionais não seguiram as necessidades e expectativas modernas, contribuindo para o encadeamento de uma crise humanitária.

Na tentativa de satisfazer essa incompatibilidade, Ann Florini (1996) retrata uma abordagem assente na evolução genética baseada, por sua vez, na “seleção natural” para análise da evolução das normas internacionais. A autora estrutura uma analogia interessante entre genes e normas, embasada na função semelhante destes de direcionar o comportamento dos organismos e do Estado, respectivamente. O conteúdo central do seu raciocínio é a questão de as normas estarem sujeitas às forças de seleção orientadoras da evolução, assim como os genes por preencherem todas as condições necessárias para a sua efetivação.

Quanto às condições da seleção, apontam-se três: 1) a existência de diferenças nas características dos membros de uma população, o que no caso se expressa na forma de normas concorrentes, 2) a presença de um sistema de

reprodução dessas características, que se reflete na difusão das normas, ou ainda na forma de transmissão cultural ao apreciar as normas como integrantes de um conjunto de crenças, atitudes e valores disseminados culturalmente, 3) a competição entre as variantes, dentre as quais algumas devem possuir uma vantagem reprodutiva que se exprime na variedade de possibilidades quanto à compatibilidade com normas já existentes e com o ambiente em si. (FLORINI, 1996, pp. 367-369).

Concordamos com Florini quando ela destaca que tanto as normas quanto os genes são contestados, e estão em competição com outras normas e genes com instruções destoantes, respectivamente. A competição, por sua vez, pode levar a prevalência de uma norma de forma absoluta, gerando a extinção das outras, ou ainda pode proporcionar a coexistência entre normas concorrentes por muito tempo. Conseqüentemente, mudanças nas normas são “[...] resultado da competição entre normas que são reproduzidas em ritmos diferentes, e que passam a ter frequências diferentes na população dos Estados” (FLORINI, 1996, p. 369, tradução nossa). Desta forma, Florini acrescenta o caráter adaptativo e flexível das normas, além dos aspectos competitivo e contestativo do quadro normativo internacional os quais são essenciais para a compreensão da dinâmica normativa.

Considerando a evolução como um processo de alterações cumulativas nas características de uma população de organismos ao longo do tempo, o sistema internacional, sendo uma “população” de Estados, também sofre mutações em suas peculiaridades e evolui, e de forma semelhante, as normas também. Relembrando que o sistema internacional, segundo o construtivismo, é constituído de normas reproduzidas através de práticas sociais.

Vale destacar que sobre esse prisma, a seletividade e a competição, tal qual a contestação, são elementos inerentes à dinâmica das normas, ou seja, a validade da norma não deve estar centrada na ausência destes como sustentado pelas abordagens associadas às vertentes introdutivas do estudo normativo. Assim como afirma Acharya, “a adesão seletiva à não-intervenção [por exemplo], tanto do Norte quanto do Sul (ocidente e não-ocidente), não invalida seu status histórico como norma, porque persiste (é de longa data)” (ACHARYA, 2011, p. 116, tradução nossa).

Além do mais, não é só por causa de uma recorrente violação de normas, por parte de alguns atores, que estas perdem a sua titulação de norma, pois o que importa não é o seu cumprimento, mas sim a sua apreciação durante a construção da decisão da ação. A deliberação da ação por parte dos atores segue a lógica das consequências (fundamenta-se no interesse e em cálculos de meios e fins) preliminarmente, cenário característico do surgimento da norma, porém, com o passar do tempo, as normas vão adquirindo aderência mediante a lógica da adequação, em outras palavras, através da socialização e se instauram, finalmente, como normas. (ACHARYA, 2011, p. 116).

Comparativamente, sob o que pode ser denominado de segundo ramo dos estudos das normas, estudiosos criticam a visão linear do processo de difusão e destacam a “qualidade dupla” das normas, no sentido de que elas são tanto estruturantes (reguladora, constitutiva), quanto construídas por meio da interação social em contexto (WIENER, 2007c, p. 64). Sob este ponto de vista, as normas podem ser reinterpretadas e modificadas, isto é, são maleáveis, alteráveis, e por serem consideradas flexíveis, mutáveis e construídas, concebe-se que estas podem ser contestadas (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 2).

Assente nessa perspectiva, as normas são contestadas por padrão, consistindo na contestação, uma prática e característica inerentes e que, por sua vez, moldam a interpretação das mesmas (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 5-6). Por isso, as normas são intrinsecamente dinâmicas e continuamente contestadas, e se mantêm assim até mesmo após o seu surgimento, sendo desafiadas, e em competição com realidades políticas e legais emergentes (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 5; GARCIA, 2011, p. 456). O termo “contestação” foi ressaltado por Wiener (2004), para se referir a conflitos sobre os significados (“significados em uso”) das normas, e, definido como “o leque de práticas sociais, que expressam discursivamente a reprovação de normas” (WIENER, 2014, p. 1, tradução nossa)⁴³.

A partir dessa elucidação, é possível questionar se a abstenção, já que não houve votos contrários, de alguns países em relação à consideração de uma

⁴³Segundo Deitelhoff e Zimmermann (2018, p. 5), a abordagem de Wiener (2014, 2017) caracterizou-se por “um tratamento bifocal das normas, utilizando tanto perspectivas analíticas e normativas, como as suas inter-relações”.

intervenção militar na guerra civil da Líbia, sob a Resolução nº1973 do CSNU, fundamentada no princípio da R2P, pode ser considerada uma prática de reprovação à R2P. Deste modo, a abstenção na votação da resolução, como fez o Brasil, seria a expressão de uma contestação à norma da R2P? Ou ainda: sob a contemplação de que a contestação demanda que os destinatários das normas contendam uma norma através do discurso, pode-se indagar se a proposta normativa brasileira da RWP, apresentada em setembro de 2011, ao explorar a R2P, foi uma forma de contestação a essa norma elaborada pelos países ocidentais. Sendo assim, para entender se a RWP foi, ou não, um tipo de contestação, no tocante ao escopo das normas de intervenção humanitária, ou particularmente à R2P, examinaremos o discurso da presidenta Dilma Rousseff. Contudo, primeiro, se faz necessária a exposição de alguns prismas teóricos que consideram atores da periferia mundial na dinâmica normativa, e analisam a contestação, seus tipos e efeitos, de forma a apoiar a investigação.

Amitav Acharya (2015) desenvolve uma estrutura de análise da dinâmica de difusão das normas, denominada de circulação de normas, com enfoque na função dos atores locais no processo de criação e difusão normativa, isto é, no processo doméstico, diferentemente da abordagem de Risse, Ropp e Sikkink (1999, p. 11), que realçam as pressões externas como catalisadores do processo de mudança normativa, além de tratar, especificamente, do papel de agência dos países do terceiro mundo neste processo, o que contempla o caso brasileiro que aqui nos interessa.

O autor justifica a relevância do seu trabalho sob a verificação de uma falta de discussão pelas principais abordagens normativas quanto ao comportamento normativo dos países do terceiro mundo como agentes. Nesse domínio, destacam-se, por exemplo, estudos do Checkel (2005) e do próprio Acharya (2009), os quais focam em Europa e Ásia, faltando considerações sobre África, América Latina e Caribe (ACHARYA, 2011, p. 95-96).

A partir dessa perspectiva, o processo de criação e difusão de normas seria “de difusão múltipla, bidirecional e em várias etapas, baseado em resistência, feedback e repatriação” (ACHARYA, 2015, p. 76, tradução nossa), e transcorre quando atores fracos se reconhecem à margem do processo de criação de normas, ou apercebem-se traídos pelo abuso da implementação da norma (ACHARYA,

2015, p. 75-76). Circunstância que é verificada na aplicação da R2P na guerra civil da Líbia, que será descrita com maiores detalhes na segunda seção do terceiro capítulo.

Em comparação à literatura precedente sobre difusão de normas, o autor explica o processo segundo o seu prisma:

O escopo da agência normativa é muito mais amplo; elas podem incluir movimentos estatais e sociais, sejam ocidentais ou não-ocidentais, operando em nível global, regional ou doméstico. A iniciação normativa pode acontecer no espaço transnacional, onde os atores ocidentais dominam, ou em um nível local, onde a voz primária pode ser atores não-ocidentais (como articulado através da ideia de "subsidiariedade normativa"). Qualquer que seja o ponto de iniciação, as influências na criação de normas são múltiplas e complexas; as ideias e agenciamentos anteriores de atores, que não sejam os iniciadores visíveis das normas, podem estar presentes no ponto em que a norma realmente se originou. Além disso, a norma inicial passa por um período de contestação, levando à sua localização ou tradução. Isto pode criar um efeito de retrocesso / repatriamento, que pode voltar ao ponto de origem da norma no espaço transnacional, e conduzir à sua modificação ou qualificação. (ACHARYA, 2015, p. 75, tradução nossa).

Essa dinâmica enfatiza quatro dimensões: as fontes; contextos; agentes; contestações e feedback. As normas apresentam múltiplas fontes, atores, questões e contextos, e a sua ligação pode não ser tão explícita. O contexto do qual se extrai a norma é relevante, e pode ser regional ou global, ou ainda podem ser vários. Os agentes ou empreendedores normativos também podem ser inúmeros: Estados poderosos, Estados fracos, ocidentais ou não ocidentais; grupos sociais e OI. E as normas são contestadas e submetidas a feedback contínuo, no sentido de que a "resistência, que leva à redefinição, contextualização e localização de uma norma, é uma forma de agência" (ACHARYA, 2015, p. 74, tradução nossa).

A ideia de circulação de normas procura unir os conceitos de localização e subsidiariedade, desenvolvidos anteriormente pelo autor. A "localização" da norma

é “construção ativa (através do discurso, *framing*⁴⁴, *grafting*⁴⁵ e seleção cultural) de ideias estrangeiras por atores locais, o que resulta no desenvolvimento de uma significativa congruência com as crenças e práticas locais” (ACHARYA, 2004, p. 245, tradução nossa). Esse exercício é assinalado pela busca dos Estados em equiparar as normas internacionais às normas nacionais, ou até mesmo a valores e identidades locais (KENKEL e ROSA, 2015, p. 4). Trata-se, portanto, de uma forma de adaptação das normas globais ao contexto particular local. Em outras palavras, refere-se a reconstituição de uma norma estrangeira a fim de torná-la coerente com a ordem normativa local antecedente (ACHARYA, 2004, p. 244).

Esse processo de localização, quando exitoso, pode ser dividido em quatro fases. Na primeira fase, denominada de pré-localização, imperam-se a resistência e a contestação em relação à norma estrangeira. Os atores locais resistem, por duvidarem sobre a utilidade e aplicabilidade das normas, assim como conservam o receio de que ela ameace crenças e práticas preexistentes. Na segunda fase, chamada de iniciativa local, ressaltam-se o empreendedorismo e o *framing*, onde os atores locais, com credibilidade, procuram estabelecer o valor da norma para a audiência interna.

⁴⁴*Framing* é o mecanismo por meio do qual “as ligações entre as normas existentes e as normas emergentes, que regularmente não são óbvias, são construídas pelos proponentes das novas normas. Por meio deste, os defensores da norma destacam e ‘criam’ questões, ‘usando linguagem que os nomeia, interpreta e dramatiza’. [...] *Framing* pode então fazer uma norma global parecer local”(FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p. 897; ACHARYA, 2004, p. 243, tradução nossa). “O enquadramento é um fenômeno que implica agência e contenção no nível da construção da realidade, permitindo que indivíduos localizem, percebam, identifiquem e rotulem ocorrências em suas vidas e no mundo. De modo geral, permite que eventos e ocorrências se tornem significativos, organizando experiências e guiando ações. [...]. Especificamente no campo da difusão normativa, empreendedores normativos têm como objetivo enquadrar ideias e normas de maneira que ressoem positivamente com a audiência. O processo de enquadramento é, portanto, um mecanismo persuasivo usado para estabelecer significados, organizar experiências (prévias), alertar os outros sobre interesses e identidades em jogo e propor soluções para os problemas enfrentados. Permite a identificação, interpretação e dramatização de um tema ou evento, possibilitando que defensores ou opositores de uma norma criem, expliquem ou explorem significados sociais mais amplos. Um quadro estabelecido oferece uma interpretação singular de determinada situação, e indica o comportamento adequado naquele contexto” (FRANCE, 2017, p. 43).

⁴⁵ “*Grafting* [...] é uma tática por meio da qual os proponentes de uma nova norma buscam institucionalizá-la ao associá-la com uma norma preexistente na mesma área temática, a qual faz uma proibição ou injunção similar. [...] Mas *grafting* e *framing* são, em grande parte, atos de reinterpretação ou representação em vez de reconstrução. Mais importante, nem é necessariamente um ato local. Frequentemente executado por atores externos” (ACHARYA, 2004, p. 244, tradução nossa).

A terceira fase, nomeada de adaptação, caracteriza-se pelo *grafting* e *pruning*⁴⁶, através de um processo simultâneo de busca por um meio-termo, a norma externa é reconstruída para se encaixar com as práticas e crenças locais, isto é, selecionam-se os elementos que convêm com a estrutura normativa preexistente, e rejeitam-se aqueles que não o fazem. Simultaneamente, as práticas e crenças locais também serão ajustadas de acordo com a norma estrangeira. Na quarta fase, designada de amplificação e “universalização”, novos instrumentos e práticas são desenvolvidos, alicerçados nesta estrutura normativa mista que se desenvolveu. (ACHARYA, 2004, p. 251).

Essa estrutura normativa preexistente é constituída pelos discursos, componentes de direito, normas e instituições, os quais constituem e sustentam a construção e o esquema de interpretação das normas (GARCIA, 2011, p. 458), permitindo, desta forma, uma melhor consecução da difusão das normas (WIENER, 2007). Sob o entendimento da relevância da estrutura normativa para o debate sobre novas normas⁴⁷, é importante ratificar a configuração característica do contexto normativo do surgimento da R2P, conforme detalhada na primeira seção deste capítulo.

Neste sentido, o fim da Guerra Fria, o ‘fim da história’, a vitória do Ocidente, a disseminação global dos direitos humanos e da democracia, podem ser vistos como elementos da estrutura normativa em mutação da política mundial que deu origem ao surgimento provável, ou mesmo inevitável, de R2P. Em termos de agência, o trabalho da ICISS é geralmente considerado o mais importante. (ACHARYA, 2015, p. 61, tradução nossa).

O contexto de surgimento e o trabalho da ICISS serão razoavelmente explicitados no capítulo seguinte, mas retomando a estruturalização de Acharya, é possível compará-lo com outras perspectivas. Risse, Ropp e Sikkink (1999, p. 11), ao enfatizar a relevância das pressões externas na mudança normativa, afirmam que a primeira reação normativa à essas imposições caracterizam-se por uma

⁴⁶ “*Pruning* se refere à possibilidade de a norma vir a sofrer uma seleção para que apenas os aspectos compatíveis com a estrutura normativa prévia sejam incorporados ao ordenamento doméstico como normas locais” (FRANCE, 2017, p. 42).

⁴⁷ “De fato, uma vasta quantidade de negociações internacionais é essencialmente uma discussão sobre se novas normas potenciais específicas, são extensões aceitáveis da estrutura normativa existente incorporada no direito internacional” (FLORINI, 1996, p. 377).

adaptação instrumental, ou seja, sem haver alteração de crenças e valores. Nesta acepção,

[...] o Estado se adequa, de alguma forma, à norma internacional, em face da pressão sofrida, seja na forma de sanções e do corte de pacotes financeiros de ajuda, seja em ameaças à sua reputação. Essa reação condiz com a prescrição materialista de que o Estado faz o necessário para maximizar a sua utilidade, alterando comportamentos para alcançar suas metas (FRANCE, 2017, p. 44).

Acreditamos que esta não seja a melhor abordagem para entender a dinâmica da difusão normativa pela inexistência de aspectos relevantes na análise como os fatores domésticos e ideacionais na estruturação do comportamento estatal.

A “subsidiariedade” da norma é um modo por meio do qual os atores locais elaboram regras com o intuito de defender sua autonomia em relação à dominância, descaso e abuso dos países centrais mais poderosos (ACHARYA, 2011, p. 97). Sendo assim, através deste mecanismo os atores buscam uma posição de resistência ao preservar as suas práticas e valores nacionais. Entre os principais atores, os países do terceiro mundo são os únicos que recorrem às normas subsidiárias, no momento em que estes identificam a violação de suas normas globais por atores poderosos, e ainda quando instituições de alto nível, responsáveis por sua salvaguarda, parecem pouco dispostas ou incapazes de impedir seu desrespeito (ACHARYA, 2011, p. 100).

Quanto aos efeitos da subsidiariedade da norma, pode-se constatar a sua simultaneidade ao proporcionar a resistência, por parte dos atores locais, às grandes ideias e instituições controladas pelos atores centrais, e invocar normas globais existentes, consideradas universais (ACHARYA, 2011, p. 102). Acharya (2011) desenvolve a definição de norma subsidiária como normas “que redefinem o significado e o alcance das normas globais pré-existentes derivadas da Europa, para refletir condições do Terceiro Mundo” (ACHARYA, 2011, p. 100, tradução nossa). Correlacionando esse conceito com o objeto estudado neste trabalho, pode-se questionar se seria, ou não, a RWP, uma norma subsidiária, ao apresentar questionamentos em relação à R2P.

Esses conceitos representam diferentes comportamentos de Estados em relação às normas internacionais, e existem algumas diferenças entre essas ideias que são relevantes para o entendimento da formulação da dinâmica da circulação

de norma. À medida que a localização é voltada para o interior, e genérica para todos os atores, poderosos ou fracos, sendo os atores locais tomadores de normas (*standard-takers*), e as normas estrangeiras redefinidas e importadas só para uso local; a subsidiariedade é direcionada para o exterior, e específica de atores periféricos, tendo os atores locais como normadores rejeitados, e/ou fabricantes de normas (*standard makers*), e as normas construídas localmente exportadas ou universalizadas como resposta à rejeição das ideias externas (ACHARYA, 2011, p. 97-98). Apesar das diferenças entre as duas dinâmicas, eles não são excludentes, mas sim complementares, e podem ocorrer simultaneamente: “de fato, a criação de uma única norma pode envolver ambos os processos, por meio dos quais uma norma global é redefinida, enquanto uma norma local é infundida em um comum global” (ACHARYA, 2011, p. 99, tradução nossa).

Logo, na dinâmica da circulação de normas verifica-se um processo bidirecional, envolvendo as duas práticas, no qual

[...] as normas globais oferecidas pelos atores morais transnacionais são contestadas e localizadas para se adequarem às prioridades cognitivas dos atores locais (localização), enquanto esse feedback local é repatriado de volta ao contexto global mais amplo, juntamente com outras normas construídas localmente, e ajuda a modificar, e possivelmente defender e fortalecer, a norma global em questão (subsidiariedade). (ACHARYA, 2015, p. 73, tradução nossa).

Portanto, o processo de criação de norma pode englobar os dois mecanismos: a localização e a subsidiariedade, tanto que a concomitância conjuntural desses é identificada na análise de Kenkel e Rosa (2015), no tocante a proposta normativa do Brasil com a RWP.

Retomando o conceito de localização, pode-se afirmar que essa noção permite uma análise sobre a maneira e o porquê das ideias se moverem e gerarem modificações entre culturas e regiões (ACHARYA, 2004, p. 245). Resumindo, a estrutura teórica do Acharya (2004, p. 269) permite explicar como os agentes locais se inserem na dinâmica de difusão normativa ao tomar e modificar normas internacionais conforme suas crenças e práticas normativas pré-constituídas.

Ao considerar o processo de forma bidirecional, e não linear, sob a concepção de circulação, a localização se apresenta como uma maneira usual de difusão normativa progressiva, e a subsidiariedade contribui para o entendimento assente em uma perspectiva de baixo para cima, em relação às complicações e

contestações presentes no processo de criação normativa (ACHARYA, 2004, p. 252; 2011, p. 118). Utilizando ambos os mecanismos para descrever o comportamento dos países da periferia mundial em meio ao contexto normativo internacional, constata-se que essa estrutura de circulação das normas fornece condição para um debate sobre normas novas ou modificadas pelos países da periferia mundial, o qual conjectura-se ser o caso da RwP.

Ademais, essa visão acrescenta a importância do contexto regional e dos discursos na determinação do desenvolvimento das normas, aspecto não observado pelos construtivistas, uma vez que não reflexionam sobre a variação entre as normas globais e regionais, ou sobre a função ideacional das instituições regionais da periferia mundial (ACHARYA, 2011, p. 96). Sendo a ponderação do contexto regional pertinente para o exame em pauta, até porque analisar uma norma global

[...]sem levar em consideração o contexto e a opinião regional na aplicação da norma pode ser contraproducente [tendo em vista que] [...] a política interna e a ideologia regional também são fatores importantes para decidir o nível e a qualidade da aceitação e do cumprimento de uma determinada norma. (ACHARYA, 2015, pp. 68-69, tradução nossa).

Quanto às novas normas, de acordo com Acharya (2004, p. 247), existem algumas forças genéricas que criam a demanda por essas, sendo elas: uma grande crise econômica ou de segurança, como uma guerra ou uma depressão; mudanças sistêmicas como, por exemplo, alterações na distribuição de poder e interesses no sistema internacional; transformações políticas domésticas no tomador de normas; o efeito da demonstração internacional ou regional que tem o potencial de proporcionar empréstimos de normas através de emulação, imitação e contágio.

Essas novas normas podem, ou não, se apresentar como contestativas, mas quando são contestadas, podem transcorrer certas condições causadoras de uma intensificação do quadro contestativo. Wiener (2007, 2007c, p. 58, 2009, p. 182) aponta três condições: a primeira condição relaciona-se com a contingência histórica da interpretação normativa, a qual consiste na dependência da interpretação da norma sobre o contexto; a segunda condição diz respeito à expansão dos limites de uma comunidade de interpretação, fruto da mudança dos processos de governança, o que implica na redução do *feedback* social quanto à interpretação da norma (aplicação fora de contexto); e, por fim, a terceira condição

refere-se a situações de crises em que a interpretação, baseada em instituições sociais, é mais arriscada e difícil de se concretizar. Nesta circunstância, também se identifica a redução do *feedback* social.

A autora detalha os efeitos das condições sobre a estrutura contestativa das normas, segundo suas palavras:

Primeiro, a contingência do significado normativo indica uma mudança das práticas sociais constitutivas, tanto culturais quanto organizacionais, e, portanto, do significado normativo ao longo do tempo. Segundo, a extensão das práticas de governança além das fronteiras políticas e sociais modernas altera o ambiente social, e, conseqüentemente o quadro de referência fornecido pelas instituições sociais. E, terceiro, uma situação de crise aumenta as incitações para a compreensão dos significados baseados em instituições sociais. (WIENER, 2009, p. 182, tradução nossa).

Sendo assim, sob situações de crises, ou seja, em momentos de decisão crucial num contexto de imenso perigo, tal como em períodos de transformações políticas internas e internacionais, identifica-se o surgimento de novas ideias, e conseqüentemente de normas, inclusive contestativas.

Quanto a essas normas contestativas ou contestadas, Florini procura responder certos questionamentos, como, por exemplo: “se houver normas contestadas aplicáveis a uma determinada situação, qual delas será selecionada [...]”?; “Dado que muitas normas são contestadas - ou seja, existem duas ou mais normas competindo para definir o padrão de comportamento em uma determinada área - o que determina qual prevalece?” (FLORINI, 1996, p. 367, tradução nossa). Ela afirma que a resposta a esta questão depende de três fatores: 1) a proeminência relativa de cada uma das normas contestadas, 2) sua relativa compatibilidade ou coerência com outras normas vigentes, e 3) a extensão a que eles se encaixam na existente condição ambiental (FLORINI, 1996, p. 374).

Esses motores são responsáveis pela caracterização do sucesso ou fracasso da difusão da norma. O primeiro elemento, isto é, a proeminência da norma no espaço normativo geralmente acontece sob a promoção de um ator, chamado de “empresário normativo” ou “empreendedor normativo”, que trabalha na evolução de certas normas até que essas alcancem uma posição segura. A atuação deste agente caracteriza também a primeira etapa, o surgimento da norma, conforme o modelo de difusão com base no ciclo de vida normativo mencionado anteriormente.

O segundo aspecto relaciona-se à forma de interação das novas normas com as outras normas já existentes, ou seja, com o “ambiente normativo”. Quando é identificada coerência ou compatibilidade entre as normas é provável o sucesso, uma vez que a norma, estando logicamente relacionada à sua própria finalidade de princípio, se torna mais resistente às mudanças. Esta coerência concebe a legitimidade da norma nova que logo depende essencialmente da antecessora. Porém, a ausência desta compatibilidade pode configurar o fracasso da difusão da norma contestativa.

A terceira razão diz respeito às condições ambientais externas vantajosas, como, por exemplo, a distribuição de poder, a disponibilidade de recursos naturais e humanos. Esta concepção parte do pressuposto de que

Uma nova norma adquire legitimidade dentro da comunidade de regras quando ela própria é resposta comportamental razoável às condições ambientais que os membros da comunidade enfrentam, e quando “se ajusta” coerentemente com outras normas vigentes aceitas pelos membros da comunidade. (FLORINI, 1996, pp. 376-377, tradução nossa).

Devido à notoriedade destas condições para o fracasso ou sucesso da difusão, analisaremos na quinta seção do capítulo quatro, estes fatores como possíveis parâmetros explicativos para a falta de esforço do Brasil em consolidar o conceito da RWP, no âmbito da ONU. Não obstante, concordamos com Florini, que esses aspectos (empreendedorismo, coerência e condições ambientais) não explicam a evolução da norma, apesar de serem condição necessária, mas não suficiente. Em outras palavras, explicam quais normas serão selecionadas, contudo, não como elas se espalharão (FLORINI, 1996, p. 377 e 385), por isso adicionaremos outras variáveis na análise como, por exemplo, aspectos do contexto doméstico.

Acrescentando, essa autora salienta que a reprodução das normas pode ter duas formas: vertical e horizontal. A reprodução vertical caracteriza-se pela transmissão de normas através de novas gerações de líderes num mesmo Estado. A reprodução horizontal⁴⁸ concerne na emulação: os atores passam a imitar certos

⁴⁸ “Há três condições que favorecem a reprodução horizontal: (1) a rotatividade em grande escala dos tomadores de decisão, como nas revoluções; (2) falha clara das normas comportamentais da ‘geração’ anterior, na medida em que o modo prévio de fazer as coisas se torna virtualmente impossível; ou (3) o surgimento de uma nova área de questões na qual as normas vigentes ainda não estão bem estabelecidas e, portanto, há pouco espaço para a reprodução vertical, porque a

comportamentos dos outros, consistindo numa forma rápida de disseminação das normas entre Estados (FLORINI, 1996, p. 378-379). Estes dois arranjos também serão explorados quanto ao objeto deste estudo.

Retomando os efeitos da contestação e empregando os teóricos sobre a contestação de normas, alguns estudiosos sobre mudanças das normas, ao se dedicarem ao estudo de suas dinâmicas e sua interpretação, a nível internacional, defendem que as normas podem sofrer efeitos provocados pela contestação, sendo eles fortalecedores ou enfraquecedores da robustez da norma (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 2). Algumas pesquisas como, por exemplo, o estudo realizado por Krook e True (2010), destacam a existência de processos de contestação e interpretação que redundam no fortalecimento ou enfraquecimento das normas (KROOK e TRUE, 2010). Entretanto, os autores só identificam os tipos de efeitos, mas não abordam quando cada um desses efeitos pode ocorrer.

Alguns pesquisadores da decadência potencial da norma, defendem que a contestação é, em si mesma, um indício de enfraquecimento da norma (MCKEOWN, 2009, p. 11), porém, segundo Wiener (2007, 2010), a contestação possui uma acepção positiva, ao acarretar o entendimento compartilhado do significado das normas. Apesar do alto risco de intensificação da contestação sobre as normas, acredita-se que a contestação, diferentemente de ser considerada como uma força desestabilizadora, pode se configurar como um fortalecimento particularmente sob uma devida estrutura normativa (WIENER, 2007, p. 56; 2008, p. 204-208; 2010, p. 203). Além do mais, de acordo com Acharya, a sua ideia de circulação de normas não implica em enfraquecimento da norma, mas sim em fortalecimento e evolução das perspectivas de aplicação e conformidade (ACHARYA, 2015, p. 76).

Nicole Deitelhoff e Lisbeth Zimmermann (2018) identificaram que existe uma lacuna na literatura normativa sobre contestação quanto à diferenciação entre o impacto fortalecedor e enfraquecedor da contestação na robustez da norma, assim como o motivo e o momento em que isso ocorre, ou seja, com os limites da contestação não tendo sido muito bem tratados. Desta forma, levantam-se algumas questões como, por exemplo, “quanta contestação uma norma pode invocar antes

maioria dos estados não têm muito, em termos de normas existentes relevantes a serem reproduzidas” (FLORINI, 1996, pp. 378-379).

de seus destinatários não considerarem mais uma expectativa normativa compartilhada? Quando a controvérsia começa a enfraquecer a robustez de uma norma? ” (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, pp. 2-6, tradução nossa).

As autoras, na tentativa de esclarecer a natureza dinâmica entre a contestação e a robustez da norma, focam nos tipos de contestação por acreditarem que abordar a robustez não fornece conteúdo para a análise. Logo, elas destacam que existem duas categorias: a contestação referente à aplicação de uma norma, e a contestação em relação à validade da norma, isto é, interpela-se a “justiça das reivindicações que uma norma faz”. Entretanto, cabe ressaltar que ambas salientam que não são, exclusivamente, os tipos de contestação, o único elemento capaz de afetar a robustez. (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 2).

Outros autores já apresentaram diferentes formas de tipificar a contestação. Welsh (2013, p. 382) institui duas classes de contestação: processual e substantiva. A contestação processual relaciona-se com o “como”, isto é, o modo como as decisões são tomadas, e o fórum institucional onde elas se assentam, ao passo que a substantiva se refere ao conteúdo das normas em si. Wiener (2017, p. 5) também distingue duas espécies de contestação: a reativa, associada a uma discordância aberta à norma, e a proativa, relativa ao engajamento crítico com uma norma.

Stimmer, Wisken, et al (2017) também evidenciam dois tipos de contestação: direta e indireta, sendo a direta aparente, enquanto a indireta é oculta até ser revelada na fase da implementação da norma. Keating (2014, p. 6-8) ainda frisa diferentes modos de contestação em vários níveis, como a utilização da contestação como estratégia e como inovação. Segundo ele, a contestação pode ser uma estratégia a fim de demonstrar a compatibilidade do comportamento do ator com a norma em si, ou pode ser uma inovação uma vez que os países pretendem alterar as normas existentes (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 6, tradução nossa).

Uma vez que essas abordagens não esclarecem a relação entre os tipos de contestação e a robustez da norma, Deitelhof e Zimmermann (2018) tentam estruturar uma forma de tipificar a contestação, a fim de concatená-los (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 6). Sob o emprego da estrutura da teoria do direito e da normatividade do discurso, as autoras acreditam que a diferenciação ideal dos discursos de contestação, e seu vínculo com a robustez da norma, seja a distinção quanto à validade e a aplicação das normas. Dado que aqui escemos esta

discriminação, utilizaremos esta tipificação para buscar entender o enquadramento da RWP na estrutura dinâmica normativa internacional.

De acordo com as autoras, os discursos de contestação sobre a validade das normas atingem a essência da norma, ou seja, o pilar da sua obrigação normativa. O cerne do questionamento dessas manifestações reside na expectativa dos atores em relação ao comportamento dos outros, a despeito de um contexto específico. Os atores demandam uma determinação em consenso, sob quais normas o grupo escolhe ser dirigido e pretende sustentar. Nessas contestações, irrompem as seguintes indagações:

[...] (1) As reivindicações da norma são congruentes com nossos padrões morais? Elas são justas? E (2) uma norma diferente deve receber prioridade permanente? Por exemplo, contestação de validade pode ser encontrada em disputas sobre a validade de conceder anistia após conflitos violentos. (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, pp. 5-6, tradução nossa).

Posto isto, questionamentos sobre o núcleo das normas, isto é, as alegações básicas da norma, ou melhor, as expectativas normativas compartilhadas caracterizam a contestação sobre a validade. Quanto ao seu impacto na robustez da norma, infere-se que um enfraquecimento tem mais chance de ocorrer, uma vez que interrogações sobre o cerne da norma podem ocasionar um maior descumprimento que, com o tempo se difunde e se torna inquestionável (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 2), atentando-se que esse núcleo é mutável e construído.

Quanto aos discursos de contestação da aplicação da norma, esses abrangem a compatibilidade da norma à situação em questão, por meio de uma avaliação do nível de congruência entre a norma e as particularidades do momento. O ponto central engloba interrogações sobre as ações requeridas pela norma na circunstância especial, e como será feita a seleção da norma que será aplicada em determinado contexto quando várias normas puderem ser empregadas (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 7).

Sendo assim, quando as indagações não são referentes ao núcleo da norma, mas sim sobre o comportamento exigido das pessoas às quais se aplica a norma em uma situação específica, ou a adequação da aplicação de uma norma num cenário particular, observa-se o tipo de contestação denominada pelas autoras de “contestação aplicacional”. Esta é identificada como uma prática comum, pois que

não é praticável prever todas as situações e contextos potenciais em que uma norma possa ser aplicada no futuro (CHAYES e CHAYES, 1993, p. 188). Ademais, dependendo das circunstâncias específicas, esta contestação envolve uma nova compreensão da aplicação da norma, e do comportamento apropriado exigido aos destinatários (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 2).

As autoras constataam, ao analisar empiricamente, dois casos: a R2P e a proibição da caça comercial à baleia, que as categorias de contestação podem ocorrer simultaneamente e em momentos distintos, e inclusive em graus variados. Outrossim, Antje Wiener (2007, 2009) estabelece uma comparação entre os tipos de normas e o respectivo grau de contestação, além da relação com o escopo moral e ético. De acordo com os três tipos de normas estipulados pela autora, já citados anteriormente (normas fundamentais, princípios organizadores e procedimentos padronizados), quanto mais específica for a norma, por exemplo, uma norma categorizada como procedimento padronizado, menor a probabilidade de esta ser contestada. Em contrapartida, as normas mais genéricas, como as normas fundamentais, são as mais contestadas, e apresentam maior sentido moral e ético (WIENER, 2007, p. 5-6; WIENER, 2009, p. 185). Consequentemente, dependendo da classificação quanto ao tipo de norma, pode-se inferir o grau de contestação em que a norma está submetida.

Retornando à análise das autoras, elas concluem que não há uma causalidade imediata entre a contestação e o enfraquecimento da robustez da norma. A contestação da aplicação pode aumentar ou enfraquecer a robustez da norma. No caso de fortalecimento, verifica-se uma revitalização da validade da norma e especificação do momento, e o modo da aplicação. A ocasião da redução transcorre

[...] quando a contestação da aplicação se torna permanente, ou seja, se - por um longo período - os destinatários da norma não conseguem alcançar consenso renovado ou comprometimento ao significado e à aplicação de uma norma. Neste caso, ou o significado da norma se torna tão confuso que as violações da norma são dificilmente reconhecíveis, ou os atores podem simplesmente mudar para a contestação de validade, se a contestação não produzir resultado (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 8, tradução nossa).

Entretanto, a contestação de validade geralmente afeta negativamente a robustez da norma. Conforme destacam as autoras,

o enfraquecimento da robustez de uma norma, ou mesmo a deterioração da norma, é mais provável quando a contestação de validade se generaliza. Obviamente, a contestação de validade pode ser simplesmente muito isolada, ou ser fortemente rejeitada pela maioria dos destinatários das normas [...], mas podemos assumir que quanto mais a contestação de validade ganhar terreno em um discurso, menor a probabilidade de violações das normas serem criticadas, ou dos destinatários perceberem a norma como uma obrigação normativa compartilhada [...]. Torna-se incerto para os destinatários das normas o que é uma norma, e as violações das normas dificilmente são reconhecíveis (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 8, tradução nossa).

O esforço de Deitelhoff e Zimmermann, em tentar formas de explicar o impacto da contestação na robustez da norma, não contribui para a análise do caso da RWP que nos interessa, pois o nosso intuito não é entender como a RWP afeta a rigidez da norma da R2P, seja fortalecendo-a ou enfraquecendo-a. Mas acreditamos que pesquisas que abordam este aspecto são necessárias para o entendimento holístico da dinâmica normativa ao redor da R2P.

Por outro lado, as categorias de contestação desenvolvidas pelas autoras contribuem para a análise do papel da RWP na política internacional, ou seja, para descobrir como se enquadra esta iniciativa empreendedora normativa brasileira na estrutura dinâmica das normas internacionais. Afirmamos isso pois, apresentadas essas tipificações de contestação, pode-se interrogar partindo da constatação de que a RWP foi uma proposta normativa que se encontra como uma contestação à norma existente da R2P, e em qual desses tipos de contestação a RWP se insere. Ademais, questiona-se a categorização da RWP como norma subsidiária, assim como manifestação da circulação das normas. Consta-se que uma análise dos discursos envolvidos no contexto de criação do conceito é uma adequada metodologia para descobrir onde e como se insere a proposta normativa da RWP, no vasto panorama da evolução das normas de intervenção humanitária, isto é, no meio político e normativo internacional.

Portanto, a partir dos conceitos e perspectivas aqui apresentados, associados à visão dos construtivistas críticos, sob uma análise sistêmica ao nível da estrutura, procurar-se-á examinando o comportamento e o discurso sobre a RWP, e considerando a ONU como ambiente dos debates, responder se a RWP foi um exemplo de contestação ou adaptação, se buscou complementar ou inovar o escopo das normas de intervenção humanitária. No entanto, sem olvidar o aspecto do contexto regional e da particularização do ator como integrante do Sul Global.

3 RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P): origem e implementação

O princípio da R2P surgiu em meio ao debate central entre os defensores da intervenção humanitária, através da elaboração da ICISS, e foi adotado como princípio do DI, em 2005, na Cúpula Mundial da ONU. Seu ponto de inflexão se deu por meio da Resolução do CSNU nº 1973, no ano de 2011, que redundou na intervenção na Líbia. Assim, o princípio da R2P é uma norma internacional que se encontra no âmbito do amplo contexto normativo das intervenções humanitárias. A R2P é mencionada nas Resoluções nº 1970, 1973, 2016 e 2014 e 2040 sobre a Líbia (BELLAMY, 2014), o que justifica a análise deste caso de intervenção como a principal ilustração da utilização do princípio. Além disso, as Resoluções nº1970 e 1973 constituíram um exemplo antológico de como a R2P deve ser aplicada em situação de violência extrema com acelerada evolução (EVANS, 2012, p. 3). Logo, a Resolução nº1973 foi vista como uma ação oportuna e proporcional às necessidades de garantir a proteção de civis contra atrocidades em massa (ROCHA, 2013, p. 14). Sendo assim, apresentaremos a R2P e descreveremos a sua implementação na Líbia, para depois expor o posicionamento dos Estados do BRICS em relação às resoluções, e finalmente, o debate pós-intervenção no âmbito do CSNU.

3.1 Contexto e fontes normativas da R2P

Os acontecimentos históricos de crises humanitárias da década de 1990 tiveram impetuosas repercussões sobre o debate, ao trazerem questionamentos sobre a seletividade da vontade internacional e a legitimidade das intervenções em Estados soberanos (ICISS, 2001, p. 1). A polêmica em torno das intervenções humanitárias, conforme abordado no capítulo anterior, se concentrou entre os defensores da intervenção humanitária e os contrários à ingerência interna (EVANS, 2008, p. 285). Os defensores das intervenções militares humanitárias estabelecem “que a soberania dos Estados está condicionada ao respeito pelo Estado da sua responsabilidade de proteger as populações” (VIEGAS, 2017, p. 34), ou seja, a um dever de proteção. Este argumento tem origem na teoria da guerra justa, e estrutura um discurso no qual a “intervenção humanitária” torna-se causa autorizativa do emprego da força (MIGUEL, 2010, p. 6).

