

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

A PROPOSTA BRASILEIRA DE 'RESPONSABILIDADE AO PROTEGER':
O SURGIMENTO DE UM CONCEITO ¹

(Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013)

Discente: Gustavo Carlos Macedo²

Orientador: Prof. Dr. Rafael Duarte Villa³

¹ Favor não citar este trabalho sem prévia autorização do autor. Trata-se de um trabalho em andamento. Contato: macedo.gustavoc@gmail.com

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. Pesquisador assistente do Grupo de Direitos Humanos do INCT-INEU, e do NUPRI.

³ Professor do Departamento de Ciência Política (DCP-USP) e do Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP). Coordenador do NUPRI.

Resumo

O objetivo desta comunicação é refletir sobre o conceito de intervenção humanitária apresentado pelo Brasil no âmbito das Nações Unidas. De maneira introdutória, pretendemos demonstrar em que medida sua proposta se insere em um debate mais amplo. Deste modo, apresentamos algumas reflexões sobre a vinculação entre “responsabilidade de proteger” e a nova realidade da segurança internacional.

Palavras-chave: Responsabilidade ao Proteger, Não Intervenção, Diplomacia, Relações Internacionais

Introdução

Esta comunicação traz alguns resultados parciais da pesquisa de Mestrado em andamento no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP. Em caráter de ensaio, pretendemos estabelecer o diálogo com outros pesquisadores para a coleta de subsídios para o desenvolvimento de nossos trabalhos. Com esse fim, gostaríamos de estabelecer alguns pressupostos teóricos e metodológicos que viabilizarão as etapas seguintes da agenda desta pesquisa.

A atualidade do tema

Os recentes episódios na política brasileira indicam certo grau de atenção dado pelo Brasil às questões de direitos humanos. No âmbito doméstico, ressaltamos a criação da Comissão Nacional da Verdade, pela Lei 12528/2011⁴, e o início de suas atividades em maio de 2012. Fato que evidencia um novo episódio no contínuo processo de construção da democracia brasileira, na perspectiva da teoria da Justiça de Transição. Já em âmbito regional, ainda em 2011 o Brasil integrava o Grupo de Trabalho responsável por apresentar ao Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA) uma proposta de reforma das competências e procedimentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)⁵. No ano seguinte, o posicionamento do Brasil frente à CIDH chamou a atenção de especialistas e

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm Interessante notar que a criação da CNV foi seguida pela criação de outras comissões da verdade em âmbito estadual e local.

⁵ <http://www.oas.org/en/iachr/strengthening/consultation2013.asp> O processo de reforma, ou “fortalecimento” de acordo com a nomeação oficial, ainda segue em curso no momento em que esta comunicação é escrita.

organizações não-governamentais de direitos humanos, que apontavam sua postura controversa em relação a este tradicional órgão internacional de direitos humanos. No âmbito global, ainda no ano de 2011, destaca-se a participação do Brasil na abertura do 66º Debate Geral da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU) quando a Presidenta Dilma Roussef, na condição de primeira mulher a inaugurar o Debate Geral na história das Nações Unidas (ONU), apresentou ao mundo o conceito de “responsabilidade de proteger” (RwP, em inglês). Proposta que pretendia contribuir para os debates ainda em curso sobre a definição do conceito de “responsabilidade de proteger” (R2P, em inglês), adotado pela Cúpula Mundial em 2005 ⁶.

Vistos em conjunto, estes episódios sugerem a importância que os direitos humanos ocupam na agenda do atual governo brasileiro. Contudo, ainda não é possível afirmar se a temática dos direitos humanos passou a ocupar um espaço importante na agenda da política externa e doméstica do Brasil a partir de um movimento interno, ou se é o Brasil que estaria respondendo às demandas e constrangimentos externos. De todo modo, é possível afirmar que atualmente o tema ganhou projeção, e está presente para além dos discursos oficiais, pois se traduz em políticas públicas efetivas. Provavelmente dentro de algum tempo será possível apontar o que esses episódios – e outros mais – tem em comum, assim como, quais os seus impactos nas políticas doméstica e externa.

No que diz respeito à política externa brasileira, esta comunicação entende que a proposta apresentada pelo Brasil nas Nações Unidas pela Presidenta Dilma é um marco em relação ao posicionamento que o país assumiu em seu discurso diplomático. O Brasil fez um importante movimento ao introduzir a necessidade da revisão do conceito norteador da segurança coletiva, enquanto espera sair as reformas estruturais para as quais esta revisão conceitual serve de paliativo.

