

Desafios da Responsabilidade de Proteger

Gelson Fonseca Jr. e Benoni Belli

Perhaps in no other present issue on international relations the tension between interests and values becomes more evident than in the "responsibility to protect" doctrine (R2P), which affirmed itself as an almost unavoidable reference in the debate of international safety. Seen by many as a substitute of the ill-fated concept of "humanitarian intervention", R2P differentiates itself from the former doctrine not merely by a change of words. This article intends to discuss the reach of the R2P doctrine and to analyze how it can effectively guide concrete decisions by the UN. It also discusses the concept of "responsibility while protecting" (RWP), which is the Brazilian contribution to this debate.

Introdução

Em nossos dias, talvez em nenhum outro tema de Relações Internacionais seja mais evidente a tensão entre interesses e valores do que na discussão sobre a doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P).¹ Vista por muitos como sucedânea da "intervenção humanitária", a doutrina surpreende pela rapidez com que se afirmou como referência obrigatória no debate sobre segurança internacional no âmbito das Nações Unidas. Enquanto a intervenção humanitária virou um anátema, a ponto de ser evitada em resoluções e documentos oficiais das Nações Unidas até pelos seus antigos defensores, a Responsabilidade de Proteger logrou sobreviver às negociações do documento final da Cúpula de 2005 da ONU e foi objeto de relatórios do secretário-geral da Organização e de referências em resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral.

A explicação do sucesso relativo da Responsabilidade de Proteger certamente não reside apenas em um invólucro mais

aceitável, como se o simples jogo de palavras pudesse tornar palatável o que antes era intragável. Foi necessário também dar um conteúdo distinto para que o produto se afirmasse no mercado doutrinário das Nações Unidas. A intervenção humanitária alcançou visibilidade logo após o fim da Guerra Fria e estava associada à ideia de que o uso da força para debelar violações de direitos humanos seria uma espécie de imperativo da comunidade internacional. Embora haja exemplos de intervenções no século XIX e XX sob o pretexto de defender minorias nacionais ou repelir invasões que geraram tragédias humanitárias, foi na

Gelson Fonseca Jr. é diplomata de carreira, foi Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York, embaixador no Chile e cônsul-geral em Madri. **Benoni Belli** é diplomata de carreira e serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas e nas embaixadas brasileiras em Buenos Aires e Argel.

Este artigo foi escrito a título pessoal e não reflete necessariamente posições oficiais do MRE. Os autores agradecem os comentários de Breno Hermann, José Humberto de Brito Cruz e Amena Martins Yassine a versões anteriores do texto.

década de 1990 que o termo, por assim dizer, popularizou-se, baseado na experiência de ONGs como os Médicos Sem Fronteira, que serviram de testemunha de violações graves de governos contra sua própria população. O problema residia na experiência real de intervenções sem o respaldo do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), como se viu em 1999, quando a OTAN lançou bombardeios supostamente cirúrgicos sobre a Sérvia com a justificativa de proteger a população do Kosovo.

A experiência histórica demonstrara as contradições reais de um conceito que se prestava ao uso político e seletivo, sem a garantia de que os fins proclamados de proteção da vida humana teriam prioridade sobre outros objetivos, confessáveis ou não. Coube ao ex-secretário-geral das Nações Unidas Kofi Annan apontar pela primeira vez sem qualquer subterfúgio a necessidade de superar o dilema entre duas opções igualmente inaceitáveis: o uso unilateral da força em contexto de violações graves do Direito Internacional Humanitário, com os riscos de que o interesse particular dos Estados que praticam a intervenção prevaleçam sobre os valores que, em tese, a justificam; e a inação da comunidade internacional diante de atrocidades que poderiam ser evitadas caso houvesse vontade política na ONU para intervir com todo o arsenal disponível para a preservação da paz e da segurança, inclusive, quando necessário, o uso da força. Os casos do genocídio de Ruanda em 1994 e do massacre de Srebrenica em 1995 foram lembrados por Annan com exemplos de tragédias evitáveis que estariam a exigir a superação do referido dilema.²

Em 2000, o Canadá patrocinou a criação de uma Comissão formada por especialistas de diversas procedências com o objetivo de dar uma resposta satisfatória à constatação de Kofi Annan. A chamada “Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal” cunhou o termo “Responsabilidade

de Proteger”, que se desdobraria, na visão daquela Comissão, na responsabilidade de prevenir, na responsabilidade de reagir e na responsabilidade de reconstruir.

As conclusões da Comissão patrocinada pelo Canadá influenciaram o trabalho do “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança”, convocado em 2004 no âmbito da ONU e cujos resultados foram refletidos em um novo relatório do secretário-geral publicado no ano seguinte.³ Aos poucos, o foco no agente da intervenção e suas motivações, e, necessariamente, na violação da soberania, foi cedendo lugar à perspectiva da soberania que se baseia no exercício da responsabilidade. Essa “*tour-nure*” conceitual inverteu os termos da equação da “intervenção humanitária”, substituindo o ataque à soberania estatal pela ideia de uma soberania que se fortalece ao assumir plenamente suas responsabilidades, em particular a responsabilidade de proteger os seres humanos contra atrocidades.

Esse elemento não é nada desprezível. A intervenção humanitária era encarada como uma ameaça à soberania dos Estados, uma espécie de carta branca para uso da força em contextos de conflagração interna, de degradação extrema da situação humanitária e de práticas de crimes previstos no estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI). A ideia força do conceito era a intervenção – entendida como a adoção de medidas coercitivas –, que vinha adjetivada pelo termo humanitária, gerando a repulsa natural e quase automática tanto dos que têm história de violação de direitos humanos – e dependem da violação para manter situações de privilégio ou poder – quanto dos que, sendo politicamente e militarmente fracos, poderiam ser vítimas do uso seletivo e politizado do conceito. Na ideia de intervenção humanitária está implícito, portanto, o enfraquecimento da soberania como faculdade de decidir em última instância sobre assuntos internos.

No contexto das Nações Unidas, qualquer iniciativa de relativização ou enfraquecimento do conceito de soberania estaria fadada ao fracasso. Não foi por outro motivo que a intervenção humanitária jamais poderia ser objeto de um consenso na Organização. De fato, o respeito à soberania é encarado como a garantia de que a força não prevalecerá sobre o direito, de que os mais fracos poderão seguir seus próprios caminhos sem ter de curvar-se aos interesses dos mais fortes. A história de descolonização nas décadas de 1960 e 1970 explica, em grande medida, o valor central atribuído ao respeito à soberania associada ao princípio da autodeterminação pela maioria dos Estados membros da ONU. Nesse sentido, a soberania e a igualdade jurídica dos Estados associam-se para permitir que a convivência internacional ocorra sem a “perturbação” de intervenções e ingerências que vulnerariam os próprios pressupostos da convivência.