Consoante ao salientado anteriormente, a partir da nova ordem internacional assente no sistema de segurança coletiva e da evolução do DI e dos DH, surgiram a oportunidade e a capacidade de respostas coletivas às questões de proteção humana. Desta forma, a ICISS, organizada pelo governo do Canadá, foi uma reação ao desafio lançado por Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU, à comunidade internacional em 2000 na Assembleia do Milênio das Nações Unidas, ocasião na qual foi levantada a seguinte questão: “Se a intervenção humanitária é, de fato, uma agressão inaceitável à soberania, como nós deveríamos responder [...] a violações brutais e sistemáticas aos direitos humanos [...]?” (ANNAN, 2000, p. 34, tradução nossa). Com isto, reafirma-se o dilema já enfatizado durante a 54ª sessão da AGNU, em setembro de 1999, em relação à inação do CSNU quanto ao caso do Kosovo.

Essa comissão internacional independente foi um painel formado por especialistas internacionais, lançado em 14 de setembro de 2000 (ICISS, 2001, p. 81), que conduziu uma série de consultas a governos, ONGs, organizações intergovernamentais, universidades, representantes da sociedade civil e *think tanks*⁴⁹, a fim de encontrar formas de conciliar as noções de intervenção e de soberania que incitavam tantos debates e polarizações. Como resultado, elaborou-se um relatório intitulado “A Responsabilidade de Proteger”, que foi aprovado por unanimidade por seus doze comissários, em setembro de 2001, mas só foi entregue ao Secretário-Geral da ONU em dezembro⁵⁰. O relatório já estava praticamente concluído quando aconteceram os ataques de 11 de setembro, logo não foi estruturado almejando respostas a ataques terroristas, mas sim a defesa do DH em outro Estado (ICISS, 2001, p. 13).

A comissão foi chefiada por Gareth Evans, presidente do Grupo Internacional de Crise e ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália, e Mohamed Sahnoun, diplomata da Argélia, Conselheiro Especial do Secretário-Geral da ONU, e ex-Representante Especial do Secretário-Geral para a Somália e a região dos Grandes Lagos na África (EVANS, 2008, p. 285; ADAMS, 2013, p. 85), e concentrou-se no tipo de intervenção caracterizado pela ação contra outros Estados ou seus líderes, consensual ou não, com objetivos de proteção humana (ICISS, 2001, p. 8).

⁴⁹ *Think Tank* diz respeito às instituições dedicadas a produzir e difundir conhecimentos e estratégias sobre assuntos políticos, econômicos e científicos.

⁵⁰ Para uma linha do tempo dos principais marcos e fontes normativas da evolução da R2P entre 2001 e 2010, consulte o Apêndice A na página 197.

A ICISS, no relatório chamado “Responsabilidade de Proteger”, apresentou dois princípios-base para o conceito: a “soberania estatal implica responsabilidade, e a responsabilidade primária para a proteção do seu povo é do próprio Estado” (ICISS, 2001, p. XI, tradução nossa), uma vez que a autoridade nacional tem a melhor disposição para evitar, entender e lidar com problemas relacionados à proteção do seu povo. Porém, em situações “[...] onde uma população sofre danos graves, como resultado de uma guerra interna, insurgência, repressão ou a falência do Estado, e o Estado em questão é incapaz de deter esses danos ou evitá-los, o princípio da não-intervenção gera a responsabilidade internacional de proteger”⁵¹ (ICISS, 2001, p. XI, tradução nossa).

A noção de soberania é fundamentada em uma responsabilidade dupla: externamente – no que diz respeito à soberania dos outros Estados, que tem como base o princípio da igualdade soberana dos Estados, fundamentado no item 1 do Artigo 2º da Carta da ONU, bem como o princípio da não intervenção em assuntos internos, fundamentado no item 7 do Artigo 2º da Carta – e internamente, – em relação ao atendimento à dignidade e aos direitos fundamentais da própria população (ICISS, 2001, p. 8). Esta conceptualização não tem o intuito de desafiar a noção tradicional de soberania, mas torná-la capaz de abranger os objetivos de proporcionar a liberdade e desenvolvimento das pessoas, ou seja, de concentrar-se nas necessidades humanas (ICISS, 2001, p. 13) de modo semelhante à segurança humana. Desta forma, considera-se um reflexo do novo enfoque dado à segurança humana no contexto da nova agenda de segurança, já que ambos se baseiam na proteção do indivíduo contra ameaças. Ademais, os marcos da consolidação da universalização dos DH colaboram para a transição de uma cultura de violência para uma de paz, ou melhor, de uma soberania impune para uma soberania responsável (ICISS, 2001, p. 14).

Nesse sentido, o ICISS modificou o estigma coercitivo associado à ideia de “intervenção humanitária” ao estabelecer que o foco deste conceito não está na noção do “direito” de intervenção, e sim na responsabilidade de todos os Estados

⁵¹ É importante evidenciar que o conceito da R2P foi concebido pela primeira vez por Francis Deng, e desenvolvido depois pela ICISS (POWERS, LINDBLAD, *et al.*, 2015, p. 4, tradução nossa).

de “proteger” os indivíduos (EVANS, 2008, p. 285; ICISS, 2001, p. 11), isto é, no dever moral (ANNAN, 2000, p. 34)⁵². Além do mais, segundo Acharya,

O papel da ICISS no desenvolvimento da R2P não foi apenas "reformular" e, assim, "suavizar" a ideia de intervenção humanitária do "direito de intervir" à "responsabilidade de proteger", porque essa se tornou controversa demais para os países em desenvolvimento. A contribuição mais importante da comissão pode ter sido reunir várias linhas anteriores da norma em um todo coerente (ACHARYA, 2015, p. 61, tradução nossa).

De acordo com o autor, a R2P tem em sua origem diversas fontes e contextos, dentre os quais pode-se destacar: o relatório da ICISS, a ideia de intervenção humanitária, a concepção de soberania responsável delineada num contexto africano, os debates sobre os DH e a tradição da guerra justa (ACHARYA, 2015, p. 76). Ademais, ao alterar a terminologia, a ICISS propõe uma mudança de perspectiva em torno do debate entre intervenção e soberania, deslocando o foco que estava nas prerrogativas dos interventores, e passando-o àqueles que recebem o apoio, ou seja, a comunidade ameaçada (EVANS, 2008, p. 285).

Outro aspecto que merece destaque é o fato de o uso do termo “intervenção humanitária” de certa forma criar um ambiente favorável ao uso da força, enquanto a nova expressão proposta pela ICISS institui a discordância em relação à intervenção como uma atitude anti-humanitária.

A R2P envolve ação preventiva efetiva e tempestiva a quatro restritos crimes e violações — genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, §138) —, porém com a utilização de todos os instrumentos à disposição do sistema ONU, dos parceiros regionais, sub-regionais e da sociedade civil e dos próprios Estados-membros. Sendo assim, a R2P é caracterizada por Ban Ki-moon (2008) como uma concepção estreita, no entanto, profunda, já que envolve muito mais que o mero recurso à força militar na forma de intervenção humanitária (EVANS, 2008, p. 291). Ainda que se considere que essa mudança de terminologia contribui para o alcance da ação eficaz, ela não

⁵² “A intervenção humanitária é uma questão delicada, cheia de dificuldades políticas, e não suscetível a respostas fáceis. Mas certamente nenhum princípio jurídico - nem mesmo a soberania - pode jamais proteger crimes contra a humanidade. Quando tais crimes ocorrem e as tentativas pacíficas de detê-los são esgotadas, o Conselho de Segurança tem o dever moral de agir em nome da comunidade internacional. O fato de não podermos proteger as pessoas em todos os lugares não é motivo para não fazer nada quando podemos. A intervenção armada deve sempre permanecer como a opção de último recurso, mas, diante do assassinato em massa, é uma opção que não pode ser abandonada” (ANNAN, 2000, p. 34, tradução nossa).

altera contudo alguns aspectos substantivos acerca das questões morais, legais, políticas e operacionais – necessidade, autoridade, vontade e capacidade, respectivamente –, as quais são debatidas pela comissão (ICISS, 2001, p. 12). Logo, a R2P não é somente um novo código para intervenção humanitária, mas sim um conceito mais positivo e afirmativo da soberania como responsabilidade (BAN KI-MOON, 2008).

A R2P é um conceito que busca unir essa divisão criada pelo debate entre a intervenção e a soberania, e criar um novo consenso internacional político sobre estes tópicos. Além do mais, conforme destacado por Ban Ki-Moon no seu discurso durante o evento denominado “Soberania Responsável: Cooperação Internacional para um mundo diferente”, em Berlim⁵³:

Igualmente incorreta é a suposição de que a Responsabilidade de Proteger está em contradição com a soberania. Devidamente compreendida, a RtoP é um aliado da soberania, não um adversário. Estados fortes protegem seu povo, enquanto os mais fracos são relutantes ou incapazes de o fazer. Proteção foi um dos objetivos principais da formação dos Estados e do sistema westfaliano. Ajudando os Estados a cumprir uma das suas responsabilidades principais, a RtoP visa reforçar a soberania, e não a enfraquecer. (BAN KI-MOON, 2008, tradução nossa).

O relatório da ICISS ainda fundamenta uma continuidade de responsabilidades divididas em 3 elementos: 1) a responsabilidade de prevenir, abordando desta forma as causas profundas e diretas dos conflitos armados; 2) a responsabilidade de reagir, respondendo às situações de significativa necessidade humana, inclusive com ação militar em casos extremos; e 3) a responsabilidade de reconstruir, fornecendo apoio para recuperar os danos causados pela intervenção e evitar a recorrência (ICISS, 2001, p. XI). Assim, a ideia acrescenta um vínculo conceitual, normativo e operacional com a assistência, intervenção e a reconstrução, o que não havia na perspectiva tradicional de “intervenção humanitária” (ICISS, 2001, p. 17) e que, por sua vez, é reflexo da evolução do DI e ainda demonstra que “a substância da R2P é a provisão de proteção e assistência de suporte à vida para populações em risco” (WEBER, 2009, p. 587, tradução nossa).

⁵³ Discurso disponível em: <http://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm>. Acesso em: 07 de dez. 2018.

A prevenção é destacada como a prioridade dentre as dimensões da R2P, no sentido de que se deve optar por todos os meios preventivos e menos coercitivos — como por exemplo, incentivos econômicos, ofertas de mediação política, sanções e processos internacionais — antes de utilizar a intervenção militar, privilegiando assim a busca de meios de ação não violenta. Desta maneira, a operação militar para proteção humana seria excepcional, logo deveria ser justificada pela identificação de graves danos a seres humanos, ou perigo iminente de grande perda de vidas, com intenção genocida ou não, ou ainda de limpeza étnica (ICISS, 2001, p. XII). Utilizando a convicção de que

[...] o dever do R2P de prevenir visa 'reduzir e, com o tempo, eliminar a necessidade de intervenção', porque não ocorrerá perda de vidas em larga escala. Assim, o dever de prevenir é 'tornar absolutamente desnecessário empregar medidas diretamente coercivas contra o estado em questão'. (WEBER, 2009, p. 587, tradução nossa).

O R2P deveria, também, seguir alguns princípios de precaução como: 1) a intenção, que se deve limitar a deter ou evitar o sofrimento humano; 2) a opção da intervenção militar como último recurso para o alcance do objetivo central; 3) o uso de meios proporcionais, a fim de proteger os seres humanos; e 4) uma razoável chance de sucesso na operação para que as consequências da ação sejam superiores às consequências da inércia (ICISS, 2001, p. XII). Desta forma, o R2P atenta para a ponderação entre os custos e os resultados da ação e da não-ação.

Por fim, a questão da competência, quanto à autorização da intervenção militar, também é destacada pela ICISS. O uso da força exige uma definição da autoridade legal, responsável pela decisão de deflagrar a guerra e determinação do emprego dos meios. De acordo com o Artigo 39 da Carta da ONU, o CSNU é o órgão de responsabilidade máxima na manutenção da paz e da segurança internacional. Logo, este tem competência para autorizar intervenções militares, além do compromisso em responder prontamente a qualquer pedido de autoridade para intervir, aspecto enfatizado pelo relatório.

Entretanto, a sua composição por dez membros não-permanentes e cinco membros permanentes que possuem o direito a veto, sendo eles: Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China, caracteriza uma aristocracia internacional pelo poder de veto e reproduz a hierarquização do sistema internacional, e ainda cria uma rigidez e possibilidade de distorções nas ações e decisões deste. Por isso,

o relatório recomenda que os cinco membros permanentes do CSNU evitem o uso do poder de veto para bloquear a autorização de resoluções a favor da proteção humana, orientação reforçada pela ONU e advertida pelo Secretário-Geral Ban Ki-moon no seu relatório “Implementação da Responsabilidade de Proteger” emitido em 2009.

O CSNU, como órgão político, “profere decisões naturalmente políticas, valendo-se da lógica da conveniência e da oportunidade, próprias da política em geral” (FERREIRA, 2012, p. 253). Há diversos autores que criticam a designação do CSNU como autoridade decisória quanto à implementação do uso da força, ao afirmarem que este é ineficaz (WEBER, 2009, p. 582). Salienta-se ainda críticas à seletividade, já que em relação às decisões sobre as intervenções humanitárias, com base no princípio da R2P, o CSNU aprovou a intervenção na Líbia, mas não na Síria. Logo, percebe-se que este órgão age de maneira seletiva, mesmo diante de graves violações aos DH. A seletividade da decisão, no CSNU, demonstra como o órgão responsável pela autorização das intervenções é habitualmente instrumentalizado politicamente, em virtude dos interesses dos P5⁵⁴. Segundo Erfan Norooz (2015, p. 39, tradução nossa), “Os P5 mostraram que recorrem a R2P numa base de caso a caso, e que seus próprios interesses nacionais são superiores aos maiores crimes de natureza *erga omnes*”⁵⁵.

Porquanto o relatório destaca opções alternativas em caso do CSNU, rejeitar ou não conseguir chegar a um consenso, entre elas: a possibilidade da AGNU de agir de acordo com o processo de “Unindo-se para a paz” – situação na qual a assembleia pode decidir sobre questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacional, cuja responsabilidade primária é atribuída ao CSNU, segundo o Artigo 24 da Carta da ONU, mas que pode passar para a AGNU quando o Conselho não exercer a sua responsabilidade por causa da falta de unanimidade entre seus cinco membros permanentes (BAN KI-MOON, 2009, p. 27).

Entretanto, cabe ressaltar que as resoluções da AGNU não têm, juridicamente, caráter vinculante (com base nos Artigos 10 e 14 da Carta da ONU que se referem a essas como recomendações). Outra alternativa é a ação de

⁵⁴ Os membros permanentes do CSNU (China, França, Rússia, Reino Unido e os Estados Unidos) são também conhecidos como os P5.

⁵⁵*Erga omnes* é uma expressão usada quando a aplicação de certa lei tem amplitude universal. No texto, ao mencionar os crimes de natureza *erga omnes* refere-se aos casos abrangidos pela R2P.

organizações regionais ou sub-regionais, conforme o Capítulo VIII⁵⁶ da Carta da ONU, e sob a autorização subsequente do CSNU (ICISS, 2001, p. XIII), reflexo da tendência à cooperação multilateral na nova ordem internacional.

Portanto, após enfatizar os principais aspectos do relatório elaborado pela ICISS, é possível identificar que a estruturação dos princípios, para a intervenção, basilares do conceito da R2P, fundamentaram-se nos princípios *jus ad bellum* da teoria da guerra justa⁵⁷, sendo os seis critérios para intervenção militar detalhados pelo ICISS: 1) autoridade competente, 2) justa causa, 3) intenção correta, 4) uso da força como último recurso, 5) meios proporcionais e 6) a probabilidade de sucesso (ACHARYA, 2015, p. 63). Estes princípios serão comparados com os elementos da RWP no próximo capítulo.

Em 2004, no relatório “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, emitido por Kofi Annan, foi possível identificar o reconhecimento da ideia proposta pelo ICISS de que a questão não está no direito de intervir, mas sim na Responsabilidade de Proteger (ONU, 2004, p. 65). Esse painel teve como objetivos: 1) avaliar as ameaças à paz e à segurança internacional, 2) examinar as políticas e as ações da ONU para encarar essas ameaças, 3) propor formas de fortalecer a instituição para proporcionar segurança coletiva, e 4) recomendar algumas reformas internas na ONU (ONU, 2004, p. VII). Depois de analisar as diversas ameaças⁵⁸ e identificar a sua interligação e impossibilidade de enfrentamento de forma isolada pelo Estado, o relatório recomenda a consideração de estratégias coletivas, através de instituições coletivas como a ONU, além da construção de um senso de responsabilidade coletiva para enfrentar tais ameaças (ONU, 2004, p. 1). Sendo assim, o relatório enfatiza que, para se alcançar uma eficiente segurança coletiva, é necessário, primeiramente, o reconhecimento mútuo das ameaças entre os países, ou seja, entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e,

⁵⁶ Capítulo VIII - Acordos Regionais.

⁵⁷ Sendo eles: 1) autoridade própria, 2) causa justa, 3) intenção certa, 4) último recurso, 5) chance de sucesso e 6) proporcionalidade.

⁵⁸ O respectivo relatório analisou ameaças como pobreza, doenças infectocontagiosas, degradação ambiental, guerra e violências internas ao Estado, como guerras civis e genocídio; a propagação e o possível uso de armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; o terrorismo; e o crime organizado transnacional, ameaças estas que, em seu conjunto, ampliam o conceito de segurança internacional.

posteriormente, um consenso de que “nós todos partilhamos a responsabilidade pela segurança uns dos outros” (ONU, 2004, p. 2, tradução nossa).

O relatório estabelece ainda que, para a manutenção da paz e da segurança mundial é basilar a existência de um consenso global quanto ao uso da força, isto é, quanto à questão sobre quando é legal e legítima a utilização da força armada. Em relação à questão da legalidade, o documento destaca as duas exceções à proibição do uso da força (item 4 do Artigo 2º da Carta da ONU), e apresenta três situações quanto à aplicabilidade do que é expresso na Carta da ONU.

Primeiramente, a situação de legítima defesa e a utilização desta possibilidade como resposta antecipada a ameaças não iminentes, porém verdadeiras, assim como ameaças terroristas (ONU, 2004, p. 62). Em segundo lugar, eventos sob o Capítulo VII⁵⁹, nos quais um Estado oferece ameaça para outras populações fora do seu país. E terceiro, situações também sob o Capítulo VII, quando a ameaça é interna e contra a população do próprio Estado, cenário que merece destaque, pois envolve a R2P no tocante à sua própria população. Contudo, existe uma imensa divergência que será exposta na segunda seção do capítulo quatro, entre os Estados-membros a respeito da resposta adequada, no sentido legal a esta terceira situação, em vista do princípio da não intervenção em assuntos internos dos Estados.

O atual documento anuncia que o genocídio, de acordo com a Convenção para Prevenção e Sanção do Crime de Genocídio de 1948, é um crime sob o DI, e os Estados se comprometem a prevenir e a reprimir tal crime. Neste sentido, o genocídio constitui uma ameaça à segurança internacional, e verifica-se um consenso quanto ao reconhecimento deste entre os países. Logo, não se pode utilizar o argumento do princípio da não intervenção para proteger atos de genocídio e outras violações dos DH (ONU, 2004, p. 65).

Neste mesmo relatório, em sua parte 3, o respectivo painel aceita a ideia da “Responsabilidade de Proteger” lançada pelo ICISS, ao afirmar que:

Nós apoiamos a norma emergente de que há uma responsabilidade coletiva internacional de proteger, exercida pelo Conselho de Segurança, autorizando a intervenção militar como último recurso, em caso de genocídio e outras mortes em grande escala, limpeza étnica ou graves violações do direito internacional humanitário, onde os governos

⁵⁹ Capítulo VII - Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão.

soberanos se manifestaram impotentes ou pouco dispostos a quaisquer impedimentos (ONU, 2004, p. 66, tradução nossa).

Ao analisar a questão da legitimidade do uso da força, o relatório recomenda a consideração de cinco critérios de legitimidade, sendo eles: 1) a gravidade da ameaça que corresponde à justa causa estabelecida pela ICISS; 2) a finalidade; 3) o último recurso; 4) meios proporcionais; e 5) o equilíbrio das consequências. Os quatro últimos critérios equiparam-se aos quatro princípios de precaução, apresentados pela ICISS (ONU, 2004, p. 67). Sendo assim, o relatório reforça os princípios desenvolvidos pela ICISS, preserva a continuidade de responsabilidades envolvendo os três elementos (prevenção, resposta à violência e reconstrução), e ainda concorda com a autoridade de competência do CSNU, não buscando alternativas a este, mas sim tentando aperfeiçoar a efetividade e a segurança do exercício deste (ONU, 2004, p. 66). Este relatório, de certa forma foi criado a fim de apresentar recomendações a serem tomadas como compromissos na Cúpula do ano seguinte pelos líderes mundiais, sugerindo que os Estados deveriam aderir individualmente a essas orientações.

Em 2005, na Cúpula Mundial da ONU, os Estados concordaram, por unanimidade, com esse desenvolvimento conceitual, e adotaram o conceito de “Responsabilidade de Proteger”, relacionado à responsabilidade primária dos Estados em proteger seus cidadãos contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, § 138). Porém, essa responsabilidade que envolve a prevenção, também é atribuída à comunidade internacional que, por mérito da ONU, deve ajudar os Estados a desenvolvê-la e a adotar ações de acordo com o Capítulo VI e o Artigo 52 do Capítulo VIII da Carta, ou seja, atuar através de meios pacíficos (BAN KI-MOON, 2009, p. 22). Além disso, os Estados afirmam que estão dispostos a tomar ações coletivas através do CSNU, levando em consideração o DI e os princípios da Carta, incluindo o Capítulo VII, e isto significa o emprego de Forças Armadas. Todavia, destacam-se duas condições para essa ação coletiva: primeiramente, ela deve ocorrer quando os meios pacíficos forem inadequados e, segundo, no momento em que o Estado não tiver capacidade de cumprir tal responsabilidade ou, intencionalmente, não cumpra deliberadamente a sua incumbência de proteger a sua população.

A Cúpula Mundial enfatiza a disposição dos Estados para ajudar na construção da capacidade e na assistência à proteção dessas populações (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, § 139). Pode-se dizer, deste modo, que a convergência em torno da R2P representa o reconhecimento mundial da necessidade da proteção da segurança humana.

O contexto normativo sobre as questões humanitárias de intervenção sofreu uma mudança, principalmente quanto aos entendimentos normativos sobre quais seres humanos devem ser protegidos militarmente, e a concepção da forma de implementação de como essa proteção deveria ocorrer (FINNEMORE, 1996, p. 2). Essa mudança no contexto social se refletiu na consolidação da norma da R2P e no comportamento dos Estados, ao ser possível identificar o consenso quanto ao interesse em proteger não-cristãos, não-europeus e a sua efetivação de forma multilateral sob estratégias coletivas, através da ONU (FINNEMORE, 1996). Neste sentido, reforça-se a relevância do contexto social e normativo, e a sua mutabilidade, de acordo com a construção de consensos, isto é, conhecimentos compartilhados quanto às questões de intervenção humanitária sob uma análise construtivista.

Portanto, o documento final da Cúpula Mundial de 2005, uma das maiores reuniões de chefe de Estados e governos da história, contando com a presença de mais de 150 países (BAN KI-MOON, 2009, p. 5; STUENKEL, 2014, p. 10), estabeleceu o consenso quanto à R2P, nos parágrafos 138, 139 e 140, conforme destacado em seguida:

§138. Cada Estado tem a responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo o seu incitamento, através de meios adequados e necessários. Nós aceitamos essa responsabilidade e agiremos de acordo com isso. A comunidade internacional deve, conforme apropriado, incentivar e ajudar os Estados a exercer esta responsabilidade e apoiar as Nações Unidas na criação de uma capacidade de alerta.

§139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos adequados, em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger as populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos preparados para a ação coletiva, de forma oportuna e decisiva, através do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o Capítulo VII, numa análise de caso a caso e em cooperação

com as organizações regionais relevantes, conforme conveniente, quando os meios pacíficos forem inadequados e as autoridades nacionais evidentemente falharem em proteger as suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Salientamos a necessidade de a Assembleia Geral dar continuidade a consideração da responsabilidade de proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações, levando em conta os princípios da Carta e do Direito Internacional. Temos também a intenção de nos comprometer, conforme necessário e apropriado, para ajudar os Estados a construir a capacidade para proteger as suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e para ajudar aqueles que estão sob estresse antes de crises e conflitos acontecerem.

§ 140. Nós apoiamos totalmente a missão do Assessor Especial do Secretário-Geral sobre a prevenção do genocídio. (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, p. 31 e 32, tradução nossa).

Numa análise desse documento final de 2005 é possível identificar que alguns elementos enfatizados pelo ICISS são omitidos, como, por exemplo, os princípios de precaução quanto às intervenções militares, que não foram adotados formalmente pelos Estados na Cúpula Mundial, embora o documento ressalte a necessidade da AGNU em dar continuidade às considerações sobre o conceito. Apesar desta lacuna, o documento excluiu a possibilidade de ações unilaterais em situações de atrocidades em massa, reforçando assim a tendência à cooperação multilateral caracterizada pela nova ordem internacional.

Em 2006, o CSNU aprovou a Resolução nº1674, referente à proteção de civis em conflitos armados, e esta foi a primeira referência do Conselho ao princípio da R2P, reafirmando o que foi estabelecido em 2005 (BELLAMY, 2012, p. 12). Do mesmo modo, a Resolução nº1706, que autorizou a operação de paz em Darfur, também fez alusão aos parágrafos 138 e 139 do documento final da Cúpula Mundial de 2005 (EVANS, 2008, p. 286; GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 770; STUENKEL, 2014, p. 10). Em 15 de julho de 2008, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, fez um discurso em Berlim, no evento “Soberania Responsável: Cooperação Internacional para um mundo mudado”, buscando esclarecer o que é o conceito da R2P, os desafios no avanço da norma e seu compromisso pessoal em transformar o conceito em política.

Seguindo essa mesma perspectiva, Ban Ki-moon, no seu relatório “Implementando a Responsabilidade de Proteger” de 2009, estruturou a R2P em

três pilares não sequenciais: o primeiro pilar consiste na responsabilidade dos Estados pela proteção da sua própria população; o segundo pilar fundamenta-se na responsabilidade da comunidade internacional em ajudar os Estados a cumprirem tal responsabilidade; e o terceiro pilar reside na responsabilidade dos Estados-membros de tomarem uma ação coletiva quando o Estado falhar na proteção da sua população. Desta maneira, os Estados se tornam responsáveis pela segurança e vida dos cidadãos, e ainda se outorga que outros Estados devam assegurar o direito de uma população viver, mesmo que esta não seja a sua. Esse pilar tem base no parágrafo 139 do documento de 2005, e reforça a ideia de que sem medidas coletivas não é possível implementar eficientemente a R2P (BAN KI-MOON, 2009, p. 25).

O ano de 2009 é considerado marcante quanto ao princípio da R2P, por duas razões: primeiro, esse relatório do Secretário-Geral caracteriza-se como o primeiro documento da ONU que trata especificamente deste princípio; segundo, ocorre a adoção da primeira resolução sobre esse princípio pela AGNU (A/RES/63/308), em 14 de setembro, reconhecendo o aludido relatório e a continuação do debate em torno da R2P, conforme recomendado no documento final da Cúpula Mundial de 2005.

Já em 2010, no relatório “Alerta precoce, Avaliação e Responsabilidade de Proteger”, o Secretário-Geral apresentou questões práticas, citadas no anexo do relatório de 2009, quanto à criação de um sistema de alerta precoce e avaliação de possíveis casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, tal como tinha estabelecido também o documento final da Cúpula Mundial de 2005. Outrossim, esse arquivo destaca três lacunas institucionais como obstáculos da eficiência da implementação do sistema de alerta precoce: 1) a insuficiência no compartilhamento de informações e análises entre as agências coordenadas para a prevenção; 2) a não utilização de “lentes” de identificação das quatro violações da R2P pelos mecanismos de recolha e análise de informações; e 3) a necessidade de instrumentos de avaliação contínua das condições, de forma precisa e imparcial, bem como das capacidades que assegurassem eficiência no sistema, com a intenção de se alcançar uma resposta antecipada e flexível às possibilidades de violação (BAN KI-MOON, 2010, p. 4).

O parágrafo 140 do documento final da Cúpula Mundial da ONU reforçava o apoio à missão do Assessor Especial do Secretário-Geral sobre a Prevenção de Genocídio, cargo criado pela Resolução nº1366 de 2001, com o intuito de alertar sobre situações nas quais houvesse risco de genocídio, assim como defender e mobilizar o CSNU, por intermédio do Secretário-Geral (BAN KI-MOON, 2010, p. 2; ONU, 2007, p. 1; UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, [2020a]⁶⁰). O primeiro ocupante do posto foi Juan Méndez (2004-2007), nomeado em 2004 por Kofi Annan. Em 2007, o Dr. Francis Deng (2007-2012) foi nomeado para o cargo por Ban Ki-moon e, atualmente, a função é ocupada por Adama Dieng⁶¹.

Além disto, em 2008 foi criado um cargo para Assessor Especial do Secretário-Geral sobre Responsabilidade de Proteger, com a tarefa de desenvolver conceitualmente, politicamente, institucionalmente e operacionalmente o princípio, e ajudar a AGNU a continuar a reflexão sobre a R2P (ONU, 2007, p. 1). O primeiro ocupante da posição foi Edward Luck (2008-2012), seguido do Jennifer Welsh (2013-2015) e Ivan Šimonović (2016-2018), e, atualmente, encontra-se na incumbência de Karen Smith⁶² (ONU).

Em síntese, desde a proposta inicial da ideia da R2P pelo ICISS, em 2001, somente quatro anos foram necessários para que o R2P se tornasse um princípio internacional, criando-se uma potencial nova regra de costume do DI, aprovado por unanimidade por mais de 150 países no âmbito da ONU (EVANS, 2008, p. 286). Neste sentido, a R2P se consolidou como princípio do DI Contemporâneo, no qual

⁶⁰ UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Mandate, [2020a]. Disponível em: <http://www.un.org/en/genocideprevention/office-mandate.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.

⁶¹ “Adama Dieng, jurista senegalês, foi nomeado Assessor Especial do Secretário-Geral sobre a Prevenção de Genocídio em 1 de setembro de 2012. Antes de sua nomeação, ele atuava desde 2001 como secretário-geral adjunto do Tribunal Penal Internacional para Ruanda” (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, [2020b]).

⁶² “Karen Smith foi nomeada Assessora Especial do Secretário-Geral sobre Responsabilidade de Proteger em 7 de janeiro de 2019. Atualmente é professora de Relações Internacionais no instituto de história da *Leiden University*, na Holanda, e pesquisadora honorária da Universidade de Cidade do Cabo, África do Sul, Smith tem como foco de pesquisa as contribuições não ocidentais à teoria das relações internacionais, bem como as potências regionais e emergentes, a política externa da África do Sul e a mudança da ordem global” (UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, [2020b], tradução nossa).

os interesses dos indivíduos são institucionalizados, estabelecendo-se a responsabilização pelas violações massivas aos DH.

Sendo assim, pode-se considerar que este princípio é fruto da evolução do DI Tradicional para o Direito da Humanidade, uma vez que destaca o papel do consenso geral, ou seja, da comunidade internacional, em detrimento da vontade dos Estados quanto à elaboração de normas jurídicas do DI direcionadas não somente aos interesses comuns dos Estados, mas também das pessoas. A R2P atingiu o seu auge quando foi usada como base para decisões do CSNU em 2011, na Resolução nº 1973, para condenar o governo líbio por permitir graves violações dos DH e ataques equivalentes a crimes contra a humanidade e, assim, autorizar uma intervenção coercitiva na Líbia.

3.2 Implementação da norma: R2P na Líbia

A operação militar na Líbia, durante o que se convencionou chamar “Primavera Árabe”⁶³, foi a primeira intervenção coercitiva justificada sob a luz do princípio da R2P (PARIS, 2014, p. 569), e o principal exemplo, porque marcou a primeira vez que o CSNU autorizou o uso da força militar para fins de proteção de pessoas sem o consentimento do país em que se estava intervindo (BELLAMY e WILLIAMS, 2011, p. 825), sob a alegação de que ocorriam ataques caracterizados como crimes contra a humanidade.

A Líbia é um país situado no norte da África, formado por três regiões: Cirenaica, Tripolitânia e Fezzan, sendo que as duas primeiras foram dominadas pelo Império Otomano em 1517 e 1551, respectivamente. Na primeira metade do século XX, a partir do ano de 1911, a Líbia foi ocupada pela Itália até 1943, em vista do declínio do Império Otomano. Durante a 2ª Guerra Mundial, muitas batalhas

⁶³ Esse termo é controverso e reconsiderado a partir de uma perspectiva crítica, com base em pesquisas etnográficas que afirmam que “Primavera Árabe” é uma frase vazia, sem substância difundida pelo Ocidente, mas que não retrata e nem representa o que realmente foi o movimento. A visão de um “florescimento democrático”, de um “tempo de renovação” que esse termo delineia não reflete o que era a demanda revolucionária, uma vez que os líderes, organizadores e participantes das revoluções não usavam esse termo, mas sim “*thawra*” cujo significado é “revolução” em árabe, e ainda associavam a palavra “*karama*”, que significa dignidade em árabe. Desta forma, Mytha Alhassen, após entrevistas e observações etnográficas, identificou que a revolução tinha fundamento na luta por reconhecimento do direito à dignidade humana. Portanto, o uso desse termo demonstra como interpretamos o que ocorre na região árabe através da nossa perspectiva, e não a partir da visão deles (ALHASSEN, 2012).

ocorreram no território líbio, entretanto, com o fim da guerra e a consequente expulsão da Alemanha e da Itália do norte da África, houve a criação de uma administração militar britânica em Tripolitânia, e francesa em Fezzan, dividindo o território líbio (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 773).

A AGNU, em 21 de novembro de 1949, através da Resolução nº 289, estabeleceu que a “Líbia, incluindo a Cirenaica, a Tripolitânia e o Fezzan, constituiria um Estado independente e soberano” (ONU, 1949, p. A.1, tradução nossa), de preferência até 1º de janeiro de 1952. Mas já em 1951, instituiu-se o Reino Unido da Líbia, uma monarquia constitucional com características federalistas, proporcionando às províncias grande liberdade, sem que houvesse uma real preocupação quanto à unificação política e ideológica no processo de independência. Sendo assim, o Reino Unido da Líbia configurou-se como Estado criado pela ONU (ADAMS, 2012b, p. 7).

No ano de 1959, quando se descobriram jazidas de petróleo no país, ocorreram mudanças econômicas, políticas e sociais, levando o país a conquistar a independência econômica, embora continuasse submetido à instabilidade política. Apesar do aumento da renda per capita da população em geral, e um crescimento econômico de 20% por ano (ADAMS, 2012b, p. 7), o padrão de vida da maioria não melhorou, o que justificou a organização, em 1969, de jovens militares nacionalistas, pan-arabistas, liderados pelo coronel Muammar Abu Minyar al-Gaddafi, para dar fim ao regime monárquico do Rei Idris I e estabelecer uma república, o que ficou intitulado como “Revolução Líbia” (VANDEWALLE, 2012, p. 15; ADAMS, 2012b, p. 7).

O governo do Gaddafi inicialmente apresentava uma política nacionalista, mas na década de 1970 passou a defender, através do Livro Verde, uma alternativa ao capitalismo e ao marxismo, propondo uma estrutura política de participação popular em que se extinguiriam os partidos políticos e se criavam comitês regionais do povo, e o Comitê Geral do Povo, a fim de estabelecer um sistema de autogoverno popular socialista (ADAMS, 2012b, p. 7). Todavia, conforme Gaddafi foi consolidando o seu poder, ocorreram algumas mudanças que tornaram o seu governo autocrático, levando à perda de apoio dos insatisfeitos com a monarquia, e que sustentavam o seu governo inicialmente (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 775).

A instabilidade política interna se refletia também na política externa e na relação com os países do ocidente, levando ao crescente isolamento da Líbia, principalmente a partir das Resoluções nº 731⁶⁴, 748⁶⁵ e 883⁶⁶ do CSNU. Essas resoluções estabeleciam sanções à Líbia, por esta ter apoiado os atentados terroristas ao voo 103 da Pan American, empresa norte-americana, em Lockerbie na Escócia, em 21 de dezembro de 1988, e ao voo 772 da UTA, empresa francesa, no Níger, em 19 de setembro de 1989 (VANDEWALLE, 2012, p. 22-23).

Devido ao apoio do governo do Gaddafi a vários grupos terroristas e organizações revolucionárias extremistas, as relações com os países ocidentais foram se deteriorando, principalmente a relação com os Estados Unidos, uma vez que este impôs sanções econômicas unilaterais à Líbia, como o embargo às importações de petróleo líbio em 1982, além da acusação norte-americana de que a Líbia patrocinava e estimulava o terrorismo internacional. Em 1986, os Estados Unidos impuseram um bloqueio econômico total à Líbia, e atacaram as cidades de Trípoli e Benghazi. Além disso, neste mesmo ano, os países do G7 se comprometeram a lutar contra o terrorismo, e destacaram a Líbia como o seu principal autor (VANDEWALLE, 2012, p. 22). Essas sanções causaram reflexos na economia do país, já que ele era muito dependente das exportações de petróleo. Um exemplo desses reflexos foi a queda da receita, de US\$ 21 bilhões de dólares por ano para US\$ 5,4 bilhões, entre 1982 e 1986 (VANDEWALLE, 2012, p. 114-116).

⁶⁴A Resolução nº 731, de 21 de janeiro de 1992, pedia a colaboração da Líbia quanto ao estabelecimento de responsabilidade em relação aos atos terroristas, já que as investigações apontaram como responsáveis dois oficiais do governo líbio (ONU, 1992a; VANDEWALLE, 2012, p. 23): um deles era o agente de inteligência Abdelbaset al-Megrahi, condenado em 31 de janeiro de 2001 pelo caso do voo 103 da Pan American (ALJAZEERA, 2011a; VANDEWALLE, 2012, p. 24).

⁶⁵A Resolução nº 748, de 31 de março de 1992, exigia que o “governo da Líbia se comprometesse definitivamente a cessar todas as formas de ação terrorista e toda a assistência a grupos terroristas, através de ações concretas, que demonstrassem sua renúncia ao terrorismo” (ONU, 1992b, p. 52, tradução nossa). Além de proibir a participação de qualquer cidadão líbio nas atividades aéreas, assim como pousos e decolagens internacionais de aeronaves cuja origem ou destino fosse a Líbia, a resolução recomendava a redução das representações e missões diplomáticas no Estado, e ainda estabelecia um embargo de armas (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 775).

⁶⁶A Resolução nº 883, de 11 de novembro de 1993, em vista da relutância da Líbia em colaborar quanto às decisões das resoluções anteriores, estipulou o congelamento dos ativos financeiros da Líbia em bancos estrangeiros, bem como a proibição de importação de peças e equipamentos de reposição para a indústria de petróleo e para a manutenção dos aviões (VANDEWALLE, 2012, p. 23; ONU, 1993).

Em 27 de agosto de 1998 o CSNU, através da Resolução nº1192, em seu parágrafo §8º, garantiu suspender as sanções econômicas estabelecidas pelas resoluções anteriores, se a Líbia entregasse ao Tribunal os dois suspeitos do atentado em Lockerbie (ONU, 1998, p. 2). Porém, só em 5 de abril de 1999, quando o Gaddafi aceitou cooperar para a investigação internacional, ao comprometer-se sobre a entrega dos dois suspeitos para posterior julgamento na Holanda, as sanções começaram a deixar de ter efeito (VANDEWALLE, 2012, p. 24). O isolamento perdurou até o início da primeira década do século XXI, quando os países ocidentais perceberam a importância de manter relações comerciais com a Líbia, uma vez que o isolamento poderia gerar mais problemas, como por exemplo o aparecimento de células terroristas e imigrações ilegais, além da dificuldade de acesso ao petróleo devido aos problemas estruturais do país, a dificuldade de centralização das províncias e a propensão à eclosão de conflitos na região (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 776).

