

A RESPONSABILIDADE AO PROTEGER COMO PROPOSIÇÃO NORMATIVA BRASILEIRA NO CENÁRIO DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

THIAGO ELERT SOARES¹

A formulação do conceito da Responsabilidade de Proteger (R2P) consubstanciou-se por parte da comunidade internacional em meio à necessidade de equilibrar os princípios de não-intervenção e respeito aos direitos humanos. Sua utilização suscitou, entretanto, dúvidas em relação à convergência de seus princípios a propósitos estritamente humanitários. Com base nesse quadro de desconfiança, o Brasil, apresentou o princípio da "Responsabilidade ao Proteger" (RwP). O objetivo do presente trabalho é, através do método de pesquisa indutivo, analisar as perspectivas e estratégias do Brasil ao recomendar o referido princípio da RwP. Os resultados do trabalho indicam que o Brasil almeja participar do empreendimento de normas e referências sistêmicas no atual momento de reconfiguração da ordem global.

Palavras-chave: Responsabilidade ao Proteger; Brasil; Segurança Internacional; Intervenção Internacional; Proteção de Civis.

The concept of Responsibility to Protect (R2P) has been formulated by the international community amid the need to balance the principles of non-intervention and respect for human rights. The use of R2P has raised, however, doubts about the convergence of its principles to direct humanitarian purposes. Based on this framework of distrust, Brazil presented the principle of Responsibility While Protect (RwP). Through the method of inductive research, the objective of this study is to analyse the strategies and perspectives of Brazil in proposing the principle of RwP. The results indicate that Brazil aims to participate in the process of systemic norm entrepreneurship in the current moment of global order reconfiguration.

Keywords: Responsibility to Protect; Brazil; Responsibility while Protecting; International Security; Humanitarian Intervention; Protection of civilians.

¹ Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tendo realizado período de intercâmbio acadêmico na Universidade de Paris X - Nanterre (UPX), na França.

1. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA: A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

O esforço de compreensão da dinâmica do campo das relações internacionais contemporâneas perpassa o entendimento de um conjunto de narrativas e ideologias construídas a partir de determinadas perspectivas epistemológicas dos processos de desenvolvimento e transformação da ordem mundial. Nesse sentido, ao passo em que a realidade histórica apresenta novas características passíveis de reprodução, emanam múltiplas explicações e debates teóricos sobre os rumos e agendas da política internacional, as interações entre os diferentes agentes que compõem essa realidade, a emergência de estruturas e regimes de governança, a consolidação e distribuição de poder e os processos de tomada de decisões.

Dada a natureza essencialmente pluralista da esfera teórica das Relações Internacionais, torna-se de suma importância o exercício de determinação de reflexões e análises ontológicas específicas para o desenvolvimento de um embasamento contextual necessário ao estudo dos fenômenos que este trabalho pretende analisar.

As transformações ocorridas dentro do campo das Relações Internacionais no período pós-Guerra Fria, vistas sob o espectro de uma perspectiva teórica globalista, possibilitam a formulação de hipóteses e paradigmas sobre o surgimento de uma nova configuração do sistema de segurança internacional (BUZAN, 2002, p.236-237). Essa estrutura pauta-se, notadamente, pela elevação do grau de importância de normas e agendas referenciais sistêmicas, a exemplo do debate sobre direitos humanos, proteção ambiental, migrações, mercados internacionais de bens e serviços *et al.*

Ainda, essa nova configuração apresenta a ascensão do papel de atores não-estatais (organizações não-governamentais e empresas transnacionais), de instituições multilaterais por meio das quais se sustenta crescentemente a legitimidade de ações dos Estados, e de potências emergentes voltadas a assumir uma “presença proativa (...) na promoção de mudanças normativas e operacionais” (HIRST, 2006, p.1). Do mesmo modo, diante da percepção de ampliação dos itens da agenda de segurança internacional pós Guerra Fria, destaca-se a aproximação dos novos temas à dimensão singular dos

indivíduos no cenário internacional. Assim, o conceito clássico de segurança² seria alargado de uma concepção de segurança dos Estados para a segurança de grupos ou pessoas.

Dentro desse contexto de mudanças da ordem global, a esfera da segurança internacional adentra um período de novas perspectivas relacionadas à questão das intervenções humanitárias, uma vez que o contexto pós-Guerra Fria e o fim do período de bipolaridade mundial traz novamente à tona a possibilidade de atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em matérias de paz e segurança internacionais (BIERRENBACH, 2001, p. 116-117). Além disso, cabe destacar que, durante o fim do século XX (especialmente nas décadas de 80 e 90), as operações de manutenção da paz sob a égide das Nações Unidas tiveram seu número e sua complexidade elevados a um novo patamar, como resultado da expansão de casos de conflitos armados internos no cenário internacional. A quantidade média de Resoluções aprovadas pelo órgão por ano passou de 15 para 60 neste período (CHESTERMAN, 2001, p. 113-5, 121-2), tendo o Capítulo VII³ da Carta da ONU se tornado uma justificativa frequente a ações desse caráter.

Em meio às novas expectativas em relação às operações de paz da ONU, muito se questionava sobre o limite entre o consentimento de determinados países à autorização de intervenções em seus territórios e o dever por parte da comunidade internacional de agir em prol da defesa dos direitos humanos em casos de crises humanitárias iminentes. O elevado grau de relevância e urgência para com o trato da questão levou Kofi Annan, Secretário Geral das Nações Unidas entre os anos de 1997 a

² Apesar das dificuldades de elaboração de uma definição de segurança abrangente (MESJASZ, 2004, p. 5), aquela que se tornou padrão para os estudos das Relações Internacionais foi a proposta de Arnold Wolfers (1962): “Segurança, em um sentido objetivo, mede a ausência de ameaças aos valores adquiridos, em um sentido subjetivo, a ausência de temores de que esses valores serão atacados” (tradução livre). Texto original: “*Security, in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked*”.

³ O conteúdo e a importância do Capítulo VII da Carta da ONU podem ser entendidos a partir das seguintes palavras do Ex-ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota (2010, p. 25): “O Capítulo VII da Carta da ONU atribui ao Conselho de Segurança o monopólio sobre a autorização da coerção militar e não militar, excetuado o direito individual ou coletivo à legítima defesa previsto pelo Artigo 51. As decisões inspiradas nos dispositivos do Capítulo VII se distinguem das demais decisões do CSNU essencialmente por não requererem o consentimento da parte às quais elas se aplicam”. Assim também, para Eduardo Uziel (2013, p. 108): “O especial significado do capítulo VII – que denuncia incontáveis horas de negociação por trás de cada referência – é encontrado na política do Conselho de Segurança e no uso que historicamente seus membros fizeram das decisões do órgão. (...) Em primeiro lugar, muitos advogam que o capítulo VII da Carta é o único que confere obrigatoriedade às decisões do CSNU. (...) Em segundo lugar, criou-se uma conexão estreita entre o Capítulo VII e a autorização para o uso legítimo da força no cenário internacional”.

2007, a sublinhar o tema diante da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1999 e 2000 (JUBILUT, 2005, p. 13). Nessas ocasiões, e por meio de relatório anual do Secretário Geral, Annan (2000, p. 35) urgiu os Estados a encontrarem uma saída definitiva para tratar dos impasses relacionados ao espectro da intervenção humanitária. Reconheceu ainda que o conceito poderia ser utilizado como “(...) cobertura para a interferência gratuita nos assuntos internos de Estados soberanos”, porém foi enfático ao afirmar que “(...) nenhum princípio legal – nem mesmo a soberania – pode jamais proteger crimes contra a humanidade” e que a “intervenção armada deve permanecer sempre a opção de último recurso, mas em face de assassinatos em massa é uma opção que não pode ser renegada”⁴.