A questão que está por trás da discussão tanto no tema da intervenção humanitária quanto da doutrina da R2P diz respeito à reconciliação entre a soberania clássica, derivada de um mundo regido primordialmente pelas relações entre Estados (mundo “westphaliano”) e as obrigações crescentes assumidas pelos Estados no campo dos direitos humanos, em um processo de progressiva afirmação do indivíduo como sujeito de direitos na cena internacional. A relativização da soberania, de um lado, mesmo em nome dos direitos humanos, poderia levar a medidas coercitivas motivadas por interesses particulares, sem garantia de melhora do bem-estar da população. A absolutização da soberania, de outro lado, poderia ser utilizada como uma espécie de licença para os governos perpetrarem abusos contra sua própria população sem serem importunados pelos seus pares. É claro que, ao tentar reconciliar noções e princípios com raízes históricas

distintas, nascido em diferentes contextos, esses próprios conceitos teriam de ser necessariamente atualizados numa espécie de “síntese superadora”, para usar um termo caro à dialética hegeliana.

Com o tempo, consolidou-se a princípio da legitimidade da preocupação da comunidade internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer país, conforme consagrado na Declaração e Programa de Ação de Viena, o documento final da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993. Ao menos, no sistema de direitos humanos da ONU, a soberania, apesar de continuar sendo um dos pilares da ordem internacional, passava a ser insuficiente para esconder do olhar e do monitoramento internacional as práticas e políticas domésticas. É preciso, porém, distinguir o sistema de direitos humanos da ONU, cujos mecanismos de monitoramento têm um caráter de pressão política e condenação moral, dos instrumentos de coerção propriamente ditos, que tornam tão complexo e polêmico o debate sobre intervenção humanitária. É verdade que houve um precedente de coincidência entre as constatações do sistema de direitos humanos e a adoção de medidas coercitivas no Conselho de Segurança. No caso das sanções contra o regime do *apartheid* na África do Sul e contra a Rodésia do Sul, na década de 1960, essa convergência foi possível diante do consenso geral e inédito quanto ao caráter repugnante e intolerável do regime racista, mas foi um caso único. Ainda assim, as intervenções multilaterais foram mais de caráter econômico e embargo de armas, sem obviamente ter-se cogitado seriamente em intervenção militar.

A aceitação dos mecanismos de monitoramento no campo dos direitos humanos somente foi possível porque, embora tenha implicado uma qualificação da soberania, ainda a preservava como uma proteção contra uso de meios coercitivos. Aceitam-se

o monitoramento, a crítica e até a existência de mecanismos de constrangimento e pressão política, tais como resoluções condenatórias e relatórios que ressaltam as mazelas e abusos constatados. Isso é muito diferente de admitir que, em casos mais graves, seja possível dar à situação o contorno de um tema de paz e segurança, de modo a admitir uso da força como forma de superar o problema. No primeiro terreno, o resultado concreto são recomendações e o constrangimento moral das condenações incorporadas em resoluções e pronunciamentos de peritos independentes. No segundo, são obrigações sujeitas a sanções, desenhadas originalmente não para adequar-se ao sistema de direitos humanos, mas emanadas do sistema de segurança coletiva.

Para alguns, essa mescla de lógicas distintas (a do sistema de direitos humanos e a do sistema de segurança coletiva) constitui um grave erro, de consequências negativas para a governança global. Para outros, ao contrário, trata-se de um passo adicional no sentido da afirmação dos direitos humanos como um valor universal e um tema transversal, em particular em uma época em que os conflitos internos e os riscos de genocídio e de práticas de limpeza étnica exigiriam a adaptação do sistema de segurança coletiva à nova realidade. O fato é que o próprio Conselho de Segurança passou a fazer referências frequentes ao tema dos direitos humanos em suas decisões, admitindo que em alguns casos violações sistemáticas dos direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário poderiam significar ameaça à paz internacional, ensejando a tomada de ações concretas por aquele órgão.⁴

Se, na prática, o CSNU abriu as portas do sistema de segurança coletiva para os direitos humanos, isso não foi suficiente para superar a controvérsia, nem para apaziguar os críticos. A doutrina da R2P emergesse nesse contexto politicamente carregado,

numa atmosfera de suspeita contra as reais intenções das grandes potências em lançar mão do argumento dos direitos humanos para promover intervenções e sanções econômicas e militares. A sua adoção na ONU, por consenso, foi surpreendente pela rapidez. Uma primeira explicação pode consistir no efeito de alívio que o abandono definitivo da intervenção humanitária tende a gerar entre muitos, bem como a atração e o apelo naturais de adotar-se um conceito capaz de colocar o foco na necessidade de reforçar a capacidade e a responsabilidade dos Estados. De fato, esse consenso geral e, sob muitos aspectos, genérico, somente foi possível porque o foco, como já ressaltamos, foi deslocado de um "constrangimento" ao livre arbítrio dos Estados no exercício da soberania para uma soberania que se vê fortalecida quando o Estado exerce suas responsabilidades e prerrogativas, sobretudo no tocante à proteção de sua própria população.

Este artigo pretende discutir o alcance da doutrina da R2P e analisar sua capacidade de orientar decisões concretas nas Nações Unidas, sobretudo à luz de eventos recentes. Os antecedentes acima esboçados servirão de pano de fundo, uma vez que a adoção da Responsabilidade de Proteger, embora tenha representado um sentimento consensual inédito sobre tema delicado, não foi capaz de fazer desaparecer por completo as inquietações, dúvidas e suspeitas normalmente associadas à antiga noção de intervenção humanitária. A doutrina foi aceita, de início, em uma formulação aparentemente inofensiva, mas sua utilização posterior não deixou de reavivar as antigas disputas entre defensores e detratores da intervenção humanitária. A diferença é que o embate atual não é pelo endosso ou pela rejeição *in totum* da doutrina, mas pela definição mais precisa de seus elementos, de acordo com diferentes visões, interpretações e interesses dos Estados-membros

da ONU. Trata-se de um debate, como veremos, em evolução, que sofre o impacto diário de dilemas concretos no terreno.⁵

A formulação da R2P

A doutrina onusiana da R2P alcançou sua forma consensual no documento final da Cúpula de 2005, adotado como uma resolução da Assembleia Geral.⁶ O parágrafo 138 do documento declara que todos os Estados têm a “responsabilidade de proteger sua população do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade”. Essa responsabilidade incluiria a prevenção de tais crimes. A comunidade internacional, ainda de acordo com o parágrafo citado, deve encorajar os Estados a exercer essa responsabilidade e apoiar a ONU em seu esforço de estabelecer uma capacidade de detectar riscos de que tais crimes possam ocorrer (um sistema de alerta precoce – *“early warning”*). Esse primeiro parágrafo, portanto, limita o escopo do conceito aos crimes mencionados, que coincidem, com exceção da limpeza étnica, com tipos penais previstos no Estatuto do TPI. Também deixa claro que a responsabilidade primária pela proteção cabe a cada Estado.