O embargo unilateral americano somente foi extinto em 2004, após Gaddafi aceitar a eliminação das armas de destruição em massa, levando ao restabelecimento das relações diplomáticas em junho de 2004 (VANDEWALLE, 2012, p. 26). Além disso, em 2003, a Líbia fez uma oferta de indenização às famílias vítimas do atentado de Lockerbie, a fim de acabar de uma vez com as sanções, chegando ao montante de US\$ 2,7 bilhões (VANDEWALLE, 2012, p. 25). Afinal, Gaddafi renunciou às armas de destruição em massa e reconheceu, com indenizações, a responsabilidade por vários atos terroristas. Sendo assim, em 12 de setembro de 2003, o CSNU, por meio da Resolução nº1506, suspendeu oficialmente as sanções impostas pelas Resoluções nº748 e nº883, ao levar em consideração as posições assumidas pela Líbia e o compromisso assumido pelo país de cooperar com o combate ao terrorismo e renunciar à sua prática e apoio (ONU, 2003, p. 1).

Resumindo, a história da Líbia é caracterizada por ocupações, invasões, domínios de povos completamente diferentes, o que proporcionou um processo de choque cultural e gerou questões discriminatórias entre as minorias étnicas no país.⁶⁷ Embora a conjuntura econômica da Líbia tenha evoluído ao longo da primeira

⁶⁷De acordo com a organização denominada Sociedade em Defesa dos Povos Ameaçados, há uma enorme discriminação em relação às minorias do sudeste da Líbia.

década do novo milênio, e apresentado, em 2010, perspectivas otimistas em vista do êxito na gestão da política macroeconômica e os projetos de reformas econômicas com medidas para liberalizar a economia (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 776)⁶⁸, o mesmo não se pode dizer em relação à sua situação política. A austeridade fiscal e outras políticas econômicas implementadas pelo governo de Muammar Abu Minyar al-Gaddafi não trouxeram benefícios à população. Além disso, o representante do governo, Muammar Gaddafi, mostrava-se enfraquecido, com uma legitimidade interna cada vez mais desgastada (ADAMS, 2012b, p. 8).

A denominada ocidentalmente “Primavera Árabe”, caracterizada pelas revoluções nos países árabes de 2011, teve início na Tunísia, em 17 de dezembro de 2010⁶⁹. O clima de descontentamento, que mobilizou a população da Tunísia a protestar contra o governo autoritário de Zine El Abidine Ben Ali, no poder há mais de 20 anos, se espalhou pelos países do norte da África e do Oriente Médio, gerando uma onda de revoltas que foram caracterizadas, na maior parte dos casos, pela mudança no regime de governo (CARPIO, 2014, p. 83; ADAMS, 2012b, p. 5). A “Primavera Árabe” não foi um evento com princípio na contemporaneidade, mas reflexo de uma construção histórica de séculos de dominação da população na região por diversos impérios.

Os governos, nesses Estados árabes, eram monarquias ou “regimes de sultanatos”, com características ditadoras, tornando a região uma das menos democráticas do mundo, embora fossem dotadas de uma “estabilidade autoritária” gerada pelo forte controle do Estado sobre a economia, e pela militarização das sociedades (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 771). Porém, a conjuntura de crise econômica e financeira internacional, somada às ameaças políticas, econômicas e sociais estabelecidas como reflexo dos anos de Guerra Fria (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 771; ROCHA, 2013, p. 15), geraram

⁶⁸“Além disso, os aumentos no preço dos alimentos não afetaram o país, assim como a crise de crédito de 2007” (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 776).

⁶⁹A revolta na Tunísia teve como estopim o suicídio do jovem Mohamed Bouazizi, que incendiou o próprio corpo, na cidade de Sidi Bouzid, após o confisco, pela polícia do seu carrinho de frutas e legumes, por falta de licença (ANGRIST, 2011; GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 771).

uma mudança política regional sísmica (ADAMS, 2012b, p. 5) que atingiu diversos países⁷⁰.

De modo geral, identifica-se que a motivação da insatisfação popular estava relacionada a problemas estruturais de longa data do mundo árabe, associados a fatores conjunturais peculiares de cada situação. As reclamações socioeconômicas⁷¹ estavam indissolúvelmente conectadas e, por sua vez, impulsionaram as demandas políticas⁷²; além do mais, essas revoltas tinham como foco as políticas internas, de tal modo que, segundo Katerina Dalacoura (2012, p. 79), essas revoltas podem ser caracterizadas como patrióticas e introvertidas, no sentido de serem focadas na política nacional interna (DALACOURA, 2012, p. 79). Apesar dos eventos serem interligados e terem sofrido um efeito dominó (ROCHA, 2013, p. 15), existem variantes nos seus processos como causas, contextos e resultados diferentes em cada um deles.

A revolta popular na Líbia também foi fruto da mistura explosiva de problemas socioeconômicos e ressentimentos políticos, porém alguns fatores tornam-na um caso especial. A Líbia, assim como a Arábia Saudita, possui grande riqueza de petróleo, todavia a premissa de que existe uma relação entre o petróleo e a estabilidade, com base na observação de que países possuidores desses grandes fluxos de recursos tiveram revoltas de menor impacto devido aos subsídios fornecidos pelo governo, não se realiza no seu caso. Diferentemente da Arábia Saudita, o povo líbio não reivindicava somente problemas econômicos, mas sim reformas democráticas e o fim do regime do Gaddafi. Ademais, segundo Gladys Lechini de Álvarez e Noemí S. Rabbia (2013, p. 161), a causa da insatisfação

⁷⁰ No Egito, onde em apenas três semanas houve a queda do governo Hosni Mubarak, regime ditatorial com mais de 30 anos (ADAMS, 2012b, p. 5); na Argélia, onde a liberalização econômica iniciada em 1988 não tinha produzido uma melhora no padrão de vida da maioria da população; no Marrocos, onde o regime mantido pelo Rei Mohammed VI também não demonstrava uma preocupação com o estado de bem-estar social da população; na Jordânia, dominada pelo Rei Abdullah II, e cuja população da mesma forma reivindicava reformas econômicas; na Arábia Saudita, embora em menor nível de contestação, se comparada aos demais casos (CARPIO, 2014, p. 84-87). Pode-se destacar, ainda, o Bahrain, o Iêmen e a Síria.

⁷¹ Entre as principais reclamações pode-se destacar: o desemprego elevado, a falta de oportunidades, a corrupção vertiginosa, o déficit de capacitação, as desigualdades internas regionais e sociais, a maior deterioração das condições econômicas por causa da crise global de 2008, a elevação do preço dos alimentos (DALACOURA, 2012, p. 67).

⁷² Entre os principais motivadores da insatisfação popular identificou-se a repressão desproporcional às manifestações de oposição ao governo e a luta por liberdades em geral (CARPIO, 2014, p. 84).

popular era, predominantemente, de origem política⁷³, contudo se somavam também questões étnicas e referentes à formação social do país em clãs.

Numa visão mais crítica, de acordo com Maytha Alhassen,

o que é revolucionário sobre as revoluções que varrem o Oriente Médio e o norte da África não é o chamado para derrubar ditadores, nem mesmo a inspiração que o mundo árabe desempenhou na encenação global de queixas da ganância governamental, desde medidas europeias contra a austeridade, protesto contra o movimento Occupy, iniciado nos Estados Unidos. O que foi revolucionário é o chamado para estabelecer uma nova maneira de visualizar o tratamento humano, através de uma demanda por dignidade. (ALHASSEN, 2012, tradução nossa).

A indignação na Líbia⁷⁴ se iniciou quatro dias após a renúncia de Mubarak, ditador do Egito, em 15 de fevereiro de 2011 (ADAMS, 2012b, p. 5), quando pessoas foram para as ruas pacificamente, reivindicar a libertação de um advogado de DH, Tarbel, que era representante da causa das famílias de vítimas de um ataque feito pelo governo líbio a uma prisão nos anos de 1990, onde morreram em torno de 1.200 prisioneiros (CUNHA, M. *et al.*, 2012, p. 183; ONU, 2011h; HUMAN RIGHTS WATCH, 2011b). Essas manifestações foram violentamente reprimidas pelas forças armadas.

Os protestos começaram em Benghazi, pela libertação do advogado Tarbel, mas se estenderam pelos dias seguintes a outras cidades num efeito dominó⁷⁵. Gaddafi, ao ter conhecimento da convocação dos protestos, mandou prender preventivamente os organizadores (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 776). Mas apesar das tentativas de Gaddafi em desmobilizar a população, os protestos ocorreram, e o governo novamente reprimiu-os com força militar⁷⁶. O

⁷³De acordo com o relato do Lynn Pascoe, Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Políticos das Nações Unidas, a população estava reivindicando, de forma pacífica, por democracia, progresso, liberdade e pelos seus direitos, ou seja, exigindo mudanças políticas e transparência (ONU, 2011h, p. 4).

⁷⁴ Para uma linha do tempo com os principais eventos envolvendo a intervenção militar na Líbia, consulte o Apêndice B na página 198.

⁷⁵No dia 17 de fevereiro foram convocadas grandes manifestações em pelo menos quatro cidades, caracterizando o chamado “Dia de Fúria” (ADAMS, 2012b, p. 5).

⁷⁶ No dia 18 de fevereiro, segundo dados da ONG de DH, *Human Rights Watch*, milhares de manifestantes se reuniram nas cidades de Benghazi, Baida, Ajdabiya, Zawiyah e Derna e, baseado em informações fornecidas por telefone pelos funcionários de hospitais e testemunhas, inferiu-se que 84 pessoas foram mortas pelo governo desde do dia 15 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011b). Porém, conforme as palavras do diplomata líbio Ahmad Jibreel, quanto “mais o Gaddafi mata as pessoas, mais as pessoas vão para as ruas” (ALJAZEERA, 2011a, tradução nossa).

recurso à força não era necessário, o governo poderia ter utilizado outra forma de reposta aos levantes populares. Segundo Yezid Sayigh (2016), analisando de forma geral as revoluções árabes desse período, “a violência tornou-se um modo primário para a condução da política, substituindo a cooptação como o meio de controle preferido, mas a um custo muito maior, tanto financeira quanto socialmente” o que explica, em parte, a atual crise árabe⁷⁷.

Dias após o início da revolta, Gaddafi, através de um discurso televisionado pelos meios oficiais de comunicação, ameaçou de morte toda a população insurgente⁷⁸. Após esse discurso, deu-se início a uma guerra civil, na qual o governo começou a efetuar bombardeios aéreos contra a população⁷⁹. Em reação aos atos repressivos, grupos rivais, desde a colonização, se uniram em torno de um inimigo comum, formando milícias voluntárias no leste do país, com o objetivo de derrubar o governo (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 776; ADAMS, 2012b, p. 5). Entretanto, a sociedade civil não tinha instituições fortes e significativas de forma a criar uma identidade em contraposição ao regime (CARPIO, 2014, p. 91).

Gaddafi se aproveitou da falta de coesão da sociedade para estruturar o seu poder nas divisões e patrocínios aos clãs (CARPIO, 2014, p. 91), o que, por sua vez, fez o conflito durar mais tempo, se comparado com outras revoltas da Primavera Árabe. Os protestos levaram a uma divisão entre as cidades do país: enquanto na parte oeste as cidades continuavam controladas pelo regime do

⁷⁷ De acordo com Yezid Sayigh, “[...] os regimes dominantes investiram pesadamente em setores repressivos e inchados de segurança, a fim de manter o poder e, ao mesmo tempo, orçar menos para proteção social, infraestrutura e outras prioridades” (SAYIGH, 2016, tradução nossa).

⁷⁸ No discurso, ele convidou todos os aliados do governo “a saírem de suas casas e ataquem todos os opositores do regime” (ADAMS, 2012b, p. 5, tradução nossa), a fim de “limpar o país” (CUNHA, M. *et al.*, 2012, p. 183). Ele jurou, ainda, caçar os rebeldes “palmo a palmo, quarto por quarto, casa por casa, beco por beco” (ALJAZEERA, 2011^a, tradução nossa). Além disto, proferiu as seguintes declarações: “Vou queimar a Líbia; eu vou distribuir armas para as tribos. A Líbia ficará vermelha de sangue” (ONU, 2011h, tradução nossa). Essa linguagem recordava as palavras que foram proferidas antes do genocídio em Ruanda (ROCHA, 2013, p. 17; ADAMS, 2012b, p. 5; CARPIO, 2014, p. 95).

⁷⁹ Houve relatos e testemunhos de ataques armados e bombardeios aéreos contra civis, assassinatos, execuções extrajudiciais, tortura de manifestantes, desaparecimentos, prisões arbitrárias e outras privações severas de liberdade física que violam o DI e os DH (CUNHA, STERNBERG, *et al.*, 2012, p. 184; ONU, 2011g, p. 2). De acordo com a rede Al Jazeera, no dia 21 de fevereiro dois caças da força aérea da Líbia desertaram por não conseguirem cumprir as ordens para atacar civis que protestavam em Benghazi, e pousaram na ilha de Malta, onde seus respectivos pilotos pediram asilo político (ALJAZEERA, 2011a). Entretanto, não se tem muita precisão em relação aos dados e às informações devido a confusões e boatos, bem como à desinformação (ROCHA, 2013, p. 17) e à censura gerada pelo bloqueio no acesso à internet no país, a partir do dia 19 de fevereiro, com o intuito de dificultar a comunicação entre os rebeldes (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011a).

Gaddafi, na parte leste as cidades eram conquistadas pelos rebeldes (CUNHA, M. *et al.*, 2012, p. 183).⁸⁰ Isso foi, de certa forma, reflexo da dificuldade histórica do país no tocante à unificação das diferentes províncias e etnias, e da não unificação política e ideológica desde a independência.

Em 22 de fevereiro de 2011, a comunidade internacional, numa reunião de emergência do CSNU, percebeu que Gaddafi, com o intuito de manter-se no poder, estava inclinado a usar a violência extrema para conter a revolta (CARPIO, 2014, p. 92; ROCHA, 2013, p. 17). Algumas autoridades e OI se manifestaram⁸¹, dentre as quais destaca-se a declaração conjunta dos Assessores Especiais do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a Prevenção do Genocídio e sobre a Responsabilidade de Proteger, que estipulam:

Se a natureza e escala relatadas de tais ataques forem confirmadas, eles bem podem constituir crimes contra a humanidade, para os quais as autoridades nacionais devem ser responsabilizadas. Lembramos as autoridades nacionais na Líbia, assim como em outros países que enfrentam protestos populares em grande escala, que os chefes de Estado e de governo na Cúpula Mundial de 2005 comprometeram-se a proteger as populações, prevenindo o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica, e crimes contra a humanidade, bem como sua incitação (ONU, 2011a, p. 3, tradução nossa).

A partir desses relatos e outras alegações de crimes cometidos por Gaddafi, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC), através da Resolução S-15/1 de 25 de fevereiro de 2011, condenou e solicitou o fim das graves violações aos DH e ao DI, cometidas pelo governo líbio⁸². Neste mesmo dia, numa

⁸⁰Gaddafi atacava as cidades do leste do país aonde se concentravam a maioria dos rebeldes (CARPIO, 2014, p. 91).

⁸¹Essas autoridades e OI condenavam e apelavam pelo fim imediato da violência e das brutais violações do DH e do DI, como mostram as declarações do Alto Comissariado das Nações Unidas para o DH em 22 de fevereiro, pedindo investigação internacional sobre a violência e justiça para as vítimas; do Secretário-Geral das Nações Unidas e do Conselho da Liga Árabe no mesmo dia; da União Africana (UA) e do Conselho de Relações Exteriores da União Europeia no dia 21 de fevereiro; e do Secretário-Geral da Organização da Conferência Islâmica (OCI) no dia 20 de fevereiro (ONU, 2011h, p. 3).

⁸² Além disso, solicitou a libertação imediata de todos as pessoas presas arbitrariamente, o fim do bloqueio ao acesso à internet iniciado em 19 de fevereiro (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011a), e às telecomunicações, e ainda convidou a população e o governo para um diálogo “aberto, inclusivo significativo e nacional, visando mudanças sistêmicas para a promoção e proteção dos direitos humanos” (ONU, 2011h, p. 4, tradução nossa), lembrando ao Estado da Líbia a sua condição de membro do Conselho, e dessa forma a sua responsabilidade com os direitos humanos (ONU, 2011h, p. 4). Entretanto, essa mesma resolução recomendou à AGNU a suspensão da Líbia como membro do UNHRC (ONU, 2011a, p. 3).

segunda reunião do CSNU, em torno do infortúnio à paz e à segurança na África, o representante da Líbia na ONU, Abel Shalgham, chegou a solicitar uma intervenção internacional, em vista da ameaça real e iminente de uma atrocidade em massa no país⁸³ (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 776; CARPIO, 2014, p. 92). Sendo assim, no dia seguinte, 26 de fevereiro de 2011, o CSNU adotou a Resolução nº 1970, com o intuito de oferecer uma resposta aos atos violentos proporcionados contra a população.

A atuação da comunidade internacional, sob a forma de ação coletiva interessada em proteger as populações, se deu através da Resolução nº1970 que estabeleceu sanções à Líbia, como o embargo de armas, proibindo o fornecimento de armamento direto e indireto, e o fornecimento de pessoal mercenário armado, com exceção daqueles equipamentos militares e vestuários destinados a fins humanitários ou de proteção, reservados ao pessoal da ONU, de acordo com os parágrafos 9º a 13. Os parágrafos 17 e 18 determinaram o congelamento dos ativos financeiros e marcaram a intenção de, posteriormente, disponibilizá-los à população (ONU, 2011f). No parágrafo 4º decidiu-se encaminhar a situação ao julgamento do TPI, configurando a primeira vez que o CSNU remeteu uma situação de violação dos DH ao tribunal (ONU, 2011f; GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 776; ROCHA, 2013, p.18).

Vale destacar que na Resolução nº1970, o princípio da R2P foi explicitamente utilizado, tendo como objetivo apelar para a responsabilidade do governo líbio com a proteção de seus nacionais, o que, segundo Rocha (2013, p. 14), caracterizou um momento diplomático inovador. Não obstante todas essas sanções econômicas, com o propósito de persuadir Gaddafi a parar de matar os seus nacionais, o ditador líbio continuou a utilizar a violência contra a população, o que qualificou, de certa forma, a abdicação de sua responsabilidade primária de proteger o povo, contemplada pela noção de que o Estado deve proteger a totalidade da população, e não somente os aliados e apoiadores do governo, além de ter propiciado, desta maneira, a responsabilidade internacional de proteger a população da Líbia (CUNHA, M. *et al.*, 2012, p. 184).

⁸³De acordo com o seu discurso, narrado na ata da sessão S/PV.6490: “a Líbia foi estabelecida por uma resolução das Nações Unidas. Por favor, Nações Unidas, salvem a Líbia. Não ao derramamento de sangue. Não à matança de inocentes. Queremos uma resolução rápida, decisiva e corajosa” (ONU, 2011a, p. 5, tradução nossa).

Em 17 de março de 2011, exatamente um mês após o “Dia da Fúria”, e devido à iminência de um massacre em larga escala à população, o CSNU adotou a Resolução nº 1973. O respectivo documento estabeleceu uma zona de exclusão aérea na Líbia a qualquer aeronave que não se destinasse à assistência humanitária, e a ataques para a proteção da população vulnerável, e convidava os Estados-membros a tomarem todas as medidas necessárias à proteção da mesma (CUNHA, M. *et al.*, 2012, p. 184), exceto a ocupação por tropas estrangeiras terrestres de qualquer parte do território líbio.

A votação da Resolução nº1973 no CSNU não foi por unanimidade, como a Resolução nº1970; foram contabilizados dez votos favoráveis dos seguintes Estados-membros: Bósnia-Herzegovina, Colômbia, França, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos, e cinco abstenções: China e Rússia, que são membros permanentes, Índia, Alemanha e Brasil, que são membros temporários, e nenhum voto contrário (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 777; ADAMS, 2012b, p. 7; CARPIO, 2014, p. 94; ROCHA, 2013, p. 18). Cabe ainda ressaltar que a deliberação em questão foi escrita pelos Estados Unidos, Reino Unido, França e Líbano (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 777), e esta não especificou, no seu texto, quem comandaria as operações militares, como também não especificou a autoridade responsável pelo monitoramento do cumprimento desta (CARPIO, 2014, p. 96).

A Resolução nº1973 foi executada a partir do dia 19 de março de 2011, ou melhor, dois dias após a decisão do conselho, com os primeiros ataques aéreos sob a operação denominada “*Odyssey Dawn*” comandada pelos Estados Unidos, com ajuda do Reino Unido, França e Canadá. Em 31 de março, as operações passaram para a liderança da OTAN⁸⁴. Esta operação militar da OTAN tinha, como principal objetivo, proteger os civis da ameaça de ataque das forças militares do Gaddafi, e fixar uma zona de exclusão aérea, além do embargo de armas (CARPIO, 2014, p. 94).

⁸⁴ Essa operação foi denominada “*Unified Protector*” (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 777; NATO, 2011a), e apesar de ser liderada pela França, Reino Unido e Estados Unidos (LINHARES, 2011), contou com a participação de 16 países, segundo dados da OTAN, sendo eles: Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Grécia, Itália, Jordânia, Países Baixos, Noruega, Qatar, Espanha, Suécia, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido e Estados Unidos (NATO, 2011b).

Em 21 de junho de 2011 houve um ataque aéreo que atingiu a cidade de Trípoli, ocasionando a morte de civis, o que causou controvérsias na comunidade internacional quanto à implementação dos propósitos da missão (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 777). Entretanto, a OTAN alegou que o incidente ocorreu devido às falhas técnicas ou erros de direcionamentos (ADAMS, 2012b, p. 10). Porém, segundo a investigação da Comissão de Inquérito Internacional do UNHRC, 60 civis foram mortos acidentalmente em pelo menos cinco ataques falhos da organização (ADAMS, 2012b, p. 10). Em 27 de junho o TPI, perante as ações brutais do governo, expediu um mandado de prisão para Muammar Gaddafi, seu filho Saif Al-Islam Gaddafi e seu cunhado, Abdallah Al-Senussi, diretor do serviço secreto, por crimes contra a humanidade (ALJAZEERA, 2011b; LINHARES, 2011; ADAMS, 2012b, p. 11; CARPIO, 2014, p. 93).

Em 16 de setembro de 2011 o CSNU, na Resolução nº2009: 1) estabeleceu a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL); 2) suspendeu o congelamento de ativos da *Libyan National Oil Corporation* (LNOC) e *Zueitina Oil Company*; 3) determinou a proibição de vôos; 4) manteve o embargo de armas da Resolução nº1970. A deliberação ainda incentivou o Conselho Nacional de Transição (CNT): 1) a proteger a população da Líbia, 2) a restaurar os serviços governamentais, 3) a invocar a reconciliação nacional e a justiça, e 4) garantir a segurança dos cidadãos estrangeiros na Líbia (ONU, 2011i, §4 e §5).

Em 21 de setembro de 2011 a OTAN resolveu expandir a missão por até 90 dias, a partir de 28 de setembro de 2011 (NATO, 2011b). Em 2 de outubro de 2011 o CSNU adotou a Resolução nº2016, encerrando a operação da OTAN às 23:59h do dia 31 de outubro de 2011, no horário local da Líbia (NATO, 2011a). Em 20 de outubro de 2011 Gaddafi foi morto brutalmente. Em 24 de outubro, após 8 meses de guerra, os representantes do CNT declararam o fim do conflito. No dia seguinte, encerrou-se a zona de exclusão aérea.

Apesar da guerra na Líbia ter extinguido dezenas de milhares de vidas (DALACOURA, 2012) — segundo a ONU, morreram 15 mil pessoas até o fim de junho, 650 mil líbios se tornaram refugiados e 243 mil deslocados (LINHARES, 2011) —, a operação sob comando da OTAN foi considerada bem-sucedida pelos países envolvidos diretamente na missão, sob alegação de que se evitou um massacre da população.

Diante desses fatos, de acordo com Aline Gonçalves e Monique Sochaczewski (2015), a intervenção militar na Líbia, efetuada pela operação *United Protector*, assim como a sua aprovação, por meio das Resoluções nº1970 e 1973, expressa a relação construída entre a Líbia e o Ocidente, considerando os antecedentes históricos destacados anteriormente. Segundo as palavras das autoras,

A manutenção do caráter imperialista das relações do Ocidente com a região é perceptível, na proposta de uma intervenção militar com propósitos humanitários em um país com um governo manifestamente hostil em sua política externa, instituições nacionais precárias, parcamente povoado e ocupante de 1800 quilômetros da costa mediterrânea (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 777).

Nessa perspectiva, identifica-se que as relações imperialistas do Ocidente com a Líbia se manifestam no uso da R2P, considerando esse período da evolução normativa das intervenções humanitárias para outros fins, que não são somente razões humanitárias. Já que é possível perceber outras motivações econômicas para a intervenção da OTAN, como enfatizado por Sensini (2011, *apud* PUREZA, 2012, p. 2): a exploração das grandes reservas petrolíferas e de gás natural da Líbia, e as estratégias de concorrência entre grupos empresariais⁸⁵; a disputa pelo controle dos fundos soberanos líbios pelos bancos franceses, britânicos e americanos⁸⁶; a anulação do projeto de constituição de um Estado pan-africano com uma moeda única autônoma. Esses fatores econômicos influenciaram o posicionamento dos Estados-membros em relação à intervenção na Líbia, especialmente na votação da Resolução nº1973 que será abordada em seguida.

Já que iremos ressaltar o posicionamento dos países do BRICS, é relevante destacar que a Rússia tinha empresas presentes na Líbia antes da intervenção, como por exemplo a *Gazprom* e a *Tatneft*, com grandes investimentos no setor de exploração de gás e de petróleo e *Russian Railways* (RZD), com um contrato no valor de U\$ 3 bilhões, firmado durante o governo do Gaddafi para a construção de um trem de alta velocidade entre as cidades de Sirte e Benghazi (BBC, 2011). A China também tinha empresas presentes na Líbia; segundo dados do site da BBC

⁸⁵ Concorrência entre grupos italianos (ENI), alemães (*Wintershall*) e russos (*Gazprom*) contra grupos franceses, britânicos e norte-americanos (SENSINI, 2011 *apud* PUREZA, 2012, p. 12).

⁸⁶ Os fundos soberanos construídos com excedentes de exportação, administrados pela *Libyan Investment Authority* (LIA), estão estimados em U\$ 50 bilhões (CARPIO, 2014, p. 101).

eram pelo menos 26 empresas, totalizando cerca de U\$ 20 bilhões em negócios (BBC, 2011). Portanto, pode-se afirmar que esses contratos e investimentos de certa forma influenciaram o posicionamento da Rússia e da China em relação à Resolução nº1973. Neste sentido, será exposta a posição dos Estados do BRICS em relação à R2P, especialmente dos que se abstiveram na votação da resolução.

3.3 Posicionamento do BRICS em relação às resoluções do CSNU

Quanto aos posicionamentos dos Estados-membros em relação às Resoluções nº1970 e nº1973 na ONU, cabe ressaltar que todos os membros do BRICS estavam presentes no CSNU durante o ano de 2011, e que nenhum país-membro votou contra a Resolução nº1973, devido às evidências da eminência de um massacre de civis por Gaddafi (BANERJEE, 2012, p. 99); porém houve cinco abstenções que merecem destaque, por isso explicitam-se, na sequência, as principais considerações de cada país (China, Rússia, Índia, África do Sul, Brasil) apontados durante o debate no CSNU⁸⁷.

A China, bem como todos os países que votaram a favor da Resolução nº1970, estava preocupada com a deterioração da situação e todas as violações dos DH e do DIH na Líbia, mas acreditava que, para evitar mais mortes, era necessário restaurar a estabilidade e a ordem o mais rápido possível, através de meios pacíficos, além de garantir a segurança e os interesses dos cidadãos estrangeiros no país (ONU, 2011b, p. 4). Especificamente sobre a Resolução nº1973, o país identificou que algumas partes desta apresentavam certas incompatibilidades com os princípios defendidos pela China, o que levou à abstenção na votação.

Semelhantemente, a Rússia, no seu discurso pós votação, proferido pelo Mr. Vitaly Ivanovich Churkin, representante da Rússia na ONU, enfatizou que a solução para a situação na Líbia era possível apenas através de meios políticos, argumentando que uma intervenção poderia piorar o cenário (ONU, 2011b, p. 4). Além do mais, o país alegou que a Resolução nº1973 não foi feita de acordo com a prática padrão do CSNU, e que certas questões enfatizadas durante a elaboração

⁸⁷ Não abordaremos o posicionamento da Alemanha em respeito ao recorte da pesquisa: análise da interação dos países da periferia mundial na dinâmica normativa internacional.

não foram levadas em consideração, por exemplo: “[...] como iria ser imposta a zona proibida, quais seriam as regras e quais seriam os limites sobre o uso da força no terreno” (ONU, 2011c, p. 8, tradução nossa). Reinvidicação semelhante também foi destacada pela China.

A Índia se absteve em virtude da sua convicção de que o uso da força em intervenções é totalmente inaceitável, e não deve ser invocado num mandato do CSNU, pois a comunidade internacional deve somente agir sob o Capítulo VI da Carta da ONU, ou seja, sem o uso da força (HUMAN RIGHTS CENTER, 2007, p. 61).⁸⁸ Além disso, o representante da Índia no CSNU, Manjeev Singh Puri, destacou que, apesar do país estar preocupado com a situação na Líbia e convocar as autoridades líbias a paralisarem os confrontos e a proteger a população civil, não se tinha informação suficiente e válida sobre o real contexto da Líbia e o modo de operação da resolução. Ele ainda enfatizou a importância do “[...] pleno respeito pela soberania, unidade e integridade territorial da Líbia” (ONU, 2011c, p. 6, tradução nossa). Além disso, acreditava que as medidas financeiras propostas poderiam prejudicar o povo líbio (ONU, 2011c, p. 6), e em função disso, o representante disse que a “[...] clareza na resolução sobre quaisquer repercussões dessas medidas seria muito importante” (ONU, 2011c, p. 6, tradução nossa).

A África do Sul, diferentemente dos outros membros do BRICS, votou a favor da Resolução nº1973, por confiar que “as medidas previstas na presente resolução irão contribuir para o objetivo a longo prazo, de trazer a paz e a estabilidade a esta nação fraternal” (ONU, 2011b, p. 3, tradução nossa). Consoante o discurso de Baso Sangqu, representante da África do Sul no CSNU, a votação foi justificada nos seguintes termos:

Por uma questão de princípio, apoiamos a resolução, com as ressalvas necessárias para preservar a soberania e a integridade territorial da Líbia e rejeitar qualquer ocupação estrangeira ou intervenção militar unilateral, sob o pretexto de proteger os civis. É nossa esperança que esta resolução seja implementada no pleno respeito ao seu texto e espírito. Isto é consistente com a decisão do Conselho de Paz e Segurança da União Africana em respeitar a unidade e a integridade territorial da Líbia e sua rejeição de qualquer intervenção militar estrangeira, qualquer que seja sua forma. (ONU, 2011c, p. 10, tradução nossa).

⁸⁸ Mesmo argumento foi utilizado quando a Índia tentou bloquear a adoção da R2P na Cúpula Mundial de 2005 (HUMAN RIGHTS CENTER, 2007, p. 61), mas ela já não era mais fundamentalmente contra a intervenção, já que não vetou a Resolução nº1973.

O Brasil também concordou com as medidas da Resolução nº1970, com a disposição de procurar uma solução para a crise através do diálogo e da reconciliação. Entretanto, o Brasil fez uma ressalva em relação ao parágrafo 6 da Resolução nº1970, o qual descartava, da jurisdição do TPI, os que não fossem nacionais da Líbia, ou cujo Estado não fosse parte do Estatuto de Roma (ONU, 2011b, p. 7). Esta questão é relevante, pois que a Líbia não faz parte do Estatuto de Roma, e esses termos favoreceram, de certa forma, a impunidade, visto que as tropas dos Estados Unidos não se responsabilizaram sobre qualquer crime previsto no Estatuto de Roma (CARPIO, 2014, p. 93). Isto já reflete a preocupação do Brasil com a responsabilização dos interventores que será expressa na redação da RWP.

Porém na votação da Resolução nº1973, o país também se absteve, o que não quer dizer que o país apoiava ou negligenciava as atrocidades cometidas pelo Gaddafi. A dissensão é que o Brasil não concordou com o parágrafo quatro da Resolução nº1973⁸⁹, por acreditar que o uso da força não seria a medida ideal para pôr fim à violência e proteger os civis, pelo contrário, esta poderia até mesmo causar o efeito inverso e aumentar os confrontos, e causar mais danos aos civis (ONU, 2011c, p. 6). Além disso, o Brasil mais uma vez destacou que considerava a diplomacia e o diálogo como a melhor forma de garantir uma solução sustentável para a situação, além da necessidade de se intensificar os esforços sobre as reformas políticas, com a finalidade de restabelecer a ordem (ONU, 2011c, p. 6).

Portanto, a partir dos relatos dos países do BRICS que se abstiveram, é possível identificar que, de modo geral, estes apoiaram parcialmente a resolução no entendimento de que era necessária uma ação internacional drástica (ADAMS, 2012a, p. 2), mas eles, ainda assim, são considerados relutantes ao avanço da implementação da R2P. Quanto à Rússia e China, o fato destes países terem contratos e investimentos na Líbia contribui para o entendimento da abstenção em relação à resolução, já que uma intervenção poderia causar prejuízos, ou até mesmo a revogação dos contratos das empresas em questão, ou seja, afetar os

⁸⁹O parágrafo quatro da Resolução nº1973 autoriza todos os Estados-membros a agir, de maneira a tomar todas as medidas necessárias para proteger os civis sob ameaça de ataque na Líbia (ONU, 2011g).

interesses econômicos dos países⁹⁰. Segundo Gareth Evans (2007, p. 4), existem duas classes de países relutantes quanto ao avanço da implementação da R2P: os que estão preocupados com os interesses próprios e obstinados a salvaguardar a soberania; e os que rejeitam o imperialismo ou o neocolonialismo em quaisquer formas e configurações. Desta forma, segundo a classificação de países relutantes instituída por Gareth Evans, estes países se enquadrariam na classe de países receosos com os seus interesses próprios, e defensores da soberania.

Segundo o Centro de Direitos Humanos da Universidade de Berkeley, alguns países solicitaram uma reconsideração do princípio da R2P após o compromisso assumido na Cúpula Mundial de 2005, sendo eles: China, Rússia, Paquistão, Índia, Egito, Venezuela, Cuba, Indonésia, Qatar, Peru, África do Sul e Japão (HUMAN RIGHT CENTER, 2007, pp. 58-65)⁹¹. Em razão disso, o Secretário-Geral Ban Ki-moon, no seu relatório de 2009⁹², conforme citado anteriormente, apresentou maneiras de implementar as recomendações assumidas na Cúpula Mundial de 2005 como forma de responder às críticas e objeções dos países relutantes, visando, deste modo, assegurar o apoio desses ao princípio da R2P (STUENKEL, 2014, p. 11).

A partir da reação desses países em relação ao relatório de 2009 de Ban Ki-moon, é possível perceber que o BRICS aceita e apoia o primeiro e segundo pilares do conceito, mas mantém divergência de opinião no tocante ao terceiro pilar (STUENKEL, 2014, p. 12). Portanto, mesmo os países relutantes ao princípio da R2P aceitaram e internalizaram como costume a utilização da norma nos casos de atrocidades humanitárias em massa, ainda que mantenham opiniões controversas quanto ao terceiro pilar, que trata especificamente da intervenção militar.

A Rússia, por exemplo, utilizou o princípio da R2P como justificativa para a intervenção na Geórgia em agosto de 2008, o que demonstra a aprovação, por parte

⁹⁰ Por outro lado, a França, que votou a favor da Resolução nº1973, e a Itália, parceira comercial tradicional da Líbia, já negociavam com o CNT, grupo reconhecido pela ONU como a autoridade do governo líbio após a morte de Gaddafi (CARPIO, 2014, p. 98), uma prioridade a ser concedida às empresas francesas e italianas nos contratos de reconstrução da infraestrutura e da indústria petrolífera do país após o conflito, oferecendo, em troca, o apoio à campanha contra Gaddafi. O presidente do CNT, Mustafa Abdel Jalil, chegou a prometer que favoreceria os países que ajudaram durante o conflito (BBC, 2011). Levando isso em consideração, pode-se começar a entender o esforço e o interesse que os países em questão tiveram em torno da aprovação da Resolução, e posteriormente durante a implementação da intervenção.

⁹¹ Vale destacar que o Brasil não se encontra nesta lista de países.

⁹²Relatório intitulado "Implementando a Responsabilidade de Proteger".

do país, da ideia de que a flexibilização da soberania é aceita em casos de graves violações de DH cometidas pelo próprio Estado contra os seus cidadãos (STUENKEL, 2014, p. 13)⁹³. Já a Índia tem usado, em seus discursos, o conceito da R2P, inclusive ao convocar o governo do Sri Lanka a proteger os seus civis (STUENKEL, 2014, p. 12). A África do Sul, durante a Cúpula Mundial de 2005, estimulou outras nações africanas a apoiar a R2P e a buscar a mudança da noção de “não-intervenção” para a de “não-indiferença” na África, durante as décadas de 1990 e 2000 (STUENKEL, 2014, p. 12).

Apesar desses relatos de emprego do princípio, o BRICS ainda é sistematicamente apontado como não apoiador da R2P por causa do fato da mídia, em geral, manter o seu enfoque sempre sobre as intervenções militares, e negligenciar os esforços pacíficos, principalmente os de prevenção. Por isto, os esforços da Índia, China e Brasil nas operações de paz são pouco relatados em comparação com as intervenções militares da OTAN (STUENKEL, 2014, p. 27). Exporemos a atuação do Brasil em operações de paz na primeira seção do próximo capítulo.

Neste ponto de vista, a percepção de que o BRICS não apoia a R2P é distorcida, pois o princípio da R2P envolve muito mais prevenção do que intervenção, já que somente o terceiro pilar diz respeito à intervenção, e esses países, por seu turno, se encontram envolvidos com esses esforços. Nesta perspectiva, pode-se responder ao questionamento sobre a caracterização da abstenção na votação da Resolução nº1973 como expressão de contestação à norma da R2P, afirmando que os países do BRICS não demonstraram resistência ao conteúdo normativo da R2P, mas sim a sua implementação no caso da Líbia.

3.4 Debate pós-intervenção na Líbia no âmbito do CSNU

Após a aplicação do princípio da R2P, como exemplificado no caso da intervenção na Líbia, é possível identificar uma “desconexão abissal entre o diálogo político em torno da R2P e a realidade no terreno” (KELLY, 2013, p. 52). Neste sentido, a comunidade internacional, na primeira implementação do conceito,

⁹³No caso da Geórgia, a interpretação do conceito foi equivocada, e quase nenhum país aceitou a iminência de um genocídio nos termos alegados pela Rússia (STUENKEL, 2014, p. 13).

propôs soluções de certa forma desconexas da realidade, ao ter como foco somente o objetivo central (proteção dos civis), e ignorar a observação da realidade (atores envolvidos e seus interesses) e as análises de causas e consequências. Esta incongruência gerou, por sua vez, uma imensa polêmica sobre os resultados da aplicação do princípio, isto é, nas consequências morais e práticas da intervenção (ZIEGLER, 2016, p. 3).

O debate pós-intervenção na Líbia se concentrou no fato da possibilidade do uso da força contra os interesses do governo, ou seja, sem o seu consentimento (ZIEGLER, 2016, p. 3), o que retoma a discussão sobre o princípio da não intervenção, a soberania, os DH e a responsabilidade estatal.

Entre as principais críticas à intervenção na Líbia, sobressaem-se duas: a parcialidade da OTAN e a mudança de regime (CARPIO, 2014, p. 103); no entanto, ainda se incluem: 1) a desproporcionalidade dos meios empregados, 2) as motivações que levaram o emprego da força, 3) o aumento dos riscos e o número de morte de civis, 4) a renúncia de meios diplomáticos, 5) o fornecimento de armas a grupos rebeldes, e 6) a ausência de abertura por parte da OTAN em negociar um acordo (BELLAMY, 2014, p. 48).