Diante do quadro supracitado, o desafio de criação de uma nova norma internacional que pudesse nortear as ações dentro do campo das intervenções humanitárias, respeitando-se os conceitos de soberania estatal e proteção dos direitos humanos, foi liderado especialmente pelo governo do Canadá. Por iniciativa desse país, estabeleceu-se em setembro de 2000 a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS, sigla em inglês), comissão cujo mandato era desenvolver

(...) uma compreensão mais ampla do problema de conciliar intervenção com propósitos de proteção humana e soberania; mais especificamente, (...) desenvolver um consenso político global sobre como passar da polêmica – e muitas vezes paralisa – para a ação dentro do sistema internacional, particularmente através da Organização das Nações Unidas (ICISS, 2001, p. 18, tradução livre)⁵

Após um ano de extensas pesquisas e consultas, a ICISS apresentou seu relatório final, intitulado “*The Responsibility to Protect*”, à 56ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2001. O trabalho possui como pressuposto a noção de que: (1) A soberania de um Estado implica responsabilidades, sendo que cabe ao próprio Estado a responsabilidade principal pela proteção dos seus cidadãos; e (2) No caso de uma população que esteja sofrendo danos graves em consequência de uma guerra

⁴ Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas: *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*, p. 35, 2000 (tradução livre). Texto original: “Some critics were concerned that the concept of “humanitarian intervention” could become a cover for gratuitous interference in the internal affairs of sovereign states”. “Humanitarian intervention is a sensitive issue, fraught with political difficulty and not susceptible to easy answers. But surely no legal principle — not even sovereignty — can ever shield crimes against humanity”.

⁵ Texto original em inglês: “(...) a broader understanding of the problem of reconciling intervention for human protection purposes and sovereignty; more specifically, (...) to develop a global political consensus on how to move from polemics – and often paralysis – towards action within the international system, particularly through the United Nations”.

interna, sublevação ou dissolução do Estado, e o Estado em questão não estiver disposto ou for incapaz de evitar ou detê-lo, o princípio de não intervenção cede perante a responsabilidade internacional de proteger (ICISS, 2001, p. 13, tradução livre)⁶.

No que concerne esses dois pontos, é interessante notar que o conceito de soberania, normalmente tido como um direito absoluto de um Estado, passa a ter seu cerne ancorado, a partir de então, na variável da responsabilidade. Essa mudança implica a noção de que a plena capacidade de proteger seus próprios cidadãos é condição imprescindível para um Estado ser soberano. (JUBILUT, 2007, p. 13). O “status” de soberania estatal se torna, nesse caso, um atributo conquistável, subordinado à proteção dos direitos humanos, e não mais um preceito intrínseco a natureza de um Estado⁷.

De acordo com o relatório, a R2P envolve três responsabilidades específicas: (1) a responsabilidade de prevenir (de modo a abordar as causas diretas de conflitos ou outras situações que podem vir a colocar populações em risco); (2) a responsabilidade de reagir (destacando as medidas de resposta frente a situações de crises humanitárias – desde sanções a casos de intervenção militar); e (3) a responsabilidade de reconstruir (relacionada principalmente às ações de recuperação, reconstrução e reconciliação que devem ser tomadas em situações pós-conflito).

Além das três responsabilidades específicas destacadas, o documento sublinha os casos de “perda de vidas em larga escala” e “limpeza étnica em larga escala” como as duas situações específicas e essenciais em que a utilização de intervenções militares se justificaria. Quanto à iniciativa de deflagração da intervenção militar, o relatório da ICISS aponta que a autorização para uma ação desse tipo caberia ao CSNU. No caso específico de paralisia do CSNU (por conta do poder de veto de alguns Estados ou da impossibilidade de desenvolvimento de ações dentro de um prazo razoável), uma alternativa mencionada pelo relatório seria a busca de apoio para uma intervenção militar na AGNU, por meio de uma Sessão Especial de Emergência sob os auspícios do

⁶ Texto original em inglês: “A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect”.

⁷ Francis Deng e Roberta Cohen já haviam desenvolvido o conceito de “Soberania como Responsabilidade” (*Sovereign as Responsibility*, em inglês) anteriormente ao relatório da ICISS mencionado nesse trabalho. Para maiores informações ver: COHEN, Roberta; DENG, Francis M. **Normative Framework of Sovereignty**, 1996 in DENG, Francis M. et al. *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996.

procedimento “Unidos pela Paz” (*Uniting for Peace*, em inglês)⁸.

2. R2P: VERDADEIRA CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS?

A aceitação formal do princípio da R2P por parte da comunidade internacional ocorreu durante a Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005, em Reunião Plenária de Alto Nível da 60ª Sessão da AGNU. No entanto, cabe-se ressaltar que

(...) a introdução da R2P na pauta da ONU gerou muito debate e oposição, tanto de analistas da política e do direito internacional quanto de países que viram na R2P a possibilidade de que intervenções em países pobres ou periféricos pudessem ser justificadas com base em princípios universais e humanitários (SOUZA *apud* BELLAMY, 2012, p.73).

Essa postura de prudência viu-se refletida também na América Latina. Apesar da grande diversificação de posicionamento dos países do continente em relação ao tema, “(...) a primeira reação dos Estados latino-americanos foi de certa cautela (...) principalmente no que se refere à responsabilidade de reagir e seu grau mais extremo, o uso da força” (SOUZA *apud* CRIES, 2012, p.77).

Fato é que, até o momento, o princípio foi invocado pelo CSNU nos casos da região dos Grandes Lagos africanos – República Democrática do Congo e Burundi (S/RES/1653); Líbia (S/RES/1970, S/RES/1973, S/RES/2016 e S/RES/2040); Costa do Marfim (S/RES/1975); Sudão do Sul (S/RES/1996 e S/RES/2109); Iêmen (S/RES/2014); Mali (S/RES/2085 e S/RES/2100) e República Centro-Africana (S/RES/2121 e S/RES/2127).

Não obstante, dentre os casos citados acima, a Resolução de número 1973

⁸ De acordo com o relatório da ICISS, as sessões especiais de emergência sob os auspícios do procedimento “Unidos pela Paz” foram criadas durante a década de 1950 especificamente para abordar “(...) a situação em que o Conselho de Segurança, por falta de unanimidade dos membros permanentes, não consiga exercer sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacional” (ICISS, 2001, p.53). Texto original: “(...) *the situation where the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security*”. Por conta da importância do fator temporal em situações críticas, “(...) prevê-se que uma Sessão Especial de Emergência não deve ser apenas convocada no prazo de 24 horas após a solicitação ter sido feita, mas deve também, nos termos da Regra de Procedimento 65 da Assembleia Geral, reunir-se em sessão plenária e só proceder diretamente para considerar o item proposto para consideração na requisição para a realização da sessão, sem referência anterior à Comissão Geral ou qualquer outra comissão”. Texto original em inglês: “(...) *it is provided that an Emergency Special Session must not only be convened within 24 hours of the request being made, but must also, under Rule of Procedure 65 of the General Assembly, convene in plenary session only and proceed directly to consider the item proposed for consideration in the request for the holding of the session, without previous reference to the General Committee or to any other Committee*”.

adotada durante a 6498ª sessão do CSNU⁹, cujo conteúdo versa sobre a situação dos conflitos na Líbia em 2011, merece atenção especial. Como recordam Bellamy e Williams, (2011, p. 1, tradução livre) “(...) a Resolução 1973 (...) sobre a situação na Líbia, marcou a primeira vez que o Conselho [de Segurança] havia autorizado o uso da força para fins de proteção humana contra a vontade de um Estado”¹⁰. Em seu texto, a Resolução 1973 autoriza os Estados membros da ONU, por meio de notificação e em cooperação com o Secretário Geral das Nações Unidas, a “tomar todas as medidas necessárias” para a proteção de populações civis em risco de ataque na área de Jamahiriya, incluindo a cidade de Bengazi¹¹. Entre as ações empreendidas por intermédio da resolução, o CSNU autorizou o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea de modo a ajudar a proteger os civis. Coube à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a aplicação efetiva da defesa do espaço aéreo líbio (OTAN, 2011).