O parágrafo 139 do documento complementa o parágrafo anterior, mas seu foco é o papel da comunidade internacional, que, por meio da ONU, “também tem a responsabilidade” de utilizar a via diplomática e humanitária, assim como outros meios pacíficos previstos na Carta da Organização, para proteger populações dos referidos crimes. Nesse contexto, assinala que a comunidade internacional deve estar preparada para agir coletivamente, de maneira decisiva e oportuna, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, inclusive seu Capítulo VII, no caso de que os meios pacíficos se mostrem inadequados

ou na hipótese de que as autoridades nacionais falhem na missão de proteger a população das mencionadas atrocidades. Há, finalmente, nesse segundo parágrafo sobre o tema, uma clara manifestação de vontade dos líderes mundiais de ajudar todos os Estados a construir capacidade para proteger a população e de prover assistência para evitar que as crises e conflitos eclodam.

Não é difícil notar que a formulação foi cuidadosamente plasmada em linguagem diplomática, com amplas referências à Carta da ONU, ampliando o espectro de atividades compreendidas para atingir o objetivo proclamado (a proteção), mas limitando ao mesmo tempo o escopo do conceito para alcançar apenas os crimes referidos, e não violações de direitos humanos consideradas mais “rotineiras” – e que poderiam ser revertidas pelo sistema de sanções morais do Conselho de Direitos Humanos. Em contraste com a ideia de intervenção humanitária, a Responsabilidade de Proteger partia da responsabilidade primária do Estado, que deveria ser fortalecido em suas capacidades, com o auxílio da comunidade internacional. Esta, por sua vez, teria o dever de tomar ações coletivas em casos extremos e de maneira subsidiária, primeiramente por meios pacíficos. Apenas quando o Estado se mostrasse incapaz ou falhasse rotundamente no exercício de sua responsabilidade é que medidas coercitivas, ao abrigo do Capítulo VII da Carta, poderiam ser tomadas em função das necessidades de cada situação concreta.

O alívio em relação ao que parecia ser a superação definitiva da “intervenção humanitária” não duraria muito tempo. Em um artigo recente, Alex Bellamy identifica nove situações de crise em que a Responsabilidade de Proteger foi invocada por diferentes atores. São crises muito distintas, abrangendo casos de diplomacia preventiva ao abrigo da ONU a intervenções unilaterais efetuadas por países com interesses

estratégicos em jogo.⁷ Dois casos, no entanto, chamam a atenção por terem utilizado a Responsabilidade de Proteger para justificar ações unilaterais ou a ameaça do uso da força. Em agosto de 2008, o governo da Geórgia lançou ofensiva militar na Ossétia do Sul e, em resposta, a Rússia repeliu o ataque e expulsou as forças da Geórgia. Não muito tempo depois, a Rússia reconheceu unilateralmente a independência da Ossétia do Sul e a de Abkhazia. Nesse caso, os líderes russos declararam que a intervenção era legítima para evitar um “genocídio”, defendendo que se aplicava ao caso a doutrina da Responsabilidade de Proteger.

O segundo caso que gerou inquietação na ONU diz respeito a um desastre natural, o Ciclone Nargis, que atingiu o Mianmar em maio de 2008. Segundo estimativas, 138 mil pessoas perderam a vida e 1,5 milhão foram deslocadas. A lentidão do governo em responder à tragédia e sua relutância em garantir acesso de agências humanitárias sem seu controle direto levou o chanceler francês da época, fundador da ONG Médicos Sem Fronteiras, Bernard Kouchner, a propor que o CSNU invocasse a Responsabilidade de Proteger, uma vez que a denegação da ajuda humanitária seria “um crime contra a humanidade”. Tanto governos ocidentais quanto os membros da ASEAN rejeitaram a ideia com base no argumento de que a Responsabilidade de Proteger não poderia ser aplicada a casos de desastres naturais.

Na visão otimista de Bellamy, os receios que poderiam surgir do uso unilateral e indevido da Responsabilidade de Proteger nos casos mencionados teriam sido largamente compensados pela rejeição desse uso por ampla parcela da comunidade internacional.

Had one or both of these countries been successful in using RtoP to legitimize their defense of intervention, they would have

further confirmed the view that RtoP is a “Trojan horse” that legitimizes great power interference in the affairs of the weak – a view that was fueled by the use of RtoP-related arguments to justify the invasion of Iraq in 2003. However, the failure of Russia and France to legitimize their positions by using RtoP suggests that while great powers might be tempted to pursue this avenue, RtoP does not confer automatic legitimacy on coercive interference in the event of a political or humanitarian crisis. This would seem to suggest that fears about RtoP being used as a Trojan horse are unwarranted.⁸

Voltaremos a esta questão mais adiante, ao analisar o exemplo da Líbia, que deu novos contornos ao debate, com desdobramentos menos róseos do que os indicados pelo autor. De todo modo, a tentativa de usar a Responsabilidade de Proteger de forma unilateral parece ter apressado os trabalhos na ONU para encontrar uma formulação mais precisa e menos genérica do que aquela refletida no documento final da Cúpula de 2005. O secretário-geral Ban Ki-moon deixou claro que a Responsabilidade de Proteger seria uma de suas prioridades. Em 2009, lançou um relatório sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger, dividindo a doutrina em três pilares: i) as responsabilidades de proteção do Estado; ii) assistência internacional para a construção de capacidades; iii) resposta decisiva e oportuna. Para cada um desses pilares, buscou apontar os principais desafios, sugerindo linhas de ação para o sistema da ONU, para órgãos específicos e para os Estados-membros. No relatório, o SG defende que todos os pilares são importantes e precisariam estar prontos para entrar em cena a qualquer momento, uma vez que “não haveria uma sequência pré-determinada para passar de um a outro, especialmente numa estratégia de resposta flexível e urgente”.⁹