O debate em torno do conceito de responsabilidade de proteger ainda está ocorrendo, e deste modo não é possível afirmar em que medida a proposta brasileira de responsabilidade ao proteger influencia sua definição. Contudo é possível identificar para qual sentido a RwP aponta.

⁶ <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil>>

Enfim, o que esta comunicação pretende fazer é refletir sobre algumas dimensões da proposta brasileira de responsabilidade ao proteger, e seu sentido dentro de um debate mais amplo sobre o sistema de segurança internacional.

Assumimos esta questão como potencialmente reveladora de outras mais fundamentais e recorrentes nos estudos de Relações Internacionais. Qual perspectiva teórica melhor explica a atuação do Brasil neste episódio? Quais as limitações dessa explicação? Em que medida podemos tomar o conceito em si como o fio de uma trama muito maior e tecida há muito tempo?

A proposta da responsabilidade ao proteger

Uma breve análise sobre o discurso da Presidenta Dilma Roussef na abertura do 66º Debate Geral da Assembléia Geral da ONU, em setembro de 2011, pode evidenciar algumas das questões fundamentais sobre a qual pretendemos tratar nesta comunicação. Pela primeira vez a Presidenta Dilma apresentou oficialmente o questionamento do Brasil sobre o conceito de “responsabilidade de proteger” (R2P, em inglês) estabelecido pelo Documento Final da Cúpula Mundial, em 2005. Segundo a Presidenta, era preciso revisar o conceito de intervenção humanitária a partir da reflexão sobre os deveres dos Estados intervenientes de garantirem a proteção de civis e não causar um mal maior do que aquele que se pretendia evitar. Ao apresentar a fórmula conceitual da “responsabilidade ao proteger” (RwP, em inglês), o Brasil estava transmitindo um recado aos membros permanentes do Conselho de Segurança. Segundo o pronunciamento oficial, esta revisão das políticas de intervenção humanitárias estariam diretamente relacionadas com a reforma do próprio Conselho de Segurança. Dilma Roussef foi clara ao declarar a urgência na reforma da instituição como uma necessidade de responder aos novos e velhos desafios da segurança internacional. Foi clara em estabelecer uma relação necessária entre as novas formas de ameaça como um reflexo da antiquada estrutura do Conselho de Segurança e, por conseguinte, a condução ineficaz das operações de paz e intervenções humanitárias. As declarações brasileiras defendiam uma reforma do Conselho com base na nova realidade do sistema internacional, a partir no papel que os países emergentes exercem neste sistema; mas, em todo caso, apresenta um novo conceito de segurança internacional enquanto a reforma não vem.

Segunda a Presidenta Dilma Roussef:

“É preciso que as nações aqui reunidas encontrem uma forma legítima e eficaz de ajudar as sociedades que clamam por reforma, *sem retirar de seus cidadãos a condução do processo.*”⁷ (grifo meu)

A posição brasileira para o uso da força nas relações internacionais é muito clara: é o último recurso. O pronunciamento brasileiro na 66^a Assembléia Geral trouxe mais uma vez a concepção de que a paz e a segurança são produto do desenvolvimento econômico e social promovido pela democracia. De modo geral, o pronunciamento buscou apresentar necessárias relações entre desenvolvimento econômico, regime democrático e promoção dos direitos humanos.

“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 democracia e da promoção do desenvolvimento.”

Esta declaração corrobora com a imagem do Brasil como importante ator na promoção da segurança internacional. Logo, ao instituir o desenvolvimento econômico como fator condicionante da paz, o Brasil se coloca *naturalmente* como um importante ator neste processo. Ao lembrar que o Brasil, na condição de país emergente que teria sido relativamente pouco afetado até então pela crise econômica internacional de 2008, Dilma eleva o status do Brasil a Estado *necessário* para alcançar a paz e a segurança internacional.

“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.”

A Presidenta Dilma Roussef não omitiu em seu pronunciamento que a proposta de uma revisão sobre o conceito de responsabilidade de proteger está diretamente vinculada às demandas de reforma no CSNU. Na realidade, a revisão do conceito está condicionada, segundo sua fala, à revisão da instituição. Em sua proposta esclarece as intenções do Brasil em tomar parte ativa no processo de reforma e a assumir um assento permanente no CSNU. Um Estado-membro que assumiria uma nova posição em uma instância reformada, reconhecendo que a composição do CSNU estaria condicionada à compreensão das questões de segurança internacional. Portanto, ao colocar sua proposta, o Brasil não ostenta assumir a mesma posição estratégica na política

⁷ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua-21-de-setembro-de-2011-1/?searchterm=%22responsabilidade%20de%20proteger%22> (acesso 05mar2013)

internacional que os países que atualmente compõe o CS. Composição esta definida, grosso modo, por uma percepção mais realista das ameaças de segurança. De fato, o que o Brasil está propondo é uma revisão da interpretação da realidade da segurança internacional. Declara que estamos diante de um novo contexto, novas ameaças e, por conseguinte, novas necessidades. A maneira como o Brasil coloca em pauta a reforma do CS não é uma simples tentativa de se tornar o sexto membro permanente, é mais ambicioso que isto. O Brasil está propondo que os tempos mudaram, que o sistema internacional em si mudou, logo, que suas organizações mudem para se adequar às novas realidades.