Para alguns analistas, as medidas estabelecidas no caso da Líbia por meio da Resolução 1973 configuraram-se como triunfo para a conformação de preceitos ocidentais e valores da ONU, especificamente no que diz respeito ao fortalecimento do conceito de R2P. Thomas Weiss (2011, p. 5, tradução livre) discorre que a ação internacional na Líbia

(...) não era sobre bombardear pela democracia, mandar mensagens para o Irã, implementar uma troca de regime, manter os preços do petróleo baixos, ou perseguir interesses restritos. Estes podem resultar de tal ação, mas a motivação dominante para o uso da força military era proteger civis”¹².

Entretanto, cabe apontar que parte da comunidade internacional suscitou

⁹ Resolução 1973 do CSNU adotada durante sua 6498ª sessão em 17 de março de 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))>. Acesso em 06 ago. 2013.

¹⁰ Texto original em inglês: “(...) *Resolution 1973 (...) on the situation in Libya marked the first time the Council had authorized the use of force for human protection purposes against the wishes of a functioning state*”.

¹¹ Resolução 1973 do CSNU adotada durante sua 6498ª sessão em 17 de março de 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))>. Acesso em 06 ago. 2013. Texto original em inglês: “*Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and requests the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;*”

¹² Texto original em inglês: “(...) *was not about bombing for democracy, sending messages to Iran, implementing regime change, keeping oil prices low, or pursuing narrow interests. These may result from such action, but the dominant motivation for using military force was to protect civilians*”.

dúvidas quanto à convergência da Resolução 1973 a propósitos estritamente humanitários, vinculando seu empreendimento a interesses geopolíticos e de deposição e mudança de regime do Coronel Muamar Kadafi. As críticas foram apresentadas, de maneira mais enfática, pelo grupo de países denominado BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). A própria votação da Resolução 1973 já premeditava esse tom: 10 votos a favor e 5 abstenções (Brasil, China, Alemanha, Índia e Rússia). Segundo Evans, além das críticas em relação aos excessos da Resolução em favor de uma ação de mudança de regime, os BRICS demonstraram preocupações particulares no sentido de que os interventores teriam

(...) rejeitado propostas depois do cessar-fogo que poderiam ter sido graves, e que, certamente, deveriam pelo menos ter sido exploradas; atingido pessoas em fuga que não representavam nenhum risco imediato para a população civil; atingido locais que não possuíam importância militar óbvia (como a base em que parentes de Gaddafi foram mortos); e, de forma geral, apoiado amplamente o lado rebelde no que rapidamente se tornou uma Guerra civil, ignorando o embargo de armas explicitamente mencionado no processo”¹³ (2012, p. 3).

Como justificativa para a sua abstenção, o Brasil destacou a necessidade da resolução pacífica do conflito, advertindo às consequências não-intencionais de intervenções armadas. A Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, representante permanente do país no CSNU nessa ocasião, destacou em sua declaração que o Brasil estava profundamente preocupado com a situação na Líbia. Apesar de reconhecer a legitimidade das demandas dos movimentos da região por melhores práticas de governança, Viotti¹⁴ não acreditava que “(...) o uso da força, conforme previsto no parágrafo operativo 4º da Resolução, levará à realização do nosso objetivo comum - o fim imediato da violência e a proteção de civis”.

A Embaixadora demonstrava também a preocupação do Brasil em relação aos efeitos indesejados que as medidas aprovadas pela Resolução poderiam provocar, causando mais danos do que benefícios à proteção dos civis. Cabe destacar ainda o posicionamento não-oficial do país contrário à mudança de regime no caso líbio,

¹³ Texto original em inglês: “(...) *rejected later ceasefire offers that may have been serious, and which certainly should at least have been explored; struck fleeing personnel that posed no immediate risk to civilians; struck locations that had no obvious military significance (like the compound in which Gaddafi relatives were killed); and, more generally, comprehensively supported the rebel side in what rapidly became a civil war, ignoring the very explicit arms embargo in the process*”.

¹⁴ BRASIL. **Explicação de voto pronunciada pela Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova Iorque**, 17 de março de 2011[a]. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-Situacao-na-libia.html>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

conforme anunciado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em consulta na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE)¹⁵. Em resumo, para a diplomacia brasileira, a resolução era muito ampla, delegando à OTAN demasiada liberdade sobre os termos e as condições para a intervenção (SPEKTOR, 2012).

3. A PROPOSTA BRASILEIRA DA RESPONSABILIDADE AO PROTEGER

Os debates e críticas em relação à aplicação do conceito de R2P continuaram a permear a agenda de relações internacionais depois da operação na Líbia. Dentro desse contexto, a presidente Dilma Rousseff, em discurso emblemático durante a abertura da 66ª sessão da AGNU, ressaltou que

O mundo de hoje sofre as dolorosas consequências de intervenções militares 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 (BRASIL, 2011, ênfase adicionada).

De fato, a postura brasileira acerca da R2P encontra-se ancorada na hipótese de que as frágeis regras que regem o uso da força por parte das grandes potências representam uma grande ameaça para a estabilidade internacional (SPEKTOR, 2012). Outro ponto interessante a ser mencionado é que “a Responsabilidade de Proteger preocuparia o aparato diplomático-militar brasileiro pela possibilidade de ser ampliada em nome da salvaguarda de outros bens públicos internacionais, como o meio ambiente” (SOUZA *apud* RODRIGUES, 2011, p. 127). Essa última afirmação adquire ainda maior sentido quando avaliada sob a ótica da inquietação militar brasileira quanto

¹⁵ “(...) se o objetivo é proteção de civis, redução da violência, a questão do recurso a força, nos termos do que foi colocado, na verdade facilitava uma escalada da violência. É ao que temos assistido, de certa forma, inclusive agora, ontem, com o bombardeio da residência do Kadafi, o que é de questionável compatibilidade com os termos da resolução, porque não está claro em que medida isso aí protege a população civil. Isso já é, claramente, uma derrapagem em direção àquilo que se convencionou chamar de mudança de regime. E mudança de regime num país que tem poucas instituições, não tem constituição, o próprio Kadafi se designa como líder de um processo, e não tem um estatuto institucional definido, é uma coisa muito arriscada, porque corremos o risco de abrir as portas, inclusive, para a presença de grupos fundamentalistas, terroristas, aí, sim - já existem talvez alguns indícios de que isso possa ocorrer -, com consequências muito imprevisíveis (ênfase adicionada). Idem. **11ª Reunião Extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura**, 27 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/disc/listaDisc.asp?s=000147/11>>. Acesso em: 29 out. 2013.

à proteção da floresta amazônica.