A ênfase do relatório é numa estratégia multifacetada na qual todo o sistema da ONU deveria engajar-se de alguma forma. Com isso, retira-se foco excessivo no uso da força como um remédio para as crises, uma tendência que marcou a ideia de “intervenção humanitária”, mas que estaria longe de representar o equilíbrio necessário para lidar, com maiores chances de êxito, com situações muito diversas, cujas características específicas e distintos graus de complexidade exigem uma abordagem abrangente. O uso da força não desaparece, mas é um recurso a ser utilizado em casos extremos em que outras ferramentas tenham se provado ineficazes ou inadequadas. No contexto do relatório, ressalta-se a necessidade de conferir à ONU a capacidade de avaliar corretamente as situações no terreno e ser capaz de dar sinais de alerta a tempo de evitar o desencadeamento da espiral de violência que costuma levar a episódios de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Nas Nações Unidas, o consenso tem um efeito que às vezes pode iludir os incautos, conferindo ao tratamento dos temas mais espinhosos e intrincados uma aparência de unidade de propósitos que, em muitos casos, não resiste à aplicação prática. Quanto mais genérico o princípio, maiores serão as possibilidades de obter consenso. Quanto mais precisas as formas de implementação e a descrição de tarefas práticas que decorrem de tal princípio, menores serão as áreas de acordo e maiores as inquietações e dúvidas. Isso não significa que consensos sobre assuntos práticos e delicados sejam impossíveis, mas requerem esforço negociador e muita paciência, para que o consenso final a ser alcançado seja também significativo e profundo, capaz de gerar ações coletivas dotadas de legitimidade. Após o lançamento do relatório do SG sobre a R2P, iniciou-se debate sobre seu conteúdo e sobre um projeto de resolução da Assembleia

Geral sobre o tema. A resolução acabou sendo adotada por consenso em setembro de 2009, mas não sem antes passar por uma importante diluição para evitar qualquer juízo de valor positivo sobre o relatório.

Alguns especialistas foram capazes de detectar a existência de um consenso apenas genérico sobre a questão da Responsabilidade de Proteger, baseado em uma aceitação geral do objetivo de evitar e superar as atrocidades inomináveis de nossa época. Como lograr essa proteção ou como exercer essa responsabilidade, porém, continuou sendo um problema, em particular porque o espectro do uso ilegítimo e/ou unilateral do uso da força sob pretexto de defesa dos direitos humanos não cessou de rondar a humanidade.

Conforme nota Mónica Serrano:

Over the past few years the apparent broadening of the consensus rode on the back of a morally facile illusion: that a sudden outpouring of blood would be met by universal condemnation and agreement on action. The safely receding, incommensurable images of the Holocaust, Rwanda and Srebrenica allowed diplomats from many quarters to proffer their support for R2P on this morally comfortable basis.¹⁰

A maior área de divergência e fonte de receios continuou sendo o terceiro pilar do relatório do secretário-geral, em particular a questão delicada do uso de meios coercitivos. Pode haver um consenso teórico em torno de alguns princípios gerais que são certamente importantes, porém não suficientes para orientar as decisões práticas em relação a casos concretos. Por exemplo, reservar o uso da força apenas para os casos mais graves, após esgotados outros meios pacíficos ou coercitivos (como sanções contra líderes ou embargos de armas), parece pouco controverso. Na prática, porém, pode haver divergências sérias e avaliações conflitantes sobre

se houve ou não esgotamento de esforços políticos e diplomáticos, se a intervenção armada será eficaz ou se, ao contrário, causará mais danos do que pretende evitar, se a força deve ser usada ou não para favorecer militarmente um dos lados do conflito (sobretudo quando se sabe que as atrocidades nem sempre podem ser atribuídas a apenas uma das partes), entre outros aspectos.

Na formulação da R2P há um inegável avanço no sentido de buscar padronizar determinados critérios para as ações visando a prevenir, remediar ou debelar crises graves. A doutrina tem também o mérito de apontar a prevenção de conflitos e de crises como o melhor caminho para evitar os dilemas e os custos de ações quando os crimes já alcançaram dimensões trágicas. Na realidade da vida e das Relações Internacionais contemporâneas, porém, continuarão existindo situações dramáticas antes que se possa universalizar o esforço de prevenção e torná-lo a regra e não a exceção. Infelizmente, situações de ataques indiscriminados contra populações civis são hoje um traço característico de conflitos internos. Nesses casos, a Responsabilidade de Proteger não pode reduzir-se a um mero jogo de palavras ou a um carimbo de legitimidade para ações tradicionais de uso unilateral ou negligente da força, mas uma oportunidade para que também esse instrumento, quando devidamente autorizado pelo CSNU, pautar-se por critérios mais objetivos e menos arbitrários. O futuro da R2P depende de se aproveitar essa oportunidade. O caso recente da Líbia demonstra que há dificuldades imensas para se lograr esse objetivo.

A intervenção na Líbia

O caso líbio demonstraria que a R2P, sobretudo no que diz respeito à implementação de seu pilar 3, ainda não pode ser considerada uma doutrina livre de controvérsias.

A Responsabilidade de Proteger foi mencionada explicitamente nas resoluções 1970, de 26/02/11, e 1973, de 17/03/11, ambas adotadas pelo Conselho de Segurança. A primeira resolução obteve o voto favorável de todos os membros do Conselho e declarou que os ataques generalizados e sistemáticos contra a população civil na Líbia poderiam significar crimes contra a humanidade. A resolução condenava essas práticas, mas não autorizava o uso da força para fazer cessar os abusos. A busca de um cessar-fogo e de uma transição pelos próprios líbios, com auxílio da comunidade internacional, era o objetivo primordial. Com a deterioração da situação, adotou-se a resolução 1973, vazada em linguagem não apenas mais dura, mas, sobretudo, mais ambígua, autorizando “todas as medidas necessárias”, sem especificá-las claramente, para “proteger civis e áreas habitadas por civis de ameaças e ataques”. A ambiguidade explica, em grande medida, o resultado da votação no Conselho, com 10 votos favoráveis, nenhum contra e 5 abstenções (Brasil, Alemanha, Índia, China e Rússia).

As dúvidas quanto à ambiguidade da linguagem não são de importância menor quando se emprega o termo “todos os meios necessários” em uma resolução do CSNU ao abrigo do Capítulo VII, já que essa expressão é interpretada como uma senha para o uso da força, se necessário. O problema central da resolução 1973, portanto, é que dava uma espécie de cheque em branco para sua utilização por quem se considerava apto a fazê-la cumprir no terreno, sem qualquer previsão de controle político ou monitoramento sobre operações militares nem tampouco uma definição de estratégia multilateral precisa quanto ao momento correto, o alcance, a duração e os objetivos específicos do eventual uso da força. Na prática, o que se viu a seguir apenas corroborou o receio de que a resolução fosse interpretada não apenas como uma

licença para proteger civis, mas também para tomar partido em embates internos e forçar a mudança de governo e regime político.