“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.

A cada ano que passa, mais urgente se faz uma solução para a falta de representatividade do Conselho de Segurança, o que corrói sua eficácia. (...) O mundo precisa de um Conselho de Segurança que venha a refletir a realidade contemporânea, um Conselho que incorpore novos membros permanentes e não permanentes, em especial representantes dos países em desenvolvimento.

O Brasil está pronto a assumir suas responsabilidades como membro permanente do Conselho.”

Nesta nova realidade internacional o Estado é visto como devedor da garantia de proteção de seus cidadãos contra as possíveis ameaças à vida. Na impossibilidade de cumprir sua função, caberia à comunidade internacional realizar esta segurança. Mas não é uma segurança a qualquer custo. Uma segurança definida pelo cálculo de ganhos relativos, isto é, a paz como um bem máximo, pelo qual tudo mais deve ser sacrificado. Com efeito, é uma segurança em nível individual, que não concorda com a máxima de que o todo é mais que a soma das partes. É uma segurança que defende a vida, não a paz, como valor máximo. A vida medida em sua menor e indivisível unidade: o indivíduo.

A RwP é uma peça chave no entendimento da visão que o Itamaraty defende sobre a realidade internacional contemporânea. Muito além de uma mera revisão instrumental dos modos de ação das missões de paz da ONU, e da tentativa de estreitamento das regras para o uso da força nas relações internacionais, a RwP propõe uma nova releitura da realidade internacional e o papel de seus atores – Estados e instituições.

“É preciso que as nações aqui reunidas encontrem uma forma legítima e eficaz de ajudar as sociedades que clamam por reforma, sem retirar de seus cidadãos a condução do processo.

“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.” (DILMA ROUSSEF)

Imediatamente declara-se: o Brasil está pronto para ocupar sua posição como membro permanente no Conselho de Segurança. Por quê? Segundo Dilma, além de viver em paz com seus vizinhos há mais de um século, o Brasil estaria vivenciando um período de prosperidade econômica e social, resultado de reformas de base, que estariam promovendo a melhora da qualidade de vida de sua população. Ainda segundo o pronunciamento oficial, dada às escolhas do governo brasileiro no âmbito econômico, o país teria se saído bem da crise econômica de 2008. Portanto, a estabilidade econômica, do papel do Brasil como potência regional e sua vocação como promotor dos direitos humanos seriam condições que o credenciariam para assumir sua responsabilidade na mais alta instância decisória sobre temas de segurança.

Estas são as bases do pronunciamento oficial no Brasil sobre a responsabilidade de proteger na Assembléia Geral, o qual mais tarde foi reproduzido de maneira mais elaborada. O conceito “responsabilidade ao proteger” foi novamente apresentado em novembro do mesmo ano, pela Embaixadora brasileira na ONU, Maria Luiza Viotti ⁸, que apresentou ao Conselho de Segurança o documento “Responsabilidade de Proteger: Elementos para o Desenvolvimento e Promoção de um Conceito” ⁹. Além disso, em fevereiro de 2012 o Ministro Antonio Patriota abriu na ONU os debates sobre o conceito de ‘responsabilidade ao proteger’ com outros Estados-membros, ONGs e especialistas interessados em contribuir com o desenvolvimento da iniciativa.

Assim, temos três importantes eventos nos quais foi apresentada para a comunidade internacional a contribuição brasileira para se pensar as intervenções humanitárias. Na ocasião de sua primeira apresentação, a Presidenta Dilma deu uma valiosa contribuição para a compreensão do escopo em que essa proposta está inserida. Sua declaração fez as vinculações entre a revisão da responsabilidade de proteger e reforma do Conselho de Segurança como resultado de uma percepção sobre as novas

⁸ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-debate-aberto-sobre-protecao-de-civis-em-conflito-armado-nova-york-9-de-novembro-de-2011/print-nota> (30mar2013)

⁹ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-debate-aberto-sobre-protecao-de-civis-em-conflito-armado-nova-york-9-de-novembro-de-2011/?searchterm=%22responsabilidade%20ao%20proteger%22> (acessado em 05mar2013)

exigências da realidade internacional. Que exigências são essas? Este quadro ajudará a esclarecer o sentido da RWP quando introduzirmos mais detidamente seu escopo. Portanto, após a apresentação dos detalhes da RWP, e sua comparação com a R2P, pretendemos retomar as reflexões sobre o sentido que a proposta brasileira assume em sua atual política externa de segurança. Faremos uso da RWP como um evento capaz de evidenciar questões latentes sobre a política externa brasileira, e o desenvolvimento de algumas ideias no tempo.