Frente aos anseios da comunidade internacional em relação à aplicabilidade da R2P em casos de intervenções humanitárias, a Embaixadora Maria Luiza Viotti, então representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, proferiu discurso em nome do ex-Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, no Debate Aberto do CSNU sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados, em que propôs “(...) uma reflexão sobre como a relação entre a manutenção da paz e a segurança internacional evoluiu recentemente, e como lidar (...) com os muitos desafios enfrentados por nós” (BRASIL, 2011[b], tradução livre)¹⁶. De modo a aprofundar o debate, a delegação brasileira, em um esforço inédito para o país até então, requisitou ao Secretário Geral das Nações Unidas que circulasse, como anexo ao discurso, documento intitulado “Responsabilidade ao Proteger: Elementos para o Desenvolvimento e Promoção de um Conceito”.

O texto exorta, de maneira geral, preocupação com o mau emprego de ações de intervenção por parte da comunidade internacional sob o pretexto de combate a crises humanitárias, bem como com o recrudescimento de situações de tensão e conflito como consequência desses atos. De acordo com Kolb (2012, p. 9), “o documento conceitual não deixa dúvidas quanto ao ceticismo que o Brasil possui em relação a ação militar como um meio para a proteção de civis”¹⁷. O documento sublinha especificamente o importante papel a ser desempenhado pela prevenção e pela diplomacia preventiva para reduzirem-se os riscos de conflitos armados e custos humanos associados. No caso de situações em que a comunidade internacional deva valer-se de instrumentos militares para a prevenção de catástrofes humanitárias, esses devem apresentar limites e escopos bem definidos, de modo a não causarem maiores danos do que aqueles para os quais foram autorizados a prevenir. Nesse sentido, a autorização ao uso da força deve ser conferida pelo CSNU ou pela AGNU, em rígida conformidade com o Direito Internacional¹⁸.

¹⁶ Texto original em inglês: “*On the occasion of today’s debate, I would like to propose a reflection on how the relationship between the maintenance of international peace and security and the protection of civilians has recently evolved and how to build upon the existing conceptual framework to deal with the many challenges confronting us*”.

¹⁷ Texto original em inglês: “*(...) the concept paper leaves no doubt as to the skepticism which Brazil entertains regarding military action as a means of protecting civilians*”.

¹⁸ Mais informações em documento anexo à carta de 9 de novembro de 2011 da Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas. *Responsibility while protecting: elements for the*

Torna-se claro que o posicionamento brasileiro em torno da RWP não é o de oferecer uma saída permanente para os problemas comumente relacionados à R2P, mas sim contribuir para o desenvolvimento do debate rumo a uma solução que possa, ao mesmo tempo, trabalhar de modo a evitar a sua simplificação e seu uso abusivo. Nesse sentido, o esforço brasileiro é o de tentar construir laços “entre valores universais e interesses particulares, entre a afirmação do direito e as manobras do poder, entre a legitimidade do multilateralismo e as maquinações do unilateralismo” (BELLI; FONSECA JÚNIOR, 2013, p. 25). Nesse ponto, ao apontar as diretrizes de uma doutrina em constante processo de arquitetura, o Brasil propõe a RWP

(...) menos como uma doutrina pronta e mais como uma ampla mensagem à comunidade internacional: se as intervenções humanitárias no futuro são frouxamente reguladas e grandes coalizões de poder intervierem a seu bel prazer, então a R2P vai dividir a comunidade internacional entre Norte e Sul, ricos e pobres, fortes e fracos (SPEKTOR, 2012, p. 5)

A consolidação do termo não é tarefa fácil, dada a magnitude das diferenças existentes entre os dois opostos apresentados acima quando levados a encarar a questão da intervenção humanitária. Entretanto, mesmo em ambientes inerentemente politizados como o CSNU, há espaço para aperfeiçoar as regras e os padrões de conduta (BELLI; FONSECA JÚNIOR, 2013, p. 25).

4. RECEPÇÃO DA RWP POR PARTE DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

As respostas da comunidade internacional ao documento vinculado pela delegação brasileira foram as mais diversas possíveis, refletindo o grau de complexidade quanto à abordagem do tema. No seio das Nações Unidas, a proposta foi bem recebida pelo Secretário Geral Ban Ki-Moon. Durante debate informal organizado em Nova Iorque no dia 21 de fevereiro de 2012 pela Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas para discutir a proposta da “Responsabilidade ao Proteger”, Edward Luck, Assessor Especial do Secretário Geral para a R2P, expressou a visão positiva de Ban Ki-Moon para com a proposta¹⁹.

development and promotion of a concept. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2013.

¹⁹ Discurso de abertura de Edward C. Luck, Assessor Especial do Secretário Geral para a R2P, durante debate informal sobre o conceito da “Responsabilidade ao Proteger”. Disponível em:

No entanto, o próprio Luck e também Francis Deng, Assessor Especial para a Prevenção de Genocídios, foram mais cautelosos. Para o último, uma questão a ser levantada é se a RWP é um novo conceito ou um princípio para a implementação da R2P. O ponto abordado diz respeito às implicações de se tomar a RWP como um novo conceito ou balizar o debate para a sua implementação. O problema, para Deng, de se discutir a RWP como um novo conceito é a possibilidade de se criar um debate paralelo, enfraquecendo o próprio princípio da R2P²⁰.

A grande maioria dos países presentes no debate aberto demonstraram-se comprometidos com o conceito da R2P, assim como comumente aprovado durante a Reunião Plenária de Alto Nível da 60ª Sessão da AGNU, anteriormente mencionada. A Alemanha e a Holanda frisaram que a R2P continua a ser o marco conceitual da discussão, enquanto a RWP apenas providenciou contribuições para a sua implementação. A Austrália, a Dinamarca, a Alemanha e os EUA ainda criticaram o foco excessivo da proposta da RWP nos riscos das intervenções e na limitação da questão ao constrangimento do uso da força. A única exceção se deu por conta da delegação da Venezuela, que demonstrou disposição a renegociar o princípio da R2P, uma vez que “(...) até hoje, não há consenso sobre o âmbito e a natureza da responsabilidade de proteger” (KOLB *apud* VENEZUELA, 2012, p.19). Ainda assim, para Spektor (2012, p. 5):

A recepção do conceito brasileiro da RWP nos EUA e em partes da Europa foi negativa em um primeiro momento. Com a exceção parcial da Alemanha, a Europa rapidamente rejeitou a iniciativa como uma tentativa de bloquear a ação e permitir que líderes tirânicos se escondam atrás do escudo legal da soberania²¹.

De acordo com Benner (2013, p.6), três foram os fatores que provocaram o ceticismo ocidental em relação à proposta brasileira da RWP. Primeiramente, Benner

<<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/EL's%2021%20February%20statement%20-%20English.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

²⁰ Discurso original em inglês: “*There is no doubt that there has generally been a positive response to the proposed RWP. The issue then would be the implications of taking RWP as a new concept or using it to fine-tune the debate over how to implement it. Discussing it as a new concept might have the effect of generating a debate parallel to and detracting from that on RtoP*”. Discurso proferido por Francis Deng, Assessor Especial do Secretário Geral para a Prevenção de Genocídios, durante debate informal sobre o conceito da “Responsabilidade ao Proteger”. Disponível em: <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/FD%2021%20February%20remarks%20-%20English.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

²¹ Texto original em inglês: “*The reception of Brazil's RWP in the U.S. and parts of Europe was negative at first. With the partial exception of Germany, Europe quickly dismissed the initiative as an attempt to block action and let tyrannical leaders hide behind the legal shield of sovereignty*”.

indica que, para muitas capitais do Ocidente, a iniciativa brasileira pecava pela falta de definição de um conceito preciso. Em segundo lugar encontra-se a percepção de que o conceito proposto pelo Brasil configurava-se como uma simples resposta em retaliação às ações empreendidas no caso Líbio. Finalmente, o terceiro ponto de ceticismo encontra-se inserido em um debate mais amplo sobre a concepção ocidental de criação e evolução normativa no cenário internacional. Com efeito, a doutrina política e acadêmica ocidental é fortemente arraigada na noção de que a proposição de normas internacionais é domínio restrito da zona euro-atlântica.

