



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

DIOGO PABLOS FLORIAN

**A RECONSTRUÇÃO DE ESTADOS E A
RESPONSIBILITY TO PROTECT:
UMA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS SOBRE A
RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

Londrina
2017

DIOGO PABLOS FLORIAN

**A RECONSTRUÇÃO DE ESTADOS E A
RESPONSIBILITY TO PROTECT:
UMA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS SOBRE A
RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Cléber da Silva
Lopes.

Londrina
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de
Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Florian, Diogo Pablos.

A Reconstrução de Estados e a Responsibility to Protect: Uma análise dos relatórios sobre a responsabilidade de proteger / Diogo Pablos Florian. - Londrina, 2017.
130 f.

Orientador: Cléber da Silva Lopes.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Intervenção Humanitária - Tese. 2. Responsibility to Protect - Tese. 3. Responsibility to Rebuild - Tese. I. Lopes, Cléber da Silva. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

DIOGO PABLOS FLORIAN

**A RECONSTRUÇÃO DE ESTADOS E A *RESPONSIBILITY TO
PROTECT*:**
UMA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS SOBRE A
RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof^o. Dr^o. Cléber da Silva
Lopes
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Raquel Kritsch
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi
Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo – PUC-SP

Londrina, 23 de fevereiro de 2017.

Para minha mãe,
que mesmo no mais absoluto silêncio da vida,
sua voz ecoa como fonte de esperança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente ao professor e orientador Cléber Lopes pelo acolhimento e pela paciência nesses dois anos de programa de mestrado e no grupo de pesquisa. Agradeço-o também pela compreensão humana que, ao longo do mestrado, demonstrou. Sou grato e honrado de poder tê-lo ao meu lado nessa jornada.

Agradeço imensamente às professoras compositoras da banca de qualificação e de defesa Raquel Kristch e Claudia Marconi pelas orientações e contribuições em relação à pesquisa.

Mais uma vez agradeço à Raquel Kristch, que desde o primeiro ano de minha formação foi um exemplo de inspiração profissional, intelectual e de vida; à Maria José de Rezende que me ensinou a alegria de ensinar; à Barbara Cristina Johas Mota que é um exemplo de força e dedicação; ao Celso Vianna Bezerra de Menezes que carrega a alegria de sorrir por onde passa; e ao Jose Júlio Nunes pelas conversas informais, porém dotadas de conhecimento.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina pelo conhecimento e contribuições em sala de aula. Agradeço à secretaria de Pós-Graduação que sempre foi receptiva, alegre e eficiente no atendimento. Agradeço também aos colegas de curso.

Agradeço a CAPES pelo fomento indispensável a essa pesquisa.

Agradeço a minha família pelo apoio e principalmente a minha tia Célia e avó Ana que me incentivaram a nunca esquecer que a educação é o caminho para uma sociedade melhor.

Agradeço especialmente à Vitória Prochet, que desde o início esteve

ao meu lado. Agradeço imensamente pela compreensão, paciência, carinho e, principalmente, pela alma maravilhosa que possui. Um exemplo de vida.

Agradeço aos amigos e amigas Diego, Marina, Lincoln, Bruno, Clayton, Rafael, Márcio, Daniel, André, Douglas, Raniery, Laís, Olímpio, Nicolas, José Neves, Ana Cláudia e todos e todas que de alguma forma contribuíram para que eu chegasse até aqui. Agradeço também ao Ricardo, Cláudia, Aquilas, Rafaelly, Vanessa, Douglas, Felícia, Jacob, Benjamin, Stela e Tata pelos momentos de distração que manteve minha cabeça no lugar.

Agradeço, por fim, a todos e todas que de alguma forma fizeram parte desse processo.

“Muitos, pessoas ou povos, podem chegar a pensar, conscientemente ou não, que ‘cada estrangeiro é um inimigo’. Em geral, essa convicção jaz no fundo das almas como uma infecção latente; manifesta-se apenas em ações esporádicas e não coordenadas; não fica na origem de um sistema de pensamento. Quando isso acontece, porém, quando o dogma não anunciado se torna premissa maior de um silogismo, então, como último elo da corrente, está o Campo de extermínio. Este é o produto de uma concepção de mundo levada às últimas consequências com uma lógica rigorosa. Enquanto a concepção subsistir, suas consequências nos ameaçam. A história dos campos de extermínios deveria ser compreendida por todos como um sinistro sinal de perigo”.

Primo Levi – É isto um homem?

FLORIAN, Diogo Pablos. **A Reconstrução de Estados e a *Responsibility to Protect***: uma análise dos relatórios sobre a Responsabilidade de Proteger. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar qual o espaço/lugar do debate da dimensão da *responsibility to rebuild* no interior dos relatórios da chamada *Responsibility to Protect* de 2001. Tal documento apresenta uma nova abordagem normativa sobre a questão dos processos de intervenção humanitária. Em detrimento das intervenções catastróficas ocorridas na década de 1990, a *Responsibility to Protect* surge como uma alternativa às dificuldades encontradas pela comunidade internacional em responder de forma efetiva a situações de conflito armado. Através das responsabilidades - a saber: prevenção, reação e reconstrução -, o relatório busca delinear princípios, capacidades e limites para a prática intervencionista. Levando isso em consideração, o objetivo desta pesquisa é analisar uma de suas dimensões, a *responsibility to rebuild*. Sendo assim, este trabalho procurará contribuir para a literatura, por meio de uma investigação documental, buscando compreender qual é o espaço dado ao tema da reconstrução de Estados no conjunto dos relatórios sobre a *Responsibility to Protect*. O ponto de partida desta pesquisa é a indicação feita por alguns trabalhos (Evans, 2008; Weiss, 2013; Bozzeti & Borges, 2014; Bellamy, 2015) no qual afirmam que o texto final da *Responsibility to Protect*, institucionalizada em 2005, diverge do texto original, produzido em 2001. Nesse sentido, será analisado os documentos que fazem parte do processo de institucionalização da norma: o relatório denominado *The Responsibility to Protect* (2001), o relatório *High-level Panel on Threats, Challenges e Change: a more security world: our shared responsibility* (2004), o relatório *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all* (2005), o *World Summit Outcome Document* (2005) e *Implementing the Responsibility to Protect* (2009). Por meio de uma análise documental, esta pesquisa buscará compreender em que medida a reconstrução de Estados é abordada pelos documentos citados e qual o seu grau de importância. Esperamos, com isso, evidenciar a relevância que a reconstrução de Estados ocupa no que diz respeito às práticas de intervenção, principalmente no que diz respeito à *Responsibility to Protect*.

Palavras-chave: Intervenção Humanitária. *Responsibility to Protect*. *Responsibility to Rebuild*.

FLORIAN, Diogo Pablos. **States reconstruction and the Responsibility to Protect**: an analysis of the reports about the Responsibility to Protect. 2017. 130 p. Thesis (Master's degree in Social Science) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

ABSTRACT

This study aims to analyze regarding space / place of the debate on the size of the *responsibility to rebuild* within the reports of the so-called *Responsibility to Protect* 2001. This document presents a new regulatory approach on the issue of humanitarian intervention processes. At the expense of catastrophic interventions occurred in the 1990s, the *responsibility to protect* comes as an alternative to the difficulties encountered by the international community to respond effectively to situations of armed conflict. Through responsibilities, namely: prevention, response and reconstruction, the report seeks to outline principles, capabilities and limits for interventional practice. Taking this into consideration, the objective of this research is to analyze one of its dimensions, the *responsibility to rebuild*. Thus, this work will seek to contribute to the literature by means of desk research, trying to understand what is the space given to the issue of reconstruction of States in all the reports on the *Responsibility to Protect*. The starting point of this research is the statement made by some studies (Evans, 2008; Weiss, 2013; Bozzeti & Borges, 2014; Bellamy, 2015) in which it is stated that the final text of the *Responsibility to Protect*, institutionalized in 2005, differs from original text, produced in 2001. In this sense, analysis will be carried out on the documents that are part of the standard process of institutionalization: the report entitled *The Responsibility to Protect* (2001), the *Highlevel Panel on Threats report, Challenges and Change: a more secure world: our shared responsibility* (2004), the report *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all* (2005), the *World Summit Outcome Document* (2005) and *Implementing the responsibility to protect* (2009). Through a document analysis, this research will seek to understand to what extent the reconstruction of States is addressed by the cited documents and what is their level of importance. We expect it to highlight the importance that the reconstruction of States occupies regarding intervention practices, especially with regard to the *Responsibility to Protect*.

Keywords: Humanitarian Intervention. *Responsibility to Protect*. *Responsibility to Rebuild*.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definições sobre o conceito de Intervenção Humanitária	21
Quadro 2 – Documentos selecionados para análise.....	92
Quadro 3 – Áreas de atuação da Peacebuilding e sua subcategorias.....	99
Quadro 4 – Número de menções da <i>Responsibility to Protect</i> e a <i>Peacebuilding</i> nos relatórios de 2001-2009	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
CIISE	Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
SGNU	Secretário Geral das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NATO	<i>The North Atlantic Treaty Organization</i>
IPA	<i>International Peace Academy</i>
MSF	Médicos Sem Fronteiras
FMI	Fundo Monetário Internacional
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
RPF	<i>Rwanda Patrioct Front</i>
AU	<i>African Union</i>
ICG	<i>International Crises Group</i>
AI	<i>Amnesty International</i>
HRW	<i>Humans Right Watch</i>
ICC	<i>Statue of International Criminal Court</i>
FIDH	<i>Fédération Internationale des ligues des detroit de l'homme</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA À <i>RESPONSIBILITY TO PROTECT</i>: CAMINHOS DE UMA NOVA NORMA INTERNACIONAL	20
1.1 Aspectos teóricos sobre a noção de intervenção humanitária	20
1.2 Intervenção Humanitária no contexto de 1945: considerações normativas	28
1.3 Intervenções na década de 1990: Ruanda e Kosovo como exemplos de um <i>turning point</i> normativo	41
2. A <i>RESPONSIBILITY TO PROTECT</i>: ELEMENTOS E PRINCÍPIOS DE UMA NORMA	52
2.1 <i>A Responsibility to Protect</i> : um novo paradigma normativo?	52
2.2 Soberania como responsabilidade	63
2.3 As três responsabilidades: prevenção, reação e reconstrução	72
2.3.1 A dimensão da prevenção	72
2.3.2 A dimensão da reação	76
2.3.3 A dimensão da reconstrução	78
2.4 O processo de institucionalização da <i>Responsibility to Protect</i> : uma norma em disputa	83
3. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS SOBRE A <i>RESPONSIBILITY TO PROTECT</i> (2001-2009): O LUGAR DA RECONSTRUÇÃO NOS DOCUMENTOS	92
3.1 <i>Peacebuilding</i> : a questão da reconstrução dos estados	95
3.2 A dimensão da reconstrução no relatório <i>ICISS, High-Level Panel, In Large Freedom, World Summit Outcome e Implementing the Responsibility to Protect (2001 – 2009)</i>	100
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS	125

INTRODUÇÃO

Em 2001, o governo canadense criou a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Essa comissão elaborou um documento que trouxe à tona uma nova ideia para as chamadas intervenções humanitárias: a *Responsibility to Protect (R2P)*. Essa ideia surgiu em virtude das catastróficas intervenções ocorridas na década de 1990 (Somália, Ruanda e Kosovo). A chamada *Responsibility to Protect* foi subdividida nesse documento em três responsabilidades: a *responsibility to prevent*, a *responsibility to react* e a *responsibility to rebuild*. A primeira sustenta que a responsabilidade primária de prevenir conflitos e de proteger os direitos humanos é de cada Estado. Caso o Estado se apresente incapaz ou ele próprio seja o perpetrador da violência, essa responsabilidade é transferida para a comunidade internacional, que passa, assim, a ter a responsabilidade de reagir. Por fim, a comunidade internacional e aqueles responsáveis pela intervenção também teriam a responsabilidade de reconstruir em um contexto pós conflito.

Embora a *Responsibility to Protect* seja relativamente recente, já há um conjunto significativo de produções científicas sobre o tema, tanto nacionais (BIERRENBACH, 2011; LOBO, 2013; BOZZETTI & BORGES, 2014) quanto internacionais (EVANS, 2008; FOLEY, 2013, ADAMS, 2013; BROSIG, 2013; ARREDONDO, 2008; BELLAMY, 2015; WEISS, 2013). Alguns trabalhos procuram debater os aspectos normativos do novo conceito, seu impacto ou sua contribuição enquanto fenômeno de regulação entre os Estados integrantes da comunidade internacional (EVANS, 2008; FOLEY, 2013; STUNKEL, 2013; BROSIG, 2013). Outros procuram apontar a contribuição brasileira ao promover um conceito complementar ao de Responsabilidade de Proteger, a chamada Responsabilidade ao Proteger (do inglês, *Responsibility while Protect*) (ALMEIDA, 2013; QUINTON-BROWN, 2013). Outros trabalhos, menos audaciosos, mas significativos do ponto de vista descritivo, procuram apresentar a evolução do conceito da *Responsibility to Protect* desde a noção de intervenção, passando pela noção de direito de ingerência, até culminar no conceito atual (ARREDONDO, 2009; BOZZETTI, BORGES, 2014; FONSECA JR., BELLI, 2010; LOBO, 2013). Há ainda algumas produções que voltaram as suas atenções para a questão do uso da força (militar) em contextos nos quais se identifica um potencial risco à vida humana (RAYMOND, 2013; BRAGA, 2013; GODOY JUNIOR, 2013; MARTINSEN, 2013) e para problemas

relativos à noção de soberania (ALEXANDRE, 2014), conceito caro e fundamental para o entendimento sobre a *Responsibility to Protect*. Assim, é possível notar que existe, na bibliografia, uma preocupação em se aprofundar nos debates normativos sobre o conceito, problematizar o uso de aparato militar como forma de prevenção ou encerramento de conflitos e analisar o papel brasileiro na discussão sobre o tema.

Dentre o conjunto de produções citadas, os trabalhos de Evans (2008), Weiss (2013) e Bellamy (2015) chamam a atenção para o fato de que o texto final, aprovado em Assembleia Geral no ano de 2005, diverge do texto produzido em 2001 pelo ICISS. Mais especificamente, Weiss (2013) e Bozzetti & Borges (2014) apontam que a dimensão da *responsibility to rebuild* torna-se ausente no relatório de 2005. Porém, a análise de Bozzetti & Borges apenas indica esse problema e o estudo de Weiss (2013), apesar de explicitar a reconstrução como um aspecto fundamental da *Responsibility to Protect*, não se aprofunda em demonstrar o que ocorreu para que a dimensão da reconstrução não fosse considerada. É diante dessa lacuna que esta pesquisa se posiciona.

Levando isso em consideração, esta dissertação busca contribuir para o esclarecimento dessa questão por meio de uma pesquisa cujo objetivo geral é compreender qual o lugar/espço que o tema da reconstrução ocupa no conjunto dos relatórios sobre a *Responsibility to Protect*; em que medida o tema da reconstrução tem espaço e importância no conjunto de relatórios sobre a *Responsibility to Protect*?; seria a reconstrução o tema que apresenta menos importância dentro da *Responsibility to Protect*?; qual o grau de proximidade entre a *Responsibility to Protect* e a *responsibility to rebuild*?; a contribuição empírica desta pesquisa encontra-se no fato de que as outras aqui mencionadas apenas fazem referência à divergência entre o documento original (2001) e o documento final (2005). Dessa forma, será abordado, neste espaço, outros relatórios que foram produzidos na lacuna de tempo entre o documento de 2001 e o de 2005, além de um relatório de 2009 a fim de investigar se neles há mais informações sobre o problema de pesquisa selecionado.

A hipótese que orienta este trabalho é a de que o tema da *responsibility to rebuild* ou a reconstrução de Estados no interior do conjunto de relatórios analisados se apresenta de forma paralela ao tema da *Responsibility to Protect*. Assumindo um

espaço próprio nos relatórios, por meio da chamada *Peacebuilding Commission*, o tema da reconstrução de Estados adquiri uma importância tal qual o tema da responsabilidade de proteger possui visto que ambas são adotadas no mesmo ano, em 2005, na Assembleia Geral. Isso confirma o argumento de Weiss (2013) de que as três responsabilidades propostas no relatório de 2001 são fundamentais. Dessa forma, a partir da análise dos relatórios, pode-se constatar que a *responsibility to rebuild*, ao caminhar paralelamente a *Responsibility to Protect* e, ao mesmo tempo, ao ser abordada em um espaço próprio no documento, evidencia que o tema da reconstrução tornou-se um tema chave nos debates da responsabilidade de proteger bem como nos debates das relações internacionais.

A metodologia aqui utilizada é a análise documental com enfoque na chamada análise do discurso proposta por Gil (2002). Segundo May (2009), os documentos podem nos dizer muitas coisas sobre a maneira pela qual o evento foi construído, bem como suas justificativas. Eles representam práticas e relações sociais, aspirações e intenções, eventos particulares de épocas passadas, um reflexo da realidade. Dessa forma, o documento se torna um meio no qual o pesquisador procura conexões e padrões sobre o que está escrito e os eventos os quais ela se refere. Além de descrever, constroem a realidade social e as versões dos eventos. Sendo assim, é necessário buscar o significado desses documentos.

Ao mesmo tempo, o documento apresenta limitações práticas. Segundo Cellard (2008, p. 299), “é preciso aceita-lo tal como ele se apresenta, tão incompleto, parcial ou impreciso que seja [...] pois elas são geralmente as únicas que podem nos esclarecer, por pouco que seja, sobre uma situação determinada”.

A análise do discurso, segundo Gil (2002), é compreendida tendo em vista quatro dimensões: o discurso em si mesmo; a linguagem como construção e construtiva; discurso orientado para a ação; e organização retórica. A primeira dimensão se preocupa com o texto em si, ou seja, com aquilo que ele apresenta e não na maneira de alcançar uma realidade que estaria por trás do discurso. Segundo Gil (2002, p. 247), “ao invés de ver um discurso como um caminho para outra realidade, os analistas do discurso estão interessados no conteúdo e na organização do texto”. A segunda dimensão afirma que o discurso é construção e, por isso, há inúmeras possibilidades de interpretação, e não uma análise puramente realista ou imediata. A terceira dimensão aponta que o discurso é orientado para a

ação. Isso significa que o discurso faz parte de uma prática social que possui uma função; ele está imerso em um contexto. A quarta e última dimensão aborda os textos organizados retoricamente. Isso implica em dizer que a vida social, vista pela ótica do discurso, é conflitante, pois o discurso nada mais é do que uma dentre tantas visões de mundo.

Dessa forma, o recorte empírico se dá através da seleção dos relatórios: o relatório de 2001, denominado *The Responsibility to Protect*, no qual é apresentado uma nova norma internacional. É nesse documento que a ideia de responsabilidade dos Estados (prevenir, reagir e reconstruir) encontra-se detalhada. Os dois relatórios produzidos pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi A. Annan, *The High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004) e o relatório *In Large Freedom: towards development, security and human rights for all* (2005) nos quais a norma é enfatizada como uma necessidade. Ambos os relatórios procuram recomendar ideias e propostas a serem debatidas e aprovadas em Assembleias. Seus temas não se concentram especificamente na *Responsibility to Protect*, pois o objetivo é apresentar aos Estados a necessidade de um engajamento mais coletivo, voltado para a segurança coletiva e aos novos desafios do século XXI. A *Responsibility to Protect* é um dentre outros temas como pobreza, desenvolvimento econômico, prevenção de doenças e epidemias e armas de destruição em massa. O relatório de 2005, *World Summit Outcome*, é o documento no qual a *Responsibility to Protect* é aprovada pela comunidade internacional em Assembleia Geral como uma nova norma internacional. Por fim, considerou-se relevante o documento posterior a aprovação da norma, *The Implementing the Responsibility to Protect* (2009), pois é nesse documento que o tema é debatido exclusivamente, sendo feita uma avaliação dos seus aspectos fundamentais, quais os pontos de consenso e divergência sobre a norma e como implementá-la de maneira mais efetiva.

Os documentos analisados neste trabalho mostram que a dimensão da *responsibility to rebuild*, aliada ao debate sobre a *Responsibility to Protect*, perde proximidade. As seções em que o tema da responsabilidade é abordado não faz menção direta à dimensão da reconstrução. Entretanto, a análise permitiu identificar que esse tema, na realidade, não desaparece, mas sim se desloca para um domínio específico e para uma instituição paralela denominada *Peacebuilding Commission*, que se estabelece em 2005, no mesmo ano que a *Responsibility to Protect*. Nesse

sentido, esse deslocamento não significa que a *Peacebuilding* tenha perdido importância ou centralidade, mas sim que a ela foi dada um espaço próprio de discussão. A razão por trás da necessidade de estabelecer uma comissão específica para contextos de reconstrução é apresentada no relatório do Secretário Geral, de 2004, *In Large Freedom*, o qual afirma que, ao mesmo tempo que houve, na década de 1990, um número significativo de acordos de paz implementados, houve também falhas em manter esses acordos em vigência. O relatório cita Angola e Ruanda como casos em que acordos de paz foram violados fazendo com que o território regressasse a um estado de conflito violento. Indo mais afundo, o relatório faz uma crítica a essa questão dizendo que esse é um limite, uma lacuna que o sistema das Nações Unidas possui e que, portanto, não há um sistema que garanta uma transição efetiva de situações de conflito para situações de paz. É por isso que o Secretário Geral recomenda a criação dessa comissão, para que ela, na prática, possa suprir essa lacuna institucional e assim garantir a paz e a segurança internacional.