Comentários sobre alguns pontos da responsabilidade ao proteger

O documento “Responsibility While Protecting Elements For The Development And Promotion Of A Concept” traz a proposta brasileira apresentada pela Embaixadora Maria Luiza Viotti ao Conselho de Segurança em novembro de 2011. O documento apresenta oficialmente os pressupostos para a revisão do conceito de responsabilidade de proteger.

Seguimos com alguns breves comentários interpretativos sobre os nove itens da proposta a partir de uma reflexão que tem por objetivo evidenciar elementos normativos contidos em cada item, e em todos como um todo.

De acordo com o documento,

- i) 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;
- v) The use of force must produce as little violence and instability as possible. Under no circumstances can it generate more harm than it was authorized to prevent;

Nesses itens a proposta brasileira faz uso da premissa utilitarista de maior felicidade possível. Isto é, a ação da comunidade internacional com objetivos humanitários não pode promover um mal maior do que ele que pretende evitar. Em outros termos, os custos da ação coletiva não podem ser maiores que seus benefícios. Neste caso, a unidade básica de medida da equação seria o número de vidas humanas em risco. Claramente, a proposta não se delimita a esta simples definição, deixando margem para o debate sobre os limites dos termos empregados. Em outras palavras, a proposta brasileira permite a expansão da definição de custos humanos da intervenção para algo além da simples definição física de vida e existência. Como se verá adiante, ao estabelecer o cidadão como unidade de medida – e não apenas o indivíduo – entende-se o homem como sujeito de direito. Para as questões de intervenção humanitária, o

cidadão também é sujeito de direito internacional, o que afasta a premissa tradicional de que apenas os Estados são os sujeitos legítimos no sistema internacional. Esta inversão teórica irá se chocar mais tarde com as definições de representação política, doméstica e externa. Grosso modo, quando se estabelece a relação moral de responsabilidade da comunidade internacional (formalmente constituída de Estados) para com o cidadão-sujeito internacional tem-se um problema do ponto de vista do funcionamento das instituições políticas internacionais. De fato, criam-se dois movimentos contrários e complementares tendo Estado e cidadão como ponto de partida e chegada. O Estado A que compõe a comunidade internacional partilha da responsabilidade de proteger para com o cidadão estrangeiro sob jugo de outro Estado B, e do mesmo modo, o Estado B teria a mesma responsabilidade sobre os cidadãos do Estado A. Tem-se, portanto três perspectivas de relação: Estado-Estado, Estado-cidadão, cidadão-cidadão.

Com efeito, é enfatizar o fato de que a responsabilidade de proteger é uma proposta de segurança dada no âmbito de uma instituição de segurança coletiva composta por membros definidos enquanto unidades políticas legítimas e soberanas: os Estados. Deste modo, tratar da terceira perspectiva supracitada não seria produtivo, visto que a mesma poderia se desenvolver a partir de teorias cosmopolitas de uma sociedade mundial, ou governo mundial.

A questão central aqui é identificar a dificuldade que advém do desenvolvimento da proposta brasileira. Em suma: a possibilidade de ampliação da definição da unidade de medida para o cálculo utilitarista para custos e benefícios da ação coletiva.

Em seguida,

- ii) 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 of the United Nations and as embodied in the 2005 Outcome Document;

A dificuldade neste ponto está na necessidade de definir o que seriam meios pacíficos. Sebastião Velasco e Cruz, em *Globalização, Democracia e Ordem Internacional* (2004), faz lembrar que por vezes as medidas coercitivas adotadas pela comunidade internacional com o pretexto de defender os direitos humanos podem ter resultados negativos. Com efeito, algumas medidas de ordem econômica podem ser mais destrutivas a médio e longo prazo do que medidas militares. A fome e a pobreza decorrentes do que poderíamos chamar de ‘medidas de destruição em massa’ são frequentemente os resultados do emprego de meios pacíficos de coerção. O problema

está na concepção de que meios pacíficos seriam sinônimos de meios não militares. Pois bem, vemos que em casos como na Guerra do Golfo na décadas de 1990 os embargos econômicos ao governo de Saddam Hussein fizeram muitas vítimas não executadas.