No dia 22 de março de 2011, antes mesmo das operações estarem sob o comando absoluto da OTAN, a China se juntou à Índia e à Rússia, com a intenção de pleitear um cessar-fogo, dado que acreditavam que as operações e os ataques aéreos da OTAN estavam extrapolando o mandato da ONU (STUENKEL, 2014, p. 17). A África do Sul também foi um dos primeiros países a reclamar sobre as consequências dos ataques aéreos comandados pela OTAN sobre Trípoli (STUENKEL, 2014, p. 17). A Rússia advertiu que ao matar um filho e três netos do Gaddafi, a OTAN se caracterizaria como uma força aérea dos rebeldes, já que realizava os interesses destes, e estaria desobedecendo o princípio da imparcialidade e o objetivo do mandato: garantia da proteção dos civis (CARPIO, 2014, p. 104). Além disso, essas mortes representariam crime de guerra e um uso desproporcional da força (ONU, 2011d); entretanto, a OTAN justificou os ataques aéreos através da percepção de que a resistência era maior do que se esperava, sendo preciso atacar todos os centros de comando e de controle das autoridades líbias (CARPIO, 2014, p. 106).

De acordo com Zifcak (2012), Índia, Brasil, e África do Sul (IBAS)⁹⁴ concordam com as críticas à atuação da OTAN ao afirmarem que não se autorizou a parcialidade da OTAN no conflito. Ademais, a África do Sul questionou a falta de uma solução para o conflito após 100 dias do início das operações e o contínuo aumento do número de civis mortos, em parte por efeito dos bombardeios da organização terem atingido não somente os locais estratégicos das autoridades líbias, mas também boa parte da infraestrutura essencial à população como escolas, casas e hospitais (ONU, 2011e). Conforme enfatizado pela Índia, repugnam-se os bombardeios da OTAN em determinados alvos específicos (BANERJEE, 2012, p. 100), como por exemplo as instalações de petróleo. Desta forma, a aliança militar internacional violou o DIH (CARPIO, 2014, p. 106) e excedeu o mandato autorizado pela Resolução nº1973 (KELLY, 2013, p. 51).

A partir disso, os países do BRICS articularam uma visão sobre a intervenção na Líbia no âmbito da ONU, de que “[...] a OTAN não estava agindo como um escudo defensivo para as populações em risco, mas como a força aérea dos rebeldes da Líbia” (ADAMS, 2012a, p. 2, tradução nossa). Sendo assim, a atuação da organização militar não estava cumprindo o objetivo estipulado no mandato de proteger os civis, e sim pressionando a queda do regime, interessado em uma possível mudança do governo em questão (STUENKEL, 2014, p. 17). Nesta perspectiva, estes acreditavam que a intervenção foi instrumentalizada por aqueles que buscavam uma mudança no governo (ROCHA, 2013, p. 14), até porque a derrubada do governo do Gaddafi só foi possível com a intervenção da OTAN, já que os rebeldes não tinham instrução e nem capacidade militar para isso (CARPIO, 2014, p.104; ADAMS, 2012a, p. 9).

Porém, as opiniões sobre o caso da Líbia, da comunidade internacional, em geral divergem consideravelmente: ao passo que alguns o defendem na qualidade de melhor execução do princípio da R2P, outros o caracterizam como um desastre humanitário (ZIEGLER, 2016, p. 2; STUENKEL, 2013, p. 60). Na verdade, pode-se resumir que o Ocidente o considerou um grande sucesso, enquanto o Sul Global o viu como um retrocesso (STUENKEL, 2013, p. 60). Segundo Rameh Thakur (2011a), a intervenção da OTAN foi um sucesso, e marca o processo de construção

⁹⁴O IBAS (Índia, Brasil e África de Sul) é um fórum de diálogo dinâmico constituído por três das mais ativas e multiétnicas democracias do Sul mundial, as quais lutam por uma reforma da ONU para alcançar a posição de membro permanente no CSNU.

da R2P como norma emergente, e aponta que os países que se abstiveram na votação da Resolução nº1973 fizeram uma escolha equivocada ao ficar de fora deste processo. Esta dissensão e diferença de entendimentos sobre como efetivar a proteção dos civis está conectada com o aspecto mutável dos interesses na análise construtivista, assim como a sua expressão na construção da ação dos Estados, conforme destacado no capítulo dois. Na tentativa de conciliar essas diferentes perspectivas surgiu a proposta brasileira da RWP.

Além disso, Ramesh Thakur (2012) ainda defende que a resolução não buscava a mudança de regime, já que esta tinha, como objetivo específico e claro, a proteção humanitária, e estabeleceu os meios para o atingimento deste fim. Segundo Edward Luck (2011, p. 2), existem situações específicas que requerem uma mudança de regime de maneira a proteger os civis, na perspectiva de que o próprio governo estava cometendo graves violações dos DH. Na visão de países como Estados Unidos, França e Reino Unido, para uma real proteção dos civis na Líbia era necessário se atingir a fonte das hostilidades, isto é, o então presidente Muammar Gaddafi (CARPIO, 2014, p. 98).

O problema, por outro lado, é que na Resolução nº1973 não havia fundamento algum para a extensão da proteção aos civis à mudança de regime (CARPIO, 2014, p. 106). Logo, a implementação da Resolução nº1973, durante a intervenção na Líbia, é reflexo de uma interpretação liberal da expressão “todos os meios necessários”, no sentido de que não se incluiu, na consideração desses meios, meios diplomáticos a fim de acabar com as hostilidades, assim como o envio de observadores internacionais antes da utilização da força propriamente dita (BENNIS, 2011). Consequentemente, os países que lideraram as operações (Estados Unidos, Reino Unido e França) interpretaram o mandato como um passe livre para o uso da força (PUREZA, 2012, p. 15), enquanto o mandato estipulava a garantia de proteção aos civis.

As críticas dos países do BRICS em relação à implementação da R2P no caso da Líbia, por exemplo, marcam a relutância desses países quanto ao avanço da aplicação da norma, uma vez que esta reflete a ordem ocidental liberal estabelecida pela hegemonia americana pós-Guerra Fria (ZIEGLER, 2016, p. 6). Dessa maneira, a relutância das potências emergentes se encontra além da resistência a forma de implementação, já que expressa a repulsa ao processo

hierárquico e de relações estáticas de poder pelo qual se desenvolve essa aplicação (KENKEL e DESTRADE, 2019). Desta forma, mais uma vez, cabe ressaltar que a R2P representa uma disputa normativa entre o Norte e o Sul Global. Sendo assim, a intenção de criar o princípio da R2P, na tentativa de estabelecer uma “ponte” entre o Norte e o Sul, quanto às questões de intervenção humanitária, não se concretizou (IGNATIEFF, 2012).

A falta de controle quanto à adequação dos meios empregados na implementação do princípio da R2P e a morte de civis resultantes de operações militares foram uns dos fatores catalisadores para a iniciativa brasileira de lançar a RwP (PUREZA, 2012, p. 15) como uma forma de resposta aos excessos e falhas ocorridos durante a implementação da Resolução nº1973 (ALMEIDA, 2013, p. 69; QUINTON-BROWN, 2013, p. 63). Benner (2013) destaca que o Brasil não aceitou a atuação da OTAN e manifestou uma grande inquietação em relação ao conceito:

[...] a arrogância com que os representantes dos Países da OTAN, que lideravam a missão na Líbia, menosprezaram as críticas expressas no Conselho de Segurança, provocou a indignação do Brasil, da Índia e da África do Sul. (BENNER, 2013, p. 38).

O despreço do Brasil, Índia e África do Sul (IBAS) com relação a implementação da R2P na Líbia rotula-os como pertencentes a segunda classe de países relutantes conforme classificação estabelecida por Gareth Evans, que integram os Estados críticos ao imperialismo ou neocolonialismo. Entretanto, apesar do menosprezo do IBAS, somente o Brasil teve uma posição ativa e construtiva ao propor uma grande contribuição ao debate do R2P, com o conceito da RwP (QUINTON-BROWN, 2013, p. 63), que será abordado com mais detalhes no capítulo seguinte.

4 RESPONSABILIDADE AO PROTEGER (RwP): iniciativa normativa

O Brasil, numa iniciativa como empreendedor normativo, e em resposta aos excessos e falhas ocorridos durante a implementação da Resolução nº1973, propôs a RwP. Desta maneira, o Brasil teve uma posição ativa ao dispor-se a contribuir com o debate do R2P. Sob o objetivo de identificar onde e como se insere esta propositiva normativa, no vasto panorama da evolução das normas de intervenção humanitária, ou seja, no meio político e normativo internacional, apresentaremos o contexto do surgimento da RwP e a nota conceitual, ressaltando as suas fontes normativas. Porém, precedentemente evidenciaremos um breve histórico da atuação humanitária do Brasil, destacando a participação em operações de paz da ONU. Na terceira seção, relataremos as principais declarações dos Estados-membros na reunião informal sobre a nota, realizada em 21 de fevereiro de 2012, para explicitar a reação internacional em relação ao RwP, e em seguida abordaremos os principais questionamentos em torno desta iniciativa.

4.1 Atuação humanitária mediante operações de paz

As operações de paz são uma forma legítima do uso da força, legalmente fundamentada na ideia de segurança coletiva no âmbito internacional (KIITHI, 2011). Segundo dados de Eduarda Hamann entre 1947 e 2017, o Brasil participou de 51 missões de paz da ONU, com o envio de 53.400 brasileiros, sendo militares, policiais e civis (HAMANN, 2019, p. 24). Em vista da relevância da participação brasileira nestas ações, e da hipótese da pesquisa envolver a prática humanitária, destaca-se, em seguida, o histórico da atuação humanitária do Brasil, com foco nas operações de paz da ONU e sua correlação com a política externa brasileira.

De acordo com Nasser, desde o período da Liga das Nações⁹⁵ o Brasil contribui para as atividades internacionais em prol da preservação e manutenção da paz, com recursos e homens (NASSER, 2012, p. 215). Durante a sua atuação nesta organização, o Brasil se empenhou na tentativa de obter um assento permanente no conselho, e

⁹⁵ A Liga das Nações foi a primeira grande instituição multilateral de alcance universal, precursora da ONU.

[...] inaugurou o objetivo de apresentar-se como mediador entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas, ao mesmo tempo, pleiteando reconhecimento equivalente ao das grandes potências (MELLO, 2012, p. 165; MELLO, 2011, p. 9).

Esse papel de mediador entre os países emergentes⁹⁶ e os países mais poderosos do sistema, o que se torna uma identidade do Brasil, relaciona-se à característica pendular da diplomacia multilateral. Segundo Maria Regina Soares de Lima (2005, p. 4), a diplomacia multilateral procura a combinação heterodoxa de posicionamentos, com base em princípios idealistas e comportamentos realista-pragmáticos. De uma parte, princípios idealistas de defesa de uma ordem internacional menos desigual, “crítica ao status quo internacional e à prática de uma forma de representação política oligárquica” (LIMA, 2005, p. 4). Do outro lado, posições realista-pragmáticas de aceitação da desigualdade do sistema internacional, com a atestação do poder como primeiro e último regulador internacional, e o principal predicado para o pertencimento à oligarquia (LIMA, 2005, p. 5).

No período pós-Segunda Guerra Mundial o Brasil teve participação ativa no ordenamento multilateral. O Brasil foi um dos Estados-membros fundadores da ONU, e foi até mesmo apontado para tornar-se o sexto membro permanente do CSNU⁹⁷, o que não se concretizou. Todavia, o Brasil, perseguindo a aspiração, em participar, do núcleo decisório das OI, estabeleceu uma campanha por um assento permanente no CSNU durante a criação da ONU e persistiu mais uma vez no período pós-Guerra Fria, conforme será mostrado adiante.

Antes de tratar sobre a atuação brasileira nas operações de paz, é preciso apresentar o fundamento jurídico das missões de paz. As operações de paz (*Peacekeeping Operations* - PKO) foram criadas pela ONU em 1948 para controlar, gerenciar e resolver conflitos armados com o objetivo de manter a paz e a

⁹⁶ Consideraremos a seguinte definição de país emergente, país que apresenta “expansiva capacidade econômica, muito poder político e potencial militar, e capacidade de desempenhar um papel influente na política global” (COOPER e FLEMES, 2013, p. 946, tradução nossa).

⁹⁷ O presidente Franklin Delano Roosevelt e o secretário de Estado Cordell Hull, durante a Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, indicaram o Brasil para tornar-se o sexto membro permanente do CSNU (SARDENBERG, 2018, p. 549; MELLO, 2017). Esta indicação se deve, em parte, à contribuição brasileira com bases e tropas aos Aliados durante a guerra (GARCIA, 2011, p. 160; FONSECA JR., 2011, p. 378). Porém, a Grã-Bretanha, assim com a União Soviética, se opuseram à proposta do Roosevelt (FONSECA JR., 2011, p. 378).

segurança internacionais. Estas ações de manutenção da paz não estão previstas no Capítulo VI ou no Capítulo VII da Carta da ONU, portanto, elas seriam um instrumento extra-regular com a finalidade de encontrar uma “solução” para os conflitos violentos em casos não compreendidos pelo sistema de segurança coletiva.

O Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjold, afirmou que as bases jurídicas dessas missões estariam no “Capítulo VI e 1/2”, ou seja, entre o Capítulo VI e o VII. Além do mais, segundo Diniz (2006), o alicerce jurídico foi sendo construído de forma consuetudinária, a partir de cada caso em particular, isto é,

As características principais e os princípios que regem as operações de paz foram construídos, consuetudinariamente, com base nas disposições da Carta, na observância das normas de direito humanitário e na própria prática de formação de contingentes militares multinacionais. A classificação das operações de paz decorreu, por sua vez, da necessidade de distinguir ações militares de intensidade variada, dotadas de poder de destruição modulado, conforme as características do caso concreto. (KIITHI, 2011).

A legalidade das operações de paz advém de uma interpretação teleológica, sistemática e extensiva da Carta da ONU, especialmente quanto às disposições tocantes à amplitude da competência da AGNU (item 1 do art. 11 da Carta da ONU), e do CSNU (item 1 do art. 24 da Carta da ONU) (KIITHI, 2011). As operações de manutenção da paz, quando da sua idealização, não eram previstas na Carta da ONU, e não renunciavam o uso da força, mas com o tempo, mudanças no cenário político-estratégico internacional ocasionaram de certa forma uma evolução na concepção e na possibilidade de emprego das operações de paz (BRAGA, 2012, p. 49). Acrescentando que o uso da força nestas missões, que por diversos motivos e causas transpôs algumas barreiras, se tornou aceito em inúmeras operações contemporâneas. Assim, as operações de paz configuram-se como um dos meios juridicamente possíveis de ação coletiva, por representar a manifestação armada da vontade coletiva dos membros da ONU (KIITHI, 2011).

As primeiras operações que não previam a utilização da força orientavam-se por princípios básicos, conhecidos como a “santíssima trindade das operações de paz”, que se resumem nos seguintes elementos: imparcialidade, consentimento e não uso da força. Estas concepções caracterizam as missões de paz, apesar de terem sofrido alterações, em conformidade com o surgimento das necessidades e

adversidades no momento da efetivação prática. Destacando-se, esmiuçadamente, os seguintes fundamentos:

a) Embora os empregados efetivos nas Operações de Paz pertençam não à ONU, mas aos estados-membros, as Operações de Paz são conduzidas pela ONU, e seus integrantes representam à ela, e não aos Estados-membros de origem; b) Operações de Paz só poderiam ser estabelecidas com o consentimento de todas as partes envolvidas no conflito em questão; c) Os membros das Operações de Paz seriam imparciais em relação às partes do conflito; d) Os membros das Operações de Paz só poderiam utilizar a força em legítima defesa (DINIZ, 2006, p. 310).

Quanto à atuação brasileira em operações de paz da ONU, podemos dividi-la em quatro fases, que serão explicitadas a seguir: a primeira refere-se ao período de 1957 a 1966, a segunda de 1967 a 1989 que coincide largamente com o período do regime militar, a terceira fase decorre no intervalo de 1989 a 2004, e a quarta fase de 2004 a 2017. Relativamente à primeira fase da participação brasileira, cabe salientar o seu início em 1957, ao enviar efetivos para a denominada Força de Emergência das Nações Unidas I (*United Nations Emergency Force - UNEF I*), estabelecida para assegurar o fim das hostilidades na Crise de Suez (DIGOLIN, 2018, p. 22). Seguida das consecutivas missões de paz: a Força de Segurança das Nações Unidas (UNSF), em 1962, para a Nova Guiné Ocidental; a Operação das Nações Unidas no Congo (*Opération des Nations Unies au Congo - ONUC*), entre 1960 e 1964 constituída com a finalidade de garantir a evacuação das forças belgas do Congo (NASSER, 2012, p. 215), além de expressar uma exceção em relação às demais operações, uma vez que autorizava o uso da força, caso necessário (BRAGA, 2012, p. 53).

Neste ínterim, o Brasil estreou com o emprego de tarefas de caráter humanitário em meio às operações de paz, ao transportar e distribuir gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos para os congolenses (NASSER, 2012, p. 215). Acrescentam-se também: a Força de Paz das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP), em 1964; a Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNIPOM), entre 1965 e 1966; e a Força Interamericana de Paz na República Dominicana (DOMREP) entre 1965 e 1966 (FONTOURA, 2005).

Na década de 1960, a política externa se estruturou sob os princípios da autonomia, da universalização das relações diplomáticas (SANTOS, 2002, p. 33), e do forte engajamento multilateral vinculado aos ideais do desenvolvimentismo e do

terceiro-mundismo, o que marcou as origens da diplomacia moderna brasileira (FONSECA JR., 2011, p. 383; MELLO, 2012, p. 166).

O multilateralismo é característica da política externa brasileira ao longo da sua história, e não se apresenta como mera retórica diplomática, mas sim como uma diretriz objetiva de inserção internacional do país (MELLO, 2012, p. 164), estando, em parte, incluso implicitamente no Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, que trata dos princípios que regem às relações internacionais da nação⁹⁸.

O Brasil esteve presente nas primeiras instituições e fóruns intergovernamentais multilaterais do final do século XIX. De acordo com Flavia de Campos Mello (2012, p. 164), “[...] a aposta no multilateralismo sempre refletiu o objetivo de participar ativamente do processo de elaboração das normas da governança global, projetando também a nova disposição do Brasil a um maior protagonismo internacional”. Julgamos a RWP como outro exemplo reflexo desta intenção.

Quanto ao protagonismo internacional, há um consenso, na comunidade brasileira de política externa, quanto à crença de que o Brasil tem um papel significativo no cenário internacional, e deve buscar o reconhecimento da sua posição de ator global no sistema (LIMA, 2005). Porém, há divergências quanto aos meios para alcançar este reconhecimento. Um grupo, numa perspectiva cosmopolita, defende o reconhecimento através de relações privilegiadas com o mundo desenvolvido, especificamente com os Estados Unidos, enquanto o segundo, defende a identidade de país em desenvolvimento e a aproximação de relações com o terceiro-mundismo. Estes grupos representam visões oscilantes em graus diversos, nos diferentes governos brasileiros. (LIMA, 2010, p. 8)

Na década de 1970, durante os governos militares, o país se isolou em relação ao movimento do terceiro-mundismo, e se tornou resistente em participar dos fóruns multilaterais (FONSECA JR., 2011, p. 384). O Brasil buscou uma posição de potência autônoma, com base nas suas próprias capacidades e no interesse

⁹⁸“Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – a independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

nacional, evitando qualquer restrição possível, principalmente quanto a compromissos multilaterais, à sua autonomia e ao desenvolvimento nacional (FONSECA JR., 2011, p. 385). Sendo assim, percebeu-se um afastamento em relação ao multilateralismo político expresso “pela decisão de não procurar ocupar assentos não permanentes no CSNU, e de não se envolver em suas operações de paz” (NASSER, 2012, p. 216). Segundo Gelson Fonseca Júnior (1998), esta atitude do país, em busca por uma certa independência, pode ser descrita como “autonomia pela distância”, isto é, caracteriza-se por um distanciamento das superpotências e dos organismos multilaterais, devido ao contexto de congelamento do poder mundial.

Para além da política externa vigente, no período entre o fim da década de 1960 até 1988, notou-se um distanciamento brasileiro nas missões de paz, bem como do CSNU em geral (MATOS, PINHEIRO e GRANA, 2016), devido à resistência à possibilidade de intervenção interna fundamentada pelo Capítulo VII da Carta da ONU, que autoriza o uso da força independente do consentimento das partes beligerantes. De acordo com Braga,

Sob o ponto de vista político, constata-se que, por um somatório de fatores, muitos países não se sentem confortáveis em participar de operações de paz nas quais é esperado o uso da força. Tais fatores oscilam desde a preocupação com princípios constitucionais westfalianos de soberania, autodeterminação e não intervenção, até a preocupação com a possível ocorrência de baixas em suas próprias tropas em um conflito que ‘não lhes pertence’. (BRAGA, 2012, p. 59).

Esse intervalo de ausência de brasileiros em missões de paz coincide com o regime militar (1964-1985) e com o auge da Guerra Fria, momento em que o congelamento do CSNU, em consequência do choque de interesses entre seus integrantes, obstaculizou as autorizações das operações (DIGOLIN, 2018, p. 51) e caracteriza a segunda fase da participação brasileira em operações de paz da ONU.

No geral, de acordo com Clodoaldo Bueno (1994 *apud* SANTOS, 2002, p. 31), a participação do Brasil na ONU é marcada por uma constância e cooperatividade centrada na questão do desenvolvimento. Mas houve modificações no comportamento em meio ao sistema de segurança coletiva, principalmente a partir de janeiro de 1988, período em que o país foi eleito como membro não permanente do CSNU (LIMA, 2010, p. 13). Durante a participação do Brasil no CSNU, nos biênios de 1988-89 e 1993-94, mudanças sistêmicas, como o fim da

Guerra Fria, conjuntamente a alterações domésticas, como a redemocratização e a promulgação da Constituição em 1988, ocasionaram redefinições da política externa (MELLO, 2012, p. 167). A ordem internacional neste período experimentava um processo de desmoronamento dos parâmetros de poder (SARDENBERG, 2018, p. 551). As alterações na participação brasileira na década de 1990 se direcionaram “[...] pela nova disposição do Brasil em aceitar a agenda internacional, em se integrar ao *mainstream* da nova ordem global e em aderir aos regimes multilaterais” (MELLO, 2012, p. 167).

Em 1994, o Brasil anunciou oficialmente o seu desejo em ocupar um assento permanente no CSNU, apesar da necessidade de uma reforma deste ser uma matéria corrente no discurso diplomático desde a redemocratização (LIMA, 2010, p. 13), e estar associada à aspiração recorrente de integração ao núcleo decisório dos organismos multilaterais universais. O argumento brasileiro defende a necessidade de uma maior representatividade, através do aumento dos assentos permanentes, além da sua admissão entre os membros contribuir para tornar mais legítimo e efetivo o funcionamento da instituição (LIMA e HIRST, 2006, p. 22). Nos anos 2000, Brasil, Alemanha, Japão e Índia, formaram o G-4, um grupo com o objetivo de defender a ampliação dos assentos permanentes no CSNU (SARDENBERG, 2018, p. 556) e, por extensão, serem contemplados com a mesma.

Entre o período de 1989 a 2004, observou-se um retorno da participação com atuação em 17 missões, com o envio de policiais e civis, além dos militares (DIGOLIN, 2018, p. 46) configurando a terceira fase da participação brasileira em operações de paz da ONU. Nos anos 2000 também se verificou a presença de mulheres nos contingentes enviados, e uma flexibilidade na posição do país quanto ao princípio da não-intervenção. Ademais, o número de autorizações de novas missões cresceu exponencialmente pelo CSNU, inclusive com o recurso ao Capítulo VII. Aliás, constatou-se na disposição brasileira um

[...] aumento significativo de seu papel como doador na área da ajuda humanitária e da cooperação internacional em geral, exemplificando áreas nas quais a diplomacia brasileira tem buscado assumir responsabilidades crescentes na sua ação global (MELLO, 2012, p. 171).

O aumento da presença do país durante esse íterim é destacado por alguns autores como reflexo do institucionalismo – a busca de influência por meio das normas e mecanismos internacionais –, característico da política externa brasileira.

O Brasil se recusava a participar de operações de paz autorizadas sob o Capítulo VII, que autoriza o uso da força independente do consentimento das partes beligerantes, até uma mudança de postura no final da década de 1990, quando participou da Força Internacional para Timor Leste (INTERFET) em 1999 (LIMA, 2010, p. 14).

O fim da Guerra Fria causou alterações nas operações de paz e no campo de atuação da ONU, as quais se tornaram mais abrangentes e com maior participação, tanto de civis quanto de militares, devido aos vários conflitos domésticos e intraestatais característicos do momento. Surgiram as denominadas “novas guerras”, resultado da mudança da natureza dos padrões das lutas armadas. Neste sentido, em razão da maior complexidade das hostilidades, assim como a maior violência e os insucessos de algumas operações, os princípios (condução pelos funcionários da ONU, consentimento das partes, imparcialidade, uso restrito da força) que devem reger as ações militares da ONU foram reinterpretados (KIITHI, 2011).

Paralelamente, num esforço de regulamentar juridicamente as operações de paz e sistematizar as ações de manutenção da paz, o Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, expôs o relatório denominado Agenda para a Paz, em 1992 (KIITHI, 2011). Este documento instituiu cinco categorias de missões: a diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), a pacificação (*peacemaking*), a manutenção da paz (*peacekeeping*) e a consolidação da paz pós-conflito (*peacebuilding*)⁹⁹. Além disto, “foi aumentado o recurso ao Capítulo VII da Carta da ONU como forma de estabelecer operações de paz a partir de decisões obrigatórias do CSNU, até mesmo em conflitos domésticos” (DINIZ, 2006, p. 314).

A demanda por uma maior utilização da força durante as operações nesse ínterim é resultado do incremento de tarefas mais complexas, e na maior parte das vezes é exercida de forma política pelos membros permanentes do CSNU sobre os dirigentes de determinadas operações de paz (BRAGA, 2012, p. 54). O relatório faz

⁹⁹ “a) A diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), voltada para evitar que disputas escalassem ou se espalhassem; b) A pacificação (*peacemaking*), voltada para a construção de acordos entre as partes de um conflito, por meio de medidas pacíficas, conforme o Capítulo VI da Carta da ONU; c) A manutenção da paz (*peacekeeping*), que envolvia o desdobramento de ‘pessoal militar ou policial das Nações Unidas’, com ‘o consenso de todas as partes envolvidas’; d) A construção da paz após o conflito (*post-conflict peace-building*), voltada para a construção de um ordenamento que evitasse um retorno ao conflito” (DINIZ, 2006).

alusão a unidades de imposição da paz (*peace enforcement units*), que são uma novidade conceitual, posto que a formação destes conjuntos militares envolve grande aumento do poder de fogo da operação, conseqüentemente elevando o nível de letalidade desta (DINIZ, 2006).

Entre o período de 1948 e 1987 as operações de paz eram denominadas de clássicas, ou seja, estariam englobadas na primeira geração das missões. Sofrendo modificações a partir de 1989, as operações seriam consideradas de segunda geração, nas quais a presença brasileira se torna protagonista, e a ONU passa a assumir a administração da soberania do país anfitrião, o que conta com a atuação de civis e militares em atividades mais abrangentes.

Além do mais, cabe destacar que

o perfil das tarefas desempenhadas pelos enviados brasileiros acompanhou o processo de complexificação das próprias operações da ONU, no sentido de transcender as tarefas puramente militares para incorporar a assistência humanitária, a supervisão eleitoral, a realização dos direitos humanos, o fomento à promoção do desenvolvimento e a construção de instituições estatais (NASSER, 2012, p. 216).

Durante essa nova geração verificou-se o retorno da presença brasileira nas missões de paz e nos organismos multilaterais, reflexo da nova percepção da política externa pelo Brasil denominada de “autonomia pela participação”: aderir aos regimes internacionais para, assim, buscar um aumento da margem de manobra do país.

Desde 1963 a participação brasileira na AGNU se mostrou frequente, apesar das restrições resultantes do conflito Leste-Oeste (SARDENBERG, 2018, p. 550), além de o Brasil ter sido eleito para exercer mandato como membro não permanente do CSNU dez vezes, nos seguintes biênios: 1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99, 2004-05 e 2010-11, ficando ao lado do Japão como países que mais participaram do CSNU (MRE, [2020]).

Em 2000 foi criado pela ONU o Relatório Brahimi, que abrange todas as questões de operações de paz em todos os seus aspectos, com objetivo de solucionar os conflitos do século XXI e reduzir as resistências às alterações. A elaboração deste se deu após eventos marcantes de atrocidades em massa da

década de 1990¹⁰⁰, com o intuito de verificar as causas dos fracassos, e ainda conceber diretrizes para as futuras operações (BRAGA, 2012, p. 51).

Esse relatório foi encomendado pelo Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU no período, para revisar as ações a fim de acrescentar o potencial ofensivo das operações na proporção das necessidades de cada caso concreto (KIITHI, 2011). Desta maneira, a capacidade militar e a amplitude dos mandatos das operações de paz careceriam de uma compatibilidade com seus objetivos e consistência, sob a ótica militar, com a realização de tarefas mais complexas, características das novas gerações de operações de paz (DINIZ, 2006; BRAGA, 2012, p. 55). Sendo assim, os princípios das operações, como o consentimento, a imparcialidade e a legítima defesa foram reinterpretadas, e propuseram-se critérios para melhorar e avaliar o desempenho das operações (DINIZ, 2006). Acrescentou-se ainda que

em situações nas quais fossem necessários armamentos mais pesados e maior poder de iniciativa para seus componentes, as operações de paz deveriam agir sob a salvaguarda das devidas autorizações legais, as quais seriam fundamentadas no Capítulo VII da Carta de São Francisco. [...]. As tropas, por conseguinte, deveriam, segundo novo entendimento, ser dotadas dos meios necessários para autopreservação e para o alcance de seus objetivos. Quanto mais ambiciosos os objetivos, portanto, maiores deveriam ser a amplitude do mandato da operação e o poder bélico das tropas (KIITHI, 2011).

Nesse mesmo documento surgiu o conceito de operações de paz robusta, porém ele não chega a ser definido precisamente, e mesmo assim passa a ser usado em algumas operações (BRAGA, 2012, p. 51). Ademais, após este relatório, as operações militarmente complexas passaram a ser fundamentadas no Capítulo VII (KIITHI, 2011) o que, por sua vez, “derroga os princípios referentes ao consentimento das partes e ao uso restrito da força” (KIITHI, 2011). Portanto, alguns países-membros se mostraram resistentes a esta nova configuração das operações de paz. Mas apesar de:

O Relatório Brahimi não falar em ‘Operações de Imposição da Paz’, mas sim em ‘Operações de Manutenção de Paz complexas’, as quais se distinguiriam das ‘Operações de Manutenção da Paz tradicionais. [...] a mudança de terminologia não foi suficiente para neutralizar todas as resistências – até mesmo no Brasil. (DINIZ, 2006, p. 315).

¹⁰⁰ Os casos já destacados anteriormente: Somália em 1993, o genocídio de Ruanda em 1994, na Bósnia em 1995 e no Kosovo em 1999.

Outro aspecto que merece destaque é a necessidade de incremento na presença de civis nessas missões, devido à transformação da natureza dos conflitos armados contemporâneos onde a atuação militar sozinha é insuficiente para a solução dos problemas. Esta percepção da dimensão intraestatal dos conflitos levou à integração, em uma mesma missão, das atividades de manutenção da paz e as de consolidação da paz. Além disto, a lógica multidimensional, acrescentada na agenda de segurança da ONU, destaca ainda mais a indispensabilidade de especialistas civis.

Retornando à política externa, no início do século XXI houve mudanças estruturais na inserção internacional do Brasil que provocaram mudanças nesta que, por sua vez, se tornou mais proativa e pragmática (LIMA, 2010, p. 14). Em relação à divisão de orientações quanto ao método de consecução do objetivo de busca pelo reconhecimento internacional citado anteriormente, estas foram atualizadas. A perspectiva cosmopolita alterou-se para a noção de adaptação à nova ordem internacional, aderindo até mesmo à flexibilização de alguns princípios como, por exemplo, o da não-intervenção em prol da primazia das questões de intervenção humanitária e defesa da democracia. A orientação terceiro-mundista manteve o caráter revisionista das normas internacionais e a autonomia, porém considerando a inserção na globalização como condição de competitividade. (LIMA, 2010, p. 9)

Na década de 2000, destacadamente no governo Lula, vale salientar a reconfiguração da política externa como instrumento da estratégia de desenvolvimento (LIMA, 2010, p. 7). As principais diretrizes gerais da política externa eram: contribuir para o maior equilíbrio internacional, fortalecer as relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar a margem de manobra nas negociações internacionais e adensar as relações diplomáticas no sentido de aproveitar o intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 291). Estas diretivas, com destaque para o multilateralismo, tinham como objetivo prevenir e conter o unilateralismo das potências (MELLO, 2012, p. 171), assim como defender a soberania nacional (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 296).

Além disso, a campanha pela reforma da ONU e por um assento permanente no CSNU adquiriu centralidade na agenda de política externa e motivou, por sua

vez, a intensificação de contatos bilaterais com os países do Sul, especialmente africanos (MELLO, 2011, p. 12-13; MELLO, 2012, p. 171), o que pode ser considerado um retorno ao terceiro-mundismo (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 292), além da promoção do desenvolvimento por meio de projetos de cooperação Sul-Sul. Como expressão desta ênfase nas relações Sul-Sul, cabe ressaltar a participação brasileira em arranjos coletivos inovadores na estrutura da governança internacional, como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o BRICS (bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas)¹⁰¹ (MELLO, 2012, p. 169-170).

De acordo com Christina Stolte (2014), a característica central da política externa do governo Lula foi a busca pela diversificação das relações externas e a conquista de uma posição de independência em relação aos Estados Unidos, como reflexo da busca pela manutenção da autonomia. Uma nova percepção de autonomia marcada pela participação nos grandes arranjos globais como a melhor forma de inserção internacional (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016, p. 91). Esta autonomia política, que se intenta preservar, assim como o desenvolvimento econômico do país, são demarcados por Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275), como o objetivo tradicional da política externa brasileira. No entanto, apesar da busca pela autonomia ser um traço recorrente, o sentido atribuído a esta autonomia transformase ao longo da história (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016, p. 81).

Segundo Flavia de Campos Mello (2012, p. 167), “a estratégia de inserção global do Brasil buscava promover a autonomia, não mais pela distância, mas agora pela integração e pela participação ativa nos regimes multilaterais” (MELLO, 2012, p. 167), logo se manteve a relevância do multilateralismo, mas sob uma perspectiva mais crítica (ENGSTROM e FRANCE, 2018, p. 464); no sentido de marcar presença nos organismos multilaterais, de forma a desafiar o “status quo”, e exigir novas formas de governança internacional, ou seja, assumindo um aspecto revisionista nos foros internacionais (HURRELL, 2010, p. 62). Retomando, desta forma, a determinação da política externa do período apresentado por Vigevani e Cepaluni (2007), pelo emprego da estratégia da “autonomia pela diversificação”, esta definida

¹⁰¹ UNASUL é uma iniciativa com objetivo de fortalecer a democracia e a integração regional no âmbito econômico, social, cultural e político entre os países da América do Sul, sendo formada pela associação dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

[...] como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 283).

Durante o biênio 2004-05, na ocasião da criação da Comissão para Consolidação da Paz em 2005, o Brasil, no seu mandato como membro não permanente do CSNU, aproveitou para defender a inclusão de questões de desenvolvimento nos mandatos das operações de paz (LIMA, 2010, p. 13). Em 2004 o Brasil assumiu a liderança da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), missão que é considerada um marco no histórico de participação brasileira em operações, devido ao envio de efetivos¹⁰² para cargos de liderança, e uma atuação mais robusta em tarefas de coordenação e comando militar, além de estar enquadrada no Capítulo VII (HAMANN e TEIXEIRA, 2017). A partir de 2004 se configura a chamada quarta fase da participação brasileira em missões de paz que possivelmente se encerra no término da MINUSTAH em 2017 e já demonstra o amadurecimento da estrutura brasileira com a instauração de relevantes processos no domínio institucional, financeiro e militar (HAMANN, 2019, p. 27)

Em 2008 o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) lançou o documento *United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines (Capstone doctrine)*, que representa um manual doutrinário básico, referente às operações de paz. Esta publicação oficializou a definição de operações de paz robusta, assegurando sua aceitação pela maior parte dos países, além de ter redefinido o princípio do uso restrito da força (BRAGA, 2012, p. 51 e 55). Esta doutrina ampliou o conceito, ao defini-lo como “não uso da força, exceto em autodefesa ou na defesa do mandato”. Sendo assim, a força poderá ser usada para garantir a execução de qualquer tarefa prevista no mandato.

Além do mais, esta nova definição também pode auxiliar na redução das resistências de países, como, por exemplo, o Brasil, quanto à participação em operações mais robustas (baseadas no Capítulo VII da Carta), em vista de que todas estas operações poderão receber a classificação de manutenção da paz

¹⁰² De acordo com Hamann, foram enviados cerca de 37.025 profissionais uniformizados brasileiros para a MINUSTAH (HAMANN, 2019, p. 25).

(BRAGA, 2012, p. 56). Em 2009 o documento chamado *New Horizon*, também produzido pelo DPKO, tentou identificar os principais desafios das futuras operações e a reforçar a importância de uma “abordagem robusta para as operações de paz” (DPKO/DFS, 2009).

Nesse íterim, o Brasil aplicou uma fórmula de articulação da política externa com a política de defesa¹⁰³ concebida, para melhorar o desempenho do país quanto às questões de paz e segurança, como parte de uma estratégia de longo prazo vinculada à inserção internacional do país (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016, p. 86; HIRST e NASSER, 2014). Esta atuação, recorrente do país em operações de paz, leva à caracterização da presença brasileira nestas missões, segundo Henrique Paiva (2012), por seis “Ps”: pioneira, protagônica, principal, pluridisciplinar, polêmica e pragmática (PAIVA, 2012)¹⁰⁴.

Na segunda década do século XXI, principalmente no governo Dilma, as estratégias de política externa se mantiveram, sendo elas: “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais, colocando-se como representante dos países do Sul Global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana” (SARAIVA, 2014, p. 25). O Brasil passou a ter como eixo mais dinâmico de sua política externa, as negociações em torno do BRICS a fim de alcançar uma inserção internacional mais protagônica,

¹⁰³ “[...] no governo Lula da Silva houve singularidades que ajudaram a aproximar defesa da política externa. Em primeiro lugar, podemos citar a consolidação de uma noção de autonomia que favorecia o pensamento da defesa como uma parte da política externa brasileira – a “autonomia pela diversificação” –; em segundo, apontamos para como reformas empreendidas no governo Cardoso, como a criação do MD, possibilitaram que, durante o governo Lula, essa burocracia ganhasse força para influir na política externa, quebrando o isolamento militar e a tradicional predominância do Itamaraty. Esses fatores, combinados a novos documentos políticos de alto nível para a área de defesa e uma conjuntura econômica mais positiva do país, permitiram que fosse feita uma reflexão mais profunda a respeito do tema e sua importância para a política externa brasileira” (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016, p. 91).

¹⁰⁴ Pioneira, por ter participado das primeiras operações de paz conforme citada acima, a UNEF I; protagônica, por ter representantes brasileiros em boa parte das missões de paz já autorizadas pelo CSNU; principista, por fundamentar a sua participação em princípios do DI, da Constituição Federal, e da política externa; pluridisciplinar por acrescentar atividades, as quais não estariam definidas pela resolução do CSNU devido ao princípio da não indiferença; polêmica, por causa dos debates em torno dos gastos com missões de paz em outros países, enquanto internamente ainda existem imensas carências, e em relação às críticas à capacidade dissuasória do Brasil por parte de alguns países; e pragmática, devido à não utilização da assimetria de poder regional para projeção de seu poder, mas sim à procura de uma articulação regional em questões de segurança internacional (PAIVA, 2012).

com destaque, para os acordos sobre a criação do banco do BRICS (FUCCILLE, MARIANO, *et al.*, 2017, p. 66).