O trabalho se organiza em três capítulos, seguidos das considerações finais. O primeiro capítulo se concentra em apresentar um debate conceitual. Nele, procura-se expor os múltiplos conceitos relacionados à noção de intervenção humanitária. Em seguida, apresenta-se como está posto esse debate das intervenções humanitárias no interior da Carta das Nações Unidas - documento chave e guia para as ações promovidas por atores internacionais. O capítulo se encerra com a descrição de dois casos de crises humanitárias que fracassaram ao dar respostas significativas no que diz respeito à proteção dos direitos humanos: Ruanda e Kosovo. Estes casos serviram como um *turnning point* normativo para a elaboração da *Responsibility to Protect*, que procura resolver uma questão cara às intervenções humanitárias: o dilema em torno da soberania *versus* necessidade de intervir.

O segundo capítulo parte do documento ICISS e apresenta as três principais dimensões responsáveis pela proteção dos Estados e dos indivíduos: a *responsibility to prevent, to react, e to rebuild*. Em seguida, discute-se a questão da soberania, apresentando o debate sobre uma nova re-caracterização desse conceito: a chamada soberania não como direito, mas como responsabilidade. Por fim, tendo em vista a análise empírica dos relatórios, faz-se uma descrição do

processo de institucionalização da norma, expondo sua trajetória, ao mesmo tempo em que são apresentadas as dificuldades por ela enfrentada.

O terceiro capítulo apresenta a análise empírica. Tendo em vista a pergunta de pesquisa, busca-se, neste capítulo, apresentar os resultados obtidos, procurando mobilizar uma discussão sobre a *Peacebuilding*, debate este fundamental para a compreensão dos processos de reconstrução de Estados.

Por fim, as considerações finais fazem alguns apontamentos, além de se destacar alguns limites identificados nesta pesquisa.

1. DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA A *RESPONSIBILITY TO PROTECT*: CAMINHOS DE UMA NOVA NORMA INTERNACIONAL

1.1 Aspectos teóricos sobre a noção de Intervenção Humanitária

Intervenção humanitária¹ é uma questão que, no decorrer do século XX, particularmente, passou a ter grande importância e a influenciar de maneira significativa a agenda da política internacional, principalmente no contexto pós-Guerra Fria. Todavia, as preocupações em torno dessa noção são bem anteriores. Ela pode ser associada, segundo Hehir (2010), ao contexto de transformação do direito internacional e ao aparecimento de um aspecto da doutrina jurídica positiva no século XIX, especificamente a ideia de não-interferência.

No fundo, a *Responsibility to Protect* nada mais é do que uma modalidade de intervenção humanitária. Ela é, nesse sentido, a própria prática de intervenção, mas que apresenta, no interior de sua elaboração, novos elementos e sentidos. Sendo assim, é preciso compreender que utilizar o termo *Responsibility to Protect* é invocar uma prática intervencionista. Mas o que é uma intervenção humanitária? O que deve ser feito quando um Estado se mostra incapaz ou não apresenta vontade ou intenção política de impedir a eclosão e/ou aparecimento de uma crise humanitária em seu próprio território? (HEHIR, 2010). Essas questões parecem ser simples de responder, ainda mais levando em consideração a existência de uma vasta literatura sobre o tema (KRIEG, 2013; FINNEMORE, 2003; HEHIR, 2010; WELSH, 2004; WHELLER, 2000).² Porém, apesar da quantidade de pesquisas acadêmicas envolvendo tal debate, é possível afirmar que não existe um consenso sobre sua definição.³ Como observou Spieler (2007, p. 150), “embora o tema da intervenção tenha feito parte da agenda internacional no período pós-Guerra Fria e se fale muito sobre a ocorrência de tal prática, o seu conceito permanece sujeito a inúmeras divergências”.

¹ “O termo intervenção humanitária foi utilizado pela primeira vez por William Edward Hall em 1880” (HEHIR, 2010, p. 168) e também foram discutidas por Hugo Grotius (HEHIR; MURRAY, 2013). Assim como o conceito é múltiplo e divergente, uma delimitação histórica precisa sobre sua origem também é, tornando difícil a tarefa de estabelecer uma base inicial.

² Esses são apenas alguns autores que trabalham o tema da intervenção humanitária no seu sentido conceitual. Para mais, ver o quadro 1 deste trabalho.

³ Segundo Hehir (2013), a questão da controvérsia conceitual não é exclusividade do debate sobre intervenção. Outros termos tais como terrorismo e soberania, por exemplo, também suscitam uma ampla e intensa discussão conceitual.

Em um artigo sobre o tema, Spieler (2007), por exemplo, recorre a pelo menos duas definições: a de Mona Fixdal e Dan Smith, que definem intervenção humanitária como sendo “um conflito armado com objetivos humanitários que incluem diversos meios, dentre eles o uso da força” (1998, apud SPIELER, 2007, p. 162); e a de Roberts, para quem a intervenção humanitária é algo que necessariamente envolve o uso de força, isto é, é “uma intervenção militar em um Estado, sem a aprovação de suas autoridades e com propósitos de prevenir sofrimento ou a morte entre os habitantes” (2006 apud SPIELER, 2007, p. 158-159). Nota-se que a divergência entre estas duas definições se encontra na ideia do uso da força, pois, para o primeiro conceito, ela é tomada, em um certo sentido, como recurso dentre vários outros disponíveis e, no segundo, ela é entendida como pressuposto das práticas de intervenção. Outra definição é trazida por Andreas Krieg (2013), ao definir que a intervenção humanitária:

As any coercive action, up to and including the use of force, with the alleged purpose of preventing or putting to halt gross and massive violations of human rights, with or without the consent of the receiving state as well as with or without authorization of the UN Security Council (KRIEG, 2013, p. 9).

Para justificar seu argumento sobre a existência de múltiplos significados sobre o termo intervenção humanitária, o autor Aidan Hehir, em sua obra *Humanitarian Intervention: an introduction* (2010), oferece um quadro no qual apresenta um conjunto ou um mapeamento variado de definições sobre o termo:

Quadro 1. Definições sobre o conceito de Intervenção Humanitária

Definições
1. <i>“The proportionate transboundary help, provided by governments to individuals in another state who are being denied basic human rights and who themselves would be rationally willing to revolt against their oppressors” (Hehir, 2010 apud Téson, 1998, p. 1).</i>
2. <i>“The threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied” (Hehir, 2010 apud Holzgreffe, 2005, p. 18).</i>
3. <i>“Action taken against a state or its leaders, without its or their consent, for purposes which are claimed to be humanitarian or protective... including all forms of preventive measures, and coercive intervention measures –</i>

<i>sanctions and criminal prosecutions – falling short of military intervention” (Hehir, 2010 apud ICISS, 2001, p. 8).</i>
4. <i>“A short-term use of armed force by a government...for the protection from death or grave injury of nationals of the acting state... by their removal from the territory of the foreign state” (Hehir, 2010 apud Baxter, in Holzgrefe, 2005, p. 18).</i>
5. <i>“Coercitive interference in the internal affairs of a state, involving the use of the armed force, with the purposes of addressing massive human rights violations or preventing widespread human suffering” (Hehir, 2010 apud Welsh, 2006^a, p. 3).</i>
6. <i>“[When] the international community... intervene[s] in the domestic affairs of one of its members for humanitarian reason, which can provisionally be defined as primarily in the interest of the local inhabitants” (Hehir, 2010 apud Brown, 2006, p. 135).</i>
7. <i>“Activity undertaken by a state, a group within a state, a group of state or international organization which interferes coercively in the domestic affairs of another state. It is a discrete event having a beginning and an end, and it is aimed at the authority structure of the target state. It is not necessarily lawful or unlawful, but it does break a conventional pattern of international relations” (Hehir, 2010 apud Vicent, 1974, p. 13).</i>
8. <i>Coercive action by one or more states involving the use of armed force in another state without the consent of its authorities, and with the purpose of preventing widespread suffering or death among inhabitants” (Hehir, 2010 apud Roberts, 2002, p. 5).</i>
9. <i>“The threat or use of armed force by a state, a belligerent community, or an international organization, with the objective of protection human rights” (Hehir, 2010 apud Brownlie, 1974, p. 135).</i>

Fonte: Hehir, 2010, p. 17.

Nota-se que há uma variação sobre o entendimento do que se caracteriza como intervenção humanitária. Por exemplo, a definição que Hehir (2010) mobiliza através de Holzgrefe (2005), Roberts (2002) e Brownlie (1974) afirma que a intervenção, por meio do uso da força deve ser considerada central e imediata e que não há necessidade de autorização ou consentimento do Estado no qual uma crise se apresenta. Diferentemente, Welsh (2006a) aponta que a questão do consentimento é delicada, pois o consentimento para uma prática de intervenção muitas vezes é fruto de forte coerção de outros Estados ou da comunidade internacional. Em contrapartida, algumas definições levam em consideração medidas preventivas e menos invasivas antes da tomada de decisão sobre o uso da força (ICISS, 2001). Tésou (1998 apud Hehir, 2010) aponta que toda ação deve ser proporcional. A questão da legalidade das intervenções, nesse conjunto de definições (Quadro 1), não está evidente. Porém, ao tratar da ilegalidade/legalidade

de uma intervenção (principalmente sem consentimento) é preciso apresentar o impacto que isso causa na questão da soberania. A maioria das definições apresenta como justificativa para ação intervencionista a defesa dos direitos humanos básicos ou, no limite, utilizam o termo motivo/razão humanitária para justificar suas ações. No geral, todas elas se diferenciam entre si em pelo menos uma característica.

Além de um número significativo de definições, o emprego da palavra “humanitária” suscita alguns questionamentos. A forma como o termo é empregado pode alterar o olhar sobre como ele se aplica ou deveria ser aplicado, legitimando, muitas vezes, ações coercitivas e militares como, por exemplo, a intervenção no Iraque pelo Estados Unidos em 2003. De acordo com Hehir (2010, p. 20), a definição do termo envolve uma dificuldade fundamental que é fruto da premissa normativa inerente a própria palavra humanitária. A utilização subjetiva do termo dificulta o entendimento e a formação de uma definição objetiva, dando ao termo humanitário um aspecto de julgamento de valor.

Segundo Hehir (2010), há diferenças entre as concepções de intervenção humanitária, ação humanitária e ação militar. Ação humanitária, por exemplo, é um termo utilizado por agentes de organizações não governamentais (ONG's). A palavra humanitária assume aqui a ideia de ações altruístas, não necessariamente políticas, preocupadas principalmente com o bem-estar dos indivíduos. Kofi Annan, antigo Secretário Geral das Nações Unidas (1997-2007), ao discutir essa questão no Simpósio organizado pela *International Peace Academy* (IPA), em 2000, chama a atenção para a necessidade de não confundir o termo humanitário com ações militares, pois essa confusão geraria uma banalização do termo, podendo tudo ser justificado através da razão humanitária, mesmo quando essa questão não se constitua de fato.

Os valores que estão por trás das organizações humanitárias são, necessariamente, apolíticos, ou seja, não se preocupam com questões morais sobre o certo e o errado. A missão é suprir necessidades e proporcionar alívio aos indivíduos. Essa é, segundo Hehir (2010), a forma tradicional ou clássica de se encarar a questão humanitária. Todavia, uma nova abordagem desafia essa tradição. O novo humanitarismo (ou do inglês *new humanitarianism*) procura, em um sentido contrário ao tradicional, promover uma consciência política e estratégica que

pode impactar nas políticas de conflito e pós conflito. Um exemplo desse novo humanitarismo são os chamados Médicos Sem Fronteiras⁴ que, insatisfeitos com a forma com a qual questões de violações de direitos humanos eram tratadas, passaram a incorporar em suas atividades os direitos humanos como valor fundamental e, assim, a adotar estratégias políticas para a defesa e proteção desses direitos. Porém, muitas vezes essa consciência política se alinhava ao suporte de ações militares, aceitando, dessa maneira, ações externas e coercitivas. De acordo com Wallerstein (2007), Bernard Kouchner é considerado um importante representante da bandeira da intervenção humanitária, além de ocupar altos cargos como Ministro francês e representante especial do Secretário Geral das Nações Unidas, em Kosovo. Segundo Kouchner (apud Wallerstein, 2007, p. 49-50):

Há um aspecto da intervenção humanitária que se mostrou bastante difícil de implementar. Refiro-me a tensão entre soberania de Estado e o direito de intervir. A comunidade internacional está trabalhando num novo sistema de proteção humanitária, por meio do Conselho de Segurança da ONU; mas é claro que a globalização não anuncia o fim da soberania de Estado, que continua a ser o baluarte da ordem mundial estável. Em outras palavras: não podemos ter governança global nem sistema da ONU sem a soberania dos Estados. A comunidade internacional deve lutar, no padrão da União Europeia, para resolver esta contradição inerente: como podemos manter a soberania de Estado, mas também encontrar um modo de tomar decisões comuns sobre questões e problemas comuns? Uma maneira de resolver o dilema é dizer que a soberania dos Estados só pode ser respeitada se emanar do povo no interior do Estado. Se o Estado é uma ditadura, então não merece, em absoluto, o respeito da comunidade internacional.

Kouchner aponta, dessa forma, em duas direções: a primeira é a preocupação de se o povo em questão é ou não possuidor de valores democráticos. Esse aspecto parece ser fundamental para determinar ou legitimar um ato de intervenção; e, segundo, Kouchner mostra-se completamente a favor de intervenções em Estados que promovam atos de barbárie sistematicamente.

⁴ Os Médicos sem Fronteiras (ou MSF) foi fundado por Bernard Kouchner em 1971. Eles são uma organização não governamental privada, sem fins lucrativos, que procura fornecer assistência médica de emergência.

Esse tipo de mentalidade reflete uma ideia que está por trás de uma teoria sobre o direito de ingerência (*le droit d'ingérence*)⁵, fundamental para justificar práticas de intervenção em territórios estrangeiros. O primeiro a mobilizar essa noção foi Jean-François Revel, um filósofo francês. Porém, a teoria foi de fato desenvolvida por meio de outro filósofo, Bernard-Henri, na década de 1980. De maneira geral, “o direito de ingerência é o reconhecimento de que os Estados estrangeiros podem violar a soberania nacional de outros países” (Wallerstein, 2007, p. 15), e essa violação, na maioria das vezes, é compreendida não apenas como um direito, mas também como um dever “moral” e “político” que os Estados possuem (leia-se aqui grandes potências) de intervir em nome dos direitos humanos e da democracia.

A ideia de intervenção humanitária é distinta da ideia de ações militares. De acordo com Hehir (2010), o uso da força militar está inscrito na Carta das Nações Unidas. Porém, o uso da força ocorre somente de duas formas: primeiro, sustentado pelo Artigo 51, pode-se recorrer ao uso da força em casos de defesa pessoal (*self-defense*); segundo, o Capítulo VII autoriza o uso da força por meio da aprovação do Conselho de Segurança. Veja como isso se coloca, de maneira geral, na Carta das Nações Unidas, artigo 2, item 4:

Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 6).

Essas duas possibilidades de uso da força oferecem, segundo Hehir (2010), uma base legal ou uma justificativa legal para as ações militares estratégicas, mesmo que não exista uma motivação de fato humanitária. Como aponta o autor, “*many illegal military interventions and actions have evidenced a similar lack of an expresses humanitarian motivation*” (HEHIR, 2010, p. 15). Sendo assim, uma intervenção militar não precisa necessariamente ser humanitária, todavia, uma intervenção humanitária pode ser considerada, muitas vezes, uma forma de ação militar. Para um entendimento analítico, tendo em vista as inúmeras definições,

⁵*Le droit d'ingérence* (O Direito de Ingerência) foi também o nome de uma Revista francesa fundada por um grupo de intelectuais que buscavam defender a ideia do direito e do dever de intervir (Wallerstein, 2007, p. 48).

Hehir (2010) apresenta uma síntese geral sobre o que o significado de intervenção humanitária expressa. De acordo com o autor:

Military action taken by a state, group of states or non-states actor, in the territory of another state, without that state's consent, which is justified, to some significant extent, by humanitarian concern for the citizens of the host state (HEHIR, 2010, p. 20).

A intervenção humanitária, como uma questão central das relações internacionais, adquiriu, segundo Hehir (2010, p. 167), um alto grau de importância, principalmente após a Guerra-Fria. Isso não significa dizer que essa questão é recente. É importante apontar que, por trás do debate sobre intervenções, há um longo contexto histórico construído e que contribui para refletirmos hoje sobre essa questão. É possível remontar esse debate ao século XIX, no contexto de transformações como o direito internacional e a noção de não-interferência. De acordo com a proposição do direito internacional, uma intervenção só poderia ser justificada em caso de *self-defense*. Nota-se que o termo humanitário não foi empregado pois, de acordo com Hehir (2010), o termo empregado para justificar tais ações eram: *moral norms or natural laws*⁶. O embate que se coloca aqui e que envolve a justificativa de uma intervenção é um princípio moral e um princípio legal. Esse é o problema que envolve a questão da intervenção.

A condição do uso do termo “humanitário”, para Finnemore (2003), está diretamente relacionada ao seu aspecto normativo, principalmente quando se trata da soberania e dos direitos humanos. É a forma como a norma aparece que determina como será um processo de intervenção. Por exemplo, a norma que guiava as práticas de intervenção no século XIX aconteciam em Estados não-cristãos e não Europeus. Entretanto, o termo humanitário expandiu a ideia de intervenção e gerou uma alteração na norma, a partir do século XX. Porém, intervenção humanitária, durante a Guerra-Fria, foi limitada e colocada em segundo plano. O que justifica esse argumento é que, na realidade, a resistência em utilizar o termo humanitário não reside na questão “do que é humanitário”, mas sim na norma que legitima uma intervenção. Nesse sentido, intervenções no contexto contemporâneo devem ser especificamente multilaterais, o que não ocorria no século XIX. Assim, para que uma intervenção, no contexto contemporâneo, seja

⁶ Normas morais e leis naturais [Tradução minha].

legítima, ela precisa necessariamente ser multilateral, mesmo que sua efetividade seja criticada. E, segundo a autora, os esforços multilaterais se fizeram valer após 1989, acompanhados principalmente do uso do termo humanitário.

Diferentemente do contexto do século XIX, afirma Finnemore (2003) que todas as ações intervencionistas foram organizadas através de organizações internacionais como a ONU, por exemplo. Foi no contexto da Carta das Nações Unidas (1945) que surgiu uma estrutura normativa que gera uma dificuldade para as práticas de intervenção em geral, sendo a causa do surgimento da *Responsibility to Protect* mais adiante. Essa estrutura se traduz no conflito entre dois princípios fundamentais: soberania e necessidade de intervir. Nesse sentido, diz a autora:

On the one hand, Article 2 preserves state's sovereign rights as the organization principle of the International system. The corollary is a near-absolute rule of non-intervention. On the other hand, Article 1 of the Charter emphasizes human rights and justice as a fundamental mission of the United Nations, and subsequent UN actions (among them, the adoption of the Universal Declaration of Human Rights) have strengthened this claim. Gross humanitarian abuses by states against their own citizens, like those discussed in this chapter bring these two central principles into conflict (FINNEMORE, 2003, p. 79).

Após a Guerra Fria, esse conflito parece ter um vencedor. De acordo com Finnemore (2003), o humanitarismo aparece agora acima da soberania. Isso não se tornou uma regra geral, mas os Estados normalmente conclamam uma ação como humanitária com receio de que esta ação seja vista pela comunidade internacional ou pelas organizações internacionais como ilegítima. Todavia, nem sempre o fazem, como foi o caso de Ruanda (1994). O uso do termo humanitário não serve como uma norma que justifica uma ação. Entretanto, a *Genocide Convention*⁷, na realidade, torna a ação de intervir (em caso de genocídio) uma obrigação. Estados signatários têm como obrigação impedir atos genocidas. Mas na realidade não é o que acontece, pois esse mesmo exemplo de Ruanda mostra que a questão humanitária compete com outros interesses de estado, o que de fato ocorreu, pois

⁷ *The definition in Article 2 of the 1948 Genocide Convention lists the following specific acts as included in the term 'genocide': (a) Killing members of the group; (b) causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (d) Imposing measures intended to prevent births within the group; (e) forcibly transferring children of the group to another group (Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide, adopted by resolution 260 (III) A of the United Nations General Assembly on December 9, 1948 (2003, p. 79).*

os Estados Unidos, através da administração de Bill Clinton, nada fez para impedir o massacre em Ruanda. De acordo com Finnemore (2003), Ruanda é o exemplo de um caso de intervenção que deixou de lado questões éticas e mostrou ao mundo que os Estados intervêm onde lhes interessam. Ao mesmo tempo, esses Estados entenderam que eles não só têm o dever, mas a obrigação de agir em casos como este.