É verdade que, quando foi adotada a resolução 1973, o exército de Gadhafi estava a dois dias da cidade de Benghazi, o que poderia prenunciar um massacre de grandes proporções. Para alguns, o uso da força pela OTAN impediu uma atrocidade iminente, ainda que tenha extrapolado em muito esse objetivo. De fato, a OTAN não hesitou em utilizar a resolução 1973 como manto legitimador de uma ação que foi muito além de objetivos humanitários. Basta dizer que as escolhas de alvos e a forma parcial de implementação do embargo de armas facilitaram a mudança de regime e geraram indagações sobre danos a civis que deveriam ser objeto de proteção. O posterior assassinato de Muammar Gadhafi apenas ampliou as dúvidas sobre as intenções reais da ação na Líbia, feita em nome da R2P, mas claramente extrapolando a formulação original da doutrina. Afinal, a R2P busca evitar a continuidade de violações maciças dos direitos humanos, tem por objetivo pôr fim a abusos contra a população civil, promovendo soluções pacíficas e negociadas e prevenindo atos de vingança e a espiral de violência que leva a atrocidades contra inocentes. Além disso, requer também esforço de reconstrução e reconciliação para que o período pós-crise não se perca em novo ciclo de instabilidade, em detrimento do desenvolvimento e do bem-estar da população. Não é um objetivo fácil de ser alcançado em países divididos por conflitos profundos e violentos, mas é o ideal que deve orientar as ações da comunidade internacional, garantindo-lhes maior legitimidade.

Pode ser que, no longo prazo, os líbios encontrem um caminho de paz e prosperidade; esse certamente é o desejo de todos. Não obstante, permanecerão abertas as questões sobre o efeito e as motivações reais

de intervenções militares sem o devido controle e monitoramento do CSNU. A interpretação que foi dada pela OTAN ao mandato da resolução 1973 certamente já teve uma consequência negativa, ao ensejar novas dúvidas sobre a capacidade das Nações Unidas de implementar o pilar 3 da Responsabilidade de Proteger sem cair nas armadilhas da politização, da seletividade e da busca de objetivos estratégicos dos mais fortes. De concreto, é visível a maior relutância, desde o caso líbio, de se fazer referências à R2P em resoluções do CSNU. Relutância que tende a alcançar também o tratamento de novos casos de ataques generalizados à população civil em conflitos internos, tendo em vista o risco de repetir a experiência da Líbia, com justificada incerteza quanto às chances de que o balanço final seja positivo para a população a ser protegida.

As dificuldades com relação ao caso da Líbia apenas refletem uma percepção de grande parcela da comunidade internacional em relação à ineficácia de meios militares para obter estabilidade e o fim da violência em cenários de conflagração interna, em particular quando existe uma variedade de fatores que complicam a distinção entre agressores e vítimas. As intervenções no Iraque e no Afeganistão demonstraram que o custo de intervir tende a ser astronômico não apenas para os que realizam a intervenção, mas, sobretudo, de um modo geral, para as próprias sociedades desses países. Em vez de ser uma solução para todos os males, intervenções estrangeiras não raro tendem a alimentar a radicalização interna, fomentando a polarização e o extremismo, com resultados nem sempre favoráveis à causa do desenvolvimento e da paz. As intervenções podem desencadear reações imprevisíveis, independentemente da motivação real por trás da decisão de recorrer à força.

Há, portanto, duas ordens de preocupação, dependendo da perspectiva e dos interesses dos atores envolvidos, quando

se analisa a necessidade do uso da força em casos extremos para a proteção de civis. A primeira, mais evidente, reside no receio de que a R2P, apesar de todo o esforço de construir uma doutrina mais ampla e equilibrada, acabe sendo utilizada, ainda que indevidamente, para legitimar ações militares com intenções não necessariamente vinculadas ao objetivo declarado, minando sua legitimidade e eficácia. Trata-se de uma preocupação, sobretudo, dos países que não têm o perfil, o interesse ou a capacidade de lançar mão desse expediente para avançar uma agenda de interesses nacionais numa roupagem multilateral. É também a preocupação predominante dos que desejam uma ordem internacional baseada no multilateralismo e no direito e estão dispostos a criar padrões de conduta que sejam negociados e aceitos pela grande maioria dos Estados-membros da ONU.

A segunda preocupação, mais sutil, é a de que a Responsabilidade de Proteger, com sua vocação inicial para o equilíbrio e foco abrangente, gere uma dinâmica que imponha regras e constrangimentos para o uso da força em situações de conflitos internos, enfraquecendo de alguma forma a discricionariedade dos mais poderosos na matéria. Nesse segundo caso, compreende-se eventual interesse em reduzir a R2P, para todos os efeitos, a um recurso retórico legitimador de decisões unilaterais ou tomadas por coalizões com interesses afins. A simplificação da doutrina e sua redução a uma autorização genérica para intervir em casos extremos pode ser de interesse dos que querem continuar com as mãos livres para acionar o gatilho da intervenção armada no momento e da forma que considerarem mais apropriados. Dessa perspectiva, o recurso a uma terminologia reducionista da R2P continuaria sendo instrumental para manter a liberdade mais ampla possível para intervir, com evidente interesse em minimizar uma discussão profunda sobre

as condições, a forma, o alcance e os requisitos de uma eventual intervenção, naqueles casos considerados realmente graves.

O caso líbio deu razão de sobra para a primeira ordem de preocupação. As dificuldades atuais de um consenso no CSNU em como lidar com a violência na Síria são, em grande parte, consequência da experiência na Líbia. Claro que há também interesses geopolíticos e econômicos em jogo (e nem todos que se dizem preocupados em manter o consenso e reforçar o multilateralismo o fazem apenas por altruísmo), mas o precedente da Líbia ampliou as resistências a eventuais justificativas baseadas na R2P para tomar medidas mais drásticas. A questão compreensivelmente mais delicada é a da falta de acordo no Conselho sobre a questão de quando é chegado o momento para uma intervenção militar. Pode haver um consenso teórico em relação à necessidade de fortalecer a prevenção, criar capacidades locais de evitar conflitos, e esgotar todos os meios pacíficos para solucionar as crises. Não obstante, o pomo de discórdia é justamente a avaliação de quando, em cada caso concreto, realmente foram esgotados todos os meios pacíficos. O tema é ainda mais complexo porque a intervenção cogitada seria efetuada em nome da ONU por países ou coalizões que não submetem suas decisões operacionais e opções táticas e estratégicas a qualquer interferência do CSNU. Nesse particular, os mandatos para uso da força tendem a ser implementados sem um monitoramento ou prestação de contas (no sentido de "*accountability*").