Entretanto, em comparação aos governos anteriores, identificam-se algumas transformações e redução do ativismo internacional e regional¹⁰⁵ devido às mudanças da conjuntura econômica internacional e a gradativa instabilidade política e econômica interna, além da crise do multilateralismo tradicional de base ocidental e da redução na diplomacia presidencial (FUCCILLE, MARIANO, *et al.*, 2017). Estas circunstâncias serão abordadas na quinta seção do capítulo quatro quanto a análise do contexto doméstico na explicação da falta de disposição do Brasil em levar adiante a proposta normativa.

Em termos gerais, nesse período o Brasil manteve a defesa da não-intervenção militar e solução diplomática de controvérsias, assim como houve um reforço da tendência desenvolvimentista. A aspiração do Brasil a um assento permanente no CSNU se manteve, porém o debate em torno da questão perdeu impulso no âmbito do Fórum IBAS e do BRICS (SARAIVA, 2014, pp. 28-9).

No período do governo Temer, da mesma forma mantiveram-se os princípios tradicionais da política externa: autonomia e desenvolvimento. Entretanto, o elemento que demarca mudança em relação ao período anterior é a ênfase no pragmatismo político e a procura por vantagens concretas nas relações internacionais (FLORÊNCIO SOBRINHO e SILVA FILHO, 2018, p. 36), além da priorização de negociações bilaterais, e a promessa de expandir o multilateralismo comercial da OMC (SARAIVA e VELASCO JR., 2016).

Quanto às operações de paz, apesar da continuidade e aprofundamento da atuação, o que se verifica hoje é uma tendência a um novo recuo na participação brasileira, o que poderia marcar o início de uma possível quinta fase nesta atividade. Consonante a uma crescente marginalização das políticas externa e de defesa – observadas já no governo de Dilma Rousseff, mas aprofundadas após seu processo de *impeachment* e subsequente posse do vice-presidente Michel Temer (DIGOLIN, 2018, p. 50).

¹⁰⁵ No contexto regional, o objetivo histórico do Brasil pela autonomia neste período foi atingido por meio da construção de modalidades pouco institucionalizadas de governança e uma burocracia regional insuficiente para sustentar as iniciativas integracionistas propostas anteriormente, como a UNASUL e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (FUCCILLE, MARIANO, *et al.*, 2017, pp. 66-69).

Entretanto, as crises financeiras das décadas de 1990 e de 2010 não afetaram o engajamento do Brasil com tropas no exterior, o que nos leva à hipótese de uma possível diminuição da intensidade, no sentido de não mais atuar de modo tão robusto e propositivo nas operações seguintes. Mas não uma extinção total da atuação, pois o nível de engajamento e relevância da presença brasileira nas missões de paz atingiu um patamar capaz de causar um impacto na dinâmica global de intervenções humanitárias. Em relação a esta repercussão da atuação humanitária brasileira, a pesquisa busca comprovar que este tenha sido complementado pela proposta da RWP, conceito que será abordado em seguida.

4.2 Contexto internacional e fontes normativas da RWP

Em 21 de setembro de 2011, na primeira oportunidade em que uma AGNU foi aberta por uma mulher, a presidenta Dilma Rousseff destacou, em pronunciamento, a necessidade de se discutir a RWP¹⁰⁶, demarcando a primeira referência ao conceito. Ela salientou também outras questões defendidas pelo país como, por exemplo, a necessidade de uma reforma do CSNU, conforme explicitado no trecho de seu discurso:

[...] Repudiamos com veemência as repressões brutais que vitimam populações civis. Estamos convencidos de que, para a comunidade internacional, o recurso à força deve ser sempre a última alternativa. A busca da paz e da segurança no mundo não pode limitar-se a intervenções em situações extremas. Apoiamos o Secretário-Geral no seu esforço de engajar as Nações Unidas na prevenção de conflitos, por meio do exercício incansável da diplomacia e da promoção do desenvolvimento. O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia; inaugurando novos ciclos de violência; multiplicando os números de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões. E a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma. (BRAZIL, 2011, p. 5, tradução nossa).

¹⁰⁶ Para uma linha do tempo dos principais eventos envolvendo a evolução da RWP, consulte o Apêndice C na página 199.

Posteriormente, a diplomata Maria Luiza Ribeiro Viotti, em 09 de novembro de 2011, proferiu uma declaração em nome do Embaixador Antônio Patriota¹⁰⁷, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, durante o 12th *Open Debate of the Security Council on Protection of Civilians in Armed Conflicts*, no qual anunciou que o Brasil divulgaria em breve um documento conceitual sobre a ideia da RWP mencionada pela presidenta em seu discurso (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). Este debate tinha como objetivo buscar medidas para aperfeiçoar a prestação de contas em relação às violações do DIH e do DIDH, mas o princípio da R2P se tornou destaque durante a reunião, o que permitiu ao Brasil uma oportunidade de apresentar o conceito. De acordo com a declaração da Noruega, a proteção aos civis¹⁰⁸ não deve ser vista dispersamente da R2P (ICRtoP, 2011, p. 1)¹⁰⁹.

Em seguida, a Representante Permanente do Brasil junto à ONU enviou uma carta ao Secretário-Geral com a nota conceitual anexada e intitulada “Responsabilidade ao Proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito”, e ainda solicitou sua publicação como documento da AGNU e do CSNU com a intenção de chegar ao conhecimento de todos os países membros (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011). A presente carta, com a nota conceitual apensada, encontra-se em anexo a esta dissertação (ver ANEXO na página 200). Maria Viotti reforçou a importância da indispensabilidade da apreciação conjunta da RWP e da R2P.

As discussões em torno do contraste entre o princípio da não intervenção, a soberania e os DH, conforme enfatizado no capítulo dois, e recorrente no âmbito da ONU na década anterior à RWP, foram ofuscados pelos atentados de 11 de

¹⁰⁷ “Oriundo de família de diplomatas, com formação sólida e consistência acadêmica. Foi embaixador aos 50 anos. Chefiou a missão do Brasil em Washington e, na sequência, tornou-se secretário-geral do Itamaraty – a mais alta posição da carreira” (LOPES, 2013).

¹⁰⁸ Semelhantemente a visão da Noruega, acreditamos que a proteção de civis (PoC) e a R2P são similares apesar de apresentarem certas diferenças, pois “enquanto a R2P se concentra na prevenção ou impedimento de quatro crimes de atrocidades, a proteção de civis obriga as partes em conflito armado vigente a cumprir todas as suas obrigações de acordo com os direitos humanos e o direito internacional humanitário” (POWERS, LINDBLAD, *et al.*, 2015, p. 5, tradução nossa). A RWP, por sua vez, “coincide com as premissas básicas da PoC. Portanto, apesar das diferenças entre R2P e PoC, é possível argumentar que RWP fornece uma conexão legítima entre eles” (HAMANN, 2012, p. 4, tradução nossa).

¹⁰⁹ Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3734-12th-security-council-open-debate-on-the-protection-of-civilians-in-armed-conflict>. Acesso em: 23 jan. 2020.

setembro de 2001 e pela guerra ao terror processada posteriormente. A intervenção na Líbia em 2011 proporcionou uma oportunidade para o reinício das discussões sobre a temática em si, oportunidade aproveitada pelo Brasil (SERRA, 2015, p. 99). Em meio a uma polarização de opiniões sobre a implementação da R2P no caso da Líbia: enquanto alguns estavam satisfeitos com o resultado, uma vez que um massacre foi evitado, outros se mostravam resistentes à forma com a qual uma campanha militar solitária da OTAN alterou o regime do país para resolver os problemas de segurança, surgiu a ideia da RWP (TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2016, p. 138).

O Brasil, nesse período (2010-2011), era membro não permanente do CSNU, eleito com 182 votos de um total de 183 países votantes, o que expõe o reconhecimento das contribuições do país para o desempenho do CSNU. Esta posição de destaque, no âmbito da ONU, proporcionou uma oportunidade para o Brasil realizar um empreendimento de forma a construir consensos entre os membros do conselho, e ainda demarcar a sua campanha de longa data quanto à necessidade de uma reforma do órgão em questão, para torná-lo mais legítimo e representativo na realidade contemporânea (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, [2020]). Neste contexto, os diplomatas brasileiros chefiados pelo Ministro das Relações Exteriores Patriota, desenvolveram uma proposta normativa que se propõe a aumentar o nível do debate em torno das intervenções humanitárias (TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2016, p. 137), aproveitando a congruência favorável tanto do contexto doméstico quanto institucional.

Apresentaremos, em seguida, os pontos destacados na nota conceitual. Inicialmente, a nota sublinha que a defesa da manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como a proteção dos civis, preceitos desenvolvidos desde a criação da ONU, transpassam várias fases, desde a ideia de intervenções humanitárias, fundamentada no direito de ingerência até o surgimento da R2P, conforme detalhado na primeira seção do segundo capítulo (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011). Este relatório, apesar do posicionamento crítico do Brasil, reconhece a consolidação da R2P como princípio, conforme o documento da Cúpula Mundial de 2005, após amplo debate e

negociações (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, p. 2).

Quanto à R2P, a nota conceitual da RwP reitera a estruturação da R2P, em três pilares: no primeiro pilar, o Estado é o responsável primário pela proteção de sua população contra os quatro crimes especificados pelo princípio; no segundo, destacam-se a cooperação e assistência, devidas pela comunidade internacional na construção de capacidades locais; o terceiro pilar refere-se à possibilidade de ação coletiva da comunidade internacional em casos excepcionais, em que haja falha no desempenho dos pilares pregressos. Esta nota conceitual também acrescenta três aspectos limitadores para o uso da força pela comunidade internacional, sobre o terceiro pilar presente no documento da Cúpula Mundial de 2005: o material, o temporal e o formal. O material diz respeito aos quatro crimes específicos da R2P, o temporal remete à situação de omissão do Estado em proteger, assim como o esgotamento de todos os meios pacíficos para a resolução, e o formal estende-se ao cumprimento dos procedimentos previstos na Carta da ONU. (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, p. 2).

Na interpretação brasileira sobre os pilares da R2P, defendem-se que estes deveriam seguir um sequenciamento cronológico e uma subordinação política, de forma a respeitar a concepção de que o uso da força deve ser exercido somente como último recurso, após esgotarem-se todas as soluções diplomáticas (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, p. 3). Esta ideia de sequenciamento cronológico não tem como fonte o documento da Cúpula Mundial de 2005, e nem o relatório do ICISS, muito menos a Carta da ONU e, na prática, coloca-se em discordância com o modelo de estruturação em três pilares não sequenciais, apresentados pelo Ban Ki-moon em 2009, no relatório “Implementando a Responsabilidade de Proteger”.

O documento de 2005 somente requer duas condições para ações coletivas, inclusive sobre o Capítulo VII, utilizando medidas coercitivas: o fracasso manifesto das autoridades nacionais em proteger as suas populações, e a inadequação dos meios pacíficos. Não se observa, em seu texto, exigência alguma de aplicação de medidas pacíficas anteriormente ao emprego de meios militares, semelhantemente ao documento do ICISS, no qual inclusive destaque-se que

Todas as vias diplomáticas, e não militares, para prevenção ou resolução pacífica da crise humanitária devem ter sido exploradas. [...]. Isto não significa, necessariamente, que todas estas opções devam literalmente ter sido tentadas e falhadas: muitas vezes, simplesmente não haverá tempo para este processo se resolver. Mas isto significa que deve haver motivos razoáveis para acreditar que, em todas as circunstâncias, se a medida tivesse sido tentada, não teria sido bem-sucedida. (ICISS, 2001, p. 36, tradução nossa).

Do mesmo modo, a Carta da ONU também não estabelece nenhuma sequência cronológica estrita, de acordo com a análise do Capítulo VII, uma vez que esta pretende alcançar uma resposta rápida e flexível às ameaças, e não conceber mais requisitos rigorosos que possam impedir a ação da comunidade internacional, como observados antes da elaboração do conceito da R2P. Além do mais, segundo Ban Ki-moon,

Se os três pilares de sustentação fossem desiguais, o edifício da responsabilidade de proteger poderia se tornar instável, inclinando-se precariamente em uma direção ou outra. Da mesma forma, a menos que os três pilares sejam fortes, o edifício poderá implodir e entrar em colapso. Todos os três devem estar prontos para serem utilizados a qualquer momento, pois não há uma sequência definida para a mudança de um para outro, especialmente em uma estratégia de resposta rápida e flexível. (BAN KI-MOON, 2009, p. 9, tradução nossa).

Dessa forma, não conhecemos qual é a fonte dessa perspectiva brasileira, tendo em conta o arcabouço normativo da R2P, e percebe-se que, se esta for considerada pela comunidade internacional, pode configurar como uma revisão do consenso já consolidado em 2005, sobre a R2P (KOLB, 2012, p. 13).

De acordo com Hamann (2012), a nota conceitual cita somente o sequenciamento entre a operacionalização dos três pilares, e não das categorias de ação coletiva possíveis dentro do terceiro pilar (medidas não coercitivas, menos coercitivas e coercitivas), conforme tabela abaixo elaborada pela autora. Entretanto, apesar do Brasil não se referir a isto, a autora acredita que o país concordaria com esse prisma (HAMANN, 2012, p. 3).

Tabela 1 - Ação Coletiva sob o Terceiro Pilar da R2P

Níveis	Disposições da Carta da ONU	Ferramentas (exemplos)
--------	-----------------------------	------------------------

Medidas não coercitivas	Capítulos VI (Solução Pacífica de Controvérsias) e VIII (Acordos Regionais) (art. 52)	Políticas: bons escritórios, mediação, busca de fatos. Militares: observadores desarmados, conselheiros militares.
Medidas menos coercitivas	Capítulo VII (Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão) (art. 41)	Políticas: rompimento das relações diplomáticas. Econômicas: sanções, embargos. Militares: implantação preventiva, manutenção da paz robusta.
Medidas coercitivas	Capítulos VII (art. 42) e VIII (art. 53)	Militares: uso da força limitado pelo Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 e o DI.

Fonte: Hamann (2012, p. 3, tradução nossa).

Apesar de o Brasil não ter considerado um possível sequenciamento entre os níveis de ação coletiva, a nota conceitual distingue a responsabilidade coletiva – aquela que pode ser exercida através de meios não coercitivos – e a segurança coletiva, que só pode ser evocada em situações de ameaças à paz e segurança internacionais, e abrange tanto meios coercitivos militares quanto não militares (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, § 6). Esta distinção dicotômica não tem base no conceito da R2P, considerando, como fonte deste, o documento da Cúpula Mundial de 2005, e nem na interpretação feita da Carta da ONU (KOLB, 2012, p. 11). Já que o relatório final de 2005 cita que a responsabilidade da comunidade internacional, no que seria o terceiro pilar da R2P, deve respeitar os Capítulos VI e VIII que estabelecem, respectivamente, medidas pacíficas para a solução de controvérsias possíveis de se tornarem ameaças à paz e segurança, e esses mesmos tipos de medidas através de acordos

e entidades regionais sobre o Artigo 52. Porém, no Artigo 53 permitem-se ações coercitivas sob autorização do CSNU.

O parágrafo 139 do documento ainda destaca que, de forma coletiva, utilizando o Capítulo VII e a Carta da ONU, de forma geral instituem-se medidas coercitivas brandas, de acordo com o Artigo 41, e medidas coercitivas militares sobre o Artigo 42. Sendo assim, segundo a interpretação conjunta destes documentos, a responsabilidade coletiva da comunidade internacional, que envolve medidas tanto pacíficas como coercitivas, não deve ser apartada da segurança coletiva instituída pela ONU, uma vez que todas essas possíveis ações sobre o terceiro pilar e medidas, estão incluídas no propósito de segurança coletiva da ONU.

De acordo com Kolb, essa dicotomia não é plausível, pois se verifica

[...] uma sobreposição, pois situações que podem desencadear o primeiro [responsabilidade coletiva] também podem justificar uma ação no segundo [segurança coletiva]. Na medida em que a responsabilidade, ao mesmo tempo em que protege, exige que medidas coercitivas sejam tomadas apenas em situações que se qualifiquem pelo menos como uma ameaça à paz e à segurança internacionais, apenas reafirma o limiar da ação do capítulo VII estabelecido pelo Artigo 39 da Carta da ONU. (KOLB, 2012, p. 11, tradução nossa).

O respectivo documento também trata da crescente percepção de que a R2P pode ser usada para outros fins, que não a proteção de civis, como, por exemplo, para mudança de regimes conforme denunciado por alguns países no caso da intervenção no território líbio, depois de rememorar em uma referência indireta ao caso do Iraque e da Líbia, as intervenções fracassadas da ONU no final do século XX e suas consequências desastrosas para as populações civis. Entretanto, na estruturação do conceito pelo ICISS, e no documento de 2005 não existem obstruções quanto aos efeitos e repercussões das ações tomadas sobre a R2P direcionarem-se ao fim do regime vigente (KOLB, 2012, pp. 13-14).

O ponto central do desenvolvimento do conceito da RWP defendido pelo Brasil é que

ao exercer a responsabilidade de proteger [R2P], a comunidade internacional deve mostrar uma grande responsabilidade enquanto protege [RWP]. Ambos conceitos devem evoluir juntos, com base em um conjunto acordado de princípios, parâmetros e procedimentos fundamentais:
(a) Assim como nas ciências médicas, a prevenção é sempre a melhor política; é a ênfase na diplomacia preventiva que reduz o risco de conflito armado e os custos humanos associados a ele;

(b) A comunidade internacional deve ser rigorosa em seus esforços para esgotar todos os meios pacíficos disponíveis na proteção de civis sob ameaça de violência, em conformidade com os princípios e propósitos da Carta e conforme consubstanciados no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005;

(c) O uso da força, inclusive no exercício da responsabilidade de proteger, deve sempre ser autorizado pelo Conselho de Segurança, em conformidade com o Capítulo VII da Carta, ou, em circunstâncias excepcionais, pela Assembleia Geral, em conformidade com sua resolução 377 (V);

(d) A autorização para o uso da força deve ser limitada em termos legais, os elementos operacionais e temporais e o escopo da ação militar devem obedecer à letra e ao espírito do mandato conferido pelo Conselho de Segurança, ou pela Assembleia Geral, e serem executados em estrita conformidade com o direito internacional, em particular o direito internacional humanitário e o direito internacional dos conflitos armados;

(e) O uso da força deve produzir tão pouca violência e instabilidade quanto possível, e sob circunstância alguma pode gerar mais danos do que foi autorizado a impedir;

(f) No caso de o evento contemplar o uso da força, é necessário agir de maneira criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança;

(g) Essas diretrizes devem ser observadas em toda a extensão da autorização, desde a adoção da resolução até a suspensão da autorização por uma nova resolução;

(h) São necessários procedimentos aprimorados do Conselho de Segurança para monitorar e avaliar a maneira pela qual as resoluções são interpretadas e implementadas, para garantir a responsabilidade enquanto protegem;

(i) O Conselho de Segurança deve garantir a responsabilidade daqueles a quem a autoridade é concedida para recorrer à força (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011, pp. 3-4, tradução nossa).

Quanto a esse conjunto de princípios, parâmetros e procedimentos, resumem-se os pontos principais: 1) a primazia da prevenção, destacando-se a diplomacia preventiva para reduzir o risco de conflitos armados e custos humanos a eles associados; 2) o esgotamento de todos os meios pacíficos disponíveis para proteção dos civis; 3) o respeito aos princípios e propósitos da Carta da ONU e ao consenso estabelecido em 2005; 4) o uso da força vinculado à autorização do CSNU ou AGNU, em circunstâncias excepcionais, conforme o mecanismo “Unidos pela Paz” explicitado em seguida, e limitado por elementos legais, operacionais e temporais; 5) o uso da força também não deve gerar cenário mais violento e instável do que aquele que foi autorizado a impedir, assim como o seu exercício deve ser criterioso, limitado e proporcional aos objetivos do mandato; 6) o aprimoramento dos procedimentos do CSNU para monitorar a implementação dos mandatos e

responsabilização daqueles autorizados a utilizar a força, de forma a garantir que exerçam a responsabilidade que lhes cabe enquanto buscam proteger as populações; e 7) esses parâmetros devem ser considerados durante toda a vigência da resolução do CSNU.

Expostos os princípios e reivindicações da RWP, faremos uma análise das fontes possíveis destes, em meio ao conjunto normativo da R2P, com o intuito de responder algumas questões reportadas no segundo capítulo quanto ao papel, a função e caracterização da RWP no quadro das normas de intervenção humanitária. Sumarizando, a proposta tem proveniência implícita nas tradições da teoria da guerra justa, e explicitamente no DI, igualmente a R2P, assim como na Carta da ONU e no Estatuto de Roma do TPI. Além do mais, em um dos seus tópicos destaca-se que a execução do uso da força deve respeitar o DI, especialmente o DIH e o DICA, o que só reforça a limitação das normas e princípios internacionais a esses arcabouços de regras, conforme já reforçado pelo ICISS. O Brasil pretendeu ressaltar que,

Em particular, enquanto o Conselho de Segurança tem o poder de autorizar uma ação militar, concedendo assim um *jus ad bellum* em desvio da proibição geral do uso da força, de acordo com o Artigo 2 (4) da Carta da ONU, as forças que atuam sob esse mandato não são isentas do direito internacional humanitário, o *jus in bello*. (GREENWOOD, 2008, §101, *apud* KOLB, 2012, p. 14, tradução nossa).

Ainda sobre as fontes da RWP apreciadas, acrescentam-se: o relatório R2P do ICISS, o qual não foi literalmente citado na nota conceitual, os relatórios do Secretário-Geral, particularmente o do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças de 2004, e o Documento Final da Cúpula Mundial de 2005. Com a intenção de entender a relação entre os princípios da RWP e suas possíveis fontes, apresentamos uma tabela comparativa, construída para permitir uma visualização mais abrangente.

Tabela 2 - Comparação das Fontes e os Princípios Fundamentais da RWP

Teoria da Guerra Justa (<i>jus ad bellum</i>)	Relatório do ICISS: R2P (2001)		Relatório do SGNU de 2004: "Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada"	Documento da Cúpula Mundial da ONU de 2005	Nota Conceitual - RWP: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito
	Princípios Fundamentais	Prevenção	Prevenção	"[...] responsabilidade implica prevenção de tais crimes [...]"	Primazia da prevenção (a)
Autoridade Própria		Autoridade competente	"O CSNU está plenamente habilitado, sob o capítulo VII da Carta da ONU [...]"	"através do CSNU, de acordo com a Carta, incluindo o capítulo VII, numa análise de caso a caso"	Autorização pelo CSNU, em conformidade com o capítulo VII ou pela AGNU conforme resolução 377 (c)
Causa Justa	Princípios para Intervenção Militar	Justa Causa	Gravidade da Ameaça	"[...] responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade"	Respeito aos princípios e propósitos da Carta da ONU e ao consenso estabelecido em 2005 (b)
Coerção quando esgota meios pacíficos	Princípios da Precaução (4)	Intervenção militar como último recurso	Último Recurso	Não especifica os critérios de precaução do ICISS ou os de legitimidade de 2004	Uso da força após esgotamento de todos os meios pacíficos disponíveis (b)
Razoável Chance de Sucesso		Razoável Probabilidade de Sucesso	Equilíbrio das Consequências		Uso da força também não deve gerar cenário mais violento e instável do que aquele que foi autorizado a impedir (e)
Proporcionalidade		Uso de meios Proporcionais	Meios Proporcionais		Uso da força criterioso, limitado e proporcional aos objetivos do mandato (f)
Intenção Certa		Intenção Correta	Finalidade adequada		Uso da força limitado à letra e ao espírito do mandato (d)
Fonte: (ACHARYA, 2015, p. 63)	Fonte: (ICISS, 2001, p. XII)		Fonte: (ONU, 2004, pp. 66-67)	Fonte: (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, p. 31 e 32)	Fonte: (PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011)

Fonte: (ACHARYA, 2015, p. 63; ICISS, 2001, p. XII; ONU, 2004, pp. 66-67; PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS, 2011; UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, p. 31 e 32, tradução nossa).

O primado da prevenção representa a reafirmação de um princípio central e debatido desde a criação do R2P pelo ICISS, conforme trecho: "Prevenção é a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger: as opções de prevenção sempre devem ser esgotadas antes de a intervenção ser contemplada, e mais comprometimento e recursos devem ser dedicados a ela" (ICISS, 2001, p. XI, tradução nossa). Ademais, o presente aspecto também se encontra no documento de 2005: "Esta responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo o seu incitamento, através de meios adequados e necessários" (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, p. 31 e 32, tradução nossa), e esta integra uma continuidade de três responsabilidades, proposta pelo ICISS, com o intuito de abordar as causas profundas e diretas dos conflitos armados.

O esgotamento de todos os meios pacíficos disponíveis para proteção dos civis, ou seja, a consideração do uso da força como último recurso, assim como o

seu exercício de forma criteriosa, limitada e proporcional aos objetivos e à redação do mandato, e sem gerar cenário mais violento e instável do que aquele que foi autorizado a impedir, são reproduções de concepções já estimadas pelo ICISS, intitulados como os princípios de precaução que, por sua vez, estão fundamentados nos princípios da teoria da guerra justa, conforme exposto na tabela acima e explicitado na primeira seção do terceiro capítulo. Ademais, no relatório de 2004 do Secretário-Geral, intitulado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”, do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, foram recomendados cinco critérios de legitimidade que também correspondem a estes pontos enfatizados pelo Brasil. Em contrapartida, no documento final de 2005 não existe nenhuma menção a esses tópicos, a não ser uma implícita referência ao princípio do último recurso na expressão de condição para ações coletivas, alicerçadas pelo Capítulo VII: “quando os meios pacíficos forem inadequados” (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005, p. 31 e 32, tradução nossa).

Quanto à autoridade competente, a nota conceitual relembra o mecanismo “Unidos pela Paz” regido pela Resolução nº377(V) da AGNU, que permite a esta, em circunstâncias excepcionais, — como, por exemplo casos em que por causa da falta de unanimidade dos membros permanentes do CSNU este falhe no exercício de sua responsabilidade em manter a paz e a segurança internacional —, apreciar assuntos exclusivos do conselho e fazer recomendações apropriadas aos membros para ações coletivas, inclusive com o uso da força (ONU, 1950, p. 10). Vale ressaltar que em caso da AGNU não estar em sessão na ocasião, o CSNU ante a votação de sete membros, ou pela maioria dos membros da ONU, pode convocar uma Sessão Especial de Emergência que deve ser estabelecida dentro de vinte e quatro horas após a solicitação (ONU, 1950, p. 10). Esta opção é mencionada no documento da ICISS, em caso do CSNU rejeitar uma proposta ou falhar em tratá-la em um prazo razoável, além da alternativa de realizar uma ação por meio das organizações regionais ou sub-regionais, mas de acordo com o Capítulo VIII, e sob subsequente autorização do CSNU (ICISS, 2001, p. XIII). Não obstante, geralmente, e de acordo com o documento de 2005, o uso da força deve ser empregado sob autorização do CSNU.

O aprimoramento dos procedimentos do CSNU, para monitorar e avaliar a implementação dos mandatos, requerido pela nota, está vinculado a uma das

principais críticas do Brasil em relação à implementação da R2P, no caso da Líbia: a parcialidade da OTAN e a falta de um sistema de responsabilização sobre os interventores. Esta reivindicação de um melhoramento dos processos do CSNU, apesar de imprecisa, pois que não especifica que procedimentos, em particular, precisam ser aperfeiçoados, pode resgatar uma questão importante quanto à aplicação do Artigo 42, do Capítulo VII, da Carta da ONU. Este Artigo permite ações com o uso da força pelo CSNU contra as ameaças à paz, as quais não são possíveis de se realizar de forma autônoma pela organização, uma vez que esta não tem forças militares próprias, e assim utiliza as forças armadas dos Estados-membros para a execução de suas ações, de acordo com o Artigo 43.

De acordo com Frowein e Krisch (2002 *apud* KOLB, 2012),

Embora essa delegação de poderes do Capítulo VII tenha sido às vezes controversa, ela foi, em princípio, aceita, tanto na prática política quanto em comentários legais. Do ponto de vista do direito internacional, tornou-se contingente uma definição suficientemente precisa do escopo do mandato e dos poderes delegados, bem como de uma supervisão e controle eficazes pelo Conselho de Segurança como órgão delegador. A prática real do Conselho de Segurança a este respeito tem sido inconsistente, com amplas fórmulas de autorização, sendo usadas especialmente no início dos anos 90, mas mais recentemente tende a delimitações mais precisas do mandato e a tarefas mais rigorosas de notificação (FROWEIN e KRISCH, 2012, § 20-26 *apud* KOLB, 2012, p. 15, tradução nossa).

Isso tem fonte nesses aspectos que se mantêm em aberto quanto à prática de autorização do uso da força no âmbito do CSNU. Outra exigência feita pelo Brasil é a responsabilização daqueles autorizados a utilizar a força e a apreciação dos princípios referenciados anteriormente durante toda a vigência da resolução do CSNU. De acordo com Marcos Tourinho, Oliver Stuenkel e Sarah Brockmeier (2016), o Brasil intentava ressaltar a importância da transparência das operações autorizadas pelo CSNU e a responsabilização das ações dos interventores autorizados a usar a força (TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2016, p. 147).

Esse último aspecto relacionado à necessidade de maior monitoramento e transparência no CSNU contextualiza a campanha do Brasil por uma reforma do conselho, a fim de torná-lo mais representativo com países desenvolvidos e em desenvolvimento, nas categorias de membro permanente e não permanente (KENKEL e ROSA, 2015, p. 342).

Inevitavelmente, os membros eleitos não compartilham o conhecimento de acordos anteriores que marcam negociações entre membros permanentes. Eles são efetivamente excluídos das negociações informais, nas quais, na prática, muitas das decisões importantes são tomadas. Por causa de um sistema tradicional de exploração de caneta, os mesmos Estados-membros permanecem responsáveis por itens da agenda por várias décadas. (TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2016, p. 147, tradução nossa).

A hierarquia rígida caracterizada pelo poder de veto estabelece uma diferenciação informal entre os Estados-membros, que por fim afeta os procedimentos operacionais. De forma semelhante, segundo Tourinho, Stuenkel e Brockmeier, esta configuração institucional divide as opiniões sobre a RWP, uma vez que os países-membros permanentes não querem sofrer restrições às suas decisões e manter os seus privilégios, e os países não membros querem ter mais participação nas decisões, e assim buscam impor regulamentações normativas às ações dos mais poderosos (TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2016). Sendo assim, apresentaremos, em seguida, as declarações discursivas dos Estados-membros sobre a nota conceitual a fim de corroborar essa compreensão.

4.3 Reação internacional à RWP

O Brasil, por meio da RWP, reafirma o seu comprometimento e aceitação dos princípios da R2P, e busca relembrar princípios já presentes na base normativa da R2P que estabelecem critérios para o uso da força. Consequentemente a essa concomitância, verificou-se uma polarização de opiniões sobre a intenção brasileira e a contribuição da RWP, para o debate das intervenções humanitárias, o que abordaremos nesta seção.

Em 21 de fevereiro de 2012, a missão brasileira permanente na ONU organizou um debate informal sobre a nota conceitual da RWP apresentada anteriormente, com a presença do Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, e o Assessor Especial da ONU para a R2P, Edward Luck. Nesta reunião, estiveram presentes trinta e sete Estados-membros, algumas ONGs, observadores, e três organizações da sociedade civil: *Global Centre for the Responsibility to*

*Protect (GCR2P)*¹¹⁰, *Campaign for Innocent Victims in Conflict (CIVIC)*¹¹¹, and *Human Rights Watch (HRW)*¹¹², assim como o Assessor Especial da ONU para a Prevenção do Genocídio, Francis Deng (ICRtoP, 2012, p. 1)¹¹³.

Nessa reunião é possível ter uma percepção geral da opinião dos países membros da ONU quanto à ideia da RWP proposta pelo Brasil. Apresentaremos, em seguida, as declarações de doze países (Estados Unidos, Alemanha, Dinamarca, Gana, Austrália, Costa Rica, Portugal, Guatemala, África do Sul, Quênia, Venezuela e Holanda), e da União Europeia. A seleção dos depoimentos se utilizou do critério de pertinência para a análise em questão, e a disponibilidade dos argumentos.

Antônio Patriota abriu o encontro reforçando alguns aspectos citados na nota conceitual, como o esgotamento de todos os meios pacíficos disponíveis na proteção de civis e a produção mínima de violência, e instabilidade possível nos casos de utilização da força (ICRtoP, 2011, p. 1). Ele também lembrou o pronunciamento da presidenta Dilma na abertura da AGNU no ano anterior, e realçou a necessidade de evolução conjunta dos conceitos de R2P e RWP

¹¹⁰*Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P)* foi criado em 2008, com o intuito de defender a R2P e mobilizar a comunidade internacional para ações em prol da proteção das populações de crimes de atrocidade em massa. O centro recebeu apoio financeiro de vários governos e fundações para a sua criação, assim como de atores importantes no campo dos DH (o ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália, Gareth Evans e o ex-presidente da Irlanda e a alta comissária das Nações Unidas para os DH, Mary Robinson), além das cinco principais ONGs internacionais (*Human Rights Watch*, *International Crisis Group*, *Oxfam International*, *Refugees International* e o Movimento Federalista Mundial). Essa organização oferece recurso para governos, instituições internacionais e sociedade civil na prevenção e ação precoce para interromper e responder a crimes de atrocidade em massa. (GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, [2020]).

¹¹¹*Campaign for Innocent Victims in Conflict (CIVIC)* é uma organização fundada em 2003 por Marla Ruzicka, uma jovem ativista e humanitária americana, com objetivo inicial de defender o reconhecimento e assistência às vítimas civis das guerras no Iraque e no Afeganistão. Hoje, essa representa a voz dos civis envolvidos em conflitos em todo o mundo, buscando formas de prevenir e responder os danos aos civis. O CIVIC trabalha com atores armados e civis, notadamente recomendando práticas e políticas de proteção civil a OI, governos, forças armadas e atores não estatais armados. (CENTER FOR CIVILIANS IN CONFLICT, [2020]).

¹¹²*Human Rights Watch (HRW)* investiga e relata abusos dos DH ocorridos em todos os cantos do mundo. A organização foi fundada em 1978 como “Helsinki Watch”, porque eles iniciaram investigando abusos em países que assinaram o Acordo de Helsinque (países da Europa Oriental e a União Soviética), mas hoje eles trabalham para proteger os mais vulneráveis: minorias, civis em tempos de guerra, refugiados, crianças carentes, pessoas com deficiência, mulheres, pessoas LGBT. Além de investigarem massacres, genocídios, aquisições governamentais da mídia, prisões infundadas de ativistas e figuras da oposição política também. (HUMAN RIGHTS WATCH, [2020]).

¹¹³ Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>. Acesso em: 23 jan. 2020.

(MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012b), no sentido de estabelecer que o propósito do conceito não era de competição, mas sim de complementação.

De forma mais indagativa, Edward Luck destacou o receio de que um excesso de debate sobre os conceitos e as bases da Carta da ONU poderiam provocar um aumento dos custos políticos para os decisores da ação com fins de proteção, apesar de reconhecer a importância do debate da RWP para o desenvolvimento e aplicação da R2P. Em suas palavras, ele alertou que "quando milhares de vidas estão em risco, o que é necessário é uma ação 'oportuna e decisiva'(...), e não um debate filosófico" (ICRtoP, 2011, p. 1, tradução nossa).

O assessor Especial da ONU, para Prevenção do Genocídio e Atrocidades em Massa, Francis Deng, afirmou que "o necessário no momento seria tratar das preocupações legítimas sobre as controvérsias, e aprofundar o consenso internacional" sobre a R2P, o que é o objetivo do Brasil, apesar de que, de acordo com o seu modo de se expressar, ele não percebeu isso (SERRA, 2015 p. 53).

Antes de apresentar detalhadamente cada declaração dos países selecionados, vale ressaltar as consonâncias entre os depoimentos. A maioria das declarações dos representantes dos Estados reforça a consolidação do consenso instituído sobre a estrutura do R2P durante a Cúpula Mundial de 2005, como base para as discussões, demarcando novamente que o debate sobre a RWP não veio buscar uma renegociação da R2P, mas sim desenvolver a implementação da norma (ICRtoP, 2012, p. 2). A partir destas declarações percebemos que mesmo os Estados críticos à implementação da R2P na Líbia reforçaram o consenso de 2005, e diante disto não deve haver uma renegociação do conceito já firmado. Com exceção da opinião da Venezuela, que não reconhece o documento final de 2005, ao considerar que só houve debates informais sobre a temática, alegação transcrita avante (KOLB, 2012, p. 19).

Na consideração da RWP, de forma geral, alguns Estados examinaram a nota conceitual somente como um conjunto de orientações para implementação da R2P, enquanto outros apreciaram a potencialidade construtiva do conceito sobre a R2P. Entretanto, a perspectiva predominante era a ideia de complementação entre as concepções, com ressalva para a visão do Quênia, que se referiu às duas noções como conceitos de mesmo nível (KOLB, 2012, p. 19).

A delegação dos Estados Unidos na ONU destacou o seu compromisso e apoio com o conceito da R2P, no sentido de desenvolver um trabalho contínuo e em conjunto com parceiros internacionais. O país também reconheceu a relevância da RwP para um avanço do debate sobre a R2P, e destaca a sua aprovação quanto aos seguintes aspectos da RwP: 1) o repúdio da violência contra civis, 2) a prevenção como melhor política, 3) o fortalecimento da diplomacia preventiva, 4) a responsabilidade primária dos Estados em proteger, 5) o uso da força quando os meios pacíficos forem inadequados, além da consideração de uma análise criteriosa dos custos e riscos da sua utilização e da inação, ou ainda de ações diferentes.

Todavia, os Estados Unidos discordam do sequenciamento cronológico dos três pilares sob a visão de que, mais importante do que fatores temporais é a avaliação integrada dos riscos e custos, e o balanço das consequências esperadas para decidir, ou não, pelo uso da força. (EUA, 2012). De forma semelhante, a União Europeia também desaprova o sequenciamento dos pilares, devido ao risco de inação ou de uma reação inadequada o que, por sua vez, pode agravar o sofrimento que, tanto a R2P como a RwP intentam conter (UNIÃO EUROPEIA, 2012). A Costa Rica também despreza a subordinação política e a sucessão cronológica, ao afirmar que esta não se encontra no documento aprovado em 2005, e ainda pode comprometer a pontualidade e a eficácia da proteção dos civis, apesar dela defender a rigurosidade na consideração de outros meios: sejam esses preventivos ou coercitivos, antes da decisão pelo uso de medidas militares (COSTA RICA, 2012).

Diferentemente, Gana não compreende o sequenciamento cronológico sugerido pela RwP como um convite à inação, mas sim como uma forma de enfatizar, desenvolver e utilizar as capacidades nos pilares um e dois, e utilizá-las também durante e após a intervenção assente no terceiro pilar (GANA, 2012). Marcadamente, a Guatemala expõe que a principal contribuição do Brasil está na gradação das fronteiras entre os três pilares, o que não caracteriza necessariamente etapas sequenciais, mas ao explorar, com mais profundidade, a vastidão de possibilidades de ações, transforma-se o terceiro pilar de modo mais operacional (GUATEMALA, 2012).

Retomando o depoimento dos Estados Unidos, o país também diverge da ideia de que deveriam se esgotar os recursos diplomáticos ante uma ação coletiva,

pois que “[...] não devemos eliminar o possível papel da diplomacia mesmo – talvez especialmente – em situações em que ações forçadas são requeridas” (EUA, 2012, p. 1, tradução nossa). Em sua declaração, o país não menciona o problema da seletividade e o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e responsabilização no CSNU, posto que isto o colocaria numa posição desconfortável.