A questão sobre intervenção humanitária surge em casos nos quais os governos têm virado a máquina do Estado contra sua própria população, ou quando o Estado colapsa na ilegalidade (WHELLER, 2000). Isso significa dizer que Estados falharam na proteção de direitos básicos dos seus cidadãos. Direito básico é aqui compreendido como uma forma de segurança contra violência arbitrária e a garantia de subsistência mínima. Diz Wheller:

If a state abuses the human rights of its citizens, should its Sovereignty be respect? [...] What moral value attaches to the rules of sovereignty and non-intervention if they provide a license for governments to violate global humanitarian standards? And what are outsiders legally and morally permitted – or even required – to do in the face of such violations of international law? (2000, p. 27).

Nota-se, então, que acadêmicos, teóricos e especialistas da área internacional promovem um amplo debate sobre a intervenção humanitária, sua natureza, seus propósitos e consequências. A conclusão que se pode chegar é que não há consenso. As inúmeras divergências alimentam esse debate, tornando essa questão objeto de discussão até os dias atuais.

1.2 Intervenção Humanitária no contexto de 1945: considerações normativas

Do ponto de vista histórico, a relação entre intervenção e seu aspecto humanitário encontra seu primeiro lugar-comum no contexto de 1945. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e procurando evitar uma nova catástrofe – como foi o Holocausto na Alemanha – entram em cena uma estrutura jurídica internacional que estabelece critérios de prevenção de conflitos cujo objetivo é o de garantir a sobrevivência dos indivíduos, que se transfigura na ideia dos direitos humanos.⁸ Não é

⁸ O registro do nascimento dos chamados direitos humanos é identificado no Renascimento por meio de três ideais fundamentais: o primeiro, a ideia de que o indivíduo ou ser humano é o portador de

objetivo desta pesquisa definir o debate de tais direitos. Basta aqui dizer que os direitos humanos resultam de um movimento de construção histórica, intelectual e política e configuram:

Um “nome”, disposições legais, instrumentos jurídico-processuais, recursos políticos e de discurso; constituem e perpassam instituições estatais e da sociedade civil, insuflam atitudes, valores e relações sociais. Ou seja, fazem parte de uma complexa construção intelectual e política, cuja dimensão histórica nos mostra que se trata de um processo extremamente conflituoso e, em grande medida interminável (KOERNER, 2002, p. 108).

É desse processo histórico de construção dos direitos humanos que surge a Organização das Nações Unidas, que afirma se comprometer “*to save succeeding generations from the scourge of war*” e “*reaffirm Faith in fundamental human rights*” (HEHIR, 2010, p. 172). Segundo Michael Hardt e Antonio Negri (2001), o surgimento da ONU representa um resgate aos alicerces de uma ordem jurídica internacional que, pelo menos desde a Primeira Guerra Mundial e com a Liga das Nações, já estava em desenvolvimento. Os autores consideram que a ONU e, principalmente, a Carta das Nações Unidas⁹ são responsáveis por uma fonte normativa que assume um papel soberano no interior de uma ordem internacional. A noção de soberania presente nas concepções de Hardt e Negri (2001), para pensar a ONU, apontam em duas direções: a primeira delas afirma a contínua existência da soberania de Estados individuais na qual assumem sua legitimidade por meio de acordos e tratados internacionais. Ao mesmo tempo e, em uma segunda direção, o poder soberano dos Estados individuais passam a ser transferidos para assumir a existência de um corpo jurídico e político supranacional, a saber, a ONU.

Hardt e Negri (2001) mobilizam o pensador Hans Kelsen para justificar a ideia da ONU como uma fonte de poder jurídico internacional. De acordo com os autores, Kelsen se preocupava em conceber uma ideia de direito que se colocasse acima da ideia de soberania ou dos Estados-nação. Essa ideia, segundo Kelsen,

uma dignidade inerente; segundo, que o ser humano possui valor em si; terceiro, o aparecimento da noção de indivíduo. A partir do conjunto desses três ideais, tem-se construído uma noção na qual “os indivíduos são portadores de direitos inalienáveis, em virtude de seu pertencimento ao gênero *qua* humano” (KRITSCH, 2010, p. 37).

⁹ A Convenção de Genebra, em 1949, foi um conjunto de tratados que representa o esforço da comunidade internacional em criar dispositivos fundamentais para a proteção aos direitos humanos e a prevenção de conflitos.

não solaparia um arranjo jurídico no qual os Estados se sustentavam, mas promoveria uma relação mais igualitária entre os Estados, servindo assim à redução de conflitos e promovendo estabilidade na comunidade internacional. Afirmam os autores que essas ideias “apresentaram uma base real de eficácia para um projeto transcendental da validade do direito situado acima do Estado-nação” (HARDT e NEGRI, 2001, p. 24).

A Carta das Nações Unidas é um documento internacional assinado no dia 26 de junho de 1945. Ela surge em um contexto posterior a duas grandes guerras mundiais e tem como objetivo “preservar gerações vindouras [...] [dos] sofrimentos indizíveis à humanidade, e reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 3), “além de promover uma pacífica relação entre os Estados, o estabelecimento da justiça, o respeito ao direito internacional, a construção da paz e a manutenção da segurança internacional” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 3).

Do ponto de vista normativo, a Carta das Nações Unidas, em seu Capítulo 1, denominado “propósitos e princípios”, itens 1-4, apresenta como objetivo central o seguinte ponto: promoção da paz e da segurança internacional. Para isso, os Estados precisam agir de maneira coletiva e cooperativa, mobilizando medidas pacíficas, respeitando a justiça e o direito internacional e evitando ameaças ou qualquer atitude que se encerre em agressões. “Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas ao fortalecimento da paz universal” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 5).

No Artigo II do mesmo capítulo, ao tratar da questão da soberania e do uso da força, diz o item 4: “todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 6). O item 6 diz que as Nações Unidas deverão agir ou prestar assistência quando um Estado a ela recorre (respeitando sempre as diretrizes e princípios da carta) e, ao mesmo tempo, nenhum Estado membro poderá se colocar ou prestar auxílio a um Estado no qual as Nações Unidas esteja aplicando medidas, sejam elas preventivas ou coercitivas (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Por fim, o item 7 deixa claro a

questão da soberania ao afirmar que “nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 7). Isso não significa que a comunidade internacional se veja impedida de agir por meio de medidas de prevenção, uma vez que esta ancora no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A principal função ou responsabilidade do Conselho de Segurança¹⁰ das Nações Unidas, através do conjunto de Estados representantes, a saber, os Estados Membros, é a de promover a paz e a segurança internacional tendo como base os propósitos e princípios estipulados na carta, principalmente nos capítulos 6, 7, 8 e 12 (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

No capítulo VI, intitulado “Solução pacífica de controvérsias”, fica estabelecido que: 1) as partes em um conflito que possa se configurar em uma ameaça, procurarão resolver essa questão por meio de “negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades, acordos regionais ou outro meio pacífico a sua escolha” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 22). O papel do Conselho de Segurança pode se dividir em duas funções: analisar se o conflito de fato pode constituir uma ameaça à paz e à segurança internacional e o convite aos Estados em questão para resolver, por meios pacíficos, suas questões (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Qualquer membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança sobre um conflito do qual seja parte; um Estado não membro pode fazer o mesmo, desde que aceite, no processo, todas as condições necessárias para que a resolução pacífica seja alcançada (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). O Conselho de Segurança poderá, em qualquer fase de um conflito, propor procedimentos necessários ao encerramento da mesma. Todos esses elementos dizem respeito a conflitos que estejam se iniciando.

No capítulo seguinte, chamado “Ação relativa a ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão”, evidencia-se a tomada de medidas necessárias para que se evite a ameaça ou ruptura da paz, sobre a responsabilidade do Conselho de Segurança. Antes de adotar qualquer medida grave, o Conselho de Segurança

¹⁰ Conselho de Segurança: o conselho de segurança é formado por 15 Estados Membros da Nações Unidas, sendo 5 permanentes e 10 não permanentes. Os Estados permanentes são, de acordo com a carta, Estados Unidos, China, Rússia França e Reino Unido (juntamente com a Irlanda do Norte). Os Estados não membros são eleitos pela Assembleia Geral (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

convidará as partes envolvidas para que possam resolver suas questões por meio de medidas provisórias/preventivas (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Caso isso não ocorra, de acordo com a Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança poderá “adotar medidas que, sem envolver o emprego da força, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Estados Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 26). Os tipos de medidas possíveis a serem adotadas são: encerramento parcial ou completo das relações econômicas entre os países, a paralisação dos meios de comunicação postal, telegráfico, radiofônico entre outras. Ou seja, qualquer tipo de interrupção de relações diplomáticas. Caso essas medidas se apresentem ineficientes, o Conselho de Segurança pode adotar outras medidas mais profundas, como, por exemplo, o uso da força através do aparato militar mobilizado pelos membros da Nações Unidas (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

O único item (51) que assegura o uso da força sem a autorização imediata do Conselho de Segurança é aquele relativo à legítima defesa, sendo ela individual ou coletiva. A Carta a garante como direito inerente dos Estados. As medidas adotadas pelos Estados Membros no exercício desse direito serão comunicadas ao Conselho de Segurança e não deverão, de maneira nenhuma, transpor a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para promover a ação que julgar indispensável para a manutenção ou ao reestabelecimento da paz e da segurança internacionais (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

A questão da legítima defesa nos leva a refletir sobre a questão do uso da força ou, para ser mais preciso, da violência legítima. A base que sustenta a ideia de soberania do Estado-nação é a legitimidade e o monopólio do uso da força aplicados tanto interna quanto externamente pelos atores políticos centrais. O que caracteriza a legalidade ou legitimidade da violência aplicada é a função que esta promove. Normalmente, em contextos de exceção, a saber, por exemplo, o momento posterior aos atentados do 11 de setembro, a função da violência do Estado foi legitimada a partir da ideia de segurança nacional.

Entretanto, a partir do século XX, discorrem Hardt e Negri (2005), a questão da violência legítima foi recuando face ao surgimento de tratados e acordos de paz que procuraram promover o direito internacional. Do ponto de vista da política externa, os direitos humanos surgem como um freio ao uso da violência legítima no

interior dos Estados-nação. Isso não significa dizer que o poder de exercer violência por parte dos Estados desapareceu. O que ocorre é que a violência não é mais considerada legítima em um primeiro momento.¹¹ Mas a legitimidade carrega outras bandeiras. Segundo os autores, a prática dessa violência significa promover a moral e a justiça. “De maneira mais geral, numerosos discursos dos direitos humanos sustentam que a violência pode ser legitimada em bases morais (e só assim)” (HARDT e NEGRI, 2005, p. 51). Nessa perspectiva, direitos humanos é identificado como uma estrutura moral que, muitas vezes, transpõe a lei em seu nome. Se for para agir em seu nome, afirmam os autores, o emprego da violência é legitimado. Por fim, a violência, do ponto de vista da busca de sua legitimidade, procura enquadrar não mais o momento *a priori*, mas sim o momento posterior, ou seja, o resultado da ação. É o efeito que uma ação gera que se torna alvo da denominação legítimo/ilegítimo.

De acordo com a Carta, em seu capítulo VIII, a questão da paz e da segurança internacional não ficam a cargo somente dos Estados Nacionais. Elas podem também serem tratadas por entidades regionais a partir de acordos também regionais, desde que eles sigam os propósitos e princípios das Nações Unidas. O Conselho de Segurança incentiva o uso desses acordos como forma de resolução pacífica de conflitos (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Todavia, nenhuma ação regional será praticada sem que o Conselho de Segurança tenha conhecimento (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

A norma fundamental que existe no interior da Carta é a norma de não-intervenção. Essa regra era mobilizada por Estados que viam, de certa maneira, sua soberania violada¹² por forças externas. Esse princípio perpassou o contexto da Guerra-Fria. Porém, Hehir (2010) chama a atenção, mais uma vez, para a questão da razão humanitária como base para a justificação e a legitimação das intervenções. Afirma ele que as reações, principalmente das Nações Unidas, são diferentes e que, muitas vezes, levam mais em consideração os atores envolvidos do que o objetivo em si. Por exemplo, as intervenções como do Vietnã no Camboja

¹¹ Essa discussão apresenta um debate importante no que diz respeito à legitimidade da violência. Questionam os autores se a legitimidade é igual para todos. Citam, como exemplo, em forma de questionamento, se “teria o governo iugoslavo o direito de torturar e matar parcelas de sua população comparável ao direito dos Estados Unidos de encarcerar e executar parcelas de sua população?” (HARDT e NEGRI, 2005, p. 51).

¹² A Corte Internacional de Justiça (do inglês ICJ) julgou dois casos nos quais se coloca a questão da não intervenção: o caso de Corfu Channel (1949) e Nicarágua x United States (1946) (HEHIR, 2010).

e a invasão de Uganda pela Tanzânia, na segunda metade do século XX, derrubaram regimes políticos que violavam os direitos humanos. Em ambos os casos, as reações de organismos internacionais foram diferentes. No primeiro caso houve reprovação da comunidade internacional e, no segundo, houve suporte positivo ao ato de intervir. Parece que há uma discordância entre interesses nacionais (para agir) e, de fato, uma razão humanitária. Dependendo do que se apresenta, um tipo específico de justificativa pode surgir.

Immanuel Wallerstein (2007, p. 29), analisando a construção histórica do chamado conceito de sistema-mundo afirma que a causa do expansionismo europeu se deu, principalmente, por meio de “conquista militar, exploração econômica e injustiça em massa”. Aqueles que lideraram essas incursões, e aqui, a grosso modo, está se falando de movimentos de colonização, buscavam justificar tais ações com a ideia de que estariam promovendo a civilização dos povos.¹³ Essa ideia de progresso significa que os Estados Europeus se proclamaram, em um certo sentido, responsáveis pela disseminação de valores universais. Um fato similar e recente reflete essa mesma ideia: a de que os Estados Unidos da América se auto investiram como líderes do mundo e se proclamaram responsáveis pela expansão da democracia como um valor universal.¹⁴

A problematização que Wallerstein (2007) propõe é sobre a questão fundamental que é característica da noção de intervenção, que está presente na Carta das Nações Unidas e que vem sendo alvo de contestação em casos de intervenção até os dias atuais: quem tem o direito de intervir? Quando e como? Essa pergunta, apesar de apresentar um grande destaque no contexto pós 1945, ou seja,

¹³ “Wallerstein apresenta como exemplo da expansão de valores universais europeus a chamada “conquista da América” que levou, em 1492, ou seja, no século XV, Cristóvão Colombo às Américas e, após sucessivas viagens de outros conquistadores espanhóis, a massiva destruição de povos Astecas e Incas” (2007, p. 30).

¹⁴ Wallerstein, na sua obra *Universalismo Europeu* (2007), faz essa discussão através do debate sobre o universalismo. Segundo ele, universalismo, ou valores e verdades universais, diz respeito a uma retórica produzida por líderes políticos pan-europeus e poderosos para justificar ações políticas relativas a países não europeus e não desenvolvidos. Esse tipo de retórica é o que o autor denomina de universalismo europeu. Para ele, ela se dá através de três valores fundamentais: através dos direitos humanos e a promoção da democracia; a ideia de superioridade das civilizações ocidentais em detrimento de outras civilizações e por meio do entendimento de que a economia neoliberal (*Free Market*) deveria ser adotada por todos os países como uma regra geral. Seguindo esse argumento, Wallerstein propõe uma nova tese que se abre em um novo caminho: critica a ideia de um universalismo europeu fracionário, que representa interesses dominantes e apresenta a tese do chamado universalismo universal, uma alternativa que busca afirmar a necessidade de valores compartilhados entre os Estados.

da Carta das Nações Unidas e de ser, no limite, uma das causas do surgimento da norma da *Responsibility to Protect*, remonta a períodos históricos anteriores.

Segundo Wallerstein (2007), essa questão sobre o direito de intervir já era alvo de disputas no antigo século XVI. O intelectual espanhol Juan Gines de Sepúlveda, por exemplo, ao defender as políticas de governo espanhol, promoveu os movimentos expansionistas europeus e argumentou em favor da dominação espanhola a outros povos. Isso significa dizer que Sepúlveda estava defendendo a ideia de que a Espanha tinha o direito de levar a civilização a esses povos. Para isso, desenvolveu quatro teses fundamentais:¹⁵ a primeira delas dizia que os povos indígenas ou ameríndios eram, na realidade, bárbaros, selvagens e incapazes de se tornarem instruídos, dotados de vícios e prazeres mundanos, o que justifica a necessidade de que sejam governados; a segunda tese afirma que deveria haver uma aceitação e sujeição, por parte dos índios, ao domínio espanhol como uma forma de purificação dos crimes de sacrifício humano cometidos e da adoração a um falso deus; a terceira tese é a de que os espanhóis possuem a missão de libertar esses indígenas do mal que causam a si mesmo e ao seus pares; e, por último, a tese aqui defendida diz que aos espanhóis cabe a propagação da religião cristã. Esses são os argumentos que foram elaborados e serviram de justificativas para legitimar práticas de intervenção.¹⁶

¹⁵ Essas teses estão no livro *Democrates Segundo: das causas Justas da Guerra contra os índios* (Wallerstein, 2007, p. 33).

¹⁶ Wallerstein (2007) apresenta o que foi uma contratese à tese de Sepúlveda. Bartolomé de las Casas foi quem rivalizou intelectualmente com Sepúlveda. Conta a tese deste que Las Casas elaborou quatro contrateses: 1) ao argumento de que os indivíduos seriam povos bárbaros ou selvagens, Las Casas diz que essa ideia é generalizante, pois considerava todo um povo como bárbaro e que, na realidade, o que poderia ser encontrado é apenas uma minoria de bárbaros no interior da estrutura desses povos. Apoiava a ideia da não existência de hierarquia entre os povos; 2) Sobre a questão da purificação, diz que essa é uma questão de jurisdição. A questão afirma que nenhum povo deve ter seus preceitos religiosos julgados por nenhum grupo de homens; que a jurisdição "moral" seria de responsabilidade de Deus e que deveria existir liberdade para as manifestações religiosas; 3) buscando refutar a ideia de que existia uma obrigação moral de libertação, Las Casas mobiliza o argumento do mal menor. Esse argumento alertava que, hipoteticamente, independentemente de a Igreja possuir uma obrigação de impedir a morte injusta – estamos aqui a falar de sacrifícios humanos, por exemplo -, é preciso que isso seja feito com parcimônia, pois se houver excessos, o risco de se causar um mal maior é enorme. Por isso, Las Casas defende a ideia de que é aceitável que um grupo menor de indivíduos sofram ou, no limite, morram, a ter o nome da Igreja blasfemado pelos atos de morte de crianças, idosos e jovens pelas mãos dos cristãos; 4) e, por fim, a última tese diz que deve haver um processo de evangelização dos povos indígenas. Las Casas argumenta que esse processo pode ocorrer, mas nunca deve ser a base da sujeição, e sim fruto de uma escolha. Aqui ele está mobilizando a noção de livre-arbítrio comum à religião cristã.

Dando um salto histórico, essa discussão reapareceu no século XIX com o movimento de Estados europeus que, investidos de uma missão civilizadora se aventuram no mundo, colonizando outros territórios. Foi retomada uma vez mais na segunda metade do século XX, muito por conta de movimentos de libertação nacional que foram parte de um processo no qual países colonizados conquistaram sua independência, ou seja, alcançaram a descolonização. Isso produziu uma ideia de Estado forte em que a não-intervenção era a bandeira da vez. De acordo com Wallerstein (2007, p. 24), “isso deveria significar o fim da interferência”. Todavia, o que ocorreu de fato foi outro fenômeno. O que se manteve, na verdade, foi a ideia de violação ou interferência. A diferença era que o argumento ou justificativa por trás dessas ações não era mais processos de evangelização ou missões civilizadoras, mas sim, segundo o autor, um conceito fundamental do pós-Segunda Guerra mundial: os direitos humanos. Diz Wallerstein (2007) que esse conceito surge para encarnar um novo horizonte de segurança. Não na forma de lei, mas a partir de “uma série de ideais com os quais, em princípio, as nações da ONU se comprometem” (p. 43). Entretanto, diz o autor:

Não é preciso dizer que, desde então, tem havido atos repetidos, generalizados e notórios que violam a Declaração. Como a maioria dos governos baseou sua política externa em uma visão dita realista das relações entre Estados, não houve quase nenhuma ação intergovernamental que se possa dizer que reflita essa preocupação com os direitos humanos, embora a violação da Declaração tenha sido regularmente invocada como propaganda de um governo para condenar o outro (WALLERSTEIN, 2007, p. 43).