Nesse contexto politicamente carregado, de interesses divergentes e perspectivas nem sempre compatíveis, é legítimo indagar se seria possível evitar o progressivo desgaste da doutrina da R2P. O esforço deve ser feito. Apesar dos obstáculos no caminho, o imperativo de salvar vidas humanas e livrar a humanidade de genocídios, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e crimes de

guerra impõe-se como um pré-requisito para uma ordem internacional mais racional e justa, uma exigência para um mundo mais pacífico e estável. Para que isso seja possível, porém, será necessário fugir quer das armadilhas da simplificação, que poderão deslegitimar a doutrina, quer do excesso de ambição em relação ao sistema de segurança coletiva, que tende a gerar frustrações diante dos limites do possível em política internacional.

A primeira armadilha já foi descrita acima e consiste em reduzir a Responsabilidade de Proteger à formulação genérica quanto à necessidade de intervir em casos graves por meio da força militar. Essa redução tende a ser funcional à arbitrariedade dos mais fortes, que utilizarão a doutrina como um verniz humanitário para ações no mínimo contestáveis. Pode-se debater “*ad infinitum*” a relação entre as motivações e os resultados. Conforme defende Michael Walzer,¹¹ intervenções ditas humanitárias podem ter resultado positivo mesmo sem uma motivação “puramente” humanitária, mas também composta de interesses de outra ordem dos Estados que utilizam a força, como no caso da derrubada de Idi Amin pela Tanzânia ou da intervenção do Vietnã contra o regime de Pol Pot no Camboja. O mesmo autor aponta, por outro lado, que motivação predominantemente humanitária tampouco serve de garantia de que a intervenção será bem-sucedida, ou seja, que o objeto da proteção será realmente protegido.

Diante desse cenário de incertezas, pode-se cair compreensivelmente no ceticismo, já que a simplificação continuará sendo expediente dos mais fortes apesar dos esforços multilaterais. A outra possibilidade consistiria em escolher um caminho oposto, que pressupõe ser exequível, no contexto de um órgão político como o CSNU, tomar decisões com motivações puras de defesa da paz e da vida humana, bastando para isso persuadir seus membros da racionalidade dos argumentos e de mecanismos

capazes de desencadear a tomada de decisões e ações “oportunas e decisivas”. Esse excesso de idealismo, que muitas vezes predomina em discursos de ONGs e, com grau menor de sinceridade, na retórica de alguns países e de relatórios do Secretariado da ONU, pode gerar frustrações que, na prática, terão o efeito semelhante à simplificação da doutrina da R2P. Para não pecar pela falta ou pela simplificação, peca-se pelo excesso de ambição.

As melhores contribuições para a implementação da doutrina da R2P devem buscar um meio-termo que preserve o sentido essencial da doutrina, mas reconheça, ao mesmo tempo, que o estabelecimento de regras e padrões de conduta para o CSNU e seus membros, sobretudo quando tocam no ponto nevrálgico da autorização do uso da força, jamais serão totalmente isentos de critérios políticos, ou seja, jamais terão motivações unicamente ou puramente humanitárias. Isso pode parecer óbvio, mas nem sempre se retiram daí as conclusões mais lógicas. Aceitar as consequências dessa impureza produz um efeito liberador sobre a criatividade, para que as soluções buscadas sejam não as ideais (que tendem a provar-se pseudo-soluções, pois baseadas em pressupostos irrealistas), mas aquelas que, por levarem em conta a realidade específica do jogo de poder e os privilégios de alguns em um órgão restrito como o CSNU, sejam capazes de estabelecer limites a uma politização que é inevitável nos processos multilaterais, especialmente na área da segurança.

A Responsabilidade ao Proteger

O Brasil procurou dar uma contribuição concreta para essa discussão com o lançamento do conceito da “Responsabilidade ao Proteger” (RWP).¹² Se não é mais possível

ficar indiferente em face de massacres e atrocidades cometidas contra a população, não deixa de ser igualmente necessário evitar que o ímpeto de fazer algo para pôr fim a tais agressões à vida e à segurança coloque a perder a empreitada pelo uso inadequado, precipitado ou negligente dos meios escolhidos para alcançar o fim pretendido. Dito de outro modo, de nada adianta querer combater a doença se o remédio escolhido for claramente equivocado, administrado por mais tempo do que o estritamente necessário ou possuir contraindicações que acabarão agravando o quadro clínico ou matando o doente em vez de salvá-lo. É claro que será sempre muito difícil saber se a ação militar agravará o quadro humanitário ou não. Não há uma receita para isso, sobretudo pelo caráter eminentemente político das decisões do Conselho e a imprevisibilidade inerente a qualquer ação militar, mas não deixa de ser útil buscar alternativas à simples “delegação” de poderes que a Carta da ONU confere de maneira geral ao CSNU para tomar decisões em nome de todos em casos envolvendo ameaças à paz e à segurança internacionais.

O tema da RWP foi incluído no discurso da presidenta Dilma Rousseff na abertura da Assembleia Geral da ONU em setembro de 2011. Em novembro do mesmo ano, a Missão brasileira junto à ONU circulou uma “nota conceitual”¹³ intitulada “Responsibility While Protecting: Elements for the Development and promotion of a Concept”, que ofereceu algumas ideias específicas para enriquecer o debate no tocante à possibilidade de uso da força no contexto da R2P. A nota partia do consenso da Cúpula de 2005 em torno da responsabilidade primária dos Estados e dos limites impostos à comunidade internacional para exercer a Responsabilidade de Proteger. Esses limites seriam de três ordens: a) material (aplicação a casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade);

b) temporal (aplicação diante do fracasso de Estados individuais em exercer essa responsabilidade e depois de esgotados os meios pacíficos; e c) formal (por meio do Conselho de Segurança, de acordo com os Capítulos VI e VII da Carta da ONU, e com base numa avaliação caso a caso).

A contribuição brasileira procurava chamar a atenção para os riscos de se estabelecer um automatismo entre violações sistemáticas e generalizadas dos direitos humanos e a necessidade do uso da força. Ainda sob o impacto do caso Líbia, o debate desse aspecto tornava-se crucial para resgatar a R2P de um ocaso prematuro. A contribuição brasileira, ao ressaltar a Responsabilidade ao Proteger, não se afasta dos pressupostos delineados na Cúpula de 2005 e refletidos no primeiro relatório do secretário-geral sobre o assunto. Seu mérito foi o de demonstrar que a visão simplificadora e reducionista que se cristalizou em alguns meios quanto à aplicação da R2P teria de ser superada para que o conceito pudesse ter futuro como instrumento eficaz para orientar as ações do Conselho e do Secretariado da ONU. Diante da Líbia, a RWP, em suma, lançou luzes sobre os perigos da simplificação e da redução daquela doutrina a uma justificativa para o uso desimpedido da força. A R2P tem salvaguardas bastante claras no relatório do SG Ban Ki-Moon, mas esses aspectos foram negligenciados na prática. O texto brasileiro procurou colocar sob os holofotes o caráter multifacetado da R2P, recordando que até mesmo sendo legal e legítima, a ação militar pode acarretar altos custos humanos e materiais, exigindo um cuidado que parece ter sido deixado de lado em casos recentes.