A União Europeia, em seu discurso, reafirmou o seu apoio à R2P, assim como a participação ativa na implementação deste. Quanto à RWP, a organização regional concorda com a primazia da prevenção como melhor opção, porém desaprova o sequenciamento dos pilares ao considerá-los paralelos, e finamente equilibrados. Acreditam que o estabelecimento de um conjunto fixo de critérios, ou diretrizes, para ações sob o terceiro pilar poderia ser um perigo em situações graves que requerem ação rápida. A organização ainda ressalta outras medidas coercitivas não militares que se encontram sob o terceiro pilar da R2P, e podem ser robustas para a prevenção e solução das atrocidades, como, por exemplo, as sanções e o envolvimento do TPI (UNIÃO EUROPEIA, 2012).

Quanto aos aspectos de transparência e monitoramento das informações e ações da ONU, a União Europeia sustenta a real insuficiência destes (UNIÃO EUROPEIA, 2012). Com destaque para a ênfase dada pela Holanda quanto à dificuldade de monitoramento das ações sob mandato do CSNU, principalmente quando este é terceirizado a outras organizações ou coalisões, como, por exemplo, a OTAN na Líbia (HOLANDA, 2012). Em função disto, a Austrália defende uma maior transparência no debate do CSNU e melhorias nas atividades de monitoramento para incremento da legitimidade de suas ações, como, por exemplo, reforçar os métodos de relatórios já existentes, através da disponibilidade de informações militares mais aprofundadas (AUSTRÁLIA, 2012). Na percepção da África do Sul, o CSNU deveria ser mais presente na implementação do mandato, assumindo o papel de supervisor, e manter, de alguma forma, maior contato com as partes responsáveis pela implementação, de modo a ter um indicativo transparente da situação no local, e assim ser mais comprometido com a execução de seus mandatos e resoluções (ÁFRICA DO SUL, 2012).

Quanto à questão do micro gerenciamento de operações militares pelo CSNU, a União Europeia acredita que este deve ser evitado em prol da cautela à

fluidez dos processos já efetivos (UNIÃO EUROPEIA, 2012). Da mesma forma, a Austrália se opõe, mas resguarda que informações referentes a inquietações dos membros do CSNU devem ser expostas (AUSTRÁLIA, 2012). Complementarmente, a Holanda defende que esta gestão minuciosa pode levar à diminuição da vontade de implementação dos mandatos.

A Alemanha acrescentou dois pontos preocupantes ao depoimento da União Europeia, como os aspectos limitantes do conceito da RWP:

[...] seu foco exclusivo no terceiro pilar da R2P, mas também a prescrição de um sequenciamento cronológico rígido, a obrigatoriedade da exaustão de todos os meios pacíficos, e a introdução de circunstâncias excepcionais como um gatilho de qualificação adicional. (ALEMANHA, 2012, p. 1, tradução nossa).

Sob a perspectiva da RWP, ações rápidas, oportunas, flexíveis, decisivas e personalizadas podem ser restringidas em casos de extrema gravidade, evocando o medo da inação salientado anteriormente. Outro tópico demarcado é a falta de uma definição precisa da RWP, o que conseqüentemente produz uma percepção de que sua contribuição se caracteriza como uma síntese de questionamentos operacionais, e não um incremento conceitual. Por último, o país identificou que a RWP não acrescenta coisa alguma ao quadro jurídico já existente, mas lembrou princípios relevantes, como, por exemplo, a proporcionalidade. (ALEMANHA, 2012).

A declaração do representante permanente da Dinamarca na ONU afirmou o seu engajamento em relação à R2P, ao reforçar que esta tem alicerce em princípios já existentes anteriormente, e desta forma, não vem para modificar as regras para o uso da força. A Dinamarca concorda com a nota conceitual da RWP quanto à noção de que a R2P nunca deve ser usada para outros fins que não a proteção de civis, e a prevenção deve ser aplicada nos três pilares, mas questiona o *timing* da proposta, em outras palavras, se esse é o momento correto para estabelecer critérios ao terceiro pilar. Segundo o país, a comunidade internacional está em processo de aprendizado e desenvolvimento de respostas para resolver as situações de grave violação dos DH, e assim deve ter como foco as lições aprendidas em cada caso de implementação da R2P.

Semelhantemente à União Europeia e Holanda, a Dinamarca reconhece que parâmetros e condições sob a efetivação do terceiro pilar não devem impedir a ação, e que o risco de inação é maior que o perigo do uso abusivo da força. O país

acredita que a R2P é mais do que somente força coercitiva militar, tanto que reforça alguns instrumentos coercitivos não militares como as sanções e o encaminhamento ao TPI, já citados pela União Europeia como elementares, além de destacar a importância da implementação e do acompanhamento a fim de garantir, por exemplo, o cumprimento de mandatos de prisão do TPI.

O representante permanente de Gana na ONU, William Awinador-Kanyirige, demarcou o compromisso e relevância da R2P, e ainda acrescentou que

A União Africana (UA) no Consenso Ezulwini de 2005 subscreveu o princípio de R2P. Mas a UA, na sua sabedoria, também advertiu que este não deve ser usado ou mal aproveitado como uma oportunidade de minar a soberania, independência e integridade territorial dos Estados. Isto é também instrutivo para que a UA, ao mesmo tempo, exija a reforma do Conselho de Segurança para torná-lo mais representativo e responsável. (GANÁ, 2012, tradução nossa).

Nesse sentido, corrobora com a incitação brasileira da necessidade de mais representatividade e transparência no CSNU. Quanto ao RWP, o país o interpreta não como um novo conceito concorrente, mas sim como uma tentativa de elucidar e aprimorar a R2P, e reforça a importância do acompanhamento do processo de promoção do direito e da execução do TPI.

Na declaração de Gary Quinlan, embaixador e representante permanente da Austrália na ONU, fica evidente a defesa da importância do debate em torno de ações efetivas para prevenção e soluções para os casos de atrocidade em massa, mas esta discussão não deve levar à paralisia, na perspectiva de que agir, mesmo que de forma imprecisa, é melhor do que aceitar a inação. Também é destacada sua oposição ao rígido sequenciamento na implementação dos três pilares, já que acreditam que a flexibilidade dos três pilares permite respostas flexíveis e rápidas e adaptadas a cada caso, além de destacar que a “R2P não deve se tornar simplesmente sinônimo de ação militar” (AUSTRÁLIA, 2012, tradução nossa).

A Austrália concorda com a RWP, quanto à visão da prevenção sempre como a melhor opção, mas o país interpreta a proposta brasileira como resposta a questões específicas relacionadas à implementação do mandato no caso Líbia. Quanto aos critérios estipulados na RWP (último recurso, proporcionalidade e equilíbrio de consequências), o país destaca que estas ideias são semelhantes aos integrantes do tópico intitulado “Princípios de precaução sobre intervenção militar”,

presentes no Relatório da ICISS de 2001¹¹⁴, porém podem ser úteis para estruturar os debates e identificar os motivos das decisões do CSNU.

A Austrália defende que, para que o R2P consiga se concretizar em casos reais e ter sucesso, é preciso desenvolver as capacidades locais dos governos para proteger suas populações (AUSTRÁLIA, 2012), isto é, necessita-se ajudar os Estados e organizações intergovernamentais a fortalecer a sua capacidade institucional para implementar a R2P, o que requer esforços de longo prazo (DINAMARCA, 2012, p. 2). Sob essa perspectiva, Gana e Dinamarca, em conjunto com Austrália e Costa Rica, e com o apoio do “*Global Center for the Responsibility to Protect (GCR2P)*”, e da Fundação *Stanley* em Nova York (GANA, 2012), criaram uma rede formal de Pontos Focais Nacionais, na tentativa de coordenar políticas, a fim de institucionalizar a R2P a nível nacional (ALMEIDA, 2013, p. 74). Segundo o depoimento da Dinamarca, essa iniciativa

[...] está buscando maneiras de tornar a R2P operacional, e fortalecendo a capacidade dos Estados de identificar e reagir a situações de R2P. Em cooperação com o *Global Centre on R2P*, estamos no processo de desenvolvimento da rede de Pontos Focais Nacionais que, tanto internamente, nos próprios países, quanto externamente, na comunidade internacional, terão a tarefa de garantir que o R2P faça parte dos mecanismos de prevenção e respostas a crises, tanto ao nível nacional como regional e internacional. Esta função abrange todos os três pilares da R2P, e os estados estão em processo de mapear ações específicas que poderiam ser realizadas por pontos focais. [...]. Conforme observado no Relatório do Secretário-Geral sobre R2P de 2011, poderia ser útil, se com o tempo, essa rede assumisse uma variedade de correspondência, aprendizado, política, capacidade de construção e funções de mapeamento (DINAMARCA, 2012, p. 2, tradução nossa).

De acordo com Gana, esse esforço em definir parâmetros para a instauração de pontos focais nacionais da R2P contribui na complementação da iniciativa R2P/RwP, com base na concepção de que são dois processos se robustecendo reciprocamente. Durante o debate informal, os países iniciadores aproveitaram para convidar outros Estados a aderir a esse projeto e indicar, em seus países, um ponto focal na crença de que esta seria uma “opção prática, preventiva e construtiva que

¹¹⁴ Conforme descrito no terceiro capítulo, são eles 1) a intenção, que se deve limitar a deter ou evitar o sofrimento humano; 2) a opção da intervenção militar como último recurso para o alcance do objetivo central; 3) o uso de meios proporcionais a fim de proteger os seres humanos; e 4) uma razoável chance de sucesso na operação, para que as consequências da ação sejam superiores às consequências da inércia (ICISS, 2001, p. XII).

poderia evitar, em muitos casos, o eventual uso da força” (AUSTRÁLIA; GANA, 2012, tradução nossa).

Segundo depoimento da missão permanente da Costa Rica na ONU, a RWP não foi compreendida como um questionamento à R2P, mas como inquietações de natureza operacional e não conceitual relacionadas à implementação do uso da força. Vale ressaltar que eles defendem o uso da força como último recurso, e a prevenção como a melhor política. O país ainda destaca que ao analisar cuidadosamente o documento final de 2005 é possível identificar que o mesmo não acrescentou, ou descontou as regras já existentes no DI, nomeadamente na Carta da ONU, na Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948) e no DIH (COSTA RICA, 2012).

Na declaração do embaixador português José Filipe Moraes Cabral ressaltou-se a relevância da Líbia na intensificação do debate sobre a R2P e sua condição de estudo de caso para apoiadores e críticos do conceito, apesar de ter criticado a insuficiência de transparência e responsabilização dos atores envolvidos (PORTUGAL, 2012). Reforçando, desta maneira, a necessidade também reconhecida por outros Estados, assim como pela Costa Rica, de maior transparência e aprimoramento dos métodos de trabalho e monitoramento das ações do CSNU (COSTA RICA, 2012).

Quanto à RWP em si, Portugal expôs a sua opinião ao afirmar que

[...] a proposta brasileira não muda, ou pretende mudar o conceito de R2P sobre o qual o consenso deve ser preservado. Não pretende mudá-lo, mas é desafiador. Desafiador porque reflete preocupações reais e compartilhadas por muitos. Desafiador, porque sabemos que precisamos resolvê-los se quisermos fortalecer o conceito, sua aceitação universal e garantir sua eficácia. [...] Mais ‘responsabilidade’ na implementação da R2P, em todos os seus pilares, significa de fato mais eficácia, e então melhores resultados (PORTUGAL, 2012, tradução nossa).

Sendo assim, Portugal a considerou útil por retomar o avanço do debate sobre a R2P, e desafiadora ao buscar consolidar a sua aceitação universal, assim como oportuna, em vista da proximidade com a reunião marcada para julho sobre o terceiro pilar da R2P.

O depoimento da Guatemala enfatiza o seu apoio tanto à R2P como a RWP, ao afirmar que integra um grupo denominado de “os amigos da R2P” no âmbito da AGNU, e que a RWP não se aparta do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005.

O país demarca as suas preocupações com o terceiro pilar da R2P e com o princípio da não intervenção, assim como o impacto da execução da Resolução nº1973 (2011) sobre a R2P e seu consenso consolidado em 2005. Quanto à RwP, o país defende que

[...] a iniciativa brasileira deve ser aplaudida, por nos permitir revisitarmos o assunto, pois incorpora os aspectos positivos do R2P, mas também leva em consideração as apreensões legítimas que o conceito gera. Longe de buscar substituir a concepção original por algo novo, é baseado nesse conceito, tentando explorar com mais detalhes exatamente os aspectos que geram mais controvérsia. Essa é outra maneira de dizer que o Brasil está fornecendo ideias construtivas para um debate que continua a ser indispensável, e essas ideias tendem a avançar o processo da R2P, e não como alguns argumentariam, para prendê-lo (GUATEMALA, 2012, tradução nossa).

Além de enfatizar que o Brasil, ao considerar o uso da força uma opção quando todas as outras se exaurirem, revela uma percepção realista das intervenções. O país ainda destaca a sua satisfação em saber que um país como o Brasil, que não omitiu o seu descontentamento com a intervenção na Líbia, produziu a RwP motivado pela sua posição de membro eletivo do CSNU (GUATEMALA, 2012).

A África do Sul, em sua declaração, demonstra a sua associação com a RwP, assim como enfatiza que é preciso saber o que não é R2P, ou seja, definir as situações extremas nas quais se utiliza esse recurso e sob que interesses a ação é motivada. Sendo que esses interesses devem abranger a segurança e a paz internacionais dos civis, e não os interesses nacionais dos executores do mandato conforme denunciado no caso da Líbia (ÁFRICA DO SUL, 2012). O país admite que o abuso da OTAN na Líbia prejudicou a reputação da R2P, e demarca a sua interpretação sobre a R2P ao afirmar que

o uso da força pela comunidade internacional deve sempre permanecer como uma medida de última estância. Além disso, deve estar em conformidade com um conjunto de diretrizes acordadas, e deve ser feito de forma responsável (ÁFRICA DO SUL, 2012, tradução nossa).

Dessa forma, o país sugere alguns instrumentos a serem utilizados sob cada um dos pilares. No primeiro pilar, ele recomenda o fortalecimento dos mecanismos e instituições de resolução de conflitos internos e das organizações regionais. Já no segundo pilar, mecanismos de assistência ao desenvolvimento e capacitação para

prevenção e gerenciamento de conflitos através de acordos bilaterais e organizações internacionais e regionais. No terceiro pilar, sob a autorização do uso da força, a R2P deve respeitar o DI e direcionar-se sobre o objetivo final do mandato (ÁFRICA DO SUL, 2012).

O Quênia destacou, na sua declaração, três desafios, que tanto a R2P quanto a RwP devem buscar superar: 1) a universalidade, 2) a justificação e o início da ação, e 3) o modo de execução da R2P. A universalidade diz respeito à aplicabilidade e imposição universal da norma, problema que é inerente e fundamental aos conceitos. Segundo o país “o fato é que testemunhamos apenas a vontade das nações poderosas de aplicar a doutrina sobre as fracas” (QUÊNIA, 2012, tradução nossa). A justificação e início da ação, de acordo com a visão do país, não devem espelhar os interesses de uma pequena elite internacional. Em suas palavras,

a mobilização de evidências e a construção da narrativa para justificar a ação da R2P devem ser construídas em torno de eventos reconhecíveis e verificáveis, no terreno que não devem representar nenhuma nação poderosa ou visão de agrupamento político, os construtos da aliança com a mídia ou redes sociais selecionadas (QUÊNIA, 2012, tradução nossa).

Quanto ao modo de execução, o questionamento principal envolve a quem será confiada a execução da R2P ou RwP, de forma a prevenir o mal-uso do conceito em sua implementação gerando, por exemplo, novos ciclos de violência, ao invés de reduzi-los. O Quênia se mostra mais audacioso ao afirmar que

A única maneira pela qual podemos realmente ter uma aplicação responsável, protetora e universalmente aceita, de um princípio como o R2P, é implementando uma capacidade de força permanente para as Nações Unidas, independente e totalmente capacitada para executar uma ação universalmente justificada pela R2P, de maneira previsível, verificável e responsável, a pedido da Assembleia Geral (QUÊNIA, 2012, tradução nossa).

Além do mais, o país destacou que ao resolver essas questões, os conceitos alcançariam uma aceitação universal demonstrando, por sua vez, uma interpretação dos conceitos de forma equivalente e em desenvolvimento conjunto. Em suma, o Quênia exibiu um apoio a quase todos os pontos da nota conceitual da RwP, apesar de entender que a R2P ainda carrega “graves receios e percepções negativas” (QUÊNIA, 2012, tradução nossa).

O depoimento da Venezuela, diferentemente de todos os Estados-membros, não considerou o consenso internacional estabelecido na Cúpula Mundial de 2005, ao dizer que:

[...] nenhum processo intergovernamental formal para a sua discussão ou implementação nas Nações Unidas existe atualmente, e nenhum mecanismo de monitoramento foi estabelecido na Assembleia Geral sobre este assunto. Discussões sobre este assunto ocorreram exclusivamente em reuniões informais, como esta que nos traz juntos hoje. [...] até hoje não há consenso sobre o alcance e a natureza da responsabilidade de proteger. (VENEZUELA, 2012, tradução nossa).

O país ainda demarcou a defesa pelo respeito à soberania, a não intervenção e a transparência, e acusou o R2P de ser um conceito com objetivo de justificar as intervenções de potências imperialistas em países em desenvolvimento (VENEZUELA, 2012). Portanto, apresentou uma forte crítica ao uso da força e a uma implementação seletiva da R2P, sem citar ou explorar o conceito e os pontos da nota conceitual da RWP (SERRA, 2015, p. 56).

Na declaração do embaixador holandês Herman Schaper, destacou-se a visão do país de que a RWP não é um conceito distinto, mas auxiliar à R2P, e que busca contribuir para o debate já em andamento sobre a sua implementação. Em seu depoimento, o país requisitou uma maior exposição sobre a diferenciação entre segurança coletiva e responsabilidade coletiva, conforme citado na nota conceitual, pois que devida dicotomia não se situa no documento de 2005, e nem nos demais documentos da ONU. Segundo sua interpretação, a responsabilidade coletiva assumida pelos Estados em 2005 inclui, também, as opções de ações militares, ao se referenciar ao Capítulo VII, no parágrafo 139 (HOLANDA, 2012).

A delegação ainda afirmou a importância da busca por um equilíbrio entre análises e discussões sobre as consequências e opções políticas e ação rápida, ressaltando que, de acordo com um sábio ditado militar “nenhum plano militar sobrevive ao primeiro contato com o inimigo”, isto é, nenhum planejamento consegue ser executado plenamente conforme o programado. Esta questão é destacada devido ao receio de que uma análise mais detalhada, caso a caso, leve à inação, o que não é desejo de nenhum dos Estados. Inclusive, a Holanda acredita que o maior risco seja a inação, quando comparada a excessos da utilização da força.

A principal crítica rígida e díspar, em relação aos outros depoimentos, foi direcionada ao Brasil em referência ao caso da Líbia, ao indagar porque “países que demonstram vontade em implementar um mandato no Conselho de Segurança, e executaram uma operação militar muito complexa, estão sendo criticados por países que decidiram não contribuir para a implementação deste mandato” (HOLANDA, 2012, p. 2). Desta forma, criticou o posicionamento do Brasil de se abster na votação da Resolução nº1973, e respectivamente na operação em si, e posteriormente criticar a ação dos outros na implementação do mandato.

Após a exposição dos depoimentos e opiniões, e/ou visões de determinados países sobre a RWP, podemos sumarizar que o papel primordial da prevenção foi um aspecto de consonância entre os Estados, assim como a consolidação da R2P no documento da Cúpula Mundial de 2005. Quanto à estruturação da R2P em três pilares o GCR2P, em nome do Gareth Evans, enfatiza que “seguir os três pilares é um compromisso absoluto com a prevenção: prevenção do surto inicial de uma crise, prevenção de sua continuação e escalada, e prevenção de recorrência” (ICRtoP, 2012, p. 2, tradução nossa).

Em relação aos três aspectos limitadores do uso da força nas declarações expostas, não se encontra nenhuma alusão direta a estes por parte dos Estados. Já o sequenciamento cronológico dos três pilares e dos respectivos diferentes meios de reação internacional do terceiro pilar foi repellido pela maioria dos Estados-membros, na crença de que ambos os pilares apresentam semelhante relevância, com exceção da Índia e da Malásia, que se colocaram a favor (ICRtoP, 2012, p. 3). Outrossim,

O ICRtoP alertou, em suas observações, que ‘o sequenciamento cronológico...correria o risco de impedir ações oportunas e decisivas, limitando o conjunto e a flexibilidade das medidas disponíveis e estabelecendo as ações necessárias a serem executadas, independentemente das necessidades daqueles sob ameaça de atrocidades em massa (ICRtoP, 2012, p. 3, tradução nossa).

Os Estados sugeriram, como alternativa para o planejamento das ações da ONU, o estudo caso a caso antes da tomada de decisão (SERRA, 2015 p. 53), mas o uso da força é reconhecido, na maior parte dos casos, pelos Estados, como parte fundamental da estrutura da R2P (KOLB, 2012, p. 20), bem como assumido pelo Brasil na nota conceitual.

Quanto ao esgotamento dos meios pacíficos, a África do Sul demonstrou apoio à determinação deste parâmetro para o uso da força (KOLB, 2012, p. 20), mas o medo da inação também esteve presente nas declarações devido a uma forte tendência em permanecer inativo em situações de atrocidades em massa. Verificou-se, portanto, uma oposição esmagadora à exigência de que todos os meios sejam esgotados, ou tenham tido insucesso para a ação do terceiro pilar, e/ou da intervenção militar (KOLB, 2012, p. 21). Desta forma, percebe-se, de modo geral, a defesa da flexibilização dos critérios ou diretrizes em prol da prevenção da inação, como destacado pela Austrália.

Quanto à segurança e a responsabilidade coletivas, somente a Holanda foi mais crítica, solicitando maiores explicações e demarcando o seu ponto de vista, além de enfatizar que esta distinção não se encontra no documento da Cúpula Mundial. Quanto à transparência, monitoramento e responsabilização, os Estados também demonstraram concordância com a necessidade verificada pelo Brasil em relação ao desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação do CSNU para o uso da força, assim como a mencionada responsabilização dos atores responsáveis pela implementação dos mandatos. E ainda solicitaram maiores esclarecimentos sobre como esses mecanismos poderiam ser criados e aplicados. Enfatiza-se que este tópico pode vir a integrar o debate sobre os métodos e a reforma do CSNU (ICRtoP). Ainda sobre este aspecto, Holanda e Edward Luck sugeriram a cooperação com especialistas militares, como forma de aperfeiçoar o acompanhamento das atividades (ICRtoP). Quanto ao micro gerenciamento, este é visto, em geral, como um possível limitador para a dinâmica da implementação pelos países ocidentais.

De forma geral, a nota conceitual da RWP foi recebida criticamente e de forma severa, sendo repreendida pela ênfase exagerada ao terceiro pilar, na ação militar, na restrição do uso da força e nos riscos da intervenção (KOLB, 2012, p. 19). Outros motivos para este posicionamento de oposição à RWP foram: 1) a interpretação, por alguns Estados da RWP, como uma crítica à ação da OTAN na Líbia; 2) o medo de perda do consenso já construído sobre uma temática delicada, as intervenções, em casos de atrocidades em massa; e 3) a dificuldade em legitimar o Brasil como proponente de conceitos devido à sua condição de Estado emergente, e com baixa

participação em intervenções com o uso intensivo da força militar (SERRA, 2015, p. 53).

Sob a análise dos depoimentos dos Estados-membros, percebeu-se a desconfiança, especialmente dos países do Norte Global, com a RWP, representada pela noção de concorrência ou competição entre a R2P e a RWP (SERRA, 2015, p. 56). Não obstante, nota-se um entendimento compartilhado de que a proposta da RWP serviu como reativadora do debate sobre formas de implementação da R2P, mesmo por parte dos países mais indagadores, e que no futuro deveria ser organizado um debate sobre a R2P na sua totalidade, e as ações possíveis sob o terceiro pilar (SERRA, 2015, p. 56; ICRtoP). Contudo, somente observou-se um apoio mais integral à nota conceitual pela África do Sul, Venezuela e Quênia, os quais apresentaram-se mais questionadores em relação ao uso da força, à seletividade e à arbitrariedade na aplicação do princípio, demonstrando um grande receio quanto às questões de ingerência interna (KOLB, 2012, pp. 19-20; SERRA, 2015, p. 56).

Outras declarações sobre o debate informal merecem destaque, como a da Coalisão Internacional pela Responsabilidade de Proteger (ICRtoP)¹¹⁵, que ficou decepcionado ao verificar a ausência de alusão à importância da sociedade civil na conversa, em vista da sua incisiva contribuição no monitoramento da implementação da R2P. As ONGs, paralelamente à comunidade internacional, buscam estimular os Estados em prol da proteção das populações de crimes de atrocidade em massa, adicionando discernimentos sobre a R2P e alertando para circunstâncias de risco (ICRtoP, 2012 p. 3).

Percebe-se que tanto países do Norte quanto do Sul Global questionaram a RWP, e inicialmente os primeiros o percebiam muito restritivo, enquanto os últimos, especialmente outros integrantes do BRICS, como a Rússia, flexível demais (STEFAN, 2016, p. 106; BENNER, 2013, p. 44; STUENKEL, 2012).

[..] em inícios de 2012, o Ocidente não estava ainda preparado para tal [um país do Sul Global propondo debate sobre uma norma], o Brasil se viu rejeitado de praticamente todos os lados. Não apenas o Ocidente em grande medida

¹¹⁵A Coalisão Internacional pela Responsabilidade de Proteger (ICRtoP) foi fundada em 28 de janeiro de 2009 por representantes de oito ONGs regionais e internacionais, com o propósito de fortalecer o consenso normativo sobre a R2P, aprofundar o entendimento, e buscar capacidades fortalecidas para prevenir e deter os quatro crimes especificados pela norma. A organização recebe apoio dos governos da Austrália, Holanda, Suécia e Reino Unido, e de outras fundações, além de doações individuais. (ICRtoP, [2020]).

reagiu negativamente. [...]. Mas também a China e a Rússia mostraram-se céticas, porque a RWP brasileira continha um endosso da necessidade de intervir em casos graves. Enquanto isso, outras potências emergentes, como a Índia e a África do Sul, não tinham muito a dizer sobre a iniciativa RWP. (BENNER, 2013, p. 44).

Os países ocidentais mostram-se resistentes em relação à iniciativa de um país emergente em complementar uma norma já formulada. Estes países não estavam preparados para uma atitude ativa de países periféricos em relação à construção de normas internacionais (QUINTON-BROWN, 2013, p. 63), nem os países emergentes – principalmente a China e a Rússia – que olharam para a proposta brasileira adotando uma postura relutante devido à questão da limitação da soberania.

De modo geral, a polarização de críticas sobre a RWP estava entre os que acreditavam que a RWP era um avanço para a R2P, ao harmonizá-la com as preocupações do Sul Global, e os que defendiam que era uma forma de dificultar a efetivação da implementação da R2P (KENKEL e ROSA, 2015b, pp. 20 e 21). Não obstante, com o passar do tempo, alguns países ocidentais consideraram a capacidade da RWP de contribuir, para se evitar a oposição entre o “Ocidente e os que propõem um conceito absolutista de soberania, como a Rússia e a China” (BENNER, 2013, p. 39); ou seja, entre o Norte e o Sul Global, principalmente em torno do terceiro pilar da R2P (QUINTON-BROWN, 2013, p. 63; KENKEL e STEFAN, 2016, p. 51). Segundo o representante de Gana na ONU,

se a R2P reconfortar nossas populações de proteção onde quer que estejam, o RWP deve incentivar nossos povos e seus respectivos governos a permanecer comprometidos com a R2P. [...] Portanto, incentivamos o apoio a essa iniciativa oportuna, que só pode servir para fortalecer o conceito de R2P, garantir uma implementação eficaz e promover a propriedade global do processo. (GANA, 2012, tradução nossa).

Em outros termos, a RWP seria uma forma de agregar as diferentes visões dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sobre as questões de intervenção (KENKEL e ROSA, 2015, p. 20). De tal maneira, houve a alusão do conceito da RWP em uma seção do relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a R2P, denominado “Responsabilidade de proteger: resposta oportuna e decisiva”, emitido em 25 de julho de 2012 (BAN KI-MOON, 2012, p.13). Sendo, a RWP, por sua vez, um exemplo de como o debate sobre as intervenções humanitárias se converteu

em um *locus* identificado pelas potências emergentes para dar conteúdo normativo a sua relutância à ordem assente (KENKEL e MARTINS, 2016, p. 23).

4.4 Iniciativa empreendedora e contestativa normativa do Brasil

Após o ápice do ativismo brasileiro em 21 de fevereiro de 2012, com a reunião informal sobre a nota conceitual, na qual diversos países concentraram-se na discussão sobre a R2P e os princípios da RWP, a ideia foi mencionada em alguns debates e documentos expostos em seguida. Vale destacar que posteriormente à reação internacional e suas críticas sobre a RWP, o Brasil alterou o seu posicionamento quanto à questão do sequenciamento cronológico dos três pilares, aspecto mais criticado pela maioria dos países, e que vai numa perspectiva contrária com o apresentado por Ban Ki-moon em 2009. Maria Ribeiro Viotti, em 5 de setembro de 2012, expôs a nova interpretação do Brasil ao considerar uma noção de “sequenciamento prudencial”, na qual a “equação entre os três pilares da RtoP deve ser lógica, com base na prudência política. Isto não significa o estabelecimento de listas de verificação arbitrárias” (VIOTTI, 2012).

Em 2 de outubro de 2012, na III Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)¹¹⁶ em Lima, no Peru, com a participação de representantes de trinta e quatro países membros da UNASUL, e da Liga dos Estados Árabes (LEA), foi elaborada a Declaração de Lima que, em seu ponto 4.32 reforça os princípios da RWP, e afirma “[...] apoiar totalmente o conceito de Responsabilidade ao Proteger e salientar a necessidade de discuti-la nas Nações Unidas e nos países membros da Liga dos Estados Árabes e da UNASUL”(MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012a).

Entre 14 e 16 de janeiro de 2013, na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)¹¹⁷, no Uruguai, foi estabelecida a Declaração de Montevideu, na qual os países concordam em “[...] reconhecer a contribuição útil do Brasil através do conceito de Responsabilidade ao Proteger

¹¹⁶ Esse fórum internacional foi criado em 2005 com o objetivo de estimular a promoção de um intercâmbio crescente entre os dois blocos: a UNASUL e a LEA (MEC, [2020]).

¹¹⁷ A ZOPACAS foi criada em 1986, por iniciativa do Brasil, pela Resolução nº41/11 da AGNU, no contexto final da Guerra Fria, composta por 24 países, sendo esses países africanos e sul-americanos, e procura estabelecer um espaço de diálogo, cooperação e paz no Atlântico Sul (ABC, [2020]).

como um importante complemento ao conceito de Responsabilidade de Proteger e expressar nossa disposição de iniciar um diálogo adicional sobre esse assunto relevante” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013, item 41, tradução nossa).

Em 12 de fevereiro de 2013 Antônio Patriota, em seu discurso no Debate Aberto do CSNU sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados, em Nova York, destacou que a dificuldade na proteção dos civis se encontra nas diferentes interpretações e opiniões sobre o uso da força, e detalhou a nota conceitual da RWP. Em 25 de fevereiro de 2013, na 22ª Sessão do UNHRC, em Genebra, o ministro, ao se referir como a prevenção de conflitos e a solução pacífica de controvérsias contribui para a redução do sofrimento dos civis, relembra da complementação da RWP em relação à R2P. Em 19 junho de 2013 o chanceler também mencionou a importância da RWP em um seminário sobre o papel do Brasil nas estruturas de governança global no *Peace Research Institute Oslo* (PRIO)¹¹⁸. (PATRIOTA, 2016, pp. 117-121 e 177).

Também verificam-se menções à RWP, feitas pelo Patriota em dois artigos: “Diplomacia e democratização”, publicados na revista *Política Externa Brasileira*, e “Por um tratado sobre o comércio de armas”, publicado no jornal *Folha de S. Paulo*; em palestras: na Universidade de Lisboa em 10 de abril de 2013, no Encontro Nacional de Estudantes de Relações Internacionais (ENERI) em 20 de abril de 2013, no IX Curso de Inverno do Centro de Direito Internacional (CEDIN), em 8 de julho de 2013, e na abertura do seminário “10 anos sem Sérgio Vieira de Mello”, em 19 de agosto de 2013, e no discurso no Debate Aberto do CSNU sobre a cooperação entre a ONU e as organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e da segurança internacionais, em 6 de agosto de 2013 (PATRIOTA, 2016).

Apesar do esforço do Patriota na divulgação do conceito da RWP, como retratado por essas menções em seus discursos, a presidenta Dilma, no discurso da abertura da 67ª Sessão da AGNU, em setembro de 2013, não aproveitou a

¹¹⁸ “Fundado em 1959, o *Peace Research Institute Oslo* (PRIO) é uma instituição de pesquisa independente, conhecida por sua efetiva sinergia de pesquisas básicas e relevantes para políticas. Além de tais pesquisas, o PRIO realiza treinamento de pós-graduação e está engajado na promoção da paz por meio da resolução de conflitos, diálogo e reconciliação, informações públicas e atividades de elaboração de políticas” (PRIO, [2020]).

oportunidade para aprofundar esta iniciativa, configurando uma postura tímida, já que “não se lançou a qualquer esforço diplomático para ampliar a coalisão RWP” (BENNER, 2013, p. 43; STUENKEL, 2013, p. 61; STUENKEL e TOURINHO, 2014, p. 394). Abordaremos, na próxima seção, as possíveis explicações para a ausência de sequenciamento na promoção da RWP.

Interessados em descobrir onde e como se insere essa propositiva normativa no vasto panorama da evolução das normas de intervenção humanitária, e sob a observação do impacto da atuação humanitária brasileira em operações de paz na dinâmica global de intervenções humanitárias, a nossa hipótese é que a RWP foi uma forma de complementar a atuação humanitária, isto é, buscou adicionar valor à dimensão prática, ou melhor, da aplicação da norma, e não ao vasto quadro formal das normas em si, isto é, quanto ao conteúdo substantivo da norma da R2P, utilizando, assim, a tipologia de contestação da Deitelhoff e Zimmermann (2018).

Como exposto anteriormente, o objetivo do Brasil com a RWP, conforme discurso dos representantes do país, foi complementar, e ajudou no crescimento conjunto da R2P e RWP, e não se caracterizou como um ataque ou competição ao consenso internacional estabelecido em 2005 na Cúpula Mundial. Elucidando assim a coerência e compatibilidade da RWP com a R2P as quais configuram um dos aspectos dirigentes do sucesso da difusão normativa estipulado pela Florini, sucesso não verificado na prática.

Apesar do histórico de contestação e defesa do não uso da força do Brasil, segundo Kenkel o Brasil aceitou a adoção da R2P de acordo com o documento de 2005, pois a oposição a este representaria, de certa forma, incompatibilidade com outros aspectos da identidade da política externa brasileira, pois

Ser visto como excessivamente oposto ao R2P, com base em princípios, entraria em conflito diretamente com sua capacidade de demonstrar seu compromisso com o multilateralismo e a governança global - outro elemento essencial de sua identidade de política externa. (KENKEL e ROSA, 2015, tradução nossa).

Diante dessa visão, entende-se, em parte, o porquê do foco dado pelo país nas questões práticas, ou seja, nos critérios de implementação. Em contraste, segundo uma visão materialista e com ênfase nas pressões externas na mudança normativa, conforme a abordagem de Risse, Ropp e Sikkink (1999), citada anteriormente, a interpretação da adoção do documento de 2005 seria vista como

uma adaptação instrumental, ao identificar uma ameaça à sua reputação e reagir a esta sem considerar os valores e crenças, considerando somente aspectos de utilidade.

Num primeiro momento, a interpretação da abstenção do Brasil quanto ao voto da Resolução nº1973 pode expressar uma possível reprovação à R2P, principalmente quanto ao seu terceiro pilar, quando se permite a intervenção pela comunidade internacional, inclusive com a utilização de forças militares. Entretanto, após analisar a justificativa dada pelo Brasil no momento da votação, e a RWP detalhadamente, verifica-se que a visão do país, quanto à implementação da R2P, era interpretada de forma divergente da maioria do CSNU, ou ainda, quanto aos redatores da resolução¹¹⁹.

O Brasil estava preocupado com a letra do mandato, isto é, achava que o uso da força não era a melhor resposta às atrocidades cometidas por Gadaffi (ONU, 2011c, p. 6), o que não quer dizer que este reprovava a R2P, mas que já considerava o princípio do uso da força como último recurso. Ele ainda destaca que esta medida, no caso da Líbia, poderia causar mais danos aos civis ao invés de protegê-los, o que remonta ao princípio do equilíbrio das consequências. Portanto, a interpretação do Brasil quanto à implementação da R2P realizada já no caso da Líbia, anterior à proposta normativa, é diferente do consenso comum entre a maioria dos Estados-membros, e já incluía os princípios que foram detalhados na RWP, o que nos faz constatar que a RWP reflete a compreensão deste país sobre as diretrizes práticas da norma.

Além de refletir o seu entendimento, ele também possivelmente espelha a percepção de outros países, uma vez que estes apoiam a ideia, mas também retrata princípios de política externa do Brasil como diplomacia e diálogo, ao defender que estas seriam as melhores formas de garantir a proteção da população da Líbia. Sendo assim, países que concordaram, de certa forma, com os aspectos da RWP, destacados pelo Brasil, também compartilham entendimentos semelhantes sobre estes princípios, e, por isto, demarcaram um apoio à ideia. Seriam eles, segundo a nossa análise, o Quênia, a África do Sul e a Venezuela.

¹¹⁹ Relembrando que os redatores da resolução foram: Estados Unidos, Reino Unido, França e Líbano (GONÇALVES e SOCHACZEWSKI, 2015, p. 777).

A presente análise da RWP se insere no debate sobre normas novas ou modificadas pelos países da periferia mundial, uma vez que se caracteriza como uma proposta normativa sobre uma outra regra existente, a R2P, de modo a acrescentar critérios e reforçar a sua aplicação apresentada por um país do Sul Global. Em relação a esse debate, surgiram questionamentos sobre o modo de inserção da RWP no quadro das normas de intervenção humanitária, sendo elencadas algumas possibilidades: inovação, adaptação, complementação e contestação, que serão exploradas em sequência.

Quanto à questão colocada sobre o aspecto inovativo da RWP, a maior parte da literatura afirma que não houve inovação. A partir da análise dos princípios da RWP, detalhadamente e em confrontação com o acervo da R2P, realmente não se verificam inovações conceituais nos critérios expostos, em vista de que todos retomam princípios já presentes no grande quadro de regras das intervenções humanitárias, mas o esforço em esquematizar estes de forma concisa, e realizar uma reunião exclusiva para discuti-los pode ser considerado um empreendimento inovador incremental¹²⁰.

Nunca antes perguntas sobre quem deveria intervir, sob que autoridade legítima e com quais mecanismos de transparência e responsabilidade foram debatidas de maneira tão explícita em um ambiente com um público tão amplo e com esse nível de detalhe (STUENKEL e TOURINHO, 2014, p. 394, tradução nossa).

Sob a consideração da RWP, como uma norma nova, esta sofreu os efeitos de algumas forças genéricas da demanda, conforme destacado por Acharya, sendo elas: 1) uma grande crise, como a repercussão do conflito na Líbia, 2) mudanças sistêmicas, como o destaque conquistado dos países do Sul Global no cenário

¹²⁰ Utilizamos aqui a concepção de inovação incremental, com base no conceito empregado no âmbito econômico quanto as relações entre Ciência, Tecnologia e Inovação, no qual a inovação pode ser tanto radical quanto incremental (ABERNATHY e UTTERBACK, 1978). A inovação é a aplicação de novos conhecimentos ou nova aplicabilidade de conhecimentos existentes, com criação de valor reconhecida (TIDD e BESSANT, 2008). A inovação radical introduz algo novo no mercado, seja um produto, um processo, ou uma forma de organização e pode causar uma ruptura estrutural com o padrão tecnológico anterior. Já a inovação incremental instaura algum tipo de melhoria nos produtos, nos processos, ou na organização da produção existentes que representam avanços nos benefícios percebidos pelo consumidor. (LE MOS, 2000, pp. 158-159). Desse modo, “a inovação incremental é compreendida como a exploração de formas existentes ou tecnológicas, podendo tanto melhorar qualquer coisa que já existe ou re-configurar uma forma ou tecnologia existente para servir a outros propósitos” (DAY, SCHOEMAKER e GUNTHER, 2003). Numa analogia com a RWP, pode-se constatar que esta não significou uma inovação radical, mas sim incremental.

internacional, 3) transformações políticas domésticas, no tomador de normas, como as alterações de enfoque da política externa, 4) o efeito da demonstração internacional no sentido de conquistar uma posição de destaque no CSNU. Estas forças contribuíram para o surgimento da iniciativa. No entanto, mudanças contextuais sobre alguns destes aspectos, principalmente nas questões domésticas, também favoreceram a sua manutenção na condição propositiva, até o momento presente.