A solução para esse problema da preservação dos direitos humanos fez com que surgisse, no cenário internacional, as chamadas organizações não governamentais (ONGs). Segundo Wallerstein (2007), essas organizações se dividiam em duas categorias: a primeira se encontra representada pela ONG Anistia Internacional, cuja função é fazer denúncias de atividades ou prisões ilegítimas, abusivas, ilegais; a segunda atua por meio da organização Médicos Sem Fronteiras, que tem como objetivo principal levar assistência humanitária a zonas de conflito.¹⁷ Essas foram tentativas de suprimir uma ausência deixada pelos Estados no que diz

¹⁷ Um importante acordo entre os Estados Unidos, a União Soviética, o Canadá e países da Europa fez com que surgisse o Acordo de Helsinque (1975) na Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), na qual os Estados assumiam o compromisso de defenderem a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Wallerstein, 2007).

respeito à promoção e proteção dos direitos humanos. Mas a história nos mostra que, mesmo buscando alternativas para a defesa dos direitos humanos, na prática, processos de intervenção ainda ocorriam. Wallerstein (2007) cita alguns casos de intervenções que ocorreram na África e na Ásia com base na narrativa de que o ataque de um governo ao outro se justificaria por razões humanitárias. Assim, o que estava por trás dessas ações era a justificativa de defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, “os interventores afirmavam e acreditavam estar agindo de modo a maximizar a justiça e, portanto, estavam moralmente justificados segundo a lei natural, ainda que não tivessem justificava legal” (WALLERSTEIN, 2007, p. 46). Mais do que isso, a comunidade internacional foi conivente com essas ações, acreditando que somente através do uso da força o mal seria eliminado. Dessa forma, Wallerstein (2007, p. 46-48) diz:

O que vimos foi uma inversão histórica da teorização sobre os códigos morais e jurídicos do sistema-mundo. Por um longo período, mais ou menos do século XVI até a primeira metade do século XX, predomínio a doutrina de Sepúlveda – a legitimidade da violência contra os bárbaros e o dever moral de evangelizar [...] A partir daí, com as grandes revoluções anticoloniais de meados do século XX [...] o direito moral dos povos oprimidos de recusar supervisão paternalista dos povos que se diziam civilizados passo a ter legitimidade [...] Talvez o auge da institucionalização coletiva desse novo princípio tenha disso a adoção pela ONU, em 1960, da Declaração de Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais [...] Parecia finalmente que Las Casas teria suas opiniões adotadas pela comunidade mundial. Mas, assim que a validação do ponto de vista de Las Casas se tornou doutrina oficial, a nova ênfase nos direitos humanos dos indivíduos e dos grupos tornou-se tema de destaque na política mundial e isso começou a minar o direito de rejeitar a supervisão paternalista. Em essência, a campanha pelos direitos humanos restaurou a ênfase de Sepúlveda no dever dos civilizados de suprimir a barbárie.

Ainda sobre a questão do papel das ONG's, Hardt e Negri (2001) apontam que os processos de intervenções podem ocorrer de várias maneiras, adotando diferentes naturezas. Nesse sentido, não se deve incorrer no erro de associar o projeto de intervenção ao exercício da força física (sendo essa legítima ou não do ponto de vista normativo) como se fosse a única forma disponível de poder que os Estados ou atores globais em geral possuem como forma de agir em territórios estrangeiros e independentes. Outras modalidades de intervenção disponíveis são as intervenções morais e jurídicas. Especificamente sobre as intervenções morais,

quem assume esse papel imperativo e de promoção da moral, segundo os autores, são as ONG's. São elas que assumem, mas não somente elas¹⁸, a responsabilidade moral de proteção aos direitos humanos. Dessa forma, a intervenção moral é considerada o primeiro estágio, dentre muitos outros, no processo de intervenção, que tem como último recurso o uso da força física. Todavia, a intervenção moral pode ser vista como a porta de entrada para as intervenções militares. A intervenção moral seria produtora de legitimidade para as intervenções militares a partir do insucesso das suas investidas morais, arrogando, assim, aos Estados interventores, o direito de intervir em nome dos direitos humanos. “Essa espécie de intervenção continua, portanto, ao mesmo tempo moral e militar, é realmente a forma lógica do exercício da força [...] para a manutenção de uma ordem interna” (HARDT e NEGRI, 2001, p. 57).

Afinal, como se coloca a questão sobre quem tem o direito de intervir? Segundo Wallerstein (2007), o debate sobre intervenção afirma que as práticas de intervenção vêm sendo apropriadas por Estados fortes. Aqueles que intervêm, quando questionados, mobilizam a razão na qual agem sempre pela via moral. Todavia, a prática de intervenção está sempre sendo questionada, o que torna problemática sua legitimidade. O que caracteriza a intervenção, diz Wallerstein (2007, p. 59), são a “lei natural e o cristianismo no século XVI, a missão civilizadora no século XIX e os direitos humanos e a democracia no final do século XX e início do século XXI”.

O direito de intervenção, de acordo com Hardt e Negri (2001, p. 35), é o “direito ou o dever que tem os senhores dominantes da ordem mundial de intervir em territórios de outros senhores no interesse de prevenir ou resolver problemas humanitários”. Isso significa dizer que o direito de intervenção, enquanto dispositivo, está disponível através do conjunto normativo posto pela Carta das Nações Unidas. O diferencial, apontam os autores, é que, anteriormente, esse dispositivo era utilizado para a manutenção da ordem internacional. Novas configurações apontam

¹⁸ Hardt e Negri apontam que esse papel moral é assumido por qualquer entidade não governamental, ou seja, qualquer entidade que não está sujeita a um arranjo estrutural Estatal. Além das ONG's, segundo os autores, os meios de comunicação e organizações de natureza religiosa também assumem esse papel ético e moral. No caso aqui em específico, os autores abordam, assim como Wallerstein (2007), a ONG Anistia Internacional, Oxfam e os Médicos sem fronteiras (HARDT e NEGRI, 2001).

que o seu uso não se limita a promover a boa relação entre os Estados-nação, mas sim em assegurar a existência de valores universais, como a democracia.

A história de vida das Nações Unidas apresenta, segundo Hardt e Negri (2001), dois lados: desde seu surgimento, em 1945, até o período que marca o fim da Guerra fria, as Nações Unidas foram um caldeirão de ideias, arranjos, negociações e limitações em torno desse ideal supranacional; ao mesmo tempo, as catástrofes internacionais representadas por fracassos - ou trágicos modos de agir da comunidade internacional face à violação dos direitos humanos -, revelam o lado perverso que esse sistema jurídico internacional possui. Para fins de pesquisa, será descrito de maneira breve dois eventos, dentre tantos, considerados fundamentais pela literatura e pela história como exemplos desse fardo sombrio que a ONU carrega.

Antes de adentrarmos à descrição sobre esses eventos, vale fazer uma distinção fundamental da natureza da guerra, principalmente na segunda metade do século XX. A guerra, como continuação política por outros meios, no sentido clausewitziano, não desapareceu. O que muda é a sua dinâmica. Segundo Hardt e Negri (2001, p. 21), “a guerra é tradicionalmente entendida como um conflito armado entre entidades soberanas, ou seja, na era moderna, entre Estados-nação”. Os autores argumentam que há um processo de declínio desse poder soberano dos Estados que promove uma reconfiguração da natureza de guerra e da violência em seu sentido político.¹⁹ A noção de guerra assume assim novos contornos. Isso não significa dizer que o conceito tradicional de guerra, enquanto conflito entre entidades soberanas, desaparece, e sim que o sentido da guerra como conhecemos vai sofrendo mutações. Passa-se de guerra tradicional ao surgimento de conflitos armados internos, o que pode ser compreendido como guerra civil, em outras palavras, confrontos locais muitas vezes motivados por questões religiosas ou étnicas específicas. Portanto, “enquanto a guerra, como tradicionalmente entendida pelo direito internacional, é um conflito armado entre entidades políticas soberanas, a guerra civil é um conflito armado entre combatentes soberanos e/ou não soberanos dentro de um mesmo território soberano” (HARDT e NEGRI, 2001, p. 22).

¹⁹ A tese defendida pelos autores é que esse declínio se apresenta como um processo no qual surge um novo paradigma global, o chamado Império. Nesta pesquisa, não será adotado essa perspectiva do Império como um novo paradigma político contemporâneo na medida em que esse paradigma abria um caminho diferente da proposta dessa pesquisa (HARDT e NEGRI, 2001).

Nesse mesmo sentido, observa Euka (2012), a era após o fim da Guerra Fria foi a era na qual ocorreu um aumento significativo dos conflitos civis. A característica fundamental desse contexto é marcada por uma onda de conflitos internos que produziram catástrofes e sofrimento humano. Durante a Guerra-Fria, a preocupação central de governos foi com a polarização e com os efeitos desse fenômeno. O mundo vivia em um ambiente de tensão política constante.

Foi no contexto posterior ao fim da Guerra Fria que novas formas de guerra surgiram.²⁰ Esse novo formato e ambiente da guerra, baseados principalmente em conflitos internos ou civis, é o que Frédéric Gros (2009 apud Rodrigues e De Souza, 2012) chama de “Estados de violência”, ou o que Hardt e Negri (2005) denominam de “Estado de guerra global”.

Nesse sentido, a noção de conflito apresenta transformações em quatro características: a noção de espaço, tempo, regulamentação e mobilização. A noção de espaço diz respeito à noção de território. No modelo da guerra tradicional, o espaço era muito bem delimitado, reconhecido pelas partes do conflito. Já no contexto dos novos conflitos, esse espaço foi desterritorializado, principalmente por conta do terrorismo que introduziu nos novos conflitos a ideia de conflito transnacional; a noção de tempo também é alterada. Na guerra tradicional, o tempo, no limite, era bem definido. As guerras possuíam começo, meio e fim. Já nos novos conflitos, a noção de tempo é fluída e indefinida, com conflitos que ora são curtos, ora sobrevivem ao longo do tempo sem uma conclusão definida. Com relação à regulamentação, as regras que são claras em conflitos entre Estados, no contexto contemporâneo, perdem sua razão de ser, adotando assim um arranjo muitas vezes não reconhecido pela estrutura legal; E, por fim, a noção da mobilização que diz respeito aos combatentes. Na concepção tradicional de guerra, a estrutura militar é regular e conhecida, obedecendo a uma hierarquia de comando. Porém, nas novas formas de conflitos globais, essa estrutura e hierarquia não produzem impactos, pois os chamados novos combatentes podem incorporar, além de militares, ex-militares e civis. O que os unem é uma causa a ser defendida.

²⁰ De acordo com Euka (2012), os conflitos que emergiram após o fim da Guerra-Fria são caracterizados por comportamentos de extrema violência e brutalidade. Ato de tortura, estupros, o enterro de centenas de pessoas em um mesmo espaço, destruição territorial, entre outros, são exemplos do tipo de conflito que surgiu nesse contexto pós-Guerra-Fria.

Ao mesmo tempo em que novas formas de conflitos foram surgindo no período posterior ao fim da Guerra Fria, houve também um aumento significativo de Estados que adotaram um princípio de vontade política ao considerarem a intervenção internacional, em assuntos internos para a prevenção do sofrimento humano, algo legítimo quando fossem autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Do conjunto de intervenções ocorridas, principalmente na década de 1990, apenas a intervenção em Kosovo não foi autorizada pelo Conselho. É importante salientar que essas situações são mais complexas do que aparentam ser, pois o papel do Conselho, face a uma crise humanitária, pode assumir posições contraditórias, como é o caso no qual a organização hesitou em dar respostas a atrocidades, ou Estados que evitaram agir mesmo diante de fatos que comprovassem a existência de violações dos direitos humanos, a exemplos de Ruanda e Kosovo (HEHIR; MURRAY, 2013).

1.3 Intervenções na década de 1990: Ruanda e Kosovo como exemplos de um *turnning point* normativo

Ruanda e Kosovo são considerados dois eventos históricos e traumáticos do ponto de vista das relações internacionais. Ambos deixaram um rastro negativo na história, principalmente na história das Nações Unidas. Os anos de 1990 são marcados por intervenções humanitárias que, segundo Hehir (2010), demonstraram um alto nível de inanição e apatia pela forma como as organizações internacionais responderam aos conflitos em ebulição. De acordo com Bierrenbach (2013), o período de 1990 é marcado por inúmeras operações internacionais²¹ de natureza intervencionista. Segundo o relatório “Nós, os povos” (2000), “a década de 1990 assistiu a um recrudescer das actividades de manutenção e consolidação de paz: durante esta década, foram negociados e assinados três vezes mais acordos de paz do que durante o conjunto das três décadas precedentes”. Esse alto número de acordos, por sua vez, também indica que havia um número muito alto de conflitos ativos naquela época.

Diferentemente do contexto da Guerra Fria, no qual os argumentos humanitários para intervir eram considerados em menor medida, a década de 1990

²¹ Por exemplo: Burundi, Libéria, Serra Leoa, Iraque, Bósnia, Haiti, Timor-Leste, Sudão, Uganda, Ruanda, Somália, Kosovo, entre outros (ENUKA, 2012; HEHIR e MURRAY, 2013).

é marcada pelo resgate do argumento humanitário. Vale ressaltar que, na maioria das vezes, essas operações também mobilizavam outras justificativas como, por exemplo, a necessidade de restauração da democracia. Todavia, a realidade da década se apresentou como sendo aquela na qual as intervenções se tornaram mais propensas ao horizonte humanitário. Por conta das respostas, ou a falta delas e das consequências, que surgiram, foi posto em dúvida a própria ideia, capacidade e legitimidade da intervenção humanitária e da estrutura e responsabilidade da ONU para responder a desastres dessa natureza. O caso de Ruanda e Kosovo são os exemplos históricos fundamentais para exemplificar que o tipo de intervenção humanitária existente no pós 1945 estava esgotado.

Em 1994, ocorreu, em Ruanda, uma das piores crises humanitárias, tanto do ponto de vista das causas como do ponto de vista das respostas dadas por organismos internacionais. Ruanda foi um território colonizado em 1898 e alcançou sua independência somente em 1962. Sua composição social é marcada por duas etnias: os Tutsis e os Hutu. Dos anos de 1960 até 1990 ou, para ser mais preciso, até o ano de eclosão da crise, um jogo de poder político foi perpassando a história desse país. O confronto pode ser resumido na ideia de que Tutsis e Hutus sempre disputaram o poder político de Ruanda. Após a independência, quem assumiu o poder político foram os Hutu. Em 1963, os Tutsis tentaram um golpe, que no fim fracassou e promoveu um violento conflito entre as duas etnias. Segundo Hehir (2010), foi nessa ocasião que milhares de Tutsis migraram para Uganda e lá formaram milícias. A *Rwanda Patrioct Front* (RPF) foi um grupo de milícia que tinha como objetivo retornar a Ruanda e tomar o poder.

No início da década de 1990, o grupo RPF promoveu uma ofensiva em Ruanda, porém, Ruanda, juntamente com o apoio militar da França, Zaire e Bélgica, impediu esse ataque. A partir disso, foi necessário que a comunidade internacional se posicionasse. Nesse sentido, foi estabelecido, em agosto de 1993, os “Acordos de Arusha²²”, que tinham como principal objetivo o encerramento formal do conflito civil e o estabelecimento de uma nova estrutura de poder político compartilhada (HEHIR, 2010). Após a assinatura do acordo, o representante Hutu, Juvenal

²² Além de encerrar o conflito civil e estabelecer uma nova estrutura política na qual haveria uma divisão de poder, o acordo promoveu o direito de retorno dos Tutsis exilados, promoveu representatividade igualitária e a divisão da estrutura militar. Isso significou que, no dado momento, Ruanda estava baseada em pluralidade étnica (Hehir, 2010). Para mais cf. <<http://www.cfr.org/rwanda/arusha-accords/p23750>>.

Habyarimana, iniciou uma onda de matança contra os Tutsi, com o intuito de sabotar o processo de paz que estava se estabelecendo. Para endossar ainda mais o conflito, o presidente de Burundi, Melchior Ndadaye, foi assassinado. Sendo ele um Hutu e seus algozes, possivelmente Tutsi, tem-se início uma onda de violência. Foi com a morte, em 1994, do Presidente Habyarimana e do Presidente Ntaryamira de Burundi que o genocídio ocorreu.

Diante das atrocidades do genocídio em Ruanda, qual foi o papel da comunidade internacional em geral e das Nações Unidas em particular? Que resposta foi dada e em que medida ela foi efetiva? Quando Ruanda estabeleceu, a partir do Acordo de Arusha, a tentativa de promover um processo de paz entre as etnias, ao mesmo tempo foi criado, em 1993, a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR)²³, grupo organizado pelas tropas das Nações Unidas. Segundo Hehir (2010), o propósito da UNAMIR era o de monitorar o cessar fogo entre os grupos e de garantir o cumprimento do acordo e, no limite, impor a paz. Entretanto, quando o acordo foi sumariamente transgredido e iniciou-se uma escalada de violência, que inclusive colocou os soldados que compunham a UNAMIR como alvos, a decisão foi a de colocar esses soldados em retirada antes que mais vidas se perdessem. Diante desse cenário, o Secretário Geral das Nações Unidas, à época, Boutros Boutros-Ghali, apresentou ao Conselho de Segurança três possibilidades de reação: 1) o envio de mais tropas amparadas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas para promover de maneira mais incisiva o cessar fogo; 2) o envio de quantidades menores de tropas organizadas pelo UNAMIR, a fim de que participassem de negociações e promovessem a assistência humanitária; 3) completa retirada da UNAMIR. A decisão seguiu a segunda opção.

No dia 17 de maio, uma nova resolução (918) foi aprovada pelo Conselho de Segurança. Diante dos assassinatos promovidos com o objetivo de eliminar todo um grupo étnico, o Conselho de Segurança muda de ideia e opta por aumentar o número de tropas tutelado pela UNAMIR. Todavia, por meio de um *lobby* promovido pelos Estados Unidos, decidiu-se por planejar essa ação em duas fases, sendo que na primeira haveria o envio de 150 observadores e, na segunda, o envio de tropas

²³ Foi a resolução 872 (1993) que autorizou o estabelecimento dessa força internacional com o objetivo de oferecer auxílio ao processo de transição política e para a instauração da paz. Disponível em < <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamir.htm>>. Acesso em 23 de setembro de 2016.

com 800 homens. O problema foi que a segunda fase demorou três meses para ser organizada. Nesse meio tempo, de acordo com Hehir (2010), ficou claro que existia um objetivo político por parte dos Estados Unidos: não se comprometer a realizar qualquer ação militar.

A resolução 925 dizia que “atos de genocídio estavam ocorrendo em Ruanda” e clamavam por uma resposta efetiva dos Estados Membros do Conselho de Segurança. Enquanto nada estava sendo feito, ou seja, enquanto os dois principais membros (Estados Unidos e Reino Unido) nada faziam, a França tomou a frente da situação e afirmou estar disposta a enviar tropas a fim de criar zonas seguras no interior de Ruanda. Essa operação foi denominada de operação Turquesa. A partir disso, no dia 22 de julho, Estados Unidos e Reino Unido lançaram mão da Operação *Support Hope*, cujo objetivo foi proporcionar assistência humanitária no interior e no entorno de Ruanda. Pode-se afirmar que, no caso de Ruanda, esse foi o papel das Nações Unidas e dos Estados Membros em geral: a escolha deliberada de nada fazer ou a escolha de dificultar aquilo que poderia ser feito. Desse caso, uma questão surge: poderia alguma coisa a mais ter sido feita?

Fazendo um balanço do que foi o genocídio em Ruanda, especialistas na área de relações internacionais, organismos internacionais, não governamentais e a comunidade internacional em geral afirmam que, diante do ocorrido, algumas ações poderiam ter sido tomadas. De acordo com análises, algumas evidências apontam que, na realidade, informações sobre a possibilidade de haver uma crise em Ruanda antes mesmo de ela ocorrer já haviam sido trazidas à tona. Segundo Hehir (2010), algumas pistas já existiam apontando que se aproximava ou que era possível que atrocidades ocorressem no local. Uma delas foi quando a CIA alertou que, se o Acordo de Arusha falhasse, possivelmente haveria um massacre. Outra evidência se encontra no ato de países como Estados Unidos, Itália, França e Bélgica evacuarem os seus nacionais no momento seguinte da morte de Habyaramana. Em algum sentido, acredita-se que informações sobre a possibilidade de se instalar uma crise humanitária aguda em Ruanda estavam disponíveis e que tal crise poderia ter sido evitada.