Em relação à Líbia, duas questões são inevitáveis: foram realmente esgotados os meios pacíficos antes da intervenção armada? O uso da força foi guiado por critérios de proporcionalidade e por objetivos limitados pelo Conselho de Segurança? A simples

formulação dessas questões afeta a legitimidade da R2P tal como foi aplicada na prática (embora, mesmo na mais perfeita das ações, é natural que sejam levantadas, daí a importância crucial da legitimidade do processo de decisão relativo à intervenção e a seus desdobramentos). Por trás do conceito da Responsabilidade *ao* Proteger, está a intenção de fazer a Responsabilidade *de* Proteger funcionar em um ambiente de legalidade, legitimidade e eficácia, evitando que a doutrina seja colocada a perder por decisões temerárias ou implementação negligente. Depois do caso líbio, ficou evidente que o consenso original em torno da R2P não é suficiente para garantir uma aplicação legítima do conceito. Os elementos principais da Responsabilidade *ao* Proteger foram articulados contra esse pano de fundo e podem ser resumidos da seguinte forma:

- A prevenção é a melhor política: a ênfase da diplomacia preventiva reduz o risco de conflitos armados e seus custos humanos;
- Rigor nos esforços para esgotar todos os meios pacíficos na proteção de civis sob ameaça de violência;
- Uso da força para casos excepcionais e de acordo com as regras da ONU;
- Autorização para uso da força deve ser limitada em seus elementos legais e operacionais, assim como em relação a prazos;
- O escopo da ação militar deve obedecer ao espírito e à letra do mandato conferido pelos órgãos da ONU;
- O uso da força deve produzir o menor grau possível de violência e instabilidade e em nenhum caso deve acarretar mais dano do que estaria autorizado a prevenir;
- Na hipótese de ser considerado o uso da força, a ação deve ser cuidadosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança;
- Necessidade de reforçar os procedimentos do Conselho de Segurança para monitorar e avaliar a maneira na qual as resoluções são interpretadas e implementadas, de modo a assegurar a Responsabilidade *ao* Proteger;
- O Conselho de Segurança deve assegurar a prestação de contas ("accountability") daqueles a quem é outorgada autoridade para recorrer à força.

A RWP, como se depreende da enumeração de seus principais elementos constitutivos, não constitui propriamente novidade em todos seus aspectos. Afinal, vários desses princípios já estão presentes ou são decorrência de obrigações e compromissos da Carta da ONU, de tratados internacionais e de resoluções da própria Organização, além de estarem refletidos no plano conceitual em relatórios do secretário-geral da ONU e de ONGs. Mas a formulação brasileira abre o debate político e coloca, de maneira clara e objetiva, a ênfase da prevenção e, para os casos mais extremos e excepcionais, ressalta o imperativo da moderação, da limitação e da proporcionalidade no uso da força, não apenas com a autorização do órgão competente, em particular o CSNU, mas também com a definição clara do escopo da ação. Some-se a isso o elemento, esse sim talvez a maior novidade, do monitoramento da implementação das decisões ou resoluções, ou seja, retira-se a possibilidade de um cheque em branco a ser utilizado pelo beneficiário a seu bel-prazer, segundo suas próprias regras e avaliações, sem necessidade de prestação de contas ou de qualquer satisfação ao órgão que emitiu o mandato.

A contribuição brasileira foi considerada relevante pelo próprio secretário-geral, por ONGs e por especialistas no assunto, que passaram a ver a "Responsabilidade *ao* Proteger" como um complemento necessário e um antídoto contra a simplificação da R2P. O elemento mais criativo da formulação brasileira é a preocupação com o reforço dos procedimentos no CSNU para monitorar e avaliar a implementação dos mandatos

conferidos sob o guarda-chuva da R2P. Esse aspecto encerra o potencial de gerar novo mecanismo dentro do próprio CSNU que poderia servir de caixa de ressonância e espaço de debate quanto à implementação das resoluções, ou seja, uma espécie de “controle de qualidade” da aplicação das decisões do Conselho, com a capacidade de alertar nos casos de extrapolação das ações tomadas em nome do mandato conferido. Como já assinalamos acima, os países e coalizões que usam a força não costumam dar satisfações sobre decisões operacionais e sobre sua estratégia, mas o estabelecimento de um padrão de conduta e de um monitoramento *pari passu* pelo Conselho talvez pudesse limitar em alguma medida a arbitrariedade, evitando a deslegitimação das ações tomadas em nome da comunidade internacional.

Há também algumas críticas a determinados aspectos da RWP. Alguns temem que a formulação brasileira possa ser utilizada para barrar o uso prático da R2P, ao criar condicionalidade e etapas que devem ser cumpridas antes que o uso da força seja autorizado. Ouviram-se reparos ao “sequenciamento” entre ações preventivas, diplomacia e esgotamento de meios pacíficos antes do uso da força, uma vez que isso poderia engessar decisões urgentes, que podem requerer uso da força ou sua ameaça para evitar que a situação que já é ruim se degrade em violência generalizada. A posição brasileira certamente não é a de defender a formulação original da RWP como uma solução mágica, mas como uma contribuição necessária ao aprofundamento do debate, na busca de uma síntese que ajude a colocar a R2P em um contexto em que sua complexidade e seu caráter multifacetado sejam reconhecidos como parte inescapável do debate, de modo a evitar inclusive que sua simplificação ou seu uso negligente mine sua capacidade de orientar decisões dotadas de legitimidade e eficácia.

É preciso reconhecer, contudo, que a atual estrutura do CSNU, com a existência de cinco membros permanentes com poder de veto, será um obstáculo com o qual teremos de lidar na busca de um sistema de segurança coletiva mais racional e eficaz. Esse fator tem impacto óbvio sobre propostas de aperfeiçoamento das práticas e dos procedimentos do Conselho, em particular quando se busca ampliar a transparência e a previsibilidade de suas decisões. A proposta brasileira certamente enfrentará o desafio de gerar decisões concretas que possam limitar a arbitrariedade dos privilegiados, seja para seguir o curso de ação que lhes pareça mais adequado quando autorizado o uso da força, quer para impedir, por meio do veto, qualquer ação quando seus interesses geopolíticos estiverem em jogo. Essa limitação estrutural deriva da própria Carta da ONU, que não estabelece limite para o direito de veto e confere às decisões do CSNU, que são essencialmente políticas, um caráter juridicamente vinculante.