Quanto ao aspecto adaptativo da RWP, alguns autores defendem que o Brasil buscou se adaptar a R2P, propondo outra norma com critérios mais consistentes com os seus valores. Segundo a abordagem de Risse, Ropp e Sikkink (1999), citada anteriormente, a adoção à R2P, incluída literalmente na nota, seria uma adaptação instrumental. De acordo com Kenkel e Rosa,

O Brasil, neste caso, está complementando um conceito normativo, atuando tanto como tomador quanto como criador, ou melhor, como um adaptador de normas (KENKEL e ROSA, 2015, p. 346, tradução nossa).

A perspectiva de adaptação traz um enfoque comparativo da norma, com aspectos domésticos, ou ainda de submissão plena à norma internacional sem crítica. Todavia, a nossa análise se enquadra no nível sistêmico, e não procura a compatibilidade da RWP com os princípios da política externa do Brasil, nem se existe compatibilidade entre o posicionamento do Brasil na ONU e o conteúdo da RWP¹²¹, mas sim a forma de inserção desta iniciativa no debate internacional das intervenções humanitárias, buscando entender exemplo de qual comportamento ou ação dos Estados ela representa no cenário internacional.

A RWP é um exemplo de iniciativa normativa que se enquadra na dinâmica bidirecional e não linear, de circulação de normas do Amitav Acharya (2015), exposta anteriormente, já que expressa uma tentativa de resposta de um país do Sul Global a abusos na implementação da norma. Assentimos com a análise de Kenkel e Rosa (2015) de que a RWP envolve as duas práticas descritas por Acharya, de localização (adaptação interna) e subsidiariedade (resistência externa):

[...] a posição brasileira sobre o conceito RWP engloba tanto subsidiariedade da norma, apresentando resistência e rejeição, quanto localização de norma, tentando adaptar-se à norma estrangeira da R2P, ambos buscando projetar, ao

¹²¹ Pesquisa realizada pela Marília Cordeiro Serra intitulada “RESPONSABILIDADE AO PROTEGER: Inovação do Posicionamento Brasileiro na Organização das Nações Unidas?”.

mesmo tempo, maior influência sobre o cenário internacional. (KENKEL e ROSA, 2015, p. 1, tradução nossa).

Segundo essa perspectiva, a localização é expressa na adaptação e nos questionamentos do Brasil, anteriores à declaração de endosso à R2P, manifestada na nota conceitual, enquanto a subsidiariedade se encontra na elaboração e apresentação da RwP na ONU. A prática da localização é verificada em relação aos princípios, ou seja, ao conteúdo da norma em si, da R2P, que são adaptados pelo Brasil ao acrescentar os seus valores e princípios de política externa na RwP. Já a subsidiariedade é vista nos critérios da implementação (KENKEL e ROSA, 2015).

O período de 2006 até 2011, momento do lançamento da nota conceitual, assim como a abstenção de voto do Brasil, na Resolução nº1973, são expressão da resistência não diretamente à R2P como norma em si, mas sob a sua implementação, e configuram a primeira fase da localização denominada de pré-localização. A conclusão da localização sucedeu na elaboração da RwP, quando se procurou a adaptação num processo de busca por um meio-termo, entre os elementos da norma estrangeira e a estrutura normativa preexistente, e suas crenças e práticas locais.

Semelhantemente, acreditamos que a RwP é uma norma subsidiária, no sentido de que o Brasil, como ator normativo periférico, tinha o intuito de estabelecer uma posição de resistência às potências ocidentais em prol da preservação dos seus valores e práticas, sendo estes, por sua vez, vinculados às questões que envolvem as relações internacionais do país e a sua autonomia, além do questionamento da falta de representatividade na estrutura hierárquica institucional da ONU. A nota conceitual procurou redefinir o significado, ou melhor, o entendimento de uma norma universal criada por países ocidentais, usando a adaptação local de modo a contribuir com o seu desenvolvimento e incluir a perspectiva, ou melhor, a interpretação dos países do Sul Global.

Entretanto, consideramos que a RwP não concluiu o ciclo da circulação de normas, quer dizer, não conseguiu concretizar a prática da subsidiariedade, uma vez que a norma da RwP não foi incorporada ou infundida ao quadro normativo global formalmente, e nem teve expressão no discurso e nem no comportamento prático dos atores alvos da norma. A RwP é abstrata e não apresenta evidências

físicas, com exceção de uma nota conceitual e algumas menções em discursos e relatórios sem caráter vinculativo.

Segundo a definição de contestação da Wiener (2004), como “o leque de práticas sociais, que expressam discursivamente a reprovação de normas” (WIENER, 2014, p. 1, tradução nossa), e sob a apreciação do discurso e da nota conceitual do Brasil na ONU, a RwP é um exemplo de contestação à norma existente da R2P. Porém, conforme estabelecido por Deitelhoff e Zimmermann (2018), existem dois tipos de contestação: de validade e da aplicação, e questiona-se em qual destes tipos a RwP se insere.

A partir da análise das fontes normativas das diretrizes da RwP foi possível perceber que, de modo geral, estes já existiam no histórico normativo da construção da R2P, apesar de não constar expressamente no documento de 2005 que representa a consolidação do consenso internacional sobre as intervenções para proteção de civis em casos extremos. Desta forma, constata-se que a proposta do Brasil não acrescentou, e nem rejeitou o valor normativo quanto ao conteúdo da norma em si, o que não a caracteriza como uma contestação de validade¹²². Além do mais, o Brasil aceitou a R2P integralmente, com base no documento de 2005. Porém, por retomar alguns princípios e critérios não especificados na consolidação, e que são usualmente apreciados durante a implementação da norma, ou seja, no momento da execução do mandato autorizado pelo CSNU, configura-se como uma contestação aplicacional.

A contestação da aplicação envolve o comportamento exigido das pessoas às quais se aplica a norma em uma situação específica, como direcionado pelos critérios elencados na RwP quanto ao comportamento em campo nas operações sob o R2P, ou ainda a adequação da aplicação de uma norma em uma situação especial, conforme enfatizado na análise de caso a caso. Ademais, dependendo das circunstâncias particulares, esta contestação envolve uma nova compreensão da aplicação da norma, e do comportamento apropriado exigido aos destinatários (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2018, p. 2).

Resumindo,

¹²² De acordo com Kenkel e Destradi, as potências ocidentais continuam a interpretar a relutância das potências emergentes como contestação à validade da norma. (KENKEL e DESTRADE, 2019, p. 7).

O RWP foi, com efeito, uma forma de reconceitualização da norma RtoP e um apelo a mais debate e deliberação sobre, não apenas o que era RtoP, mas como implementá-lo efetivamente para realmente salvar vidas (POWERS, LINDBLAD, *et al.*, 2015, p. 5, tradução nossa).

Ao retomar alguns princípios e critérios não especificados na consolidação, a RWP ampliou o debate, principalmente, em situações que exigem o uso da força, e discutir sobre eles contribuiu para a eficiência de sua utilização na prática. Até porque existem diferentes entendimentos sobre os significados de cada princípio, e incitar o seu debate e apresentar a sua visão sobre ele, como fez o Brasil, por meio da criação dessa nota conceitual, foi uma forma de provocar uma faísca quanto à procura de uma consonância dentre os seus diferentes entendimentos e significados em uso.

Porém, essa faísca encontrou anteparo e não conseguiu vingar. O Brasil não consolidou o debate sobre a RWP e nem o consenso sobre os significados de seus princípios ou a sua implementação, fazendo-nos questionar as razões desta ausência de seguimento cristalizando o seu caráter propositivo. Sendo assim, para elucidar esta questão intrigante, expõem-se, em seguida, algumas possíveis causas.

4.5 Ausência de implementação da Norma

O Brasil não mencionou mais o conceito da RWP nas sessões de abertura da AGNU depois de 2012, na sexagésima sétima sessão, apesar do ministro Patriota ainda mencioná-lo em seus discursos em 2013. A temática das intervenções humanitárias e, especificamente, o uso da força, não deixaram de ser prioridade, ou de ter importância para o país, porém a promoção e propaganda do conceito não estavam mais na agenda do governo (WELSH, QUINTON-BROWN e MACDIARMID, 2013, p. 8; TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2016, p. 143).

Entre as possíveis razões para o abandono da iniciativa e respectiva mudança de comportamento em relação à RWP, elencam-se cinco motivos abordados a seguir: 1) alteração do contexto doméstico; 2) a presença, e/ou retirada do empreendedor normativo; 3) modificação do contexto institucional; 4) o alto custo diplomático do empreendimento 5) falta de base de apoio com outros atores no

ambiente normativo. Vale ressaltar que os três primeiros motivos, além de tentar explicar o desmantelamento da promoção do conceito, também se apresentam como fatores viabilizadores da iniciativa empreendedora do Brasil, que de certa forma já foram destacados anteriormente.

Entre o final de 2012 e 2013, o país passou por uma turbulência na política interna, reflexo do agravamento dos efeitos da crise econômica decorrente do deterioramento das contas públicas e a diminuição dos preços das *commodities* agrícolas e minerais, além da redução de intensidade no crescimento da economia chinesa (SARAIVA e VELASCO JR., 2016, p. 304), e das manifestações populares de junho de 2013¹²³, pronunciando forte insatisfação em relação à corrupção e à falta de acesso a serviços públicos de qualidade o que, por sua vez, desviou o foco do Brasil (FUCCILLE, MARIANO, *et al.*, 2017, p. 47).

Além do mais, a política externa passou a ser vista como um fator de risco, conduzindo a preservação quanto a iniciativas globais controversas (STUENKEL e TOURINHO, 2014, p. 395), como verificado no recuo do ativismo regional brasileiro (SARAIVA e GOMES, 2016, p. 82). Deste modo, o período é caracterizado por uma menor ênfase na política externa¹²⁴, e perda de relevância do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em comparação com os outros ministérios e em contraste com a priorização da política interna. Em 2015, no segundo mandato da Dilma, esta instabilidade política continuou crescendo, e exacerbou uma crise institucional de amplas dimensões redundando, inclusive, no *impeachment* da presidenta.

Quanto à conjuntura do Itamaraty no período, diferentemente dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula, nos quais identificou-se uma coordenação interinstitucional e alinhamento comunicativo entre o Ministro das Relações Exteriores e a Presidência, no governo Dilma verificou-se uma falta de

¹²³ As denominadas jornadas de junho de 2013 tiveram início na contestação do aumento da tarifa do transporte público nas principais capitais, e se expandiu por todo o país sob a reivindicação de aprimoramento dos serviços públicos, assim como questionamentos sobre os altos gastos públicos com grandes eventos esportivos internacionais.

¹²⁴ De acordo com Mariana Kalil, a política externa da presidenta Dilma é caracterizada por um período de “continuidade por inércia”: “a inércia decorreria da suposta perda de relevância do Itamaraty na Esplanada, do aparente desinteresse da Presidenta por política externa, ambos resultando não em um retraimento, que demandaria, inclusive, energia e movimento que não são contextual nem estruturalmente típicos ao Ministério, mas em uma inércia percebida como a permanência de movimentos anteriores, ainda que de maneira menos propositiva ou com menor envolvimento de altas autoridades” (KALIL, 2014, p. 6).

consonância entre a presidência e o Itamaraty, e um gradativo desgaste pessoal entre as partes. Esta configuração reflete a somatória de uma postura comedida do chanceler Antônio Patriota com a tradição de liderança e diplomacia do Itamaraty, incompatível com a personalidade centralizadora e pragmática da presidenta Dilma (SENHORAS, 2013) que gerou uma dificuldade no funcionamento do MRE. Além disto, identificou-se uma falta de capital diplomático, ou melhor, o Itamaraty não investiu numa capacidade institucional de promover a RWP sistematicamente, e o envolvimento em relação à temática ficou restrito à Representação do Brasil na ONU (STUENKEL e TOURINHO, 2014, p. 395; KENKEL, 2015, p. 8), gerando, conseqüentemente, uma falta de engajamento com a RWP¹²⁵.

Antônio Patriota era Ministro das Relações Exteriores durante o período de 2011 a 2013, sucedendo Celso Amorim. No momento de sua posse no cargo, enfatizou a observação das assimetrias característica dos diferentes fóruns e OI, e o seu desejo em reunir as demandas dos apartados destes ambientes, e retratá-las (PATRIOTA, 2013, p. 37). De acordo com entrevistas realizadas com diplomatas em Nova York, por Cristina G. Stefan em 2016, o interesse pessoal do ministro, por assuntos multilaterais, e seu relacionamento próximo com Gareth Evans, um dos mais vigorosos defensores da R2P, impulsionaram a elaboração e promoção da nota conceitual da RWP, a qual foi escrita pelo próprio Patriota com o auxílio de alguns diplomatas (STEFAN, 2016, pp. 106-107; SERBIN e PONT, 2015, p. 184).

Além do mais, a RWP ganhou espaço para debate na ONU, em parte graças ao ímpeto de Gareth Evans em organizar uma reunião com os Estados-membros para uma discussão exclusiva sobre ela, e a recorrente menção nos discursos feitos pelo chanceler. Em 26 de agosto de 2013 Patriota renunciou ao cargo e tornou-se o Representante Permanente do Brasil na ONU em outubro, mas após este ocorrido não se encontrou mais menção sobre o conceito nos discursos do país, conforme informado anteriormente, o que evidencia a relevância do seu esforço e interesse pessoal na promoção da ideia. Identificamos, desta forma, o papel de agente empreendedor normativo da RWP assumido pelo ex-chanceler, já que se observa a importância de sua presença na liderança do MRE para a proeminência da norma

¹²⁵ Vale destacar que além da falta de disposição do Brasil com a RWP, neste mesmo período, governo Dilma, verificou-se também desengajamento do Brasil em relação às instituições regionais da América do Sul (FUCCILLE, MARIANO, *et al.*, 2017, p. 69).

no espaço normativo, elemento responsável pelo sucesso ou fracasso da difusão das normas segundo Florini.

É relevante acrescentar que a renúncia do ministro ocorreu devido a um problema diplomático com a Bolívia, envolvendo o senador boliviano opositor ao governo de Evo Morales, Roger Pinto Molina, acusado de corrupção e desvios de recursos em seu país, que estava asilado na embaixada brasileira em La Paz há quinze meses. O episódio se caracterizou pela quebra de hierarquia e atuação unilateral do embaixador interino na Bolívia, Eduardo Sabóia, por ter auxiliado a fuga do senador, efetuada com a utilização de automóveis oficiais até Corumbá, no Mato Grosso do Sul, após deliberação da presidenta de que não assentiria o deslocamento do político até a fronteira brasileira sem o salvo conduto do presidente da Bolívia. O ocorrido representou o estopim de uma crise já em curso entre o MRE e a presidência (SENHORAS, 2013).

Dentre as cinco possíveis explicações para o abandono da iniciativa, a modificação do contexto, particularmente o institucional, permite a constatação de que a sua configuração, no período do lançamento da nota conceitual, foi um fator impulsionador, mas a sua alteração logo a seguir, foi um dismantelador da promoção da ideia. Durante o período de análise (2011) a ONU, o ambiente institucional do desenvolvimento da norma, foi cenário de uma conjuntura única, na qual o Brasil e todos os países do BRICS estavam presentes no CSNU, fosse entre os P5, como a China e Rússia, ou como membro não permanente, no caso da Índia e África do Sul. A posição do Brasil, como membro eleito do CSNU, possibilitou o seu envolvimento com assuntos sobre a paz e segurança internacionais, e a desempenhar a função de agente normalizador. Este contexto favorável ao Brasil representa as condições ambientais externas vantajosas, especificadas por Florini (1996), como um dos motores responsáveis pelo sucesso ou fracasso da difusão da norma.

Identifica-se o impacto deste aspecto ao perceber que com o fim do mandato do Brasil no CSNU, este

[...] perdeu sua capacidade de exercer influência normativa e de impactar a tomada de decisão sobre o tema. De acordo com um diplomata brasileiro, depois de deixar o Conselho de Segurança da ONU, o Brasil não estava mais em condições de fazer ouvir sua voz em voz alta e de influenciar a forma normativa dos assuntos relacionados à paz e segurança internacionais. (STEFAN, 2016, p. 108, tradução nossa).

Essa qualidade de influenciador configura-se como poder institucional¹²⁶, consoante a tipologia pluralista do poder defendida por Michael Barnett e Raymond Duvall (2005), conquistado, mesmo que parcialmente, devido à estrutura hierárquica do CSNU, reforçando, por sua vez, a categorização do poder como uma variável essencial para a difusão das normas em geral. O Brasil se aproveitou desta oportunidade de voz para desempenhar o seu almejado papel de porta-voz do Sul Global (STEFAN, 2016, p. 109). Porém, o fim do mandato no CSNU limitou o seu posicionamento como empreendedor normativo (STUENKEL e TOURINHO, 2014, p. 394).

Segundo Thorsten Benner (2013), ao considerar a RWP como um empreendimento, acredita-se que os diplomatas, ao realizar uma análise “trade-off” da iniciativa, isto é, examinar os lados positivos e negativos da promoção deste conceito, identificaram que investir mais capital político neste não compensava, uma vez que os retornos políticos aparentavam ser remotos e incertos, enquanto os custos políticos eram reais e imediatos. Sendo assim, a RWP se tornou um empreendimento caro diplomaticamente, tendo em vista que “o engajamento na tarefa de empreendedorismo normativo significa correr riscos e saber lidar com reveses e críticas – especialmente num ambiente político carregado e contestado, como é o do debate em relação à intervenção e ao uso da força” (BENNER, 2013, p. 43).

Após o lançamento da nota conceitual o Brasil sofreu críticas, tanto dos países do Norte quanto do Sul Global o que, por sua vez, ocasionou uma significativa pressão política sobre o governo de Dilma (BENNER, 2013, p. 44). Sendo assim, em prol da continuação na promoção do conceito, seria necessário muito fôlego para responder a todas as críticas e ataques/questionamentos, o que o país não demonstrou possuir. Ademais, os contextos interno e do MRE não propiciavam a construção desta contra argumentação. Segundo Stuenkel e Tourinho,

[...] no contexto de uma estrutura fortemente centralizada e de uma burocracia avessa a riscos, uma promoção mais franca do conceito implicaria mais custos do que os tomadores de

¹²⁶ Segundo Michael Barnett e Raymond Duvall (2005), poder institucional é o controle que certos atores exercem indiretamente sobre condições de ação de outros através de relações de interação difusas e distantes.

decisão estavam dispostos a tolerar. (STUENKEL e TOURINHO, 2014, p. 396, tradução nossa).

Além dessa falta de resistência do Brasil ao criticismo, para avançar com o conceito (BENNER, 2013, p. 44), a carência de uma base de apoio/articulação com outros atores no ambiente normativo, ou seja, na ONU, também desvenda o desaparecimento do conceito. O apoio político foi perdido após a renúncia de Patriota (KENKEL, 2015, p. 7), tendo, talvez, até mesmo o apoio do Gareth Evans desaparecido, uma vez que não foram criadas diferentes articulações com outros países e atores que pudessem dar continuidade ao debate em torno da ideia. Em outras palavras, o Brasil não conseguiu articular um apoio realmente substantivo à RwP no sentido de compartilhar o seu “fardo” e garantir a sua continuidade no debate normativo. Nesta direção,

Fundamentalmente o Brasil precisava de outros para ocupar parte do manto e ajudar a promover a RwP. A Índia estava aparentemente bem posicionada para ajudar. [...]. O apoio ao RwP claramente precisava vir de uma grande potência não ocidental, capaz de liderar o desenvolvimento do conceito em algo mais concreto (PATTISON, 2017, p. 13, tradução nossa).

Conforme escreveu James Pattison, em seu artigo *“Perilous Noninterventions? The Counterfactual Assessment of Lybia and the need to be a responsible power”*, citado acima, o posicionamento passivo da Índia¹²⁷ quanto à R2P expõe como o país não se engajou para que a RwP ganhasse vida. Esta posição passiva retrata a espécie de contestação reativa, conforme elaboração da Wiener, na qual se verifica uma discordância aberta, mas não ativa. Em contraste, o posicionamento do Brasil, com o lançamento da RwP, representa a contestação proativa, na qual se buscou agregar o objetivo de participação ativa no processo de elaboração de normas internacionais e um engajamento crítico com a R2P.

Todavia o ponto central provavelmente resida na questão de que o Brasil deveria ter criado uma articulação com os países do BRICS, para garantir a sobrevivência da RwP, e ao não fazê-lo fortaleceu a percepção de que a proposta foi somente uma proposta inicial, jogada no ambiente internacional para este “fazer o que for possível” com ele (WELSH, QUINTON-BROWN e MACDIARMID, 2013,

¹²⁷“Quanto ao conceito de ‘responsabilidade ao proteger’, a Índia não se colocou contrária às condições feitas pelo Brasil, porém também não demonstrou apoio político afirmativo quanto ao mesmo” (MATTOS, SOUZA e HERZ, 2012, p. 13, tradução nossa).

p. 6). Sendo assim, por falta de uma articulação com os países do BRICS para a promoção coletiva da RWP na ONU, a RWP manteve seu caráter propositivo.

De acordo com as duas formas de reprodução das normas estruturadas por Florini (1996), apresentadas na terceira seção do segundo capítulo, sendo elas: a vertical e a horizontal, percebe-se que nenhuma delas se desenvolveu em relação à RWP o que reforça o caráter propositivo e a estagnação evolutiva desta. A reprodução vertical não ocorreu porque não foi possível a transmissão de normas através de novas gerações de líderes no mesmo Estado, devido à dificuldade na disseminação dos planos institucionais e à falta de capital diplomático do MRE. A reprodução horizontal também não se processou, pois não se notaram comportamentos semelhantes ao do Brasil ou fundamentados na RWP, com exceção da China, que criou um termo semelhante, porém não houve uma disseminação da norma em questão por falta de base de apoio.

Após o lançamento da nota conceitual da RWP pelo Brasil, a China produziu também um relatório denominado “*Responsible Protection*” (RP), apresentado em 2013, que semelhantemente destacou seis princípios restritivos à aplicação do terceiro pilar, e reforçou o cenário de contestação do Sul Global à aplicação da R2P (SERBIN e PONT, 2015, p. 182). Não obstante, a elaboração de um outro conceito apartado corrobora a percepção da carência de articulação entre os entendimentos em relação à questão prática da R2P, a fim de encontrar um consenso de comunicação, especialmente entre os países do BRICS.

Observando o comportamento passivo da Índia e a criação de uma outra alternativa pela China, constata-se que não houve uma resposta coordenada do BRICS à RWP, confirmando a hipótese de Andrés Serbin e Andrei Serbin Pont de que “a reação das potências ocidentais e a falta de um apoio unido do Sul Global pode ter se tornado um impedimento para a iniciativa brasileira” (SERBIN e PONT, 2015, p. 185, tradução nossa). Portanto, constata-se que as cinco razões elencadas esclarecem a não consolidação do conceito da RWP, e paralelamente, a falta de implementação, mas essencialmente a falta de articulação do conceito com outros países com visões similares no ambiente normativo se destaca, e consequentemente reforça o caráter propositivo da RWP. Sendo assim, a RWP é uma iniciativa normativa empreendedora do Sul Global devido à posição de seu

criador, e não de uma coordenação e um consenso dos países da periferia mundial e, como resultado, não evoluiu no quadro normativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegarmos ao final deste trabalho consideramos que foi explorado um fragmento do grande panorama de evolução das normas de intervenção humanitária de forma geral, das regras que envolvem o emprego da força no intuito de apresentar onde e como normas novas, ou melhor, modificadas pelos países da periferia mundial, particularmente a RWP, se inserem no meio político e normativo internacional. Desta maneira, após relatar o quadro de evolução das normas de intervenção humanitária, caracterizado pelo debate conflituoso atual, entre o princípio da não intervenção, a soberania e os DH, e considerar a mudança verificada nos entendimentos sobre o objetivo do uso da força e no contexto normativo internacional, sob uma visão sistêmica, contextualizamos o surgimento da R2P, norma que a RWP buscou contestar.

No contexto de ausência de um consenso sobre o uso da força para proteção de civis em casos extremos identificou-se uma situação de conflito de significados que a R2P procurou resolver, porém, após a sua aplicação na intervenção militar na Líbia, representada pela Resolução nº1973, que teve cinco abstenções de voto, verificou-se a persistência da divergência de interpretações sobre os princípios-base da norma.

Numa iniciativa como empreendedor normativo, e em resposta aos excessos e falhas ocorridos durante a implementação da R2P na Líbia, o Brasil propôs a RWP a fim de auxiliar na construção de um consenso de significado sobre os fundamentos da norma. Dito de outro modo, “a RWP é uma tentativa de proteger a R2P de alguns genes ruins em seu próprio DNA” (POWERS, LINDBLAD, *et al.*, 2015, p. 9, tradução nossa), ou seja, aprimorar a R2P.

A partir da perspectiva de que todas as pessoas possuem uma bagagem normativa específica (WIENER, 2007b, p. 14), acreditamos que as interpretações sobre o significado dos critérios da R2P e RWP alteram-se segundo o contexto de cada país, assim como o seu local na hierarquia internacional. Sendo assim, o entusiasmo do Brasil com esta proposta não deriva somente de fatores externos, do mesmo modo que também não é determinada apenas por reivindicações internas, mas é consequência de mudanças no quadro normativo em geral somado ao contexto regional, doméstico e institucional.

Todavia, o posicionamento ativo e construtivo do Brasil ao dispor-se a contribuir com o debate da R2P e torná-lo mais refinado e produtivo, foi limitado por alguns fatores. Quanto às razões para a ausência de implementação da RWP explicitamos: as mudanças do contexto doméstico, a retirada do empreendedor normativo representado pelo Patriota, a modificação do contexto institucional, o alto custo do empreendimento, e a falta de articulação do conceito com outros países, com visões similares, no ambiente normativo.

De forma a entender a inserção da proposta normativa da RWP no vasto panorama da evolução das normas de intervenção humanitária utilizamos uma análise dos discursos envolvidos no contexto de criação do conceito. Conforme discurso dos principais representantes do país na ONU, o objetivo do Brasil foi complementar e ajudar no crescimento conjunto da R2P e RWP, e não se caracterizou como um ataque ou competição à consonância internacional estabelecida em 2005 na Cúpula Mundial. A nota conceitual procurou clarificar o significado, isto é, o entendimento de uma norma universal criada por países ocidentais usando a adaptação local, de modo a contribuir com o seu desenvolvimento e incluir a sua perspectiva, ou melhor, a interpretação dos países do Sul Global.

Entretanto, consideramos que a RWP não concluiu o ciclo da circulação de normas, ou seja, não conseguiu concretizar a prática da subsidiariedade, uma vez que o princípio da RWP não foi incorporado ou infundido ao quadro normativo global formalmente, e nem teve expressão no discurso e nem no comportamento prático dos atores alvos da norma. É importante ressaltar que a RWP é abstrata e não apresenta evidências físicas, com exceção de uma nota conceitual e algumas menções em discursos e relatórios sem caráter vinculativo.

Após a análise comparativa dos princípios colocados pela RWP, e as fontes normativas da R2P, identificamos que a iniciativa brasileira não foi inovativa referente ao conteúdo, corroborando a afirmação da Alemanha de que a RWP não acrescentou nada ao quadro jurídico vigente (ALEMANHA, 2012). Não obstante o esforço em esquematizar estes de forma concisa, e realizar uma reunião exclusiva para discuti-los, é considerado um empreendimento inovador incremental. Concordamos com Portugal quando caracterizou a RWP como útil por buscar lapidar

a R2P, desafiadora ao tentar criar consensos de significados, e oportuna ao aproveitar o momento favorável pós-Líbia.

Utilizando a tipificação de contestação de Deitelhoff e Zimmermann, constata-se que a proposta do Brasil não foi contestação de validade, pois não se refere a base conceitual da norma, mas ao operacional desta. Além do mais, o Brasil aceitou a R2P integralmente, com base no documento de 2005. Porém, por retomar alguns princípios e critérios não especificados na consolidação, e que são usualmente apreciados durante a implementação da norma, a RWP representa uma contestação aplicacional.

Sob uma visão sistêmica, a RWP é a expressão da relutância de países da periferia mundial em relação a dominância ocidental sobre as definições e implementação do uso da força no cenário internacional. Especificamente, da desigualdade de poder de decisão no CSNU. Deste modo, a RWP é exemplo de uma forma de agência de países periféricos na dinâmica normativa.

A partir da exposição do histórico da atuação humanitária do Brasil, destacando a sua participação em operações de paz da ONU, e sua correlação com a política externa, é possível identificar que o nível de engajamento e relevância da presença brasileira nas missões de paz atingiu um patamar capaz de causar um impacto na dinâmica global de intervenções humanitárias. Com o intuito de complementar este efeito e reforçar sua posição de ator global, a RWP foi elaborada pelo Brasil na oportunidade em que este percebeu uma brecha para o questionamento dos reflexos da estrutura hierárquica do CSNU.

Enfim, a RWP foi uma forma de contribuição complementar à atuação humanitária, por adicionar valor à dimensão prática quanto à aplicação da norma legitimadora das intervenções, de maneira menos onerosa, isto é, sem os grandes gastos militares expendidos nas operações de paz. Portanto, podemos caracterizar a RWP como uma iniciativa normativa empreendedora contestativa aplicacional do Sul Global, complementar à atuação humanitária.

Reconhecemos que a presente análise não esgota o debate acerca da etapa contestativa das normas de intervenção humanitária, mas acreditamos que o corrente trabalho ajudou a elucidar, de forma mais detalhada, que ainda existem conflitos e divergências de entendimentos normativos, além de destacar os aspectos específicos discordantes no vasto quadro das intervenções humanitárias

sob a perspectiva de um país do Sul Global. Desejamos que a elucidação destes desentendimentos possibilite um avanço nas tentativas de proteção das populações de casos de violência extrema.

REFERÊNCIAS

- ABC. Cooperação Técnica Brasileira Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, [2020]. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/zopacas/default.aspx>>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- ABERNATHY, W.; UTTERBACK, J. Patterns of industrial innovation. **Technology Review**, v. 80, n. 7, June/July 1978.
- ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 239-275, Spring 2004.
- ACHARYA, A. **Constructing a Security Community in Southeast Asia**. London and New York: Routledge, 2009.
- ACHARYA, A. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World. **International Studies Quarterly**, v. 55, n. 1, p. 95-123, March 2011.
- ACHARYA, A. The Responsibility to Protect and a theory of norm circulation. In: THAKUR, R.; MALEY, W. **Theorising the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 59-78.
- ADAMS, S. Emergent Powers: India, Brazil, South Africa and the Responsibility to Protect. **The World Post**, 2012a. Disponível em: <https://www.huffingtonpost.com/simon-adams/un-india-brazil-south-africa_b_1896975.html>. Acesso em: 06 Novembro 2017.
- ADAMS, S. Libya and the Responsibility to Protect. **Occasional Paper Series**, n. 3, October 2012b.
- ADAMS, S. Responsibility to Protect in 2022: Building the Politics of Non-Indifference and the Architecture of Prevention. **Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?**, Brasília, p. 85-88, March 2013.
- ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova (online)**, n. 47, p. 201-246, 1999.
- ÁFRICA DO SUL. **Statement By Ambassador Baso Sangqu, Permanent Representative Of South Africa To The United Nations At The Informal Meeting Hosted By The Minister Of External Relations Of Brazil**. New York. 2012.
- ALEMANHA. **Informal discussion on “responsibility while protecting” with FM Patriota and Prof. ed Luck - Dienstag**. [S.l.].
- ALHASSEN, M. Please Reconsider the Term "Arab Spring". **Huffpost**, 2012. Disponível em: <https://www.huffpost.com/entry/please-reconsider-arab-sp_b_1268971?guccounter=2>. Acesso em: 10 junho 2020.

ALJAZEERA. Libya protests spread and intensify, 21 February 2011a. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011221133557377576.html>>. Acesso em: 12 Junho 2017.

ALJAZEERA. Profile: Muammar Gaddafi, 22 August 2011b. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/2011/08/201182252731118336.html>>. Acesso em: 11 Junho 2017.

ALMEIDA, P. W. Implementing the Responsibility while Protecting After the New Report by the UN Secretary-General on Responsibility to Protect. **Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?**, Brasília, p. 69-75, March 2013.

ÁLVAREZ, G. L. D.; RABBIA, N. S. Incidencias de la Primavera Árabe en el fin de la "Era Verde" en Libia. Cuestiones sobre derecho de intervención y deber de injerencia. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 2, n. 3, p. 157-180, 2013.

ANGRIST, M. P. Morning in Tunisia: The Frustrations of the Arab World Boil Over. **Foreign Affairs**, 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67321/michele-penner-angrist/morning-in-tunisia>>. Acesso em: 10 Junho 2016.

ANNAN, K. **We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Report of the Secretary-General**. UN. New York. 2000. (A/54/2000).

AUSTRÁLIA. **Statement at the Informal Discussion on the "Responsibility while protecting" Initiative**. [S.I.]. 2012.

BAN KI-MOON. Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World, Berlin, 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm>>. Acesso em: 7 Dezembro 2016.

BAN KI-MOON. **Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General**. UN. New York. 2009. (A/63/677).

BAN KI-MOON. **Early warning, assessment and the responsibility to protect**. UN. [S.I.]. 2010. (A/64/864).

BAN KI-MOON. **Responsibility to protect: timely and decisive response. Report of the Secretary-General**. UN. New York. 2012. (A/66/874-S/2012/578).

BANERJEE, D. India and R2P: Reconciling the Tension Between Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect - From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers**, Johannesburg, 2012.

BARNETT, M.; DUVALL, R. Power in International Politics. **International Organization**, v. 59, n. 1, p. 39-75, 2005.

BBC. A batalha de contratos na Líbia. **BBC World**, 2011. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110901_libia_batalla_contratos_reconstruccion_az.shtml>. Acesso em: 08 Novembro 2017.

BELLAMY, A. R2P - Dead or Alive? **The Responsibility to Protect - From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers**, Johannesburg, 2012.

BELLAMY, A. J. Respostas internacionais às crises de proteção de pessoas: a responsabilidade de proteger e o surgimento de um novo regime de proteção. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 104, p. 45-66, Setembro 2014.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. **International Affairs**, v. 4, n. 87, p. 825-850, 2011.

BENNER, T. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. **Política Externa**, v. 21, n. 4, Abr/Mai/Jun 2013.

BENNIS, P. UN declares war in Lybia. **Institute for Policy Studies**, 2011. Disponível em: <http://www.ips-dc.org/articles/un_declares_war_on_libya.>. Acesso em: 16 setembro 2019.

BIERRENBACH, A. M. **O conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BIGATÃO, J. D. P. **Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos: Respostas das Nações Unidas aos Conflitos Armados Intra-estatais na década de 1990**. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). São Paulo. 2009.

BRAGA, C. C. V. Uso da Força nas Operações de Paz: Solução ou Problema? In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. D. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: IPEA, 2012. p. 49-67.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. 1988. p. 292.

BRAZIL. Statement by H.E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 66th Session of the United Nations General Assembly, New York, 21 September 2011. Disponível em: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_en_0.pdf>. Acesso em: 05 janeiro 2020.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Tradução de Flávio Lira. São Paulo: UNESP, 2012.

CARPIO, D. F. S. V. D. **A responsabilidade de proteger e o conselho de segurança das nações unidas: uma análise dos argumentos apresentados no caso da intervenção humanitária na Líbia e o reflexo no caso sírio no**

período 2011-2012. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 169. 2014.

CARVALHO, D. C. D.; LIMA, L. R.; OSHIMA, P. N. Legitimidade e Humanitarismo: O legado do Kosovo 20 anos depois. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 10, n. 3, p. 27-45, 2019.

CENTER FOR CIVILIANS IN CONFLICT. About us, [2020]. Disponível em: <<https://civiliansinconflict.org/about-us/>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. On Compliance. **International Organization**, v. 47, p. 175-205, 1993.

CHECKEL, J. T. Why Comply? Social Learning and European Identity Change. **International Organization**, v. 55, n. 3, p. 553-588, 2001.

CHECKEL, J. T. International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. **International Organization**, v. 59, p. 801-826, 2005.

CICV. As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais. **Comitê Internacional da Cruz Vermelha**, 29 outubro 2010. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>>.

CLAUSEWITZ, C. V. **Da Guerra**. Tradução de Maria Teresa Ramos. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

COLLINS, A. **Contemporary security studies**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

COOPER, A. F.; FLEMES, D. Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 943-962, 2013.

COSTA RICA. **Intervención de Costa Rica en las consultas informales convocadas por Brasil sobre: “La responsabilidad de proteger y al proteger”**. [S.I.]. 2012.

CUNHA, M. et al. Responsabilidade de proteger: Avanços e desafios na implementação de um novo princípio para a proteção de indivíduos. **Simulação das Nações Unidas para Secundaristas**, 2012. 169-199.

DALACOURA, K. The 2011 uprisings in the Arab Middle East: political change and geopolitical implications. **International Affairs**, v. 88, n. 1, p. 63-79, 2012.

DAY, G. S.; SCHOEMAKER, P.; GUNTHER, R. **Gestão de Tecnologias Emergentes: A visão de Wharton School**. [S.I.]: Bookman, 2003.

DEITELHOFF, N.; ZIMMERMANN, L. Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the robustness of international norms. **International Studies Review**, 2018. 1-26.

DIGOLIN, K. A. **Cooperação em Operações de Paz: Atuações e Iniciativas Conjuntas entre Argentina, Brasil e Chile**. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo. 2018.

DINAMARCA. **Statement by the permanent representative of Denmark**. [S.l.]. 2012.

DINIZ, E. O Brasil e as Operações de Paz. In: (ORGS.), H. A. E. A. C. L. **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

DPKO/DFS. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping**. United Nations. New York. 2009.

ENGSTROM, P.; FRANCE, G. Direitos Humanos (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, W. A., et al. **Política Externa Brasileira em debate: Dimensões e estratégias de inserção no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018.

EUA. **Statement at the Informal Discussion on the “Responsibility while Protecting” Initiative**. [S.l.]. 2012.

EVANS, G. The International Responsibility to Protect: The Tasks Ahead. **Seminar Africa’s Responsibility to Protect, The Centre for Conflict Resolution**, Cape Town, South Africa, 23 april 2007. Disponível em: <<http://www.gevans.org/speeches/speech224.html>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EVANS, G. The Responsibility to protect: an idea whose time has come and gone? **International Relations**, v. 22, n. 3, p. 283-298, 2008.

EVANS, H. G. **Responding to Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect (R2P) After Libya and Syria**. Public Lecture Central European University School of Public Policy. Budapest. 2012.

FARREL, T. A segurança sob a ótica construtivista: retrato de um programa de pesquisa. **Cena Internacional - Revista de Análise em Política Internacional**, n. 2, dez 2004.

FARRELL, T. Transnational Norms and Military Development: Constructing Ireland's Professional Army. **European Journal of International Relations**, v. 7, n. 1, p. 63-102, 2001.

FERREIRA, C. W. D. A "responsibility to protect" no caso da violação de direitos humanos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, abr./jun. 2012. 241-259.

FINNEMORE, M. **Defining National Interests in International Society**. New York: Cornell University Press, 1994.

FINNEMORE, M. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In: KATZENSTEIN, P. **The Culture of National Security**. New York: Columbia University Press, 1996a.

FINNEMORE, M. **National interests in international society**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1996b.