Mesmo quando os atos se iniciaram, tudo era ainda confuso. Por causa da falta de informação dos meios de comunicação e também a falta de informação passada para e pelo Conselho de Segurança, não se exprimia o que de fato estava

ocorrendo. De forma deliberada ou não, a primeira denominação dada aos acontecimentos em Ruanda foi de uma guerra civil. Segundo Hehir (2010), a França afirmou ser um conflito civil e não um ato de genocídio. O próprio presidente do Estados Unidos da época, Bill Clinton, ao visitar Ruanda, expressou que eles não agiram de maneira rápida o suficiente e, mais do que isso, que eles não chamaram aqueles eventos pelo o que de fato eles eram: um genocídio. Todavia, se a inteligência foi capaz, por meio de várias pistas, de determinar que um genocídio estava ocorrendo, então é presumível que os Estados membros poderiam ter feito algo. Assim, se eles decidiram ignorar as informações disponíveis à época, não importa por quais motivos, pode-se dizer que alguma responsabilidade eles tiveram no processo. Por conta do atraso para agir em Ruanda, análises apontam que, mesmo que a comunidade internacional tivesse agido posteriormente, não teria sido possível impedir o genocídio de maneira efetiva. Qualquer tipo de intervenção tardia não poderia evitar o massacre. Todos esses acontecimentos levaram a comunidade internacional a ser criticada do ponto de vista de sua capacidade de responder a casos de crises e/ou genocídio. Segundo Hehir, (2010, p. 193): *“it is difficult not to conclude, therefore, that while it was not clear that the situation was egregious as we know it was, there was sufficient evidence to warrant a for more robust International response”*.²⁴

Outro evento considerado traumático na história das relações internacionais foi a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)²⁵ em Kosovo, no ano de 1999. Assim como Ruanda – e vale lembrar, Somália também -, a intervenção em Kosovo é vista como um momento decisivo na história das intervenções, confirmando a necessidade de se repensar uma nova estrutura e um novo conjunto de normas que influenciem de forma significativa o debate sobre intervenções humanitárias.

Segundo Hehir (2010), a crise em Kosovo iniciou-se antes da década de 1990. Alguns antecedentes marcam o início do que se constituiria como a intervenção da OTAN. Os principais antecedentes são: a morte do então governante Josip Broz Tito, que gerou um período de instabilidade política entre Sérvios e

²⁴ Uma análise mais detalhada dos acontecimentos históricos e do jogo político sobre o caso de Ruanda pode ser encontrada em Hehir, A. *Humanitarian Intervention: an introduction*. Nesta pesquisa, procurou-se apenas apontar alguns elementos que levaram a considerar Ruanda um caso de inanição como argumento para o surgimento de uma nova norma sobre intervenção humanitária.

²⁵ Do inglês NATO.

Albaneses; a crise econômica; a insatisfação por parte da sociedade com relação à Constituição de 1974; a tensão latente entre estudantes Albaneses e Sérvios, quando os primeiros iniciaram uma onda de protestos contra a constituição de 1974 – para os sérvios, essa onda de protesto era uma contradição, visto que os próprios Albaneses haviam sido beneficiados pela Constituição -; a perseguição ao Partido Comunista de Kosovo (*Kosovo Communist Party*); a insatisfação dos Sérvios com o domínio político que os Albaneses detinham; a independência de Kosovo em 1989 e as leis discriminatórias de Belgrado entre 1989 e 1991.

Depois da independência, Kosovo vivenciou um período de relativa paz, entre 1990 e 1995, em que os Albaneses operavam um Estado sem reconhecimento dos locais e, ao mesmo tempo, os Sérvios aderiam ao arranjo de Belgrado. Enquanto na Bósnia um acordo foi assinado, o *Dayton Peace Accords*, em Kosovo isso não ocorreu, gerando insatisfação por parte dos Albaneses. Essa insatisfação levou grupos importantes como *Kosovo Albanian Party*, a *Democratic League of Kosovo* e a *Kosovo Liberation Army* a explorar esse momento de tensão e iniciar um movimento de violência. Todavia, o conflito central ocorreu entre o *Kosovo Liberation Army* e a *Federal Republic of Yugoslavia's*, que resultou em uma escalada da violência que deixou milhares de mortos, feridos e refugiados. Esse evento colocou Kosovo, em 1998, no centro da preocupação do Conselho de Segurança, que considerou a situação como “ameaça à paz e a estabilidade da região”²⁶ (HEHIR, 2010, p. 204). Dessa maneira, o Conselho se investiu do poder de agir sustentado pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, promovendo, assim, a intervenção.²⁷ Contudo, levando em consideração que, desde a década de 1980, sinais de uma situação de conflito estavam ocorrendo, é possível afirmar que a resposta internacional foi, de certa forma, limitada e de reação.

A resposta internacional a esses eventos é dividida em três etapas. A primeira delas, ocorrida entre 1989 e 1998, aponta para a forma como Kosovo foi ignorada pela comunidade internacional. Vale lembrar que indícios de uma situação de conflito já estavam ocorrendo desde 1980. ONG's como a *Save the Children*, *Amnesty* e *Oxfam* já alertavam para uma possível situação de conflito na região.

²⁶ Resolução 1199.

²⁷ De acordo com Hehir (2010), apesar de, numericamente, a crise em Kosovo ter ceifado menos vidas do que em Ruanda, a intervenção foi justificada tendo em vista que se não fosse feita, a onda de opressão e morte perpetrada por Milosevic aumentaria significativamente e era necessário interromper essa possibilidade.

Contrariamente a esses dados, um relatório especial sobre direitos humanos, elaborado pelas Nações Unidas, sobre mortes na região indicou que elas não foram consideradas significantes até 1998. Já na segunda etapa, entre 1998-1999, compreende-se o momento em que houve tentativas de acordos diplomáticos que, no fim, falharam. Um exemplo desses acordos foi o *Rambouillet Accords*, que reuniu todas as partes envolvidas. A OTAN, assumindo um papel central nas negociações²⁸, discursa ameaçando utilizar a força caso nenhum dos partidos envolvidos atendessem de maneira efetiva o acordo. Dessa forma, a OTAN se coloca como um agente fundamental nos processos de negociação. Por fim, a última etapa diz respeito ao processo de intervenção, em 1999. Segundo Hehir (2010), a intervenção da OTAN em Kosovo ocorreu sobre fortes críticas. Alguns países como China, Rússia e Índia foram estritamente contra. Japão, Indonésia e Coreia do Sul ficaram em silêncio diante do que ocorria. O dispositivo chamando *Uniting for Peace*, que autoriza a Assembleia Geral a decidir sobre caso de intervenção quando o Conselho de Segurança se apresenta incapaz, parece ter sido esquecido no caso da crise em Kosovo. A OTAN justifica seus atos argumentando que sua ação era necessária para combater e impedir que uma limpeza étnica por parte de Milosevic ocorresse. O interessante é que no processo de intervenção, a OTAN, ao defender a necessidade de intervir, acabou promovendo e contribuindo para um aumento significativo de mortes, representando assim uma limpeza étnica de alta proporção.

Os casos de Ruanda e de Kosovo são significativos para uma virada normativa no campo das relações internacionais, das normas de intervenção e de suas instituições. Seguindo o que se ocorreu nesses lugares, é possível delimitar alguns pontos fundamentais que impactaram o debate sobre intervenção. No caso de Ruanda, três aspectos se tornam relevantes: a expressão *Never Again* foi resgatada para descrever aquilo que deveria ser evitado após Ruanda. Esse termo é utilizado pela primeira vez no contexto do Holocausto e no período da Guerra Fria, quando houve o massacre no Camboja. *Never Again* procurou reforçar a ideia de um compromisso da comunidade internacional em evitar que casos de genocídio ocorressem novamente. Ao mesmo tempo, o caso de Ruanda reabre um debate sobre soberania dos Estados e a ideia da responsabilidade e torna-se motivo para

²⁸ Essas negociações não ocorreram somente entre OTAN e as partes envolvidas no conflito. O chamado *Contact Group*, formado por Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia, Alemanha e Itália também contribuiu para a realização desses acordos.

que, em 2001, um novo conjunto de normas internacionais sobre intervenção apareça. As Nações Unidas falharam em Ruanda. Falharam em dois sentidos: em reconhecer e repassar informações relevantes sobre o que ocorria e em agir. Por isso, surge a ideia de reforma da estrutura das Nações Unidas para lidar com respostas efetivas a situações de crises como as ocorridas em Ruanda e Kosovo. Os acontecimentos em Ruanda promoveram um debate sobre a eficácia das intervenções e do que foi chamado de construção da paz. Argumentos contrários à ideia de responsabilização das instituições internacionais apontam que, em Ruanda, houve um conjunto de problemas que confluíram no massacre. Herança colonial, a estrutura econômica, que foi sendo ajustada pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) e pelo Banco Mundial, a pressão por democratização, a quebra do *Arusha Accords* etc. E que, na realidade, a intervenção foi apenas uma parte (HEHIR, 2010).

No caso dos acontecimentos em Kosovo, o debate se dividiu entre dois grupos: as ONG's, que lançaram críticas à forma como a OTAN, através da Operação *Allied Force*, intervieram; e aqueles que chamaram a operação de “uma nova onda do futuro”, afirmando que esse tipo de prática, da forma como foi operacionalizada, seria uma nova onda dos direitos humanos (HEHIR, 2010). Isso apresenta uma ruptura nas razões que levam um Estado ou um grupo de Estados a agir. De acordo com Hehir (2010), com essa nova onda normativa dos direitos humanos – ou, na expressão utilizada, *humanitarian activism*²⁹ em torno dos direitos humanos –, os Estados passaram a combater por valores morais significativos. Tradicionalmente, existia uma falta de vontade política para agir em defesa de outros Estados. Mas, com essa nova era que se abre, baseada em valores universais, os direitos humanos passam a ser o novo horizonte a guiar as ações de intervenção. Esses são os argumentos favoráveis à intervenção que aparecem no pós-Kosovo.³⁰

A partir de duas perspectivas, a da esquerda e a dos realistas, constrói-se uma crítica à intervenção da OTAN. Os adeptos de uma perspectiva crítica de esquerda afirmam que a intervenção em Kosovo não está baseada em valores morais, justiça e não ocorreu em nome da defesa dos direitos humanos, e sim em nome de um projeto de interesse privado e de dominação. A perspectiva realista, por

²⁹ Ativismo humanitário.

³⁰ Segundo Hehir (2010), os Estados defensores da legalidade da ação afirmam que a OTAN agiu com base em três resoluções: 1160, 1199 e 1203.

sua vez, aponta que *“the intervention set a dangerous precedente which would destabilize the International system”* (HEHIR, 2010, p. 212). Nesse sentido, realistas se mostram céticos à questão da moralidade como um valor que guia as relações internacionais. Dizem os realistas que a moralidade é subjetiva e que é inadmissível substituir um conjunto, forma de regras, hierarquia e autoridade em favor da moral.

Uma comissão especial foi enviada a Kosovo (*Kosovo Comission*) para investigar as causas da crise e as consequências das ações da OTAN. Tais especialistas chegaram a uma conclusão na qual afirmavam que as ações ali realizadas foram de fato ilegais. Entretanto, face à condição de existência de sofrimento humano, ela foi legítima. Ilegal, pois foi uma ação que ocorreu sem a autorização do Conselho de Segurança (ancorada no Capítulo VII); legítima, pois propiciou a mobilização multilateral e o impedimento de uma catástrofe (HEHIR; MURRAY, 2013). Dessa forma, as intervenções humanitárias do final do século XX podem ser vistas como altamente seletivas, inconsistentes, tendo, muitas vezes, como verdadeira intenção, interesses de Estados (HEHIR; MURRAY, 2013).

Os exemplos de crises humanitárias dos anos 1990 são a evidência central de como o debate sobre intervenção humanitária é controverso. Críticos e favoráveis às intervenções procuram se posicionar no debate legitimando ou não tais práticas. Favoráveis ou não, a história nos mostra que Ruanda e Kosovo, além de outros conflitos, continuam a produzir um debate sobre o tema. Do ponto de vista normativo, esses eventos proporcionaram o surgimento de um novo documento que, procurando resolver o dilema fundamental que as intervenções humanitárias carregam, a saber, a oposição soberania x necessidade de intervir, trouxe à tona a *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, a chamada Responsabilidade de Proteger.

No capítulo denominado “O mundo liberto do medo” do documento A/54/2000 intitulado “Nós, os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI”, o então Secretário Geral das Nações Unidas, Koffi Annan, na seção sobre o dilema da intervenção, lança um apelo a toda comunidade internacional.³¹ Diz o Secretário Geral das Nações Unidas:

³¹ “Entretanto, foi na Assembleia Geral das Nações Unidas, setembro de 1999, que o Secretário Geral expressa preocupações com a perspectiva sobre a segurança humana e os caminhos sobre intervenção para o próximo século” (ICISS, 2001, p. 2).

Gostaria de fazer esta pergunta aos críticos: se a intervenção humanitária constitui, efectivamente, um atentado inadmissível à soberania, como deveríamos reagir a situações como aquelas a que assistimos no Ruanda ou em Srebrenica – a violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos em que assenta a nossa condição comum de seres humanos? Somos confrontados com um dilema real. Poucos discordariam de que tanto a defesa da humanidade como a defesa da soberania são princípios que têm de ser apoiados. Infelizmente, isso não nos diz qual o princípio que deveria prevalecer, quando ambos estão em conflito (ANNAN, 2000, p. 54-55). [Documento]

É a partir deste discurso, junto à comunidade internacional, que o governo canadense, com a colaboração de inúmeros especialistas na área das relações internacionais, cria a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (CIISE) ou *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). É essa a Comissão³² que, em 2001, lança a ideia da *Responsibility to Protect*³³. Vale ressaltar que ela não possuía uma natureza governamental, como também não estava sujeita a nenhuma agência vinculada às Nações Unidas (JOHNSON, 2014).

De acordo com Bierrenbach (2011, p. 115), o objetivo do relatório era o de “construir um entendimento mais amplo sobre o problema da conciliação entre a intervenção para a proteção humana e a soberania”. O relatório também buscava

³² “A comissão realizou reuniões nas cidades de Pequim, Cairo, Maputo, Nova Deli, Santiago, Bruxelas, Genebra, Londres, Ottawa, Paris, São Petersburgo e Washington, e apresentou seu relatório, intitulado *Responsibility to Protect*, em dezembro de 2001. Financiada pelo governo canadense, com o apoio dos governos da Suíça e do Reino Unido, bem como de diversas fundações privadas, a comissão foi composta por 12 especialistas de diferentes países: Gareth Evans, Presidente (ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália); Mohamed Sahnoun, Vice-Presidente (argelino, Assessor do SGNU); Gisele Côte-Harper (advogada canadense e professora da Universidade de Québec); Lee Hamilton (estadunidense, diretor do Woodrow Wilson International Center for Scholars); Michael Ignatieff (canadense, diretor do *Carr Center for Human Rights Policy*, da Universidade de Harvard); Vladimir Lukin (russo, Suplente da Assembleia de Deputados russa); Klaus Naumann (alemão, ex-presidente do Comitê Militar da Otan); Cyrill Ramaphosa (sul-africano, ex-Secretário do Congresso Nacional Africano); Fidel Ramos (ex-Presidente das Filipinas); Cornelio Sommaruga (suíço, Presidente do Centro Genebra para Atividades Humanitárias em Desativação de Minas e ex-Presidente do CICV); Eduardo Stein Barillas (guatemalteco, representante do Pnud no Panamá); e Ramesh Thakur (indiano, Vice-Reitor da Universidade das Nações Unidas em Tóquio)” (Bierrenbach, 2011, p. 128).

³³ “O termo responsabilidade de proteger, contudo, tem sua origem direta nos trabalhos de Francis M. Deng, ex-Ministro de Assuntos Estrangeiros do Sudão, representante do Secretário-Geral da ONU para Pessoas Deslocadas Internamente (1994-2002), atualmente Assessor Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio. O conceito foi desenvolvido em uma série de livros e artigos publicados no âmbito da *Brookings Institution*, sobretudo na obra *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa. Responsibilities for their own citizens' welfare, and to assist each other*” (Bierrenbach, 2011, p. 124).

avançar na questão das intervenções a partir do problema do direito de intervenção e também delinear mais precisamente a forma, de que maneira e quando uma intervenção humanitária deve ser autorizada. Ou seja, a proposta do relatório sobre a responsabilidade de proteger procurava equacionar um dilema que sempre assombrou o tema das intervenções humanitárias e os próprios organismos internacionais. Esse dilema emerge a partir do embate entre a necessidade real de intervenção por parte da comunidade internacional por motivos de graves violações de direitos humanos versus a soberania como um direito dos Estados. Mais do que isso, afirma De Souza (2011, p. 116), a *Responsibility to Protect* é “uma tentativa de se contrapor à imobilidade da Comunidade Internacional diante do genocídio de Ruanda e da intervenção sem autorização da ONU no Kosovo, em 1999”.

Em suma, a *Responsibility to Protect* emerge de um contexto de falhas à proteção de populações (genocídio, atrocidades em massa) na década de 1990. Ruanda e Kosovo são exemplos críticos dessa situação sobre a vontade de agir e qual ação poderia ser melhor tomada. A *Responsibility to Protect* surge para dar resposta a esses desafios (BELLAMY, 2015).

2. A RESPONSIBILITY TO PROTECT: ELEMENTOS E PRINCÍPIOS E DE UMA NORMA

Vimos, no primeiro capítulo, que a questão das intervenções humanitárias, seja na sua dimensão conceitual ou normativa, é carregada de controvérsias. Teoricamente, o conceito de intervenção pode ser diverso, sendo adotado de várias maneiras por diferentes autores e expressando diferentes perspectivas sobre o que é e como deve ser aplicado. Descrevemos também como a Carta das Nações Unidas, o primeiro documento normativo oficial, aborda a questão das intervenções humanitárias e das relações entre os Estados. A questão do direito de intervenção é fundamental para ajudar a compreender como se coloca a questão da soberania, tema caro às intervenções. Esse dilema da soberania caminha sempre ao lado da necessidade de intervir.

Por fim, foi apresentado dois casos de intervenções que fracassaram no sentido de promover a paz e a segurança, objetivos postos na Carta das Nações Unidas. Ruanda e Kosovo apresentam-se como casos essenciais – mas não únicos – para a percepção de falhas e limites na questão das intervenções e promoveram, nesse sentido, uma virada normativa. Isso significa dizer que, após a década de 1990, década considerada crítica para as intervenções, novos fundamentos normativos surgem em cena na tentativa de dar resposta a esses limites: a *Responsibility to Protect*. Esta emerge como alternativa normativa à comunidade internacional ao mesmo tempo que procura responder ao velho e difícil dilema das intervenções: a soberania como autodeterminação dos povos *versus* a necessidade de intervir em casos claros de violações dos direitos humanos.

2.1 A Responsibility to Protect: um novo paradigma normativo?

A *Responsibility to Protect* é um documento que, em 2001, surge no cenário internacional com o objetivo de apresentar um conjunto de propostas normativas para a questão das intervenções humanitárias.

Durante toda a década de 1990, vários eventos levaram a um único, mas não novo, questionamento: assegurar o princípio de soberania e da não interferência ou reafirmar o compromisso global na proteção dos direitos humanos? Esse é o empasse fundamental que a questão das intervenções humanitárias carrega. O

Secretário Geral das Nações Unidas, entre 1982 e 1991, Perezes de Cuéllar, foi o primeiro a propor uma reinterpretação dessa questão reforçando a ideia de que é preciso defender da opressão, em nome da moralidade, populações vulneráveis ou em situações de risco mesmo que isso signifique sobrepor as fronteiras legais de um Estado. O Secretário Geral sucessor, Boutros Boutros-Ghali, também sugeriu que é preciso uma nova agenda internacional em que a questão da soberania como algo exclusivo deva ser repensada, pois a realidade que agora se apresenta é outra. Em 1993, Francis Deng argumenta na mesma direção e afirma que um Estado soberano tem a responsabilidade de proteger seus cidadãos e que, quando isso não ocorre, essa responsabilidade é transferida à comunidade internacional. As mesmas questões são sustentadas pelo Secretário Geral Kofi-Annan nos anos seguintes (HEHIR, 2010).

Yet while many declarations by the three UN secretaries-general, Security Council action and international commitments made by states in the 1990s suggested an emerging commitment to, and consensus on the promotion and protection of human rights [...] This tension came to a head in 1999 when NATO intervened in Kosovo without explicit Security Council approval, although the Council describe the situation as a threat to international peace and security [...] Following the intervention, Kofi Annan asked 'if humanitarian intervention is, indeed, as unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that effect every precept of our common humanity?' (ICISS, 2001, p. vii). The Secretary-general called for a new thinking on this issue so that a resolution to this perennial problem could be found. This call led to the establishment of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (HEHIR, 2010, p. 113).

Todavia, em uma análise mais histórica, o autor Alex Bellamy (2015) identifica que o conceito de responsabilidade, que adquire substância no princípio da *Responsibility to Protect* de 2001, tem suas primeiras aparições no contexto pós Segunda Guerra Mundial, assumindo posições em tratados e convenções que, de forma geral, procuravam evitar os horrores que pudessem chocar a consciência humana. Segundo Bellamy (2015), a *Genocide Convention* cria uma responsabilidade universal por meio do objetivo de prevenção do crime de genocídio; a *International Court of Justice*, baseado em uma estrutura legal, endossa esse objetivo de prevenir genocídios; the *four Geneva Conventions*, the *Rome Statute of the International Criminal Court*, the *International Criminal Tribunal*

for *Yugoslavia* reafirmam o compromisso na prevenção de crimes de genocídios. Entretanto, os acontecimentos da década de 1990³⁴ tornaram visível, de acordo com Bellamy (2015, p. 37), “*the gap between these international legal responsibilities and realities*”. Isso tornou patente a dificuldade da comunidade internacional de proporcionar proteção à população.