Nesse sentido, a iniciativa de formulação dessas normas ocorre somente por meio de iniciativa das potências ocidentais, que só a partir de então passam a difundilas. Aos países periféricos cabe apenas o papel de aceitação ou rejeição delas (BENNER, 2013, p. 6). Como bem observa Stuenkel (*in* INSTITUTO IGARAPÉ (org.), 2013, p. 61, tradução livre) a percepção das grandes potências ocidentais é de que o Brasil, por conta de seu insignificante poder militar e inexperiência em conflitos armados internacionais, não possui nenhuma preponderância para assumir um papel relevante em importantes questões de segurança internacional²².

Do mesmo modo, em meio às potências emergentes, o conceito da RWP parece ter provocado reações aquém do esperado. Durante a V Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), realizada em outubro de 2011 em Pretória, Rousseff chegou a mencionar o conceito durante o encontro, mas a presidente não encontrou espaço político para ecoá-lo na declaração final da conferência. Analogamente, a RWP ficou ausente do texto final da IV Cúpula do BRICS em março de 2012 em Nova Delhi, indicando um quadro de rejeição também por parte da China e da Rússia. De acordo com a visão cética desses dois últimos países, a RWP “apenas confirma a imprevisibilidade do Brasil quanto à defesa do princípio da soberania estatal”²³ (SPEKTOR, 2012, p. 5, tradução livre).

Apesar desse primeiro momento de maior rejeição em relação à RWP, durante o

²² Texto original em inglês: “*This points to the fourth reason for skepticism. With Brazil insignificant hard power and inexperience in armed international conflict, Western powers feel that Brazil has no business in assuming a leadership role in important global security questions. What do Brazilian diplomats know, they ask, about what it means to send fighter jets into combat? Few Western commentators realized the great potential RWP had serious potential to bridge the gap between Global North and Global South. Quite to the contrary, Western analysts have argued that RWP could even increase the wedge between the West and the rest*”.

²³ Texto original em inglês: “*They were unhappy to see Brazil go further than they were ready to go in criticizing the Assad regime in Syria, and in their eyes RWP only confirms Brazil's unpredictability when it comes to defending the primacy of sovereignty*”.

segundo semestre de 2012 muitos países começaram a remover suas barreiras em relação ao conceito. De acordo com Benner, (2013, p. 7, tradução livre) em discurso proferido durante um simpósio na Alemanha sobre a R2P, promovido pelo Partido Verde alemão, em 8 de junho de 2012, Emily Haber, Vice-ministra das Relações Exteriores desse país, indicou que dentro da União Europeia, a Alemanha “se tornou efetivamente o porta-voz daqueles que tinham intenção de acompanhar a iniciativa tanto de forma crítica como construtiva, mas não para rejeitá-la”²⁴. Essa visão pode ser entendida através da ótica de mudança de posicionamento do Brasil frente ao conflito da Síria, que até então atingia proporções extremamente alarmantes. Inicialmente mais cauteloso em relação à sua posição quanto ao conflito, o Brasil votou a favor da resolução 66/253-B da AGNU em 3 de agosto de 2012, que claramente condenava “(...) as graves e sistemáticas violações de direitos humanos, o uso de armas pesadas pelas autoridades sírias contra a população e o fracasso do governo da Síria em proteger sua população (...)”²⁵, agradando assim os ânimos do Ocidente.

Paralelamente, em seu relatório sobre R2P em julho de 2012²⁶, o Secretário Geral Ban Ki-Moon dedicou cerca de três páginas à discussão sobre o conceito da RWP. Ainda, em diálogo interativo acerca desse relatório do Secretário Geral, realizado em 5 de setembro de 2012, alguns países demonstraram posicionamento positivo em relação à discussão, com destaque para África do Sul, China, Espanha e Rússia²⁷. A delegação sul-africana, em seu pronunciamento, destacou que

Nós (...) apreciamos a Responsabilidade ao Proteger, uma iniciativa introduzida pelo governo do Brasil e que entendemos poder ser complementar, ao invés de competir, com a R2P. Nós não vemos a RWP, de forma alguma, contradizendo ou interrompendo o consenso de 2005, mas, na verdade, fortalecendo-o. A Responsabilidade ao Proteger introduz um elemento de *accountability* para a ação deflagrada, especialmente quando

²⁴ Texto original em inglês: “*Within the EU, we actively became the spokesperson for those who had intention to go along with the initiative both critically and constructively, but not to reject it*”.

²⁵ Resolução 66/253 B da AGNU, adotada em 7 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/253%20B>. Acesso em: 8 ago. 2013. Texto original em inglês: “*(...)continued widespread and systematic gross violations of human rights and the continued use of heavy weapons by the Syrian authorities against the Syrian population, and the failure of the Government of the Syrian Arab Republic to protect its population*”.

²⁶ Relatório A/66/874-S/2012/578 do Secretário Geral das Nações Unidas denominado “*Responsibility to protect: timely and decisive response*”. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/874>. Acesso em: 8 ago. 2013.

²⁷ Discursos proferidos durante diálogo interativo sobre o relatório “*Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*” do Secretário Geral das Nações Unidas. Disponíveis em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

envolve o uso da força²⁸ (ênfase adicionada).

Analogamente, o discurso da China expressa a mesma visão positiva em relação à proposição brasileira:

As decisões do Conselho [de Segurança] devem ser implementadas com rigor e precisão. Nenhuma das partes pode interpretar unilateralmente o conceito, nem pode tomar qualquer espécie de ação para além do mandato. A Responsabilidade ao Proteger, proposta pelo Brasil, é de grande importância para o acompanhamento e o reforço da implementação das Resoluções do Conselho [de Segurança], sendo de grande valia análises mais aprofundadas [sobre a proposta]²⁹ (ênfase adicionada).

Depreende-se ainda da análise desses discursos que outro ponto em comum bastante valorizado por esses países diz respeito à vinculação da proposição brasileira da RWP com a necessidade de transparência e prestação de contas de responsabilidade (*accountability*, em inglês) em casos de intervenções humanitárias por parte da comunidade internacional.

Outra positiva reverberação do conceito ocorreu em meio a redes de ONGs nacionais e dentro da esfera da ONU, que acabaram por demonstrar maior interesse em aprofundar seus conhecimentos sobre a proposta. Para essas, uma vez que o conceito de R2P venha a se tornar uma norma global apoiada pela totalidade da comunidade internacional, o uso da força no caso de intervenções militares deverá ser estritamente regulado para que os interesses das populações civis afetadas venham a ser colocados antes das aspirações das grandes potências ocidentais (SPEKTOR, 2012, p. 5).

Nesse ponto, a sensação comum era de que a diplomacia brasileira havia angariado o momento político necessário para consolidar o conceito de RWP no cenário internacional. A esperança era de que o país aproveitasse a ocasião de abertura da 67^a AGNU para proferir um discurso que avançasse o debate e desenvolvimento de sua proposição.