Por isso, a necessidade de debater a essência do que seriam os meios pacíficos é essencial para este ponto da proposta brasileira. Caso não seja devidamente refletida corre o risco de resultados mais negativos do que aquilo que pretende evitar: o uso da força.

- iii) 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 of the United Nations, or, in exceptional circumstances, by the General Assembly under its Resolution 377 (V);

Este item remete tanto ao uso da força com fins humanitários quanto nos que poderiam ser classificados como de autodefesa. A proposta está de acordo com a tradicional posição brasileira de crítica ao uso da força nos casos de autodefesa, ou ações militares unilaterais. Nota-se que a exclusão na proposta da menção ao Artigo 51 da Carta das Nações Unidas remete à recente controvérsia em torno da guerra contra o Iraque em 2003. O ponto relaciona-se com a posição contrária à justificativa de ação militar pelo princípio da guerra preventiva.

- iv) The authorization for the use of force must be limited in its legal, operational and temporal elements. The scope of military action must abide by the letter and the spirit of the mandate conferred by the UNSC or the UNGA, and be carried out in strict conformity with International Law, in particular International Humanitarian Law and the International Law of Armed Conflicts;
- v) In the event the use of force is contemplated, action must be judicious, proportionate and limited to the objectives established by the Security Council;

Outro ponto da responsabilidade ao proteger é sua face legalista. Em acordo com os pressupostos liberais de legitimação da autoridade pelos princípios da lei, a RWP mais uma vez apresenta-se como uma leitura racional do sistema internacional, para o qual as instituições internacionais tem o papel de coordenar os esforços na busca pela paz. Embora não seja a intenção desta comunicação tratar deste ponto, é preciso frisá-lo.

- vi) 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;

Ou seja, reforça a responsabilidade das Nações Unidas não somente no momento de iniciar a execução de uma medida coercitiva, mas também, e em igual medida, em sua condução e encerramento. A manobra deste item é forçar uma decisão ponderada e comprometida entre os Estados-membros. Forçando a necessidade de um cálculo

prospectivo que leve em consideração a previsão de encerramento e os limites do mesmo. Como limites, entende-se o estabelecimento de metas claras, definidas e exequíveis. Deste modo, pretende-se evitar, por exemplo, uma guerra nos moldes que observamos no Oriente Médio; isto é, uma guerra sem fim.

- vii) Enhanced UNSC procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting;

A proposta inicial da RwP prevê a criação de procedimentos no âmbito do CSNU para controlar a execução das medidas adotadas pela instituição. O conceito abre, portanto, a possibilidade de criação de outras instâncias – órgãos, missões etc. – capazes de executar essa função. Assim, surge a necessidade do debate sobre seus meios de operação e estabelecimento de suas funções nestes processos. Submete-se novamente as decisões de caráter político ao escopo jurídico com o objetivo de discipliná-las e prover os meios necessários para o controle a partir dos princípios garantam a previsibilidade e perenidade dos procedimentos adotados.

- viii) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force.

Ponto polêmico, mas previsível dentro da proposta brasileira, o accountability das ações acima descritas pesaria sobre aqueles que autorizaram a força. O que nos faz pensar no que isso significaria do ponto de vista do funcionamento do sistema onusiano. Criação de sanções aos responsáveis irresponsáveis? Penalidades, de que tipo? Condenação? A quem caberia o ônus no caso de um excesso ou comprovada responsabilidade sobre um resultado catastrófico decorrendo de uma medida coercitiva aprovada no âmbito do CSNU? Mais retórica do que prática, a proposta neste sentido parece chamar a atenção para o sentido de que a responsabilidade de proteger pressupõe protegidos e responsáveis. Esta é, portanto, mais uma ênfase que a RwP dá ao peso de ser responsável pela aprovação de uma medida que, precipitada e descoordenada, tem maiores chances de terminar em uma catástrofe humanitária. Que o terrível episódio de Ruanda sirva de exemplo. A declaração do Chanceler Antonio Patriota segue nesse sentido:

“O estabelecimento desses procedimentos não deve ser entendido como meio de impedir, ou atrasar indevidamente, a autorização de ações militares nas situações estabelecidas pelo Documento Final da Cúpula Mundial de 2005. A iniciativa do Brasil deve ser vista como um convite a um debate coletivo sobre a forma de garantir, quando o uso da força for cogitado como alternativa justificável e estiver devidamente autorizado pelo Conselho de Segurança, que seu emprego seja responsável e legítimo.