Tendo em vista esse cenário, algumas formulações teóricas começaram a surgir com o objetivo de suprir essa lacuna e de dar respostas mais efetivas à questão da prevenção do sofrimento humano. A primeira ideia desenvolvida por Francis Deng, em conjunto com Roberta Cohen, foi a da chamada soberania como responsabilidade.³⁵ Esse conceito apresenta a ideia de que soberania, assim como um direito, pressupõe também uma responsabilidade. Isso significa que os Estados são responsáveis em proteger sua população de crises e, quando não cumprem com essa responsabilidade, os Estados devem acionar assistência internacional. Segundo Bellamy (2015), Deng e Cohen elaboram esse princípio com o intuito de que ele se torne uma ferramenta moral e diplomática que possibilite o exercício de assistência humanitária com fins de proteção aos direitos humanos.³⁶ É dessa ideia que surge a *Responsibility to Protect*.

A *Responsibility to Protect* surge como uma proposta alternativa ao debate sobre a intervenção humanitária. Mais do que um conceito, a norma procura se colocar como um dispositivo prático, aplicável, na tentativa de evitar que outros casos como Ruanda aconteçam (HEHIR, 2010).

O capítulo 1 do documento denominado “O Desafio Político” (*the policy challenge*) inicia apresentando o contexto, dilema e causas que possibilitaram o surgimento da *Responsibility to Protect*. A primeira frase dessa seção é fundamental para compreender o quão profundo é o debate sobre a intervenção: “*Humanitarian intervention has been controversial both when it happens, and when it has failed to happen*” (ICISS, 2001, p. 1). Essa frase caracteriza bem o dilema próprio das intervenções humanitárias. Segundo o documento (ICISS, 2001), quatro são os

³⁴ Bellamy (2015) faz referência não só a eventos mais descritos na literatura como Ruanda, Somália, Sebrenica e Kosovo, mas também a casos como os de Angola, Bósnia, Burundi, Croácia, Timor-Leste, Libéria, Serra-Leoa, Zaire, Norte do Iraque. Todos esses eventos variam entre guerra civil, genocídio, assassinato em massa, limpeza étnica e repressão estatal.

³⁵ Esse debate será melhor elaborado em uma outra seção neste mesmo capítulo.

³⁶ Para reforçar a ideia da responsabilidade, de acordo com Bellamy (2015), organizações regionais, agências humanitárias e *UM peacekeepers* colocaram como questão central a questão da proteção dos direitos humanos.

eventos que impactaram no modo como as intervenções humanitárias são compreendidas e operacionalizadas: Somália (1992-93), Ruanda (1994), Bósnia (1995) e Kosovo (1999). Precisamente sobre Ruanda e Kosovo, o documento aborda que, em Ruanda, o caso é caracterizado pela falta de ação, principalmente por parte do Conselho de Segurança. O documento denomina o caso de Ruanda como um caso de inação ao afirmar que ambos, ONU e Conselho de Segurança, sabiam que um atentado genocida estava sendo arquitetado. Diz o documento de forma acusativa: “*the Security Council refused to take the necessary action. That was a failure of international will – of civic courage*” (ICISS, 2001, p. 1). Já em Kosovo, a questão se concentrou em avaliar a legitimidade de uma intervenção em território soberano. A intervenção nesse país foi em causa justa? Houve de fato uma violação dos direitos humanos? Todos os outros meios pacíficos foram explorados? A intervenção promoveu mais sofrimento do que as violações dos direitos humanos que ali ocorriam? Essas e algumas outras questões rodeiam o caso de Kosovo.

Os resultados desses eventos podem ser resumidos em alguns pontos que caracterizam o próprio dilema e a situação dividida na qual a comunidade internacional se encontra. De um lado, há aqueles que são favoráveis às intervenções. Nesse sentido, argumentam que as intervenções não estão ocorrendo com frequência, que o fundamental é que as ações intervencionistas sejam efetivas e que, em algum momento, deverão colocar os direitos humanos acima da soberania. De outro lado, há aqueles menos entusiasmados com o legado das práticas de intervenção. Argumentam esses que, na realidade, o problema é que tem ocorrido muitas intervenções, que questões como legalidade, processo e uso dos precedentes para ação devem ser levados em consideração e, por fim, as intervenções possibilitam que uma retórica humanitária e dos direitos humanos seja mobilizada para legitimar intervenções em países de menor poder (ICISS, 2001). Esse é o quadro no qual se encontra o debate sobre intervenção ao final da década de 1990.

Desse quadro é que surge o documento intitulado a *Responsibility to Protect*. A comissão por trás da elaboração das propostas afirma que o objetivo do documento foi o de elaborar um entendimento comum sobre a necessidade das intervenções em favor da proteção humana e a questão da soberania. Nesse sentido, a ideia foi a de tentar estabelecer um consenso no interior da comunidade

internacional sobre como superar a paralisia e falta de ação, principalmente dos órgãos internacionais. O objetivo de se ter uma comissão tão variada de indivíduos (pensando aqui as suas áreas geográficas e pontos de partida) diz respeito a uma ideia de que se nesse contexto de divergência de debates pode-se chegar em um consenso, seria possível então que a comunidade internacional (tão variada em si própria) também o faça.

Alinhado aos acontecimentos que proporcionaram o surgimento do relatório, é importante ressaltar que importantes questões no seu interior são bem diferentes de contextos anteriores. Os desafios e questões internacionais fundamentais postas em 1945 são diferentes das questões e desafios do contexto pós-Guerra Fria e/ou do contexto dos ataques de 11 de setembro de 2001.³⁷ Como diz o próprio documento, “*As new realities and challenges have emerged, so too have new expectations for action and new standards of conduct in national and international affairs*” (ICISS, 2001, p. 3). E segue o relatório dizendo:

The current debate on intervention for human protection purposes is itself both a product and a reflection of how much has changed since the UN was established. The current debate takes place in the context of a broadly expanded range of state, non-state, and institutional actors, and increasingly evident interaction and interdependence among them. It is a debate that reflects new sets of issues and new types of concerns. It is a debate that is being conducted within the framework of new standards of conduct for states and individuals, and in a context of greatly increased expectations for action. And it is a debate that takes place within an institutional framework that since the end of the Cold War has held out the prospect of effective joint international action to address issues of peace, security, human rights and sustainable development on a global scale (ICISS, 2001, p. 3).

Dando sequência às mudanças que o documento propõe, quatro são os elementos que o relatório apresenta como indicativos de um novo cenário internacional: novos atores (e nesse caso fala-se em atores estatais, não estatais e institucionais); novas questões de segurança, novas demandas e expectativas, e novas oportunidades para uma ação comum. Com relação aos novos atores, diz o documento que, da época da Carta das Nações Unidas até 2001, houve um

³⁷ Quando os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos ocorreram, o debate sobre um novo conjunto normativo de relações entre os Estados já estava finalizado. O próprio relatório afirma que a questão do terrorismo internacional não foi contemplada nos debates. Essa é uma limitação que o documento possui.

aumento de Estados que passaram a compor a estrutura das Nações Unidas.³⁸ Isso proporcionou um aumento da pluralidade de vozes, interesses e de perspectivas, segundo o relatório. Porém, o documento não aponta se há uma igualdade de poder entre os Estados. A própria estrutura do Conselho de Segurança deixa claro como a dinâmica do poder ocorre, privilegiando alguns Estados (os Estados membros) com mais poder de decisão do que outros. Todavia, essa é uma outra questão que não será debatida neste trabalho. Além de atores estatais, atores não estatais ganham espaços nesse novo contexto. As ONG's, meios de comunicação e acadêmicos representam esses novos atores. E, por fim, novos atores institucionais tais como *UN High Commissioner for Human Rights, The International Criminal Court, UN High Commissioner for Refugees, CRC and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (ICISS, 2001) passam a ter espaço principalmente quando se trata de direitos humanos e segurança humana.³⁹

As questões relacionadas à segurança (*new security issue*) recebem atenção no documento. A segurança é abordada aqui como um novo paradigma. Além do termo direitos humanos, fundamental para a discussão da intervenção, quando se trata de proteção humana, o documento emprega o termo “segurança humana”. Segundo o relatório:

The concept of human security – including concern for human rights, but broader than that in its scope – has also become an increasingly important element in international law and international relations, increasingly providing a conceptual framework for international action. Although the issue is far from uncontroversial, the concept of security is now increasingly recognized to extend to people as well as to states. It is certainly becoming increasingly clear that the human impact of international actions cannot be regarded as collateral to other actions, but must be a central preoccupation for all concerned. Whether universally popular or not, there is growing recognition worldwide that the protection of human security, including human

³⁸ De 51 Estados em 1945 para 189 Estados nos dias atuais (2001).

³⁹ Segundo Ariana Bazzano (2011), o conceito segurança humana surge no contexto da Guerra Fria e acaba por moldar a perspectiva dos estudos de segurança. Em 1994, com o relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento), o termo é apresentado como uma nova maneira de se pensar a relação Estado-indivíduo no interior do paradigma dos estudos da segurança, no qual o indivíduo é colocado no centro das preocupações da segurança e não mais o Estado. Mais do que uma nova abordagem, aponta Bazzano (2011), a segurança humana passa a promover os valores dos Direitos Universais do Homem e o dever de todos os Estados em promover o direito e a proteção humana. O trabalho de Bazzano discorre sobre esse tema da segurança humana desde seu surgimento, suas implicações teóricas e práticas e, por fim, se seria esse de fato um novo paradigma estabelecido pelos debates sobre segurança e estudos da paz.

rights and human dignity, must be one of the fundamental objectives of modern international institutions (ICISS, 2001, p. 6).

Desde a Guerra Fria, a questão da segurança estava associada à questão da proliferação de armas e o conflito entre Estados. Segundo o documento (ICISS, 2001), com o fim da Guerra Fria, a questão da segurança passou a comportar o debate sobre democratização, direitos humanos e governança. E, como já apontado no capítulo 1 com Hardt e Negri (2001), a natureza do conflito é alterada passando de conflito entre Estados para a emergência de conflitos internos. O debate sobre a segurança humana, em um novo paradigma, afirma a necessidade de que ele seja mobilizado não só no momento inicial de uma intervenção, mas também quando se instala a chamada reconstrução de estados (ou o *post-conflict building*).

Novas demandas e expectativas é um item que se conecta diretamente à questão do paradigma da segurança humana. Diz o relatório que o debate sobre intervenção apresentava um conjunto de normas e mecanismos que coloca como central os direitos humanos⁴⁰, ou seja, a proteção desses direitos figura no interior do direito internacional como um elemento fundamental das relações internacionais. Com o surgimento do conceito de segurança humana, e com a introdução de novos atores institucionais e não estatais no cenário internacional, a norma internacional sobre intervenção se altera, alterando também as expectativas de condução e de prevenção de conflitos.

O último indicativo apresentado é aquele sobre novas oportunidades de ação em comum. O documento afirma que, desde o fim da Guerra Fria e principalmente no contexto da década de 1990, houve um aumento significativo de ações em comum (*commom action*) por meio do Conselho de Segurança. Os dados apontados pelo relatório para justificar essa afirmação dizem que, nesse contexto, ocorreram cerca de 40 operações de paz (*peacekeeping* ou *peace enforcement operations*). Porém, acredito ser possível lançar mão de uma crítica. Ao tratar de crises da década de 1990, o documento acaba denominando-as de *notable seatbacks*, o que significa dizer que os acontecimentos de Ruanda ou Kosovo, por

⁴⁰ Os direitos humanos aparecem como matéria não somente na Declaração Universal dos Direitos do Homem, mas também: *the four Geneva Conventions and the two Additional Protocols on international humanitarian law in armed conflict; the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide; the two 1966 Covenants relating to civil, political, social, economic and cultural rights; and the adoption in 1998 of the statute for the establishment of an International Criminal Court* (ICISS, 2001).

exemplo, foram apenas contratempos. Isso contrasta com interpretações como as de Hehir (2010), Hehir e Murray (2013) e outros que abordam os acontecimentos da década de 1990 a partir de uma outra perspectiva, a saber, a das atrocidades.

Todos esses elementos impactam de maneira significativa no conceito de intervenção proposto pelo relatório. O ICISS (2001) não adota o termo intervenção humanitária. Preocupados com os problemas que o termo humanitário poderia gerar, ainda mais quando o usa associado a ações militares, a comissão optou por evitá-lo. Essa demanda surgiu de agências e organizações humanitárias que estavam preocupadas com a militarização das práticas humanitárias e com a banalização do termo. Dessa forma, o relatório utiliza o termo intervenção ou o termo intervenção militar. Entretanto, a preocupação da comissão e do relatório não é apenas com o uso do termo, mas também em contribuir de forma significativa para uma renovação conceitual e normativa do tema da intervenção. É aqui que entra em cena a *Responsibility to Protect*, ou seja, um novo paradigma normativo que altera a linguagem do debate.

A *Responsibility to Protect* é definida, de acordo com o próprio documento, como uma nova abordagem que tem como objetivo oferecer proteção à vida humana porque Estados se mostraram incapazes e/ou resistentes em fazê-lo e, também, para responder a experiências trágicas como as da Somália, Ruanda, Sebrenica e Kosovo. Além do mais, torna-se imperativo que, devido a esses acontecimentos, “ferramentas e dispositivos” necessitam de reavaliações para evitar que novos desastres aconteçam e para que as relações internacionais se adaptem ao cenário do século XXI. Segundo o relatório, uma nova abordagem deve contemplar quatro objetivos fundamentais: 1) regras, procedimentos e critérios que possibilitem determinar “se” se deve, “quando” se deve e “como” se deve intervir; 2) garantir que a intervenção militar, quando necessária e quando outros meios falharem, seja legítima; 3) se a intervenção militar ocorrer, esta deve garantir que ocorra visando o objetivo proposto, a efetividade e a minimização do prejuízo humano, bem como o desgaste institucional que dessa ação pode resultar; e, por fim, 4) eliminar as causas do conflito ao mesmo tempo em que aumenta-se a possibilidade de paz (ICISS, 2001). No fundo, garante Evans (2008), a *Responsibility to Protect* surge como uma nova abordagem política para se discutir intervenção humanitária.

O que o debate sobre a *Responsibility to Protect* apresenta como novidade é o deslocamento no entendimento da não-intervenção como um direito (*the right to non-interference*) para o entendimento de que Estados tem a responsabilidade de proteger (*responsibility to protect*) sua população (BELLAMY, 2015). Segundo o relatório de 2001, a “*change in terminology is also a change in perspective*” (ICISS, 2001, p. 17).

Em primeiro lugar, a *Responsibility to Protect* implica em avaliar questões relativas à intervenção do ponto de vista daqueles que necessitam de suporte ou assistência. Ou seja, é o indivíduo ou a população que se tornam elemento fundamental para que se avaliem a questão da intervenção; em segundo lugar, a *Responsibility to Protect* afirma que a responsabilidade primeira de qualquer Estado é a de proteger sua população. Nos casos que Estados se mostrem contrários, incapazes ou são os próprios causadores de ameaças, sofrimentos, crimes e atrocidades, a responsabilidade é transferida para a comunidade internacional. Segundo o documento, a *Responsibility to Protect* estruturada dessa maneira busca se posicionar como um elemento de ligação entre intervenção e soberania, evitando assim uma ideia conflitante em que um (intervenção) interfira no outro (soberania) e, por fim, em terceiro lugar, a *Responsibility to Protect* não significa apenas a responsabilidade de reagir (*react*), mas também a responsabilidade de prevenir (*prevent*) e reconstruir (*rebuild*) (ICISS, 2001). Em suma, “*the rationale behind the responsibility to protect comprises a dual element; the expression of the responsibilities a state has towards its citizens, and the responsibility the international community has towards citizens in other states*” (Hehir, 2010, p. 105).

A questão da responsabilidade dos Estados era considerada até recentemente uma questão interna dos Estados. Eles eram vistos como entidades independentes e a relação com sua própria população era considerada uma questão particularmente determinada por seus próprios atores. Foi no contexto pós Segunda Guerra Mundial que a questão da relação Estado-cidadão foi movida do seu âmbito doméstico e considerado de extrema importância para o âmbito internacional (HEHIR, 2010).

Dessa maneira, a responsabilidade dos Estados não é um tema recente. Ela acompanha o surgimento do Estado Moderno no século XVI (em paralelo com o tratado de Westfália em 1648) e se acentua no século XVIII no contexto da

Revolução Francesa. A soberania, até então, nada tinha a ver com responsabilidade, mas sim com um sistema que buscava criar limites ao uso da guerra. Foi precisamente com o surgimento de uma consciência nacional que nação e Estado começaram a se relacionar e assim a população passou a ser objeto do governo. Sendo assim, Estados agora se preocupavam com o que podiam fazer pela população. Todavia, segundo Hehir (2010), essa é uma visão um pouco romântica do chamado Estado-Nação, pois a preocupação dos Estados com a população só se caracterizou de fato no século XX. Antes disso, é possível identificar, principalmente no século XIX, o sofrimento que a maioria da população de vários Estados vivia (por exemplo, falta de moradia, sistema de saúde precário, precarização do trabalho, exploração de horas de trabalho etc). Porém, essa questão se mantinha como um problema de política doméstica. Quando a questão passou a ser abordada pela política internacional, o tópico fundamental passou a ser os direitos dos Estados (principalmente com relação ao uso da força em contexto entre eles).

Antes da Primeira Guerra Mundial (no século XX), alguns Estados apresentaram em suas constituições (política interna) normas que buscavam dar um certo grau de proteção dos direitos humanos (mesmo que nesse contexto ainda não se falava em direitos humanos). Todavia, mesmo essas leis existindo, elas eram pouco efetivas. De acordo com Hehir (2010), o indivíduo era considerado um coadjuvante nessa questão em contraste com os interesses do Estados. A Sociedade ou Liga das Nações (1919), surgida no contexto da Primeira Guerra, apresentava mudanças no que diz respeito ao direito internacional. Mesmo não fazendo nenhum apontamento direto sobre direitos humanos, o artigo 23(b) afirma que os membros dessa Liga se comprometem ao *“just treatment of the native inhabitants of territories under their control”* (HEHIR, 2010, p. 107). Podemos, assim, ver um vislumbre do que se consagraria como um sistema dos direitos humanos no contexto pós Segunda Guerra Mundial no século XX.

Durante a elaboração da Carta (que daria origem à Carta das Nações Unidas, em 1945), três grupos distintos com perspectivas distintas apresentaram suas ideias do que seria fundamental para proteger direitos humanos e promover a responsabilidade dos Estados. O primeiro grupo, formado por uma maioria de países da América Latina, a Austrália, Nova Zelândia, Índia e Noruega, defendiam a

proposta de incluir como norma o respeito aos direitos humanos. Já o segundo grupo, formando por uma maioria de potências ocidentais, foram contra essa norma e reafirmaram sua oposição a uma organização internacional (no caso a ONU) interferindo em assuntos domésticos; o terceiro e último grupo, formado por estados socialistas, defendiam também a limitação do poder das Nações Unidas e reforçavam a ideia de autodeterminação e não-discriminação.

A Carta apresenta, como produto final, segundo Hehir (2010, p. 108), o seguinte apontamento: *“While the Charter’s Preamble, Article 1 and particular Article 55 proclaim human rights to be a concern for the United Nations and all its member-states, the proscriptions against intervention in Articles 2.4 and 2.7 seem to override these principles”*. O que se está dizendo é que a Carta apresenta um dilema: de um lado, proíbe a interferência externa em atividades políticas domésticas e, por outro lado, assume o compromisso de promover os direitos humanos. Nota-se que esse dilema, que de certa forma impulsiona o surgimento da *Responsibility to Protect*, já se apresentava na Carta das Nações Unidas quase meio século antes. Entretanto, apesar desse cenário, a questão dos direitos humanos teve um certo avanço ao alterar legislações políticas domésticas. É por isso que se fala de uma possível expansão dos Direitos Humanos após 1945, todavia, isso não quer dizer que houve uma respeitabilidade e uma aplicabilidade desse direito (HEHIR, 2010).⁴¹

Com o fim da Guerra-Fria, ou seja, do enfrentamento bipolar que suprimiu a questão dos direitos humanos, um novo conceito surge para reforçar a necessidade de se pensar a proteção aos indivíduos. Esse novo conceito é denominado de segurança humana.⁴² Ou seja, os direitos humanos se afirmam como uma responsabilidade da comunidade internacional e não apenas como algo sujeito às legislações de estados soberanos.

⁴¹ Além do artigo 1.3 da Carta das Nações Unidas, que diz que as “Nações Unidas se comprometem em promover o respeito aos direitos humanos e a liberdades fundamentais” (ICISS, 2001, p. 14), dois Pactos de 1966 também buscam reafirmar o compromisso com os direitos humanos como um princípio fundamental das relações internacionais.