No entanto, diferentemente das expectativas, Rousseff concedeu, na opinião de muitos analistas e formadores de opinião, um discurso ralo, sem maiores aspectos

²⁸ Texto original em inglês: *We (...) appreciate Responsibility While Protecting, an initiative introduced by the Brazilian government and which we understand to be complementary rather than competing with RtoP. We do not envisage RWP as in any way contradicting or disrupting the 2005 consensus but actually strengthening it. Responsibility While Protecting introduces an element of accountability for action taken especially when it involves the use of force.*

²⁹ Texto original em inglês: “[Security] Council resolutions must be strictly and precisely implemented. No party can unilaterally interpret the concept nor can it take any action beyond the mandate. Responsibility while Protecting, proposed by Brazil, is of great significance to the monitoring and enhancement of the implementation of the council resolutions and is worth further consideration”.

inovadores em relação ao aprofundamento da agenda em torno da RWP. Apesar da menção ao conceito no espaço de seu texto que versa sobre o campo da segurança internacional, a presidente preferiu destacar apenas as críticas do país ao uso indiscriminado da força sem a autorização do CSNU, exaltando a necessidade de empreendimento de “ações legítimas, fundadas na legalidade internacional” (BRASIL, 2012).

Cerca de um ano após os últimos acontecimentos mencionados nesse trabalho em relação à RWP, o conceito continua a ser aludido na esfera de círculos e reuniões diplomáticas em fóruns multilaterais. Em fevereiro de 2013, por ocasião da 22ª sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, o ex- Ministro das Relações Exteriores, Patriota, voltou a mencioná-lo:

A prevenção de conflitos e a resolução pacífica de controvérsias reduzem o sofrimento de civis. A responsabilidade de proteger deve ser acompanhada pela Responsabilidade ao Proteger, particularmente quando a intervenção militar é autorizada e considerada potencialmente benéfica pelo CSNU (PATRIOTA, 2013, tradução livre).

Assim também, durante o debate aberto no CSNU dedicado à cooperação entre organizações regionais e as Nações Unidas para a promoção e a manutenção da paz e da segurança internacionais, em agosto de 2013, o ex-Ministro das Relações Exteriores dedicou atenção especial à preocupação do país com a livre interpretação de mandatos do CSNU pela OTAN. De modo a demandar meios institucionais de monitoramento do cumprimento adequado desses mandatos, Patriota fez novamente referência ao documento brasileiro sobre a RWP³⁰.

Como se pode notar, o conceito da RWP continua a permear o discurso diplomático brasileiro. Porém, forte é a percepção de que o Brasil tenha freado consideravelmente seu esforço em promovê-lo. Para Benner (2013, p. 8) altos círculos de tomadores de decisão brasileiros parecem ter realizado um cálculo de custo/benefício

³⁰ “A prevenção de conflitos e a resolução pacífica de disputas reduzem o sofrimento de civis. A Responsabilidade de Proteger deve vir acompanhada da Responsabilidade ao [sic] Proteger, em particular quando a intervenção militar é autorizada e considerada potencialmente benéfica pelo CSNU” (tradução livre). Texto original em inglês: “*The prevention of conflicts and the peaceful settlement of disputes reduce the suffering of civilians. The Responsibility to Protect must be accompanied by the Responsibility while Protecting, in particular when military intervention is authorized and considered potentially beneficial by the UN Security Council*”. BRASIL. **Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, por ocasião da 22ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Segmento de Alto Nível)**, 25 de fevereiro de 2013. Disponível em:

<<https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/22ndSession/Pages/OralStatement.aspx?MeetingNumber=3&MeetingDate=25/02/2013>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

em que os ganhos futuros para a política externa brasileira ao promover o conceito não compensariam o atual esforço diplomático empreendido no andamento da agenda internacional para a consolidação da iniciativa. Ainda assim, para o Itamaraty, o tom da mensagem está nítido: na atual configuração de multipolarização do sistema internacional, o empreendimento de normas e referências sistêmicas não é mais atividade relegada exclusivamente às grandes potências do Ocidente. Potências emergentes e países hemisféricos almejam participar dessa construção, sendo que o exemplo da evolução do conceito da RWP pode oferecer claras diretrizes nesse sentido.

5. PERSPECTIVAS E ESTRATÉGIAS DO BRASIL COMO PROPOSITOR NORMATIVO NO CENÁRIO DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

Depreende-se da análise do caso de evolução do conceito da RWP que o Brasil, como potência emergente no cenário internacional, protagoniza esforços inéditos para efetivamente exercer seu papel como tal. Se anteriormente o país marcou sua trajetória de política internacional pelo distanciamento e pela passividade em relação ao empreendimento de normas no contexto multilateral de segurança, o atual contexto geopolítico, essencialmente marcado pela reconfiguração e transição da ordem global, urge a participação de novos atores na condução de iniciativas nesse sentido.

Assim, a posição de Brasília em apresentar a proposição brasileira da RWP a público reflete “sua vontade de se envolver de forma construtiva no debate global sobre as regras que irão reger o uso da força nas próximas décadas” (SPEKTOR, 2012, p. 5). Através da demonstração de participação ativa nas mais diversas discussões relacionadas a situações de conflito, o Brasil reforça o seu papel de formulador de políticas no cenário internacional, esperando, por conseguinte, reconhecimento por essa atuação.

Independentemente das visões consideradas em relação ao sucesso ou fracasso da proposição brasileira do conceito da RWP, o ineditismo desse posicionamento do país indica claramente suas aspirações atuais e futuras no campo da política externa, sendo que sua análise e crítica são de extrema importância para o entendimento do papel e das estratégias que o Brasil pretende desempenhar no cenário internacional nos próximos anos.

É relevante notar que o Brasil, por conta de seu histórico diplomático e de relacionamento no cenário global,

(...) tem um estilo de comportamento (...) que se configura, como observa Gelson Fonseca Jr., por uma moderação construtiva que se expressa na capacidade 'de desdramatizar a agenda de política exterior, ou seja, de reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático' (LAFER, 2000, p. 260).

Essa conduta tem sido uma constante no que tange às matérias de política internacional do país e bem reflete seu posicionamento atual na esfera multilateral de segurança. Com efeito, a posição híbrida do Brasil como potência emergente, disposto entre o eixo central do poder mundial e as nações em via de desenvolvimento, concede fôlego para que o país possa empreender iniciativas que procurem viabilizar o diálogo entre esses dois polos.

O conceito da Rwp, como evidenciado, procura construir laços nesse sentido, uma vez que possui potencial para articular consensos entre os anseios intervencionistas das grandes potências e as preocupações com o abuso do uso da força pelos países com menor grau de peso político no cenário internacional. Ainda assim, é interessante notar que parte dessa capacidade da diplomacia brasileira de trabalhar pela correlação harmônica de interesses advém do fato de que “o interesse de países como o Brasil na maior parte das ocasiões coincide com o que chamamos interesse universalista, portanto o interesse de todos” (CINTRA; CORREA; VIGEVANI, 1998, p. 29).

Entretanto, muito além da simples busca pelo conagraamento das relações internacionais na atualidade, o posicionamento do Brasil no mundo multipolar que emerge a partir do final da Guerra Fria reflete perspectivas e interesses mais profundos no cenário de segurança multilateral. Como bem sintetiza Celso Amorim (2009, p. 171), ex-ministro das Relações Exteriores e atual Ministro da Defesa, “o Brasil não quer somente reagir aos acontecimentos internacionais: quer poder emitir sua opinião, oferecer sua contribuição, participar das decisões e incorporar aos arranjos internacionais uma perspectiva brasileira”.