Por essa razão, faz-se necessário assegurar a prestação de contas daqueles autorizados a fazer uso da força.” (PATRIOTA : 2012, grifo meu)¹⁰

Embora a proposta brasileira seja tão ampla e passível de revisão quanto a “responsabilidade de proteger” tem sido desde o momento de sua implementação em 2005, ainda é possível fazer algumas conclusões a partir de suas pontuações. Apesar de se apresentar mais como princípios do que como uma proposta formal, o conceito de “responsabilidade ao proteger” chama a atenção pela sua característica racional de matriz utilitarista. Contudo, diríamos que se trata de um utilitarismo institucional, no que diz respeito aos princípios que devem reger desde o processo de tomada de decisão até o encaminhamento das operações dessa decisão. Também não é uma alternativa como norma de direito internacional, pois se fosse ensejaria um novo debate que poderia incorrer na implementação de novas instituições com mecanismos automáticos de intervenção – o que é altamente contra o interesse do Brasil.

Esta definição não a descaracteriza face a outra interpretação utilitarista: a da não intervenção como princípio de política externa. Pois, ao estabelecermos o princípio de custos e benefícios para o cálculo das variáveis sobre a decisão de intervir ou não, o raciocínio utilitarista tenderia a concluir com a defesa da não intervenção devida à impossibilidade de saber de antemão quantas vidas humanas custará uma ação cujo objetivo é salvar vidas humanas. Objetará sobre o fato de que não haveria coerência em uma atitude de salvar matando. Neste caso concluiria que não valeria a pena assumir os riscos da intervenção.

Esta não é a postura brasileira, pois ao Brasil cabe defender um princípio de não intervenção com um “tempero” de não indiferença. De acordo com a embaixadora Viotti, não se trata de substituir a R2P pela RwP, das de complementar a primeira com a segunda: “Both concepts should evolve together, based on an agreed set of fundamental principles, parameters and procedures”¹¹

De modo geral, o documento apresentado também deve ser entendido como uma proposição normativa que pretende contribuir para a revisão do papel dos Estados interventores. Se o termo “responsabilidade de proteger” joga mais peso à ideia de que é

¹⁰ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012> (30mar2013)

¹¹ Discurso da Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixadora Maria Luiza Viotti em 9 de novembro de 2011. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-debate-aberto-sobre-protecao-de-civis-em-conflito-armado-nova-york-9-de-novembro-de-2011/print-nota> (acesso 30mar2013)

preciso *proteger*, talvez possamos afirmar que em “responsabilidade ao proteger” a ênfase está no dever de ser *responsável*. É um deslocamento do foco do debate, que intenta trazer para dentro o Conselho de Segurança a obrigação da decisão sobre qualquer medida que venha a ser adotada. Para além de reforçar a imagem do Conselho de Segurança como instância legítima para a decisão sobre o emprego de medidas de intervenção, o que a proposta brasileira faz é aumentar o peso da responsabilidade do Conselho sobre os resultados alcançados – para bem ou para mal. Do ponto de vista estratégico da lógica argumentativa da diplomacia brasileira, os atuais 5 membros permanentes seriam os principais responsáveis pela ação. Uma forma de evitar ou diminuir o ônus coletivo, pago pela ONU como um todo em decorrência de decisões de uns poucos.

Temas do discurso diplomático brasileiro: a Reforma do Conselho de Segurança

Em 2010, o Conselheiro Breno Hermann, defendeu a tese “Soberania, não intervenção e não indiferença” no âmbito do Curso de Altos Estudos (CAE/IRBr), a qual foi publicada no ano seguinte. O prefácio escrito em outubro de 2011 parece atualizar as considerações finais do trabalho no que diz respeito à posição oficial que o Brasil havia assumido no mês anterior no discurso de abertura da Presidente Dilma Roussef no 66º Debate Geral da AGNU. A tese, segundo o próprio autor, deveria

“produzir um texto que se mostre de alguma forma útil ao Ministério das Relações Exteriores, se para sugerir linhas de ação futuras ou para proporcionar melhor compreensão acerca da natureza e de episódios da própria política externa brasileira.” (HERMANN, 11).

O contexto e o sentido dado a este trabalho faz dele uma interessante fonte de reflexão acerca dos pressupostos teóricos que compõe, em certa medida, o arcabouço teórico do MRE para o debate sobre a R2P. Entendemos que a tese sustenta-se sob um projeto maior do IRBr em um momento em que se busca uma “formulação adequada para conciliar retórica e prática, intenção e gesto” (Ibid. 27).