⁴² Segundo Bernard Sorj, o conceito de Segurança Humana aparece pela primeira vez em um documento oficial em 1994, no relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Entretanto, aponta que o germe do debate sobre segurança humana pode ser encontrado muito antes, no contexto do surgimento da Carta das Nações Unidas quando aborda a questão dos direitos humanos. Esse conceito surge em um contexto em que há um crescimento de conflitos internos que, ao mesmo tempo, aumentam significativamente a insegurança humana. Todavia, Sorj afirma que o conceito de Segurança Humana é um tanto problemático. A crítica fundamental que as relações internacionais estabelecem afirma que o conceito é muito genérico. Para um entendimento da crítica feita ao conceito, cf. SORJ, Bernard. Segurança, Segurança Humana e América Latina. Revista Internacional de Direitos Humanos. Número 3, Ano 2. 2005.

A *Responsibility to Protect* também apresenta uma seção na qual o tema central é a segurança humana. Segundo o documento, “segurança humana significa a segurança das pessoas – a sua segurança física, sua econômica e social bem-estar, respeito a sua dignidade e valor como seres humanos e a proteção de seus direitos humanos e liberdades fundamentais” (ICISS, 2001, p. 15).⁴³ Isso significa que os elementos fundamentais do conceito de segurança humana incluem a segurança dos indivíduos contra ameaças à vida, saúde, segurança pessoal e dignidade humana. Há, dessa forma, um deslocamento da ideia de segurança territorial, a saber, soberania, para uma ideia de segurança humana, centrada no indivíduo.

Evans (2008) enfatiza que o principal foco da *Responsibility to Protect*, é, em primeiro lugar, o entendimento de que deve existir uma ênfase na responsabilidade externa dos Estados e, em segundo lugar, na responsabilidade do próprio Estado de proporcionar segurança e proteção. Indo mais além, o autor diz que a *Responsibility to Protect*, como um conjunto contínuo de ações, deve contemplar a *responsibility to prevent* em situações de conflitos, a *responsibility to react* quando ocorrem e, por fim, a *responsibility to rebuild* em contexto pós intervenção. Apesar disso, a comissão, segundo Evans, considera a dimensão da prevenção a mais importante dentre as outras, e a dimensão da reação como ponto chave para discutir a possibilidade de uso da força. O interessante dessa afirmação é que Evans parece colocar em segundo plano a dimensão da *responsibility to rebuild* como uma dimensão igualmente importante, ainda que ele a considere como parte fundamental da nova ideia da *Responsibility to Protect*.

2.2 Soberania como responsabilidade

A noção de soberania, no relatório sobre a *Responsibility to Protect* (ICISS, 2001), recebe uma ampla atenção por incluir em sua determinação a questão da responsabilidade. É possível dizer que o relatório, em suas proposições, indica que a soberania se manifesta em um sentido diferente, mas não excludente, de uma definição clássica. Em linhas gerais, a definição clássica de soberania é encontrada

⁴³ “Human security means the security of people – their physical safety, their economic and social well-being, respect for their dignity and worth as human beings, and the protection of their human rights and fundamental freedoms” (ICISS, 2001, p. 15).

no contexto do Tratado de Westfália e se caracteriza a partir de dois princípios fundamentais: a territorialidade e o impedimento de interferência externa no espaço interno. Nesse sentido, o Estado se configura como uma autoridade política específica e legítima (KRITSCH, 2010).

Segundo Norberto Bobbio (1998), o termo “Soberania” se consolida no século XVI associado ao Estado, indicando, assim, um conceito jurídico e político que tratava do poder estatal. Busca-se, nesse sentido, autodeterminar o poder central, concentrar o monopólio da força sobre um determinado território e população e, por fim, manter uma unidade política coesa. Cabia ao Estado regular as condições internas de seu território e manter relações externas com outros Estados. E era função do Estado decidir sobre a questão de paz e de guerra em seu território visando a defesa do mesmo. “O conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política [...] e a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito”. (Bobbio, 1998, p. 1179). Todavia, o conceito de soberania é variado conforme a época e determinada organização social, mas em todas elas se encontra um elemento em comum: uma autoridade máxima.

Sobre a ideia moderna de soberania, afirma Kritsch (2010), através do conceito de “poder de jurisdição exclusiva sobre um determinado território”, ela acaba unindo o aspecto político já mencionado e um aspecto jurídico, apresentando assim uma dupla natureza da soberania. Jurisdição exclusiva é definida como a imposição de normas pelas mãos da autoridade legítima sobre o espaço territorial. Diz a autora, que é uma definição que se manifesta na sua dimensão jurídica.

Aliado a isso, temos a noção de Estado (em seu sentido weberiano) que, segundo o pensamento político moderno, é definido como um poder centralizado possuidor do monopólio do uso legítimo da força e da violência em um determinado território. Essa definição, aponta (KRITSCH, 2010), acaba por aproximar a ideia de força e direito, violência administrada e ao mesmo tempo legítima. É possível, por trás dessas formulações, revelar que a dinâmica determinada é a relação entre direito e política, base para a ideia de Estado de direito moderno. Tal ideia de Estado de direito representa, em um sentido próprio, a relação entre estrutura jurídica e

poder político, lei e força. Em outras palavras, “o poder político se traduz na produção e na aplicação de normas jurídicas (ou leis)” (KRITSCH, 2010, p. 36).

Sobre essa discussão, Kritsch (2007, p. 111) afirma que a relação direito e política, do ponto de vista da história moderna, se apresenta de duas formas: 1) nesse primeiro aspecto, o direito é definido como um produto do poder político, uma ação legal que se origina na dimensão política. A lei torna-se, então, pressuposto da estrutura de poder político. Esse aspecto é definido pelo chamado positivismo jurídico; 2) a partir de uma inversão de termos e lógica entre política e direito, nesse segundo aspecto, é o direito que determina a estrutura política. Partindo de uma perspectiva normativa, pode haver o exercício do poder se, e somente se, for autorizado pela estrutura jurídica que correspondem os alicerces de uma determinada sociedade. É esse aspecto que sustenta, segundo a autora, o chamado Estado de direito.

A Carta das Nações Unidas (1948) apresenta essa relação entre direito e política quando afirma que o Estado é a expressão de uma identidade legal ou jurídica. Essa expressão fica clara quando se emprega o termo jurisdição (Artigo 2.7) na Carta. Ao mesmo tempo, soberania significa também a capacidade de autoridades políticas tomarem decisões sobre questões referentes ao seu próprio território.

Soberania não pode ser confundida, adverte o relatório (ICISS, 2001), com obtenção máxima de recurso e poder. Na realidade, nesse debate, não se pode esquecer que a ideia de igualdade entre os Estados muitas vezes é apenas formalista, pois sabemos que existe uma desigualdade de recursos muito profunda entre eles e, muitas vezes, para esses Estados com baixos recursos de poder, o princípio de soberania acaba se tornando por si só seu único dispositivo de defesa contra outros Estados. O relatório resume a soberania como:

More than just a functional principle of international relations. For many states and people, it is also a recognition of their equal worth and dignity, a protection of their unique identities and their national freedom, and an affirmation of their right to shape and determine their own destiny. In recognition of this, the principle that all states are equally sovereign under international law was established as a cornerstone of the UN Charter (Article 2.1) (ICISS, 2001, p. 07).

Dessa forma, a soberania torna-se então não somente um princípio de proteção para o indivíduo com relação a riscos, mas também a afirmação de identidade e pertencimento de uma comunidade política.

Segundo Deng (2010), a noção e o desenvolvimento da soberania, do ponto de vista político e legal, é europeia, sendo datada da época das grandes monarquias que estabeleciam autoridade e controle sobre seu território. Até o seu desenvolvimento mais atual, a soberania passou por quatro fases. A primeira diz respeito à sua relação, como já dito, ao tratado westfaliano, na qual a soberania diz respeito a assuntos domésticos e na relação com outros Estados. A segunda fase ocorre ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945; nesse contexto, o desejo por valores democráticos e de proteção aos direitos humanos coloca a soberania no centro do debate. Mais adiante, no período da Guerra Fria, a soberania aumentou ainda mais sua importância, pois Estados vulneráveis viam seu território ameaçado por ações externas. A última fase traz uma noção mais recente na qual a soberania e seus assuntos internos se encontram relacionados com a responsabilidade de proteção humana.

Com o advento dos direitos humanos, a questão central é colocada nos seguintes termos: para evitar tortura, medo, terror, brutalidade e discriminação, os interesses individuais, ou seja, da pessoa humana, passam a ter prevalência sobre interesses de Estados e que, nesse sentido, o objetivo de qualquer Estado é garantir a proteção do indivíduo. Dessa forma, sendo a ameaça individual a um poder estatal que inflige menor dano do que a ameaça do Estado a corpos individuais, é necessário que o princípio que oriente os Estados seja o de promoção de proteção à vida individual (DENG, 2010). Essa mudança de perspectiva se inicia, vai dizer Deng, com o estabelecimento da Carta das Nações Unidas, em 1945, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, além de um conjunto de arranjos institucionais⁴⁴ que exigia dos Estados membros um compromisso com a proteção dos direitos humanos.

⁴⁴ A relação entre soberania e responsabilidade de proteger seus cidadãos pode ser encontrada em 1945, no julgamento de Nuremberg, no conceito de crime contra a humanidade, na *Convention Genocide*, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, durante a Guerra Fria; em 1996, na *International Covenant on Civil and Political Rights* e no conceito de segurança humana que emerge no contexto pós-guerra fria. Todos esses carregam no seu interior a ideia fundamental de que os Estados não possuem o direito de fazerem o que quiserem dentro de suas fronteiras, ou seja, estados não podem fazer o que eles acham ou querem fazer com seus próprios cidadãos (HEHIR, 2010).

When governments do not fulfil their obligations, it is now widely understood that they open themselves up to on-site monitoring and visits, criticism, condemnation, sanctions, and even armed intervention where regional or International peace is threatened. External interventions may include the forcible delivery of humanitarian assistance to besieged civilians (COHEN, 1996 apud DENG, 2010, p. 360).

Vemos, então, no contexto pós Segunda Guerra, o germe do que se consolidaria no ano 2000, isto é, a noção da soberania enquanto responsabilidade. Em outros termos, um conceito de soberania que confere responsabilidades aos Estados ou governos na proteção de seus próprios cidadãos.

A soberania, na década de 1960, passou a ser questionada e surgiram defensores de uma nova ideia na qual ela não poderia ser mais entendida através de elementos fronteiriços, a saber, limites geográficos ou territoriais, mas sim do ponto de vista político e ideológico. Essa ideia abria caminho para que Estados (americanos, por exemplo) pudessem intervir em outros territórios quando se detectasse a possível ameaça do comunismo em países considerados democráticos.⁴⁵ Segundo Wallerstein (2007, p. 17), essa é “a tese da soberania limitada [que] se conjuga com a teoria do direito de ingerência”. Ainda sobre esse debate, o embaixador Richard Haass⁴⁶, citado por Wallerstein, declara em 2003 que:

Soberania não é absoluta, é condicional e quando Estados violam os mínimos padrões da civilização, cometendo, permitindo ou ameaçando com atitudes intoleráveis seu próprio povo ou outras nações, alguns dos privilégios da soberania são confiscados (WALLERSTEIN, 2007, p. 18).

Isso reforça a afirmação de Deng (2010), quando aponta que, no contexto da década de 1960, o conceito de soberania como poder absoluto foi se deteriorando muito por conta dos processos de descolonização. E, também, o aumento do número de conflitos internos no pós-Guerra Fria que colocou a noção de soberania em dúvida, tendo em vista que assistências humanitárias e os direitos humanos foram intensificados. Ao mesmo tempo, houve uma desconfiança significativa com

⁴⁵ O órgão que foi atribuído para esse tipo de atividade foi a Força Interamericana de Paz (FIP), que, formada por indivíduos de vários países do continente americano, conectada a Organização dos Estados Americanos (OEA), seria defensora de possíveis ameaças (Wallerstein, 2007).

⁴⁶ Foi embaixador e diretor do *Policy Planning Staff* (Wallerstein, 2007).

relação às intervenções humanitárias. O receio, principalmente de países do Sul, era o de que a defesa dos direitos humanos fosse utilizada como estratégia de países para interferir em assuntos internos de outros territórios. Essa era a preocupação da China, que durante a sessão da *UN Commission on Human Rights*, em 1993, proferiu um discurso a favor do resgate de um conceito de soberania mais forte.

Avançando no sentido de construir uma nova concepção de soberania, o Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali, em 1992, em seu relatório denominado *An Agenda for Peace*, se posiciona defendendo a necessidade de abandonar um conceito absoluto de soberania. Segundo o próprio secretário:

A major intellectual requirement of our times is to rethink the question of sovereignty – not to weaken its essence, which is crucial to International security and co-operation, but to recognize that it may take more than one form and perform more than one function. This perception could help solve problems both within and among states. And underlying the rights of the individual and the rights of peoples is a dimension of universal sovereignty that resides in all humanity and provides all peoples with legitimate involvement in issues affecting the world as a whole. It is a sense that increasingly finds expression in the gradual expansion of international law (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 99 apud DENG, 2010, p. 364).

Até a sua caracterização como um princípio, a soberania enquanto responsabilidade, mesmo após o endosso de Boutros-Ghali, precisou lidar com alguns obstáculos. O entendimento dado pelo ex-secretário da *Organisation of African Unity* (OAU) e enviado da *African Union* (AU), Salim Ahmed, alega que deva existir, ao mesmo tempo, um respeito à integridade soberana dos Estados, princípio constitutivo do sistema internacional e, também, que os direitos humanos devam ser um ponto de referência para a comunidade internacional. Para Salim, quando há um cenário no qual lei e ordem colapsam, tal situação exige uma intervenção. Em cenários mais brandos, é preciso mobilizar um conjunto de medidas preventivas com intuito de estabelecer possíveis resoluções de conflitos. O problema se encontra, vai dizer Deng, em como determinar quando o colapso se estabelece (DENG, 2010) e indo além, como determinar que uma ação se constituiu ou não um risco ao outro. De qualquer forma, a soberania enquanto responsabilidade parece ter ganhado substância, apesar das posições contrárias dos países vulneráveis.

Soberania, nesse sentido, implica em uma noção que procura promover um sistema de lei e ordem, justiça e bem-estar. Dessa forma, a soberania como responsabilidade passa a ser compreendida como *“managing diversity, ensuring equitable distribution of wealth and services, providing development opportunities, and participating effectively in regional and International arrangements for peace, security and stability”* (DENG, 2010, p. 367). A responsabilidade ainda promove uma articulação entre a comunidade internacional e organizações regionais como a AU, por exemplo.

Antes de ser adotada pela ICISS no relatório publicado em 2001, a noção de soberania enquanto responsabilidade foi extensamente pesquisada pela *Brooking Institution*, que lançou um volume de estudos intitulado *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. É nesse contexto que tal noção surge de maneira substancial e influencia o que se seguirá, mais adiante, com o relatório do ICISS.

O avanço do relatório, no que diz respeito ao debate sobre soberania, se apresenta na ideia de que ela deixa de ser apenas um direito e passa a ser também uma responsabilidade. Passa a apresentar duas responsabilidades fundamentais: uma externa e outra interna. Do ponto de vista externo, cabe ao Estado a obrigação de respeitar outro Estado soberano;⁴⁷ do ponto de vista interno, é condição do Estado respeitar a dignidade e os direitos básicos de sua própria população. Segundo Arredondo (2009, p. 188-189):

La soberanía más que un derecho absoluto es una noción instrumental y contingente, cuya validez depende de que la soberanía

⁴⁷ Do ponto de vista do debate sobre a intervenção, o respeito aos limites territoriais de um Estado soberano implica no dispositivo de não intervenção (*non-intervention*) inscrito no Artigo 2.7 da Carta das Nações Unidas: “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII” (CNU, p. 07). Porém, é preciso ressaltar que caso haja uma transgressão do princípio de Soberania de um Estado, o Estado vítima dessa violação pode se arrogar do recurso de direito de defesa (*right to defense*) (do seu território e independência política) posto no Artigo 5.1 da Carta das Nações Unidas: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais” (CNU, p. 30-31).

sea una herramienta del Estado al servicio de los intereses de la población y no un escudo del Estado frente a la potencial acción de la comunidad internacional en defensa de los derechos de esa población. Esa concepción de la soberanía como responsabilidad es la que da origen al concepto de "responsabilidad de proteger" (ARREDONDO, 2009, p. 188-189).

De acordo com Deng, a noção de soberania enquanto responsabilidade contradiz a ideia de que sua função seja proteger seu próprio território de interferência externa. Mais do que isso, essa nova noção mobiliza dois aspectos fundamentais: o primeiro é que a soberania exige que o Estado forneça proteção e assistência a sua própria população; segundo, quando o Estado se mostra incapaz, sem vontade política para agir ou não aceita assistência externa para garantir essa proteção à população, essa responsabilidade passa à comunidade internacional, que se vê assim no dever de interferir. No caso, Deng aponta que a ação coletiva e internacional pode ser desde medidas pacíficas, como a diplomacia e sanções, até medidas coercitivas, como o uso da força militar (DENG, 2010).

Nesse sentido, os Estados são, agora, mais do que nunca, responsáveis diretos pela segurança, pela proteção e pela vida da sua população. “As autoridades nacionais teriam a responsabilidade primária de proteger os direitos fundamentais da população que se encontra em seu território” (Bierrenbach, 2011, p. 129). E é esse sentido de soberania que interessa para o relatório de 2001 como fundamento para o entendimento da intervenção com fins à proteção humana. É o que afirma James Turner Johnson (2014) ao citar um trecho do relatório de 2001, dizendo que a *Responsibility to Protect* procura reconciliar, aproximar o conceito westfaliano de soberania, ou seja, baseado em integridade territorial, defesa dos assuntos internos e a norma da *non-intervention* e, ao mesmo tempo, a nova concepção de soberania que é compreendida como uma responsabilidade, nacional ou internacional, de promover a proteção dos direitos humanos. Não é uma tentativa, continua Johnson (2014), de abandonar ou excluir o modelo de soberania westfaliana, mas sim uma tentativa de re-caracterização do conceito.

Tendo em vista essa ideia, Johnson (2014) afirma que, na prática, a re-caracterização do conceito de soberania apresentada no relatório de 2001 enfrenta dificuldades, isso porque os Estados, quando gerenciados por ditadores, por exemplo, tem grande interesse em manter firme os pilares que sustentam a soberania westfaliana, ou seja, têm interesses em reafirmar a segurança e a

integridade territorial interna. Isso significa mobilizar a norma de não-intervenção, norma essa característica dos debates acerca das intervenções humanitárias. Nesses casos, a pergunta que se faz é a seguinte: por qual motivo os Estados, principalmente Estados em que há um mal gerenciamento do poder estabelecido, delegariam a órgãos internacionais, a saber, o Conselho de Segurança, o poder de decidir sobre o que eles mesmos fazem ou deixam de fazer, possibilitando assim que ocorra um ato de interferência externa? Face a esse engessamento é que o relatório (ICISS, 2001) busca justificar um alargamento da norma de não-intervenção, buscando assim criar condições para que ações externas, justificadas pela proteção aos direitos humanos, sejam possíveis em determinados casos como perda da vida em grande escala, limpeza étnica e falha em garantir a segurança da própria população por incapacidade ou pela ausência de ação.

Duas considerações precisam ser feitas: a primeira é que o objetivo do relatório parece ser, ao re-caracterizar o conceito de soberania, aproximar essa nova ideia enquanto responsabilidade à uma concepção de direitos humanos voltada para a proteção individual. A segunda é que a re-caracterização do conceito de soberania não elimina a noção de soberania westfaliana na qual o território é o elemento fundamental e, ao mesmo tempo, não há tensão existente entre a necessidade de intervir *versus* a norma de não-intervenção. Na realidade, essa nova concepção de soberania sugere que a norma de não-intervenção não é, de toda forma, absoluta. Ela pode ser flexibilizada em alguns casos específicos, a saber, os quatro crimes postos no documento da *Responsibility to Protect*: genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Entretanto, essa não é uma novidade que o relatório traz, visto que, no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, há a possibilidade do uso da força em territórios estrangeiros, autorizada pelo Conselho de Segurança, quando a paz e a segurança internacional são ameaçadas. Isso significa que tanto a concepção de soberania anterior ao relatório quanto a nova noção de soberania enquanto responsabilidade não parecem ser tão distantes uma da outra (JOHNSON, 2004), o que dificulta o entendimento da comunidade internacional sobre o que de fato justificaria uma interferência externa, abrindo a possibilidade para que, caso uma justificativa, para agir baseada no relatório, não seja aceita, possa-se mobilizar o capítulo VII da Carta das Nações Unidas em busca dessa justificativa. Nesse sentido, assume-se que a noção de soberania que o

relatório de 2001 (ICISS) apresenta não produz um avanço substancial no que diz respeito às relações entre os Estados. Apesar de apresentar um novo entendimento do que ela é, é possível afirmar que, em alguns casos, principalmente de um Estado ditatorial ou de um Estado que possui receio de que potências estatais possam interferir em seus assuntos internos, acabem não adotando a soberania enquanto responsabilidade, preferindo mobilizá-la enquanto integridade territorial e defendendo o direito de não-intervenção.