Essa visão estratégica brasileira pode muito bem ser observada pelo desenvolvimento das iniciativas de política externa na esfera de segurança multilateral que o Brasil vem desempenhando nas últimas décadas. Com efeito, o Brasil participa de missões de paz sob os auspícios da ONU desde 1948, tendo até o ano de 2010 realizado operações na África (Congo, Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, Sudão, entre outros), na América Latina e Caribe (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Haiti), na Ásia

(Camboja, Timor-Leste) e na Europa (Chipre, Croácia)³¹. Dentre essas, o país integrou e assumiu notadamente a liderança militar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2004, desempenhando papel protagonista, principalmente, após o terremoto que assolou o país e mobilizou a comunidade internacional no início de 2010. Além disso, cabe sublinhar que o país concluiu, no período de 2010 a 2011, seu décimo mandato como membro não-permanente do CSNU, sendo que, em meio aos países membros da organização, apenas o Japão ocupou a posição o mesmo número de vezes.

Nesse último ponto, faz-se crucial mencionar a importância atribuída pelo país ao CSNU como principal instância legitimadora de ações no campo da paz e segurança internacionais. De acordo com Lafer (*apud* CARDOSO, 2010, p. 184), “os foros multilaterais constituem o melhor tabuleiro onde o País poderá defender o interesse nacional, por meio da elaboração de normas e pautas de conduta em todos os campos de interesse para o Brasil (...)”. Desse modo, nesse tabuleiro, o Brasil exerceria “(...) sua autonomia pela participação, por meio da qual buscaria influenciar a agenda que negocia a partir de uma perspectiva própria, original, correspondente à complexidade nacional” (FONSECA JÚNIOR, 1998, p. 358-359 *apud* CARDOSO, 2010, p. 185).

Por acreditar, no entanto, na relevância de um sistema de segurança coletivo verdadeiramente multilateral para o correto funcionamento e equilíbrio da ordem mundial, o Brasil tem procurado engajar-se efetivamente na reforma e expansão do CSNU a partir do “sustentáculo jurídico-parlamentar do multilateralismo” (AMORIM, 1999, p. 6), adaptando-o às exigências da realidade contemporânea. Esse posicionamento novamente reflete seu ânimo em agregar iniciativas tanto no espectro prático como normativo da esfera de segurança internacional, incorporando-as aos princípios basilares de defesa da igualdade entre os Estados e democratização das

³¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: IPEA, ABC, 132 p., 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira02.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2013.

relações internacionais³². Como bem observa Amorim (2009, p. 172),

É necessário conferirmos voz, voto e vez aos países em desenvolvimento na tomada de decisões internacionais. É absurdo que a África e a América do Sul, por exemplo, não tenham representação permanente no Conselho [de Segurança das Nações Unidas]. É chegada a hora de multilateralizarmos a multipolaridade.

“Multilateralizar a multipolaridade” – noção que, à primeira vista, pode parecer ambígua, reflete, na verdade, o real contexto em que o debate acerca da R2P e da RWP se inserem, no seio da estratégia brasileira de inserção no cenário internacional.

De acordo com Hirst e Soares de Lima (2005, p. 28), três são os grandes eixos que balizam as preocupações brasileiras com relação à reforma do CSNU, refletindo as posturas tradicionais do país perante o cenário de governabilidade multilateral: (I) o reforço dos princípios multilaterais, em particular nos casos de autorização do uso dos instrumentos coercitivos previstos no capítulo VII da Carta das Nações Unidas; (II) soluções inovadoras que possam restabelecer a fronteira conceitual e operacional entre os mecanismos de manutenção da paz e os de *peace enforcing*; e (III) reforma da estrutura decisória do Conselho de modo a dotá-lo de representatividade e legitimidade na nova ordem pós-Guerra Fria.

De fato, resta-nos cristalino que o engajamento e a participação do Brasil em matérias do campo da segurança internacional podem contribuir com a ambição do país em alcançar um assento permanente no CSNU. No entanto, para além da proposição de normas nesse cenário, entender se o Brasil está realmente preparado para assumir esse papel e honrar com a responsabilidade que o país está almejando é uma questão para pesquisas futuras.

Ainda assim, em meio às discussões em torno dos interesses estratégicos de inserção internacional brasileira por meio da proposição de normas e referenciais sistêmicos, é importante destacar os motivos de escolha desse tipo de abordagem pelos formuladores de política externa do país. De acordo com Souza (2009, p. 5), “(...) embora o Brasil seja um ator cada vez mais engajado em questões de paz e segurança internacionais, sua capacidade militar permanece bastante limitada, sendo que sua força

³² Para maiores informações sobre o pioneirismo da diplomacia multilateral brasileira e a inauguração das linhas de atuação da política externa do país por meio desses dois princípios ver: AMORIM, Celso. **A diplomacia multilateral do Brasil: Um tributo a Rui Barbosa**. Palestra do Ex-ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí”, 5 de novembro de 2007. Brasília: FUNAG, 2007. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0548.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

parece residir em uma abordagem de segurança do tipo mais branda (...)”³³.

Essa aproximação difere da estratégia normalmente empreendida por parte dos Estados visando o aumento de sua influência e poder no cenário de segurança internacional, em que o aparato militar-bélico é comumente visto como o principal instrumento de inserção nesse sentido. Diferentemente do Brasil, por exemplo, encontram-se China, Índia e Rússia, potências emergentes cujo aumento da importância e inserção no cenário internacional é acompanhado pela elevação dos gastos militares por parte de seus governos (SOUZA, 2009, p. 2).

Porém, a estratégia de inserção brasileira do tipo mais branda no cenário de segurança multilateral, caracterizada pelo chamado *soft power*, por meio de participação ativa na elaboração e no desenvolvimento de normas e pautas de governança – a exemplo da iniciativa da RWP – não deve ser interpretada com ceticismo e maus olhos. Assim como aponta Gelson Fonseca Júnior (1998, p. 11) dentro da atual configuração do sistema internacional, “os elementos (...) de *soft power* ganham presença cada vez maior e, quando a persuasão é o elemento de ‘poder’, as diferenças dos elementos tradicionais de poder se diluem, os Estados ficam mais ‘iguais’”.

Não é uma tarefa fácil, “(...) dada a magnitude dos problemas internos do país, as dificuldades de sincronia dos tempos na condução das políticas públicas e (...) discontinuidades prevaletentes no funcionamento do sistema internacional” (LAFER, 2000, p. 266). No entanto, se o Brasil realmente almeja ocupar seu espaço como potência em ascensão na atual configuração das relações internacionais, deve poder arcar não apenas com os ganhos dessa posição, mas principalmente com seus deveres, responsabilidades e riscos.

³³ Texto original em inglês: “(...) *although Brazil is an increasingly engaged actor in international peace and security, its military resources remain rather limited, and its strength seems to lie in a soft security approach, especially regarding its regional neighbours*”.

CONCLUSÃO

O entendimento do contexto e das motivações do governo brasileiro ao propor o princípio da RWP reflete as nuances de seus interesses de projeção no cenário internacional. Através da proposição da RWP, o Brasil procura uma via de inserção e participação na condução de iniciativas e normas no cenário de segurança multilateral, avigorando seu posicionamento como potência emergente e reforçando subsídios para o seu reconhecimento como importante ator na condução das políticas globais nas próximas décadas. A análise desse quadro é de suma pertinência frente aos futuros desafios que o Brasil terá de enfrentar caso o país almeje desempenhar um papel de maior relevância e participação nas relações internacionais.

Assim também, nota-se que o esforço do Brasil com a publicação da proposta da RWP se concentra justamente na tentativa de chamar a atenção para o mau emprego de ações intervencionistas com intenções veladas, legitimando-se assim o uso da força para fins não declarados.

Por mais que a RWP tenha sofrido um primeiro momento de revés quanto à sua recepção por parte da comunidade internacional, destacou-se que, gradual e crescentemente, muito países começaram a remover suas barreiras em relação ao conceito, promovendo inclusive o seu debate em foros multilaterais. Nesse ponto, a proposta começou a ser vista como sinal de progresso na longa história de controvérsias que marcou a consubstanciação da R2P.