Hermann como o debate atual sobre a R2P nos seguintes termos:

“O debate que ora se desenvolve traz, como um de seus elementos fundamentais, o questionamento acerca da exata medida em que a atuação do órgão encarregado da manutenção da paz e segurança, *em sua atual configuração*, de fato responde aos anseios da comunidade internacional. Cabe também indagar, como tem feito a diplomacia brasileira de forma coerente com os princípios que a norteiam, se é justo ou desejável que, ao agir, a comunidade internacional venha a ampliar o quadro de catástrofes humanitárias que se propõe a debelar.” (HERMANN, 12. grifo meu)

O Conselheiro concorda com a teoria do “case-by-case analysis”, isto é, cada caso é um caso, que “exigem avaliações com base em situações concretas e não se acomodam com facilidade a considerações de princípio”. Portanto, não se deveria instituir um receituário para se autorizar automaticamente o recurso ao uso da força. Além do que, as considerações que passam pelas decisões do CSNU seriam essencialmente políticas e, deste modo, estariam expostas aos interesses dos Estados que compõem a instituição. A constatação do autor reconhece a tese de que é legítimo o uso da força desde que seja através do CSNU. Ou seja, submete-se a decisão sobre o uso da força ao jogo político dos Estados-membros, obviamente, em especial os permanentes.

“Qualquer resposta oficial – ou falta dela estará indissoluvelmente ligada aos interesses dos Estados, tanto no que isso significa de mais nobre quanto no de mais egoísta. Conceitos como ‘responsabilidade de proteger’ e ‘paz e segurança internacionais’ não possuem um referente incontestável no mundo real. Eles dirão respeito a situações que serão postas em dúvida por uns e defendidas por outros, tanto quanto a própria ação do CSNU sempre será, por sua própria natureza, essencialmente política.” (HERMANN, 13)

Conclui ainda que o uso da força como instrumento de intervenção humanitária, deve ser controlada, limitada e responsabilizável. Para o autor,

“a constatação de que tais conceitos podem ser instrumentalizados para fins particularistas não parece atingir o verdadeiro cerne da questão, que é o de, sem deixar de denunciá-los em seus aspectos reprováveis, lutar para que, no caso de virem a ser postos em movimento, mesmo contra a nossa vontade, eles atendam de forma correta às causas que consideramos boas e justas e, não, às más.” (HERMANN, 13)

Como vimos anteriormente, a “responsabilidade ao proteger” enfatiza o lado da *responsabilidade*, em contraste com a ideia de “responsabilidade de proteger” que carrega na ideia da proteção. Seguindo ainda o que foi dito a respeito dessa inversão, a proposta brasileira aumenta o peso da responsabilidade sobre os membros-permanentes, o que, se levado a cabo, é incompatível com a atual estrutura decisória do CSNU. É neste ponto que o conceito apresentado por Dilma e defendido pela delegação brasileira possuem algo em comum: a necessidade da reforma do Conselho de Segurança como uma condição para a implementação de um conceito mais abrangente e adequado de segurança coletiva. A responsabilidade de proteger, mesmo sem sua elaboração brasileira, defende o reavivamento do CSNU em suas atividades. Criticado por certa lentidão de ação em algumas ocasiões – como Ruanda, ou uma suposta inação em alguns episódios – como na Síria em 2012, o CSNU é chamado a assumir suas

responsabilidades perante os desafios de segurança do século XXI. Não seria difícil dizer que no bojo da proposta brasileira encontra-se também o princípio da “responsabilidade ao não proteger”.

Que o movimento de reforma do CSNU é caro ao Brasil, não é novidade. Ocorre porém que antes do Brasil, Kofi Annan fez essa vinculação entre uma nova proposta conceitual para segurança coletiva que deveria ser implementada a partir de uma nova proposta institucional para a segurança. No documento *A More Security World: Our Shared Responsibility*¹², o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, defende a necessidade da reforma do Conselho de Segurança:

“As importantly, the Panel offers a vision of a *United Nations for the twenty-first century* and makes recommendations for change in each of the principal organs, including reform of the Security Council.” (Id., p. 3)

O conselheiro Breno Hermann conclui sobre a posição brasileira a este respeito:

“Tivesse o CSNU funcionado a contento e agido de forma tempestiva durante o genocídio de Ruanda, milhares de mortes poderiam ter sido evitadas. Não agiu porque seus métodos de trabalho e estrutura de composição favorecem à inação quando um ou mais entre os P-5 objeta ou hesita quanto a determinado curso de ação. Uma das razões pelas quais o Brasil tanto se empenha pela reforma do CSNU é, precisamente, para corrigir distorções como essa. Mas aguardar a reforma do CSNU como meio para equacionar de forma definitiva o encaminhamento de calamidades como aquela pode constituir um caminho incerto e demorado. Nessas condições, a responsabilidade de proteger pode representar um passo, ainda que pequeno e cercado de incertezas, na direção correta.” (HERMANN, 194)