Considerações finais

A R2P é mais um sinal de progresso na longa história de aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa dos direitos humanos. Nasce no mesmo espírito do TPI, sem, porém, a sua força jurídica. Se, pelos padrões da ONU, a rapidez com que foi adotada pode surpreender, ao mesmo tempo não surpreende se aceitamos que o processo de aperfeiçoamento vem de longa data e se consolida, envolvendo muitos atores (ONGs, alguns Estados, o próprio Secretariado, etc.). As dificuldades práticas de sua implementação, em particular quanto ao uso da força e de meios coercitivos, porém, podem trazer à tona velhos temores relativos à seletividade e à politização excessiva. A contribuição brasileira, ao lançar a ideia

da Responsabilidade ao Proteger, busca estimular um debate necessário sobre a criação de regras mais claras para o uso da força em nome da proteção da pessoa humana, em um contexto em que o uso da força não é o único nem necessariamente o principal remédio para as situações que degeneram em atrocidades.

Como as dúvidas e receios no tocante à R2P derivam do uso da força em casos como o da Líbia ou à situação de falta de consenso de como tratar o tema da Síria, parece que a comunidade internacional está diante do mesmo dilema, *mutatis mutandis*, do identificado pelo ex-secretário-geral Kofi Annan ao mencionar Kosovo e as tragédias de Ruanda e Srebrenica: teríamos a ação unilateral com consequências imprevisíveis, de um lado, ou a inação e paralisia diante de violações inaceitáveis de direitos humanos em larga escala, de outro. Duas opções igualmente inaceitáveis que a doutrina da R2P buscava superar, mas que, em função de divergências políticas e contradições entre os cinco membros permanentes do CSNU, não foi capaz de evitar na prática. A Responsabilidade ao Proteger lança luzes sobre aspectos negligenciados da doutrina da Responsabilidade de Proteger com o objetivo de auxiliar na construção coletiva de uma alternativa viável para superação do referido dilema e para facilitar a busca de um terreno para o consenso político, sem o qual a R2P perde sentido.

Como buscamos insistir ao longo deste ensaio, não há soluções mágicas e fáceis. A estrutura da composição e os procedimentos de tomada de decisões do CSNU continuarão limitando o uso da criatividade diplomática quando ela for vista como uma ameaça à capacidade das principais potências de ditar as decisões e o alcance de sua implementação. Embora a realidade da política de poder seja incontornável, há um espaço para aperfeiçoar as regras e os padrões de conduta, mesmo em um órgão

inerentemente politizado como o CSNU. A proposta brasileira aposta nessa brecha, que se mantém aberta porque os argumentos da racionalidade, do direito e da ética, por mais deslocados que possam parecer à primeira vista em um órgão como o CSNU, são referências obrigatórias em nossa época. Todos os países, sejam democracias ou ditaduras, fazem um esforço por parecer ao lado dos direitos humanos, buscam legitimar suas ações, mesmo quando buscam avançar interesses particulares, na universalidade da proteção da vida humana. Dir-se-ia que, nesse caso, a hipocrisia de alguns não deixa de ser uma espécie de homenagem que se presta à virtude identificada com os direitos humanos.

A tentativa brasileira é a de trabalhar nesse espaço contraditório em que há uma tensão permanente entre valores universais e interesses setoriais e particulares, entre a afirmação do direito e as manobras do poder, entre a legitimidade do multilateralismo e as maquinacões do unilateralismo. Não obstante, há sempre custos, tanto internos quanto internacionais, aos que simplesmente adotam posição obstrucionista em busca da manutenção do *status quo*, qualquer que seja a motivação real, e que poderia ser tomada como uma oposição aberta ou disfarçada aos valores de direitos humanos. É nesse espaço que as ideias brasileiras podem germinar, com as doses certas de inovação e pragmatismo. A inovação necessária para propor mecanismos que significarão uma limitação real à arbitrariedade desenfreada dos mais poderosos, mas formulada de uma maneira pragmática, cujos contornos tornem o obstrucionismo uma opção de custo demasiado elevado diante da racionalidade dos argumentos e da justiça dos objetivos almejados. Estaremos navegando em um mar revolto, buscando conciliar valores e interesses sob muitos aspectos contraditórios, empregando simultaneamente Clausewitz e Kant, com a

certeza de que a única forma de tornar as decisões políticas mais eficazes e legítimas é fortalecendo o vínculo entre elas e as regras e procedimentos multilateralmente acordados.

Seria imprudente prever o desfecho desse esforço, mas a vocação brasileira, identificada com o multilateralismo e com o Direito Internacional, assim como com a

defesa dos direitos humanos, impõe ao país um papel ativo nesse debate. A Responsabilidade ao Proteger é evidência da disposição do Brasil de assumir esse papel que lhe cabe, dando contribuição concreta para a uma ordem mundial mais racional, justa e estável.

Fevereiro de 2013

Notas

1. A abreviatura mais usada para a doutrina é R2P, que vem da expressão em inglês "responsibility to protect".
2. Ver documento A/54/549.
3. Ver relatório "In larger freedom: towards development, security and human rights for all" (documento A/59/2005).
4. Para uma análise detalhada das referências aos direitos humanos em resoluções e decisões do Conselho de Segurança, ver: GHISLENI, Alexandre Peña. *Direitos humanos e segurança internacional*. Brasília: FUNAG, 2011. *Passim*.
5. Sobre os antecedentes e os pressupostos da Responsabilidade de Proteger, ver: EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Once and For All*. Washington: Brookings Institution Press, 2008; e BIERRENBACH, Ana Maria. *O Conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário*. Brasília: FUNAG, 2011.
6. Resolução 60/1.
7. BELLAMY, Alex J. "The Responsibility to Protect – Five Years On". *Ethics & International Affairs*, 24 (2): 143-169, 2010. p. 149.
8. BELLAMY, Alex J. *Ibidem*. p. 152.
9. Documento A/63/677.
10. SERRANO, Mónica. "The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus". *Global Responsibility to Protect*. (3): 425-437, 2011. p. 436.
11. WALZER, Michael. *Just and Unjust Wars*. Nova York: Basic Books. 2000. *Passim*.
12. A abreviatura normalmente utilizada é "RWP", do inglês "Responsibility While Protecting".
13. A Nota foi publicada como documento da Assembleia Geral (A/66/551) e do Conselho de Segurança (S/2011/701).