Ainda é cedo para prever o desfecho da iniciativa brasileira com a proposição do princípio da RWP. Por mais que projeções sejam feitas em relação ao sucesso ou fracasso desse ânimo, as experiências do autor desse trabalho nos corredores da diplomacia brasileira em Brasília e Genebra indicam que o debate sobre o tema está em permanente construção, permeado por ideias que procuram aproximar o preceito da RWP a um esforço de construção conjunta por parte dos Estados, por meio do qual parâmetros mais justos e igualitários possam guiar as regras do intrincado jogo de evolução normativa no cenário internacional. Através da RWP, o Brasil não apenas demonstra sua vontade de assumir um papel de maior proeminência no desenvolvimento dos rumos das relações internacionais contemporâneas e futuras, mas também adventa a possibilidade única de construção de consensos em torno de um campo tão delicado como o das intervenções humanitárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. **A diplomacia multilateral do Brasil**: Um tributo a Rui Barbosa. Palestra do Ex-ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí”, 5 de novembro de 2007. Brasília: FUNAG, 2007. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0548.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: O Conselho de Segurança da ONU no Período pós-Guerra Fria. In: Dupas, G. & Vigevani, T. (orgs.). **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999.

_____. **Discurso proferido em palestra inaugural por ocasião da abertura do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)**, 13 abr. 2009[a]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao--diplomatica/publicacoes/discursos-palestras-artigos/arquivos/discursos-chanceler-vol2>>. Acesso em: 9 ago. 2013.

ANNAN, Kofi. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2000.

BELLAMY, Alex J.; Williams, Paul D. The new politics of protection? Côte d’Ivoire, Libya and the responsibility to protect. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs)**, v. 87, n. 4, pp. 825-850, 2011.

BELLI, Benoni; FONSECA JÚNIOR, Gelson. Desafios da Responsabilidade de Proteger. **Revista Política Externa**, v. 21, n. 4, p. 11-26, 2013.

BENNER, Thorsten. **Brazil as a norm entrepreneur: the “Responsability while protecting initiative”**. Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi), n. 25, maio 2013. Disponível em: <http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2013/Benner_2013_Working-Paper_Brazil-RWP.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2013.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/O_conceito_de_responsabilidade.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2013.

BRASIL. **Explicação de voto pronunciada pela Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova Iorque**, 17 de março de 2011[a]. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlr-v-Situacao-na-libia.html>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Discurso em nome do ex-Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, durante o Debate Aberto do CSNU sobre a Proteção de Civis em**

Conflitos Armados, 9 de novembro de 2011[b]. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-AAP-Open-Debate-of-the-Security-Council.html>>. Acesso em: 07 ago. 2013.

_____. **Discurso da Presidenta da República na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque**, 25 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

_____. **Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, por ocasião da 22ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Segmento de Alto Nível)**, 25 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/22ndSession/Pages/OralStatement.aspx?MeetingNumber=3&MeetingDate=25/02/2013>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

BUZAN, Barry. As Implicações do 11 de Setembro para o Estudo das Relações Internacionais. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 24, n. 2, p.233-265, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292002000200001&script=sci_arttext>. Acesso em: 8 jun. 2013.

CARDOSO Rodrigo Andrade. **A assistência humanitária internacional: subsídios para a ação diplomática brasileira**, Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco LV Curso de Altos Estudos, Brasília, DF: Fevereiro 2010, 198 p.

CHESTERMAN, Simon. **Just War or Just Peace?** Humanitarian Intervention and International Law. Oxford University Press, 2001. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=JDZXRc9IkacC&oi=fnd&pg=PP2&dq=chesterman+resolutions+15+to+60&ots=jIO4Fk6b14&sig=IT1QfjeC_YhdU4zknWk1pymmzi0#v=onepage&q=chesterman%20resolutions%2015%20to%2060&f=false>. Acesso em: 15 set. 2013.

CINTRA, Rodrigo; CORREA, Priscila Rodrigues; VIGEVANI, Tullo. **Globalização e Segurança Internacional: a Posição do Brasil**. São Paulo: Revista do Instituto de Estudos avançados da Universidade de São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/vigevanietalglobalizacao.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2013.

EVANS, Gareth. **R2P and RWP After Libya and Syria**. Nota apresentada durante o workshop “*Responsibility While Protecting: What’s Next?*”. GCR2P/FGV/Stanley Foundation, Rio de Janeiro, ago. 2012. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/evans_r2p_and_rwp_after_libya_and_syria.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2013.

FONSECA JR, Gelson. **Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil**. São Paulo: Revista do Instituto de Estudos avançados da Universidade de São

Paulo, 1998. Disponível em:
<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fonsecajrsistemainternacional.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

HIRST, Monica. **Emerging Powers and Global Governance**. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 2011. Disponível em:
<<http://www.udesa.edu.ar/files/UAHUMANIDADES/EVENTOS/PAPERHIRST11112.PDF>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

_____; LIMA, Maria Regina Soares. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs)**, v. 82, n. 1, pp. 21-40, 2006.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY – ICISS. **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Center, 2001. Disponível em:
<<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2013.

INSTITUTO IGARAPÉ (org.). **Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?**. Brasília: 90 p., 2013. Disponível em:
<http://igarape.org.br/wp-content/themes/igarape_v2/pdf/r2p.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2013.

JUBILUT, Liliana Lyra. **A Legitimidade da Não-Intervenção em face das Resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas**. 2007. 1 v. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

KOLB, Andres S. The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes. **The Global Governance Institute**, Bruxelas, v 6, 2012. Disponível em:
<<http://www.globalgovernance.eu/images/sampledata/GlobalJustice/Kolb%20-%20R2P%20and%20RwP%20-%20Friends%20or%20Foes%20-%20GGI%20Analysis%20Paper%202012.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2013.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Revista do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, v. 14, n. 38, 2000. Disponível em:
<www.scielo.br/pdf/ea/v14n38/v14n38a14.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2013.

MESJASZ, Czelaw. Quinta Conferência Pan-europeia de Relações Internacionais, 2004, Haia. **Security as an Analytical Concept**, Cracóvia, 2004. Disponível em:
<http://www.afes-press.de/pdf/Hague/Mesjasz_Security_concept.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2013.

OTAN. **NATO Secretary General's statement on Libya no-fly zone**. 2011. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71763.htm>. Acesso em: 07 ago. 2013

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança**. Tese apresentada no XXXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em:
<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Conselho_de_Seguranca.pdf>.

Acesso em: 27 set. 2013.

_____. **Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da 22ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Segmento de Alto Nível)**, 25 fev. 2013. Disponível em: <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/22ndSession/Pages/OralStatement.aspx?MeetingNumber=3&MeetingDate=25/02/2013>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

SOUZA, Graziene Carneiro de. **Responsabilidade de Proteger e sua "Responsabilidade de Reagir"**: Nova Modalidade de Intervenção Militar?. 2012. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

SOUZA, Sarah-Lea John de. **Brazil as an emerging security actor and its relations with the EU**. Bruxelas: European Security Review, n. 43, mar. 2009. Disponível em: <http://isis-europe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/2009_artrel_252_esr43-brazil.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2013.

SPEKTOR, Matias. Humanitarian Interventionism: Brazilian style? **Americas Quarterly**, v. 6, n. 3, 2012. Disponível em: <<http://www.americasquarterly.org/humanitarian-interventionism-brazilian-style>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Conselho_de_Seguranca_17_maio.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2013.