FINNEMORE, M. **The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force.** Ithaca and London: Cornell University Press, 2003.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FINNEMORE, M.; TOOPE, S. J. Alternatives to "Legalization": Richer Views of Law and Politics. **International Organization**, v. 55, n. 3, p. 743-758, 2001.

FLORENCIO SOBRINHO, S. A. D. A. E. L.; SILVA FILHO, E. B. D. A agenda da política externa brasileira no período pós crise: uma análise crítica. In: DESIDERÁ NETO, W. A., et al. **Política Externa Brasileira em debate: Dimensões e estratégias de inserção no pós-crise de 2008.** Brasília: IPEA, 2018.

FLORINI, A. The Evolution of International norms. in **International Studies Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 363-389, September 1996.

FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., G. Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy. **Global Governance**, n. 17, p. 375-397, 2011.

FONTOURA, P. R. C. T. D. **O Brasil e as operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2005.

FRANCE, G. D. J. **As origens da Lei Antiterrorismo: os tortuosos caminhos da localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil.** CPDOC - Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro. 2017.

FUCCILLE, A. et al. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011- 2014). **Colombia Internacional**, v. 92, p. 43-72, 2017.

FUCCILLE, A.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. Novos tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no Governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA**, 22, n. 1, Jan./Abr. 2016. 79-93.

GALTUNG, J. Violence, Peace and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GHANA. **Statement by the Permanent Representative of Ghana, William Awinador-Kanyirige at the Informal Discussion on the "Responsibility while Protecting" Initiative.** [S.l.]. 2012.

GARCIA, D. Contestação de Normas e Ameaça à Paz e Segurança Regional e Internacional: A Facilidade Excessiva de Acesso a Armas. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, julho/dezembro 2011.

GARCIA, E. V. De como o o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, n. 54, p. 159-177, 2011. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v54n1/v54n1a10.pdf>>. Acesso em: 22 novembro 2018.

GARCIA, M. P. P. O Direito Internacional e o uso da força. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. **Panorama brasileiro de paz e segurança**. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 45-79.

GIANNINI, R. A. **A Organização das Nações Unidas e o Desafio das Intervenções Humanitárias**. Dissertação do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo. 2008.

GIDDENS, A. **Central Problems in Social Theory: Action, structure and contradiction in social analysis**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. About us, [2020]. Disponível em: <<https://www.globalr2p.org/about/>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

GOLDIM, J. R. **Teoria da Guerra Justa**. UFRGS. Porto Alegre. 2003.

GONÇALVES, A. C.; SOCHACZEWSKI, M. Intervenção na Líbia e "Primavera Árabe": Interpretações Possíveis. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 36, p. 769-780, Setmbro/Dezembro 2015.

GUATEMALA. **Remarks of Gert Rosenthal, permanent representative of Guatemala to the United Nations at the informal discussion on "the responsibility while protecting" organized by the permanent mission of Brazil to the United Nations**. [S.l.]. 2012.

GUZZINI, S. Uma reconstrução do construtivismo nas Relações Internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 2, n. 3, jul./dez. 2013.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discursive Theory of Law and Democracy**. Tradução de William Rehg. Massachusetts: The MIT Press, 1996.

HAMANN, D. E. P.; TEIXEIRA, C. C. A. R. **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Instituto Igarapé. [S.l.]. 2017.

HAMANN, E. P. The protection of civilians in armed conflict and Brazil's "responsibility while protecting". **NOREF Norwegian Peacebuilding Resource Centre**, Oktober 2012.

HAMANN, E. P. O Brasil e as Operações de Paz da ONU: a trajetória até a MINUSTAH. In: BRAGA, C. C. V.; FERREIRA, A. C. **13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019. p. 24-27.

HERZ, M. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

HIRST, M.; NASSER, R. M. **Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence-security-foreign policy nexus**. Norwegian Peacebuilding Resource Centre. [S.l.]. 2014.

HOLANDA. **Statement by Ambassador Herman Schaper Permanent Representative, Permanent Mission of the Kingdom of the Netherlands to the United Nations in New York at the Informal Discussion on the “Responsibility while Protecting” Initiative**. [S.l.]. 2012.

HOLZGREFE, J. L. The Humanitarian Intervention debate. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, R. O. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Cap. 1, p. 15-52.

HUMAN RIGHTS CENTER. **The Responsibility to Protect (R2P): Moving the Campaign Forward**. University of California. Berkeley. 2007.

HUMAN RIGHTS WATCH. About us, [2020]. Disponível em: <<https://www.hrw.org/about/about-us>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. Libya: Governments should demand end to unlawful killings, 20 February 2011a. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2011/02/20/libyagovernmentsshoulddemandendunlawfulkillings>>. Acesso em: 13 Junho 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. Libya: Security forces fire on 'Day of Anger' demonstrations, 17 February 2011b. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2011/02/17/libya-security-forces-fire-day-anger-demonstrations>>. Acesso em: 12 Junho 2017.

HURRELL, A. Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercitive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil. **Mimeo**, 1995.

HURRELL, A. Brazil and the New Global Order. **Current History**, February 2010.

ICC. About. **International Criminal Court**, [2020]. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/about>>. Acesso em: 14 fevereiro 2020.

ICISS. **The Responsibility to Protect**: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. International Development Research. Ottawa: [s.n.]. 2001.

ICRC. Who we are. **International Committee of the Red Cross**, [2020]. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/who-we-are>>. Acesso em: 13 janeiro 2020.

ICRTOP. Learn About the International Coalition for the Responsibility to Protect. **International Coalition for the Responsibility to Protect**, [2020]. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-coalition>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

ICRTOP. International Coalition for the Responsibility to Protect. **12th Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict**, 2011.

Disponível em:

<<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3734-12th-security-council-open-debate-on-the-protection-of-civilians-in-armed-conflict>>. Acesso em: 23 janeiro 2020.

ICRTOP. International Coalition for the Responsibility to Protect. **United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting” 21 February 2012**, 2012. Disponível em:

<<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>>. Acesso em: 23 janeiro 2020.

IGNATIEFF, M. How Syria divided the world. **NYR Daily**, 11 July 2012. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/daily/2012/07/11/syria-proxy-war-russia-china/?printpage=true>>.

IKENBERRY, G. J.; KUPCHAN, C. A. **International Organization**, v. 44, n. 3, p. 283-315, Summer 1990.

JOHNSTON, A. I. **Social states: China in international institutions, 1980-2000**. [S.I.]: Princenton University Press, 2008.

KALDOR, M. **New and Old Wars: Organised Violence in Global Era**. 3ª. ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

KALIL, M. Continuidade por Inércia: uma análise empírica das relações internacionais do Brasil entre 2010 e 2014. **Revista Mundorama**, 2014. Disponível em: <<https://mundorama.net/?p=14008>>. Acesso em: 25 Abril 2020.

KATZENSTEIN, P. J. **The Culture of National Security**. New York: Columbia University Press, 1996.

KEATING, V. C. Contesting the International Illegitimacy of Torture: The Bush Administration's Failure to Legitimate its preferences within International Society. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 16, p. 1-17, 2014.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KELLY, M. Lutando pela vida dos outros: R2P, RWP e a utilidade da força para proteger civis. **A implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e Segurança Internacional**, Brasília, Março 2013.

KENKEL, K. M. Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force? **Global Responsibility to Protect**, n. 4, p. 3-29, 2012.

KENKEL, K. M. Brazil and the Responsibility to Protect. **AP R2P Brief**, v. 5, n. 1, 2015a.

KENKEL, K. M.; MARTINS, M. T. Emerging Powers and the Notion of International Responsibility: moral duty or shifting goalpost? **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 1, 2016.

KENKEL, K. M.; ROSA, F. D. Localization and Subsidiarity in Brazil's Engagement with the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v. 7, n. 3/4, p. 325-349, 2015.

KENKEL, K. M.; STEFAN, C. G. Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative: Norms and the Timing of Diplomatic Support. **Global Governance**, v. 22, p. 41-58, 2016.

KENKEL, K.; DESTRADE, S. Explaining emerging powers' reluctance to adopt intervention norms: normative contestation and hierarchies of responsibility. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 1, 2019.

KIITHI, M. O Brasil e as missões de paz da ONU. Ônus ilegítimo ou obrigação internacional?. **Jus.com.br**, 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20585/o-brasil-e-as-missoes-de-paz-da-onu>>. Acesso em: 22 agosto 2019.

KOLB, A. S. The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes? **Global Governance Institute**, Belgium, September 2012.

KRASNER, S. D. **Sovereignty**: organized hypocrisy. New Jersey: Princeton University Press, 1999. 264 p.

KRASNER, S. D. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. **International Security**, v. 29, n. 2, p. 85-120, Fall 2004.

KRATOCHWIL, F.; RUGGIE, J. G. International Organization: a state of the art on an arte of the state. **International Organization**, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

KROOK, M. L.; TRUE, J. Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. **European Journal of International Relations**, 18 November 2010. 103-127.

LAGE, V. C. Os debates em Relações Internacionais e a emergência do movimento construtivista. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 101-121, 2ª sem. 2007.

LEMOS, C. Inovação na era do conhecimento. **Parcerias Estratégicas**, n. 8, p. 157-180, Maio 2000.

LIMA, M. R. S. D. Aspiraço internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 82, 2005.

LIMA, M. R. S. D. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. **Plataforma Democrática**, Rio de Janeiro, n. 3, 2010.

LIMA, M. R. S. D.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LINHARES, C. País a País: O caminhar da Primavera Árabe. **Olhares al-Árabe**, 2011. Disponível em: <<https://olharesalarabe.wordpress.com/2011/06/30/pais-a-pais-o-caminhar-da-primavera-arabe/>>. Acesso em: 09 Junho 2017.

LOPES, D. B. Antonio, o Breve. **Estadão**, 2013. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,antonio-o-breve,1042847>>. Acesso em: 02 Março 2019.

LUCK, E. Will Syria Follow Libya? **Council on Foreign Relations**, New York, 1 set. 2011. Disponível em: <<http://www.cfr.org/syria/syria-follow-libya/p25745>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MARQUES, I. C. **Intervenções Humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação**. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo. 2007.

MATOS, J.; PINHEIRO, E. C. D. S.; GRANA, R. N. **A Atuação do Brasil nas Missões de Paz: Um reflexo para o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - ONU**. XII Congresso Nacional de Excelência em Gestão e III Inovarse - Responsabilidade Social Aplicada. [S.l.]: [s.n.]. 2016.

MATTOS, T.; SOUZA, P. H.; HERZ, M. Responsabilidade de Proteger e ao Proteger e o Posicionamento dos BRICS. **BRICS Policy Center - Policy Brief**, Dezembro 2012.

MCDONALD, M. Human Security and the Construction of Security. **Global Society**, v. 16, p. 277-295, 2002.

MCKEOWN, R. Norm Regress: US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm. **International Relations**, v. 23, n. 1, p. 5-25, 2009.

MEC. ASPA, [2020]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=20755:aspa>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

MELLO, F. D. C. O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo. **IPEA Textos para discussão 1628**, Rio de Janeiro, Junho 2011.

MELLO, F. D. C. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 163-173, jul-dez 2012.

MELLO, P. C. Folha de São Paulo. **Brasil ficará de fora do Conselho de Segurança da ONU ao menos até 2033**, 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1867280-brasil-ficara-de-fora-do-conselho-de-seguranca-da-onu-ao-menos-ate-2033.shtml>>. Acesso em: 2 janeiro 2019.

MEYER, J. W. et al. World Society and the Nation-State. **The American Journal of Sociology**, v. 103, n. 1, p. 144-181, July 1997.

MIGUEL, V. V. R. Teoria da guerra justa. Aspectos ético-jurídicos e político-filosóficos do Direito da Guerra. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, Dezembro 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18083>>. Acesso em: 28 Julho 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas**. Ministério da Defesa. Brasília. 2011. (MD34-M-03).

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU, [2020]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/137-o-brasil-e-o-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 2 janeiro 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Statement of Brazil at the 12th Open Debate of the Security Council on Protection of Civilians in Armed Conflicts, New York, 09 november 2011. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/2011%2011%2009%20Maria%20Luiza%20Vioti%20CSNU%20-%20Debate%20Aberto%20sobre%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20Civis%20em%20Conflito%20Armado.pdf>>. Acesso em: 06 março 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. III Cúpula América do Sul-Países Árabes – Declaração de Lima, Lima, 03 Outubro 2012a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3164-iii-cupula-america-do-sul-paises-arabes-declaracao-de-lima.>>. Acesso em: 15 maio 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU – Nova York, 21 de fevereiro de 2012. **Ministério das Relações Exteriores**, 2012b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>>. Acesso em: 29 out. 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. VII Encontro Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - ZOPACAS - Declaração de Montevideú, Montevideo, 16 January 2013. Disponível em: <<http://relacoesexteriores.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3285->>>. Acesso em: 22 março 2020.

MRE. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU, [2020]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/137-o-brasil-e-o-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

MWIHAKI, A. Meaning as use: a functional view of semantics and pragmatics. **Swahili Forum**, n. 11, p. 127-139, 2004.

NADELMANN, E. A. Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society. **International Organization**, v. 44, n. 04, p. 479-526, 1990.

NASSER, F. Pax Brasiliensis: Projeção de Poder e Solidariedade na Estratégia Diplomática de Participação Brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. D. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. p. 213-241.

NATO. **Operation UNIFIED PROTECTOR Final Mission Stats**. Press & Media Section Media Operations Centre. Brussels. 2011a.

NATO. **Operation UNIFIED PROTECTOR Protection of Civilians and Civilian-Populated Areas & Enforcement of the No-Fly Zone**. Press & Media Section Media Operations Centre. Brussels. 2011b.

NOROOZ, E. Responsibility to Protect and its applicability in Libya and Syria. **ICL Journal**, Vienna, v. 9.3, 2015.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. New York. 1945.

ONU. **A/RES/289 (IV)**. General Assembly. New York: Official Records of the General Assembly. 1949.

ONU. **Resolution 377 (V)**. New York: [s.n.]. 1950.

ONU. **S/RES/731**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 1992a.

ONU. **S/RES/748**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 1992b. p. 52-54.

ONU. **S/RES/883**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 1993.

ONU. **S/RES/1192**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 1998.

ONU. **S/RES/1506**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2003.

ONU. **A more secure world: Our shared responsibility**. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. [S.I.]: [s.n.]. 2004.

ONU. **S/2007/721**. New York: Official Records of the Security Council. 2007.

ONU. **S/PV.6490**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011a.

ONU. **S/PV.6491**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011b.

ONU. **S/PV.6498**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011c.

ONU. **S/PV.6531**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011d.

ONU. **S/PV.6566**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011e.

ONU. **S/RES/1970**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011f.

ONU. **S/RES/1973**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011g.

ONU. **Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya**. Human Rights Council. New York. 2011h. (A/HRC/S-15/1).

ONU. **S/RES/2009**. Security Council. New York: Official Records of the Security Council. 2011i.

PAIVA, H. Os 6 PS do Modelo Brasileiro de Participação em Operações de Paz. **1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais**, Brasília, Julho 2012. 1-17.

PARIS, R. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? **International Security**, v. 26, p. 87-102, 2001.

PARIS, R. The Responsibility to Protect and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention. **International Peacekeeping**, v. 21, n. 5, p. 569-603, 2014.

PATRIOTA, A. D. A. **Política externa brasileira**: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012). Brasília: FUNAG, v. 1, 2013a.

PATRIOTA, A. D. A. **Política externa brasileira**: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013). Brasília: FUNAG, v. 2, 2013b.

PATRIOTA, A. D. A. **Política externa brasileira**: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013). Brasília: FUNAG, v. 2, 2016.

PATTISON, J. Perilous Noninterventions? The Counterfactual Assessment of Libya and the Need to be a Responsible Power. **Global Responsibility to Protect**, v. 9, n. 2, p. 219-228, April 2017.

PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS. **Responsibility while protecting**: elements for the development and promotion of a concept, Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. A/66/551-S/2011/701. New York: Official Records of the Security Council. 2011. p. 2-4.

PINTO, S. M. R. Intervenções Humanitárias: Perspectivas Teóricas e Normativas. In: BRIGAGÃO, C.; JÚNIOR, D. P. **Panorama Brasileiro de paz e segurança**. São Paulo: [s.n.], 2004. p. 277-302.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PORTUGAL. **Statement by the Permanent Representative of Portugal, H. E. Ambassador José Filipe Moraes Cabral, Informal Discussion on the “Responsibility While Protecting” Initiative**. [S.I.]. 2012.

POWERS, M. M. et al. Responsibility While Protecting: Implementation and the Future of the Responsibility to Protect. **Columbia Global Policy Initiative**, april 2015. Disponível em: <<https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8D23F56>>. Acesso em: 10 maio 2020.

PRIO. About PRIO, [2020]. Disponível em: <<https://www.prio.org/About/>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

PUREZA, J. M. Ordem jurídica, desordem mundial. Um contributo para o estudo do Direito Internacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 64, p. 3-40, Dezembro 2002.

PUREZA, J. M. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**, v. 1, n. 1, p. 3-19, jan-jun 2012.

QUÊNIA. **Statement by H.E. Macharia Kamau Ambassador/ Permanent Representative of the Republic of Kenya to the United Nations during Informal Discussion on the “Responsibility while Protecting” Initiative**. [S.I.]. 2012.

QUINTON-BROWN, P. The Responsibility While Protecting: Linchpin or Trojan Horse? **Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?**, Brasília, March 2013.

RISSE, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. [S.I.]: Cambridge University Press, 1999.

ROCHA, R. A. **A Aplicabilidade da Responsabilidade de Proteger na Crise Líbia de 2011**. Universidade Federal de Santa Catarina. [S.I.]. 2013.

SANTOS, N. B. D. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 45, p. 26-45, 2002.

SARAIVA, M. G. Balanço da Pólitica Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? **Relações Internacionais**, n. 44, p. 25-35, dezembro 2014.

SARAIVA, M. G.; GOMES, Z. S. B. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, v. 50, p. 81-97, 2016.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JR., P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Propio**, v. 21, p. 295-324, 2016.

SARDENBERG, R. M. Nações Unidas, Conselho de Segurança, a Ordem Mundial e o Brasil. In: DESIDERÁ NETO, W. A., et al. **Política Externa Brasileira em debate: Dimensões e estratégias de inserção no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018.

SAYIGH, Y. Who made the Arab Spring into an Arab crisis?. **Al Jazeera**, 2016. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/11/arab-spring-arab-crisis-161119120842618.html>>. Acesso em: 18 fevereiro 2020.

SENHORAS, E. M. A autonomia relativa do Itamaraty diante dos deslizes e desgastes diplomáticos. **Boletim Mundorama**, n. 72, 31 Agosto 2013. Disponível em: <<https://mundorama.net/?p=11522>>. Acesso em: 10 junho 2020.

SERBIN, A.; PONT, A. S. Brazil's Responsibility while Protecting: a failed attempt of Global South norm innovation? **Pensamiento Proprio**, v. 20, n. 41, p. 171-192, January-June 2015. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/09/011a-serbin-serbin-pont.pdf>>. Acesso em: 01 Fevereiro 2019.

SERRA, M. C. **Responsabilidade ao proteger: inovação do posicionamento brasileiro na Organização das Nações Unidas?** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas. João Pessoa, p. 120p. 2015.

SOUZA, W. C. G. D. **Das Intervenções Internacionais à Responsabilidade de Proteger: Análise das justificativas políticas, morais e jurídicas dada às operações bélicas para proteção dos direitos humanos**. João Pessoa. 2016.

STEFAN, C. G. On non-Western norm shapers: Brazil and the Responsibility while Protecting. **European Journal of International Security**, v. 2, p. 88-110, 2016.

STIMMER, A. et al. Dynamics of Dissent: Direct and Indirect Norm Contestation. **Workshop Report**, 2017.

STOLTE, C. **Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood**. ano 9. ed. Rio de Janeiro: CEBRI Artigos, v. 2, 2014.

STUENKEL, O. BRICS and the 'Responsibility While Protecting Concept'. **The Hindu**, 2012. Disponível em: <<https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/BRICS-and-the-%E2%80%98Responsibility-while-Protecting%E2%80%99-concept/article13072481.ece>>. Acesso em: 27 Abril 2020.

STUENKEL, O. Brazil as a norm entrepreneur: the Responsibility While Protecting. **Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?**, Brasília, March 2013.

STUENKEL, O. The BRICS and the Future of R2P? Was Syria or Lybia the Exception? **Global Responsibility to Protect**, v. 6, p. 3-28, 2014.

STUENKEL, O.; TOURINHO, M. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. **Conflict, Security & Development**, v. 14, n. 4, p. 379-402, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2014.930593>>.

SUHRKE, A. Human Security and the Interests of States. **Security Dialogue**, v. 30, n. 3, p. 256-279, September 1999.

SWINARSKI, C. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1996.

SWINARSKI, C. O Direito Internacional Humanitário como Sistema de Proteção Internacional da Pessoa Humana. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 4, p. 33-48, Abril 2016.

TANNENWALD, N.; WOHLFORTH, W. C. Introduction: The role of ideas and the end of the cold war. **Journal of Cold War Studies**, v. 7, n. 2, p. 3-12, 2005.

THAKUR, R. International Authority and the Responsibility to Protect. **European Journal of International Law**, v. 23, n. 1, 2012.

TIDD, J.; BESSANT, J. **Gestão da inovação**. 3ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TOURINHO, M.; STUENKEL, O.; BROCKMEIER, S. "Responsibility while Protecting": Reforming R2P Implementation. **Global Society**, v. 30, n. 1, p. 134-150, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2015.1094452>>.

UN GENERAL ASSEMBLY. **2005 World Summit Outcome**. GAOR. Sixtieth Session. 2005. A/60/L.1.

UNDP. **Human Development Report 1994: new dimensions of human security**. Oxford. 1994.

UNIÃO EUROPEIA. **Informal GA discussion on "Responsibility while protecting" hosted by the Permanent Mission of Brazilia in the presence of the Minister of External Relations Patriota**. [S.l.]. 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Mandate, [2020a]. Disponível em: <<http://www.un.org/en/genocideprevention/office-mandate.html>>. Acesso em: 06 Junho 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide, [2020b]. Disponível em:

<<https://www.un.org/en/genocideprevention/special-adviser-prevention-genocide.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

VANDEWALLE, D. **A History of Modern Libya**. 2^a. ed. [S.l.]: Cambridge University Press, 2012.

VENEZUELA. **Statement by Ambassador Jorge Valero at the Informal Discussion on the “Responsibility while Protecting” Initiative**. [S.l.]. 2012.

VIEGAS, J. B. **Soberania e “guerras humanitárias” um desafio ao Realismo Ofensivo**. Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa. 2017.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia de Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, jul-dez 2007.

VIOTTI, A. R. D. A. **Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: Entre a Cruz Vermelha e Clausewitz**. Instituto Rio Branco Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, p. 166. 2004.

VIOTTI, M. L. R. Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations, Plenary meeting of the General Assembly on ‘Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response’, 05 September 2012. Disponível em: <<https://www.globalr2p.org/resources/statement-by-brazil-at-the-2012-un-general-assembly-informal-interactive-dialogue-on-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso em: 10 janeiro 2020.

WEBER, M. The Social Psychology of the World Religions. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. **From Marx Weber: Essays in Sociology**. New York: Oxford University Press, 1958.

WEBER, P. Too political or not political enough? A Foucauldian reading of the Responsibility to Protect. **The International Journal of Human Rights**, v. 13, n. 4, p. 581-590, September 2009.

WELSH, J. Norm Contestation and the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v. 5, n. 4, p. 365-396, 2013.

WELSH, J.; QUINTON-BROWN, P.; MACDIARMID, V. Brazil’s ‘Responsibility while Protecting’ Proposal: A Canadian Perspective. **Canadian Centre for the Responsibility to Protect**, February 2013. Disponível em: <<http://ccr2p.org/publications-3>>. Acesso em: 23 Fevereiro 2020.

WENDT, A. **A Social Theory of International Politics**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, A. E. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

WIENER, A. Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics. **European Journal of International Relations**, v. 10, p. 189-234, 2004.

WIENER, A. Contested Meanings of Norms: A Research Framework. **Comparative European Politics**, n. 5, p. 1-17, 2007a.

WIENER, A. Making normative meaning accountable in international politics. **WZB Discussion Paper**, Berlin, v. SP IV 2007-305, 2007b.

WIENER, A. The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State: Sociological and Normative Approaches to Interaction. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v. 10, n. 1, p. 47-69, March 2007c.

WIENER, A. **The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters**. New York: Cambridge University Press, 2008.

WIENER, A. Enacting meaning-in-use: qualitative research on norms and international relations. **Review of International Studies**, v. 35, n. 1, p. 175-193, January 2009.

WIENER, A. Normative Baggage in International Encounters: Contestation all the way. In: KESSLER, O., et al. **On Rules, Politics and Knowledge: Friedrich Kratochwil, International Relations and Domestic Affairs**. Basingstoke, Hampshire & New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 202-212.

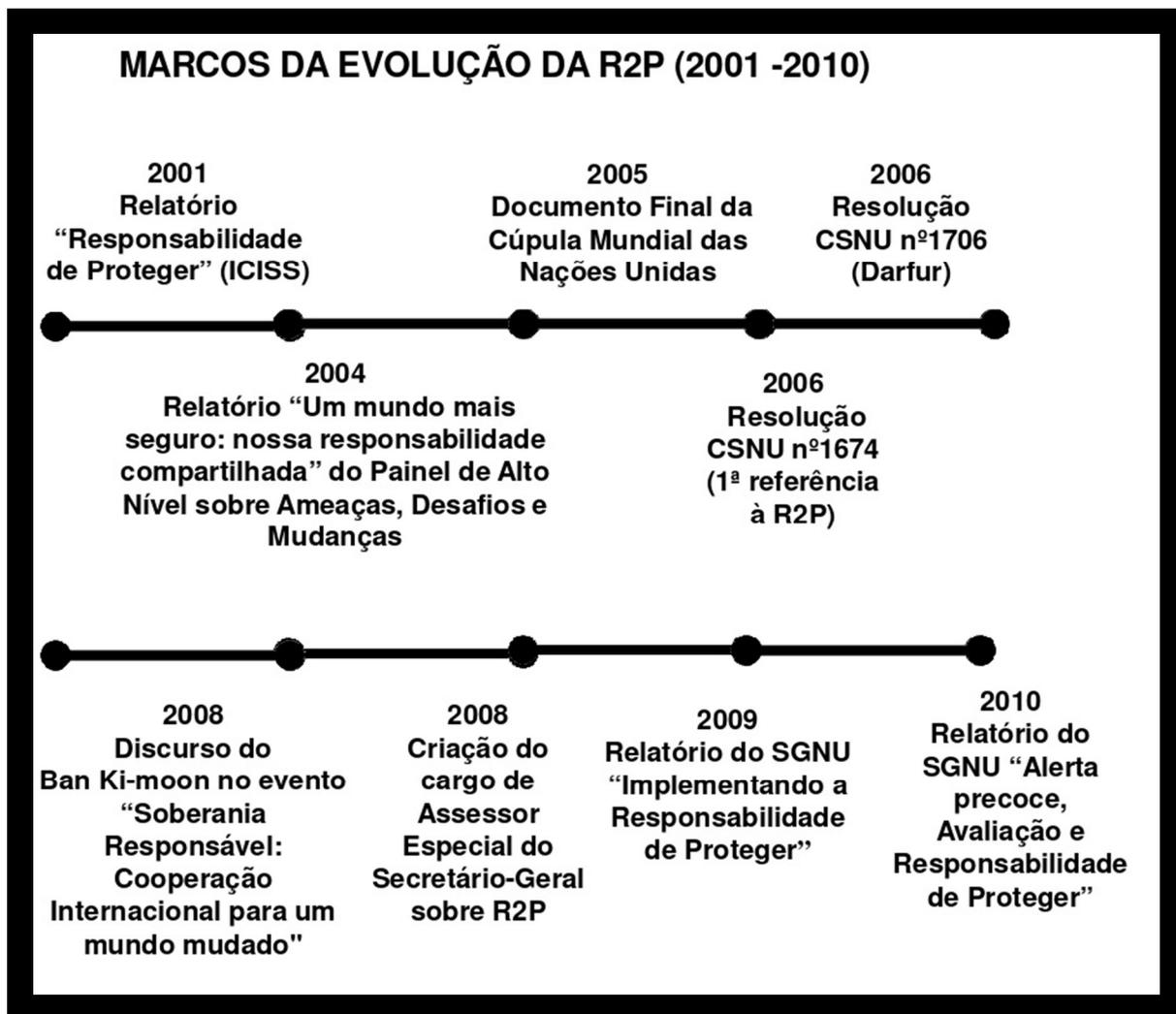
WIENER, A. **A Theory of Contestation**. Berlin: Springer, 2014.

WIENER, A. Agency of the governed in global international relations: access to norm validation. **Third World Thematics: A TWQ Journal**, 2017.

ZIEGLER, C. Critical perspectives on the Responsibility to Protect: BRICS and beyond. **Internactional Relations**, p. 1-16, July 2016.

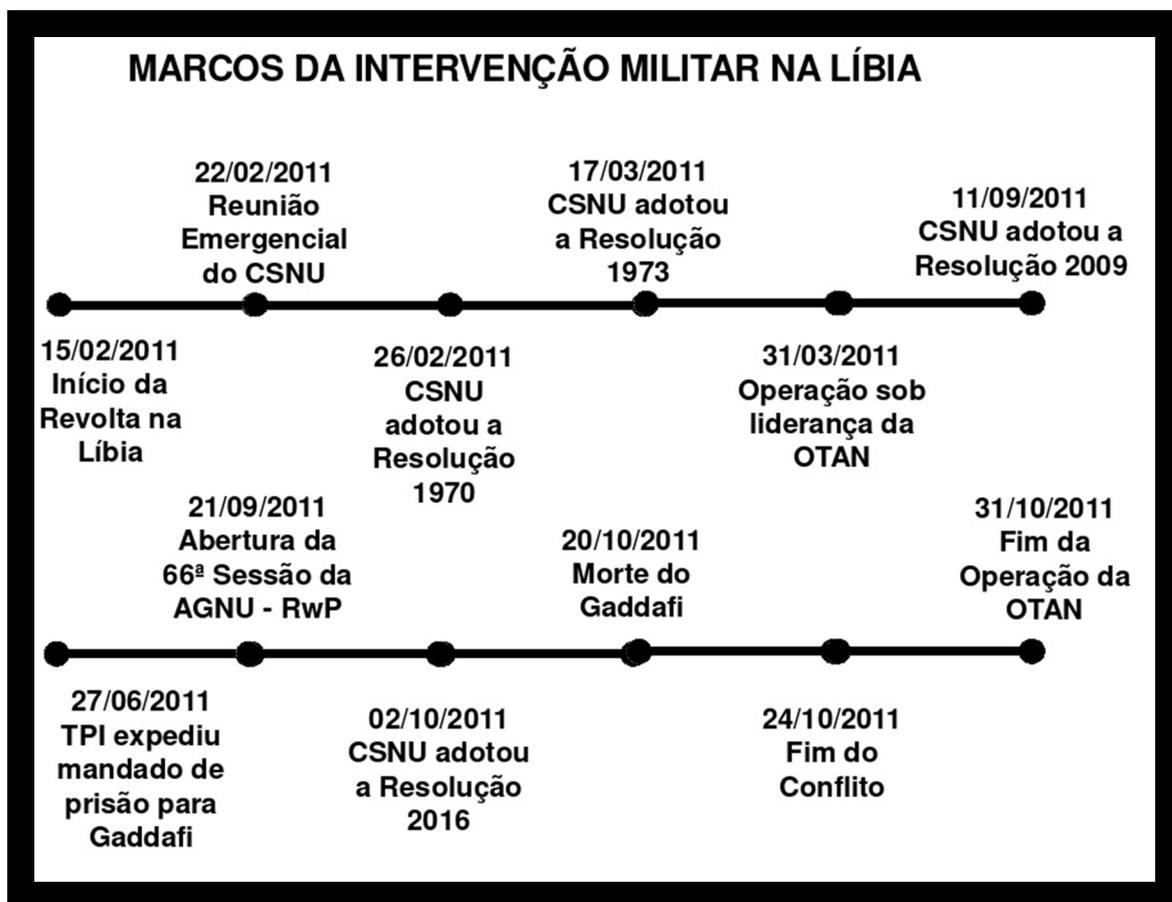
ZIFCAK, S. The Responsibility to Protect after Libya and Syria. **Melbourne Journal of International Law**, v. 13, n. 1, p. 1-35, 2012.

**APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO DOS MARCOS DA EVOLUÇÃO DA R2P
(2001-2010)**



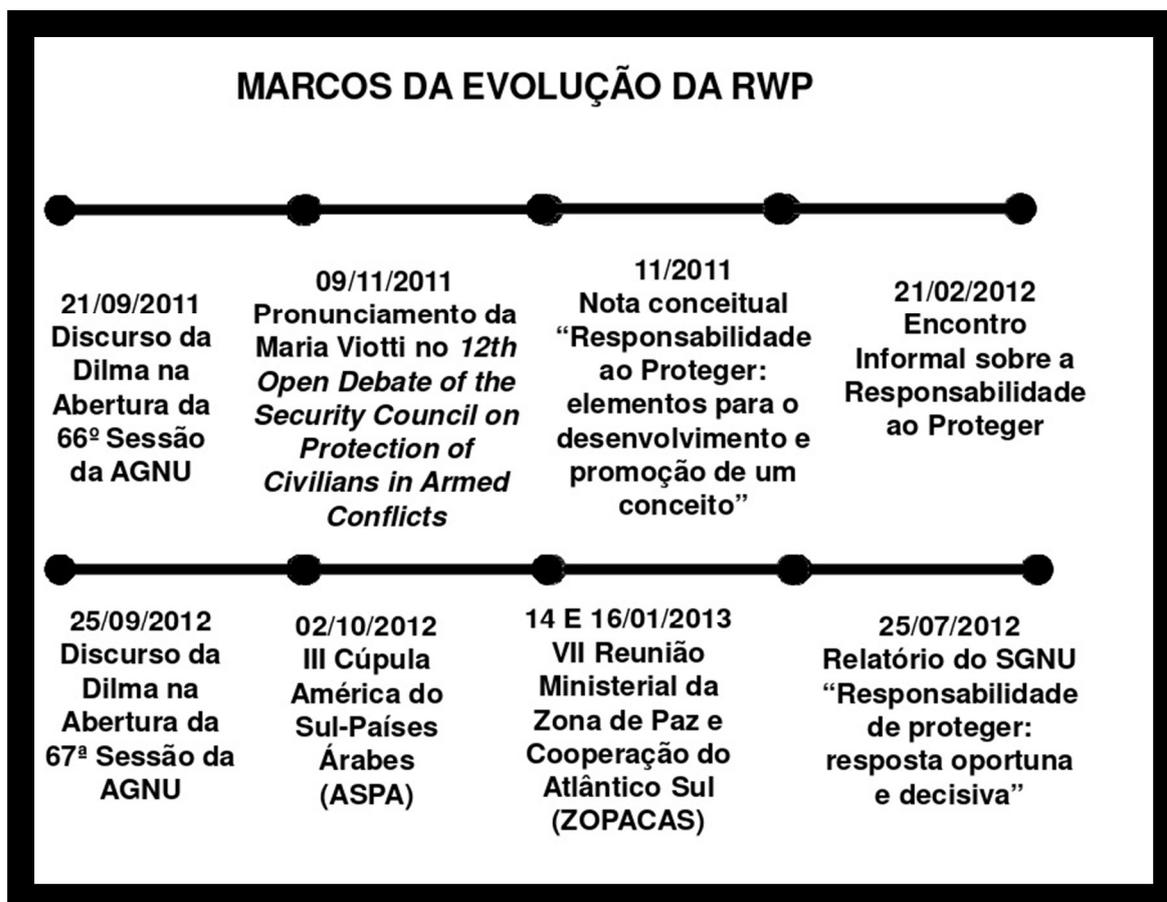
Fonte: Autoria própria.

APÊNDICE B – LINHA DO TEMPO DA INTERVENÇÃO MILITAR NA LÍBIA



Fonte: Autoria própria.

APÊNDICE C – LINHA DO TEMPO DA RWP



Fonte: Autoria própria.

ANEXO – RESPONSIBILITY WHILE PROTECTING: ELEMENTS FOR THE DEVELOPMENT AND PROMOTION OF A CONCEPT

United Nations

A/66/551–S/2011/701



General Assembly
Security Council

Distr.: General
11 November 2011

Original: English

General Assembly
Sixty-sixth session

Agenda items 14 and 117

**Integrated and coordinated implementation of and
follow-up to the outcomes of the major United Nations
conferences and summits in the economic, social and
related fields**

Follow-up to the outcome of the Millennium Summit

Security Council
Sixty-sixth year

Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General

At the open debate of the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, held on 9 November 2011, I had the honour of delivering a statement on behalf of Ambassador Antonio de Aguiar Patriota, Minister of External Relations of Brazil, expressing Brazil's view that the international community, as it exercises its responsibility to protect, must demonstrate a high level of responsibility while protecting. In this regard, I am enclosing a concept note developed by the Government of Brazil on this issue entitled "Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept" (see annex).

I should be grateful if you would circulate the text of the present letter and its annex as a document of the General Assembly, under agenda items 14 and 117, and of the Security Council.

(Signed) Maria Luiza Ribeiro Viotti
Ambassador
Permanent Representative

**Annex to the letter dated 9 November 2011 from the
Permanent Representative of Brazil to the United
Nations addressed to the Secretary-General**

**Responsibility while protecting: elements for the
development and promotion of a concept**

1. Since the adoption of the Charter of the United Nations, in 1945, the thinking on the relationship between the maintenance of international peace and security and the protection of civilians, as well as on corresponding action by the international community, has gone through many stages.
2. In the 1980s, voices emerged in defence of the idea of humanitarian intervention, of a *droit d'ingérence*.
3. On its sixtieth anniversary, the United Nations incorporated the concept of the responsibility to protect in paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome (General Assembly resolution 60/1), in terms and using parameters that were the result of long and intense negotiations.
4. The concept of the responsibility to protect is structured in three pillars. The first pillar identifies the State as the primary bearer of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The second pillar stresses the role of the international community in providing cooperation and assistance to allow States to develop local capacities that will enable them to discharge that responsibility. The third pillar, which applies to exceptional circumstances and when measures provided for in the first and second pillars have manifestly failed, allows for the international community to resort to collective action, in accordance with the norms and procedures established in the Charter.
5. In addition to recognizing that each individual State has the primary responsibility for protecting its own population, the 2005 World Summit Outcome placed limitations on the use of force by the international community in the exercise of its responsibility to protect: (a) material (genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity); (b) temporal (upon the manifest failure of the individual State to exercise its responsibility to protect and upon the exhaustion of all peaceful means); and (c) formal (through the Security Council, in accordance with Chapters VI and VII of the Charter and on the basis of a case-by-case evaluation).
6. The three pillars must follow a strict line of political subordination and chronological sequencing. In this sequencing, it is essential to distinguish between collective responsibility, which can be fully exercised through non-coercive measures, and collective security. Going beyond the exercise of collective responsibility

and resorting to mechanisms in the domain of collective security implies that a specific situation of violence or threat of violence against civilians should be characterized as a threat to international peace and security. Needless to say, it is necessary to clearly differentiate between military and non-military coercion, with a view to avoiding the precipitous use of force.

7. Even when warranted on the grounds of justice, legality and legitimacy, military action results in high human and material costs. That is why it is imperative to always value, pursue and exhaust all diplomatic solutions to any given conflict. As a measure of last resort by the international community in the exercise of its responsibility to protect, the use of force must then be preceded by a comprehensive and judicious analysis of the possible consequences of military action on a case-by-case basis.

8. Violence against civilian populations must be repudiated wherever it takes place. The 1990s left us with a bitter reminder of the tragic human and political cost of the international community's failure to act in a timely manner to prevent violence on the scale of that observed in Rwanda. There may be situations in which the international community might contemplate military action to prevent humanitarian catastrophes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(i) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force.

Fonte: PERMANENT REPRESENTATIVE OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS. Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept, Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. A/66/551-S/2011/701. New York: Official Records of the Security Council. 2011. p. 2-4.