Não por coincidência, o tema da reforma do CSNU é caro ao Itamaraty, ocupando a mente de muitos dos funcionários que ocupam cargos de destaque. Outro ex-aluno do Curso de Altos Estudos que se preocupou com o tema da segurança internacional, mais especificamente a legitimidade do CSNU, foi o atual Chanceler Patriota. Em “O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo”, Antonio Patriota escreveu:

“Pode ser que em determinadas crises o uso da força tenha de ser contemplado para salvar vidas humanas, mas nenhuma ação coercitiva pode prescindir de uma estratégia de pacificação política na qual inserir-se. Trata-se, em suma, de distinguir entre responsabilidade coletiva e segurança coletiva no campo humanitários e dos direitos humanos.” (PATRIOTA, 194)

Por fim, algumas conclusões são levantadas sobre os possíveis sentidos da ‘responsabilidade de proteger’ dentro da perspectiva de realidade internacional

¹² Documento Nações Unidas A/59/565.

defendida pela diplomacia brasileira no âmbito das Nações Unidas. Conclui-se que a proposta brasileira de ‘responsabilidade ao proteger’ não é satisfatoriamente compreendida pelas perspectivas tradicionais de relações internacionais; e muito menos deve ser tomada como uma proposta ideológica. Pelo contrário, é uma proposta que defende reinterpretar a realidade internacional e o papel do Brasil no sistema de segurança (assim como a reforma do Conselho de Segurança), articulando desenvolvimento econômico com promoção dos direitos humanos – que, em alguma medida, remete a uma discussão muito anterior à própria criação da ONU.

São claras os interesses do Brasil na reforma do sistema de segurança internacional. Suas motivações parecem ser legítimas, assim como outros poderiam dizer que o são as indianas, argentinas, italianas, japonesas, e africanas. No entanto, na dimensão da segurança internacional a premissa do poder pela força (*might makes right*) parece viva e atual. A diplomacia brasileira bem o sabe, não faltam exemplos em nossa história com os quais podemos aprender. Resta saber, contudo, em que medida o Brasil está disposto a empregar os recursos de que dispõe para conquistar seu assento permanente no Conselho de Segurança. Ainda não é possível concluir sobre a contribuição da responsabilidade ao proteger para alcançar este fim.

Nosso trabalho, portanto, parece se resumir a alguns pontos possíveis:

- 1- A proposta brasileira de RWP não se apresenta como uma alternativa à R2P, mas como uma complementaridade.
- 2- A R2P também não pretende ser um meio para levar à reforma da CSNU. É antes uma alternativa viável enquanto esta reformar não se realiza.
- 3- Tanto os documentos quanto as falas dos agentes de Estado reconhecem a legitimidade da decisão através dos procedimentos do CSNU.
- 4- No entanto, quando esta afirmação é contrastada com o discurso de abertura do 66º Debate Geral, entende-se que, para o Brasil, a própria legitimidade do CSNU é contestável, a qual seguiria se agravando na medida em que sua composição e atuação não corresponderia aos anseios e necessidades contemporâneas da comunidade internacional.
- 5- Deste modo, entende-se que o Brasil defende a exclusividade da legitimidade do CSNU, intentando desde modo integrar o grupo dos países com assento permanente.

Bibliografia

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília : FUNAG, 2012.

FINNEMORE, Martha. **The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force**. Ithaca : Cornell University Press, 2003.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. “Responsibility while protecting elements for the development and promotion of a concept”. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-debate-aberto-sobre-protecao-de-civis-em-conflito-armado-nova-york-9-de-novembro-de-2011/print-nota> (acesso 30mar2013)

_____. Discurso da Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixadora Maria Luiza Viotti em 9 de novembro de 2011. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-debate-aberto-sobre-protecao-de-civis-em-conflito-armado-nova-york-9-de-novembro-de-2011/print-nota> (acesso 30mar2013)

_____. Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU, Nova York, 21 de fevereiro de 2012 Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012> (30mar2013)

PATRIOTA, Antonio A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva**. Brasília : FUNAG, 1998.

UNITED NATIONS. *2005 World Summit Outcome*. Resolution adopted by the General Assembly. <http://www.un.org/summit2005/documents.html> . Acesso em 03mar2013.

_____. *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary General. <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> . Acesso em 03mar2013

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional: Ensaio de teoria e história**. Campinas : Ed. Unicamp, 2004.