2.3 As três responsabilidades: prevenção, reação e reconstrução

A *Responsibility to Protect* é constituída por três responsabilidades fundamentais: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. Essas responsabilidades são os itens centrais do documento e de como a comunidade internacional deve encarar a questão das práticas de intervenção. É imprescindível então discutir com mais detalhes cada uma dessas dimensões da responsabilidade de proteger.

2.3.1 A dimensão da prevenção:

A primeira responsabilidade diz respeito à *responsibility to prevent*. De maneira geral, essa responsabilidade significa que um Estado tem a responsabilidade (ou como o documento muitas vezes denomina, a *national commitment*) de garantir que questões internas não se transformem em conflitos e, por consequência, em crises humanitárias. Em outros termos, o Estado tem que garantir que nada ameace ou prejudique a sua própria população, promovendo assim a proteção dos direitos humanos. O documento assume a dimensão da prevenção como um forte compromisso da *Responsibility to Protect*. Mas a importância da prevenção já estava colocada tanto na Carta das Nações Unidas (1945) quanto no relatório “Nós, os povos” (Annan, 2000, p. 51), no qual o Secretário Geral diz: “tudo começa com a prevenção”. Apesar de indicar que essa é uma responsabilidade dos Estados, o documento afirma também que organizações

regionais e ONG's⁴⁸ possuem um papel fundamental na prevenção de atrocidades (ICISS, 2001).

Mais do que evitar a eclosão de conflito ou catástrofes, a prevenção busca promover “*efforts to ensure accountability and good governance, protect human rights, promote social and economic development and ensure a fair distribution of resources*” (ICISS, 2001, p. 19). O objetivo fundamental da prevenção é evitar a necessidade de uma intervenção. O relatório indica a necessidade de três condições essenciais para que a prevenção seja efetivada: a primeira delas é a chamada *early warnings*; a segunda *preventive toolbox*; e a terceira é denominada de *political will*.

Segundo o relatório de 2001 (ICISS), a *early warning* diz respeito à capacidade de organizações internacionais, regionais e sub-regionais⁴⁹ detectar e reportar situações em que possivelmente esteja próximo de ocorrer violações massivas dos direitos humanos. As Nações Unidas são apontadas como órgão responsável por identificar e reportar informações relativas a possíveis conflitos.⁵⁰ Entretanto, a contínua falha em fornecer informações para alertas significativos faz com que a ONU dependa de outros tipos de fonte de informação que não ela própria. Nesse sentido, um tipo específico de ONG, segundo o relatório, se dedica a monitorar espaços e a reportar informações sobre a emergência de possíveis conflitos: *International Crises Group* (ICG). Organizações como a *Amnesty International* (AI), *Humans Right Watch* (HRW) e *Fédération Internationale des ligues des detroit de l'homme* (FIDH) formam, com a ICG, uma rede de monitoramento e prevenção de conflitos. Apesar do relatório apoiar a proposta de uma rede efetiva de alerta de conflitos por meio da ONU, atores regionais são de extrema importância para a identificação de conflitos, visto que cada conflito pode apresentar características particulares. Por fim, a crítica mobilizada pelos autores do relatório,

⁴⁸ *The Organization of African Unity (OAU)*, *The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)* são dois exemplos de organizações que adotam mecanismos para a prevenção de conflitos. A Assembleia Geral das Nações Unidas, o Conselho de Segurança, *The Report of the Panel on United Nations Peace Operations* e o *report of Prevention of Armed Conflict* são outros exemplos de como a comunidade internacional está se mobilizando para garantir que mecanismos de prevenção sejam efetivos (ICISS, 2001).

⁴⁹ Segundo o relatório, os principais atores envolvidos na atuação de prevenção de conflitos são: agências de inteligência, embaixadas, grupos nacionais e internacionais dedicados a proteção dos direitos humanos, *UN Peacekeeping*, *the Internacional Committte of the Red Cross (ICRC)* e etc.

⁵⁰ O Capítulo XV, Artigo 99 da Carta das Nações Unidas, diz que “O Secretário-Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 53).

na realidade, não diz respeito à falta de alertas, mas sim à falta de capacidade de análise dessas informações e no tempo de resposta das organizações responsáveis.

Para mobilizar um conjunto de medidas efetivas para a prevenção de conflitos, é preciso que se tenha conhecimento de suas causas. Segundo o relatório (ICISS, 2001), elas são divididas em duas dimensões: a causa raiz (*root cause*) e a causa direta (*direct cause*). Na primeira dimensão, as causas que originam um conflito podem ser – além de questões étnicas - a pobreza, a repressão política e a distribuição desigual de recursos em uma dada sociedade. Medidas que reduzam essas condições acabam por reduzir as possibilidades de um conflito emergir. Para isso, são sugeridas medidas políticas, econômicas, legais e militares de prevenção de conflitos. Medidas de prevenção política dizem respeito à capacitação de instituições democráticas e constitucionais, um poder partilhado, a alternância de poder e a redistribuição dos arranjos institucionais; a confiança entre comunidades distintas, apoio à sociedade civil, à liberdade de imprensa e o respeito à regra da lei. Medidas de prevenção econômica buscam desenvolver as estruturas econômicas por meio do aumento das oportunidades econômicas, melhores condições no mercado interno e externo e distribuição de recursos e oportunidades. Já as medidas de prevenção legais significam a proteção das instituições, principalmente do judiciário, da regra de lei, da transparência, da proteção de grupos vulneráveis e minoritários e, por fim, do suporte para que organizações promovam a proteção dos direitos humanos. De acordo com o relatório, as medidas de prevenção também incorporam o aspecto militar e/ou serviços de segurança, que envolvem treinamento de combatentes e ex-combatantes, garantia de que os serviços de segurança ocorram de acordo com a regra da lei, controle de armas e do desarmamento, dentre outras (ICISS, 2001).

A segunda dimensão, a das causas diretas, também chamada de *toolbox*, apresenta as mesmas características citadas na primeira dimensão. Porém, o que as diferenciam são os instrumentos mobilizados, que por serem aplicados muitas vezes em contexto que exige rápida resposta, podem ser denominados como instrumentos/medidas de imposição ou coerção. Apesar de o uso da força ser considerado um último recurso, em muitas situações ela se torna necessária porque é comum o Estado-alvo relutar em cooperar. A primeira medida direta de prevenção é política e diplomática. Nesse caso, tanto Estados quanto as Nações Unidas

podem aplicar sanções políticas tais como isolamento diplomático, suspensão da permissão para viagens internacionais etc. A segunda medida, a econômica, apresenta-se de maneira mais coercitiva e pode ocorrer de duas formas: pode ser positiva, ou seja, pode ser oferecido novas formas e possibilidades de negociações e investimento; ou negativa, através de ameaças e sanções financeiras e o afastamento do Banco Mundial ou do FMI como suporte econômico. Medidas *legais* podem ocorrer quando é oferecido um mediador para os conflitos ou quando se implementam medidas de monitoramento para identificar se direitos humanos estão sendo respeitados. Outra medida legal de prevenção são as sanções internacionais legais que se materializam na chamada *Statute of International Criminal Court (ICC)*, responsável pela jurisdição em casos em que crimes contra a humanidade são cometidos.⁵¹ E, por fim, a ameaça do uso da força completa a lista de instrumentos disponíveis como medidas de prevenção (ICISS, 2001)

O último elemento que compõe a responsabilidade de prevenir é a chamada *political will*. Podemos traduzir esse termo por meio da ideia de um comprometimento político ou vontade política que os Estados devem expressar em casos de intervenção, podendo ocorrer de duas maneiras: vontade política interna e vontade política externa. Para que seja mobilizado apoio internacional, em alguns casos é preciso que seja mobilizado também suporte interno que afetará a decisão sobre se uma intervenção pode ocorrer. Nesse sentido, alguns fatores internos precisam ser levados em conta para que as decisões políticas internacionais aprovelem ou não uma intervenção. Esses fatores são: moral, financeiro, interesse nacional e partidário (ICISS, 2001).

O argumento moral significa que líderes políticos precisam transmitir uma sensação de urgência no que diz respeito à possível ameaça à vida humana; o fator financeiro argumenta que qualquer ação preventiva tem custo menor do que uma ação tardia, seja intervenção militar, assistência humanitária ou reconstrução pós conflito; o interesse nacional afirma que o objetivo é evitar desintegração interna, fluxo de refugiados e a desestruturação da segurança. Outra característica importante do interesse nacional é que, agindo assim, o Estado passa a possuir uma boa reputação entre a comunidade internacional. Isso significa que o Estado que

⁵¹ A Convenção de Genebra e os Protocolos Adicionais, bem como a Convenção contra a Tortura, se apresentam como responsáveis em reafirmar a jurisdição internacional sobre crimes contra a humanidade (ICISS, 2001).

age baseado nesse fato é considerado um “bom cidadão internacional” (*good International citizens*); por último, o apelo partidário se apresenta de forma mais delicada, pois diz o relatório que os governos, muitas vezes, têm que agir em sentido contrário à opinião geral e a sua base de apoio.

O mesmo tipo de compromisso, liderança e vontade política exigidos em suporte político nacional, são também exigidos a nível internacional, por meio de cooperações multilaterais, coalizões multinacionais que sustentam operações de paz da ONU, a própria ONU e seu secretariado, organizações regionais e sub-regionais, ONG's e meios de comunicação. Essas são alternativas disponíveis antes que o uso da força seja considerado pela comunidade internacional. Assim, a vontade política internacional não pode ser compreendida como vontades particulares dos Estados, mas sim quando surgem e passam a atuar de maneira cooperativa buscando evitar o sofrimento humano e, em último caso, uma intervenção militar (ICISS, 2001).

Como dito, o problema com relação a medidas de prevenção, principalmente as diretas, encontram-se na resistência que Estados alvo podem apresentar em aceitar ações preventivas externas. O receio está no fato de que esse tipo de ação, aos olhos dos Estados alvos, pode iniciar como uma interferência e se transformar, ao longo do tempo, em uma intervenção. Todavia, o relatório chama a atenção para o fato de que qualquer intervenção deverá ser considerada como último recurso quando medidas de prevenção anteriores não obtiverem sucesso. De qualquer maneira, o que o relatório propõe, ao tratar da tema da prevenção é uma tentativa de alterar o comportamento da comunidade internacional de “uma cultura da reação para uma cultura da prevenção” (ICISS, 2001, p. 27).

2.3.2 A dimensão da reação

A segunda responsabilidade, a *responsibility to react*, diz que quando um Estado falha ou não se propõe a eliminar qualquer comportamento que possa gerar um conflito, e que esteja causando sofrimento à população, a responsabilidade de proteger essa população é transferida à comunidade internacional, que se torna responsável por reagir. De acordo com Hehir (2010), essa é a responsabilidade mais importante, pois é ela quem toca no dilema central de que as intervenções humanitárias carregam, ou seja, o ato de um Estado ou conjunto de Estados

interferirem nas questões políticas e domésticas de outro Estado. Segundo Hehir (2010), para que uma reação da comunidade internacional se faça legítima, é preciso que o Estado interventor se atente ao que o documento chama de *Principles for Military Intervention*. Evidente que, aqui, estamos falando de casos nos quais sanções e outros tipos de medidas não obtiveram sucesso, fazendo-se necessário apelar para o último recurso que é o uso da força militar. Todavia, o relatório de 2001 deixa claro que a ação militar deve ocorrer apenas em casos extremos. Mesmo que haja falha nas medidas de prevenção, algumas medidas coercitivas ou não-militares devem ser adotadas para conter o conflito antes que uma operação militar seja empregada. Essas medidas são sanções do tipo econômica, política e, por fim, militar. O propósito dessas medidas é, em primeiro lugar, evitar a eclosão de conflitos. Em segundo lugar, esse tipo de medida deve sempre evitar promover mais danos à população vulnerável (ICISS, 2001).

O efeito do uso das sanções, independentemente da natureza econômica ou política, faz com que o Estado se torne isolado em relação ao restante do mundo. Diferentemente, o recurso da intervenção militar age de maneira direta em outro território. É por esse motivo que a intervenção militar sempre foi vista com um alto grau de preocupação pela comunidade internacional (ICISS, 2001).

As sanções podem ser compreendidas da seguinte maneira: 1) sanções econômicas são aquelas que têm como objetivo restringir o lucro obtido por diversos tipos de atividades econômicas, tais como petróleo, diamantes etc., restrição ao acesso a esses produtos, e restrição ao tráfego aéreo; 2) sanções políticas e diplomática diz respeito à expulsão de indivíduos de um determinado território, restrição do trânsito internacional e expulsão de organismos internacionais e regionais; e, por fim, 3) as sanções militares, que contemplam embargos militares, término de cooperação militar e programas de treinamento (ICISS, 2001).

O princípio que regula e garante que uma intervenção humanitária seja primariamente acionada pela comunidade internacional é o chamado princípio da não intervenção. Presente também na Carta das Nações Unidas, a não intervenção, de acordo com o relatório, seria um acordo entre os países para proteger a soberania política. Somente em casos em que o emprego da violência ocorra de maneira intensa, chocando a consciência humana, é que a intervenção militar pode ser acionada. Todavia, vale ressaltar que o princípio de não intervenção tem como

objetivo proteger não só Estados e governos, mas também indivíduos e culturas (ICISS, 2001).

Dessa forma, segundo o documento, são seis os critérios (*six criterias for military intervention*) que devem ser levados em consideração quando há a possibilidade de uma intervenção militar ser acionada: (I) *right authority*: diz respeito a quem pode autorizar uma intervenção humanitária ou militar. A *Responsibility to Protect* afirma que é a ONU, ou melhor, o Conselho de Segurança da ONU que possui a autoridade para decidir. Em casos em que o Conselho não decida ou não tome nenhuma atitude com relação a uma crise, o relatório diz que existem algumas outras possibilidades. A *Responsibility to Protect* sugere que, nesse caso, a decisão deve passar pela Assembleia Geral da ONU e levar em conta a resolução *Uniting for Peace*. Em segundo lugar, organizações regionais podem assumir responsabilidade para intervir. As intervenções na Libéria (1992) e em Serra Leoa (1997) representam bem esse caso no qual o relatório designa como o segundo critério denominado (II) *just cause*: esse elemento diz respeito a tipos de causas ou situações que autorizariam uma ação interventora. O documento aponta três tipos específicos: genocídio intencional, limpeza étnica e perdas humanas em grande escala. (III) *right intention*: significa que a ação interventora precisa estar de acordo com objetivos humanitários, mas não exclusivamente (iv) *last resort*: que após inúmeras tentativas de resolução de conflito, o uso de aparato militar pode ser considerado (v) *proportional means*: toda ação deve seguir os critérios do direito internacional e se valer de (vi) *reasonable prospects*: uma ação só pode ser realizada ou autorizada se as chances de sucesso são bem altas (HEHIR, 2010).

2.3.3 A dimensão da reconstrução

A terceira responsabilidade é a *responsibility to rebuild*. Segundo Hehir (2010), essa responsabilidade aloca a responsabilidade que o Estado interventor ou uma coalização de Estados interventores têm de auxiliar no processo de reconstrução pós conflito. Isso significa dizer que, se uma intervenção militar ocorre, é preciso que organismos internacionais e grupos locais trabalhem, de forma cooperada, para reestabelecer a paz, a governança, o desenvolvimento, a segurança e a ordem. Nesse sentido, se uma intervenção militar se torna

necessária, uma estratégia pós intervenção adquirir a mesma necessidade. Segundo o relatório, *“the objective of such a strategy must be to help ensure that the conditions that prompted the military intervention do not repeat themselves or simply resurface”* (ICISS, 2001, p. 39).

Do ponto de vista prático, o que significa um processo de reconstrução? De acordo com Evans (2008), é preciso compreender, antes de mais nada, que uma situação de conflito muitas vezes não se encerra quando se vislumbra uma vitória militar. O argumento de Evans é que essas situações ou atrocidades em massa produzem um movimento cíclico e não linear. Isso significa dizer que a probabilidade de um conflito que aparentemente estava ganho ressurgir é alta.

O documento afirma que o processo de reconstrução – que implica em comprometimento e cooperação – implica que aquele que intervém deva, talvez, permanecer no país onde houve uma intervenção por um período de tempo que se estende para além do encerramento do conflito. Isso permitiria que, por meio de estratégias práticas, a infraestrutura em termos de moradia, plantações, segurança pública, saneamento básico e outras mais necessárias ao desenvolvimento da comunidade fossem reconstruídas. Essas ações são importantes, pois Estados que passam por conflitos possuem algumas vulnerabilidades e, por isso, necessitam do esforço internacional a fim de que evitem o retorno à condição de conflito. Vale ressaltar que o Secretário Geral das Nações Unidas em seu relatório intitulado *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa* (2008) diz que:

By post-conflict peace-building, I mean actions undertaken at the end of a conflict to consolidate peace and prevent a recurrence of armed confrontation. Experience has shown that the consolidation of peace in the aftermath of conflict requires more than purely diplomatic and military action, and that an integrated peace building effort is needed to address the various factors which have caused or are threatening a conflict. Peace building may involve the creation or strengthening of national institutions, monitoring elections, promoting human rights, providing for reintegration and rehabilitation programs, as well as creating conditions for resumed development (ICISS, 2001, p. 40).

Dessa forma, percebe-se que essa dimensão é importante tanto para o relatório como para o Secretário Geral das Nações Unidas.

De acordo com o relatório (2001), há três áreas importantes nas quais a estratégia pós conflito deve concentrar-se: a área de segurança, a área da justiça e a área do desenvolvimento. Em sua obra sobre a *Responsibility to Protect*, Evans (2008) inclui, na dimensão da reconstrução, a governança como uma área importante a ser considerada nos processos de reconstrução. A segurança tem como objetivo promover a proteção a todos os membros da população, independentemente das diferenças étnicas, culturais, econômicas, sociais e políticas. É através do chamado desarmamento, desmobilização e reintegração (*disarmament, demobilization e reintegration*, ou DDR em inglês) que ocorre a estratégia de desenvolvimento da segurança. O desarmamento é definido pelo controle de armas internas e pelo impedimento de entrada de novas armas. A reintegração da lei e da ordem, aliada à reintegração de soldados desmobilizados, em um sistema econômico estável, evitaria o aumento de crime organizado, que poderia desestabilizar o sistema de segurança.

Outro componente da segurança é a reconstrução de uma força nacional e de uma instituição política (um sistema de lei e justiça minimamente funcional), principalmente para que a segurança seja preservada quando os indivíduos responsáveis pela intervenção (e reconstrução) deixarem o país. Nesse sentido, uma última questão apontada pelo relatório é a chamada *exit strategy* (estratégia de saída). É preciso ter um planejamento de quando e como será feita a retirada das tropas de intervenção e reconstrução, pois elas podem ocorrer de forma desastrosa - por exemplo, uma saída precipitada e que deixe o país ainda em condições vulneráveis. Isso vale também para contextos em que há uma demora para a saída do contingente, que pode levar à desconfiança e à descrença das atuais intenções da atuação pós conflito.

Sobre a área da justiça, o relatório afirma a necessidade de haver um sistema de justiça funcional que atue por meio de cortes e da polícia. O argumento é que, para proteger a população de violações de direitos humanos, por exemplo, é necessário que se tenha um sistema judicial que garanta o julgamento daqueles que cometem violências. Nesse sentido, ONG's criaram a *justice backpages* (pacotes de justiça), que é um conjunto de medidas jurídicas que pode ser adaptado caso a caso e, afirma o documento, essas medidas devem ser integradas como *post-intervention peace building strategy* (ICISS, 2001).

Por último, o documento endossa a área de desenvolvimento como a mais fundamental e a que permitirá, a longo prazo, que a área de segurança se desenvolva, por exemplo, através de treinamento do aparato policial. Dessa forma, deve-se se incentivar o crescimento econômico. O desenvolvimento contribui também para que se possa, em um processo de intervenção ou pós intervenção, se desvencilhar das sanções e punições impostas. O documento chama a medida de desenvolvimento de a *final peace building responsibility* (ICISS, 2001). A única situação na qual as estratégias de pós intervenção não podem ocorrer, e que o documento deixa bem claro, é quando uma intervenção/reconstrução influencia a questão política local. A *Responsibility to Protect* é fundamentalmente para proteger a população de ameaças e não para impor ou reconfigurar uma arquitetura política.

Para concluir, o processo de reconstrução implica que aquele que intervém deve ocupar, por um período após a intervenção, o território. Disso, dois aspectos precisam ser considerados: a questão da soberania e a questão da autoridade. Com relação à primeira, sabemos que a *Responsibility to Protect* apresenta novos contornos para o que se entende como soberania. Soberania como direito passa a ser compreendida como soberania enquanto responsabilidade, conforme discutido anteriormente. Nesse sentido, ao tratar do tema da reconstrução, o relatório afirma que, no contexto pós conflito, a soberania, que já parece flexibilizada quando se trata dessa nova norma, é suspensa. Argumenta o documento que é necessário que ela seja suspensa para que se promova a boa governança, a paz e a segurança. Todavia, o documento diz que essa suspensão é de fato e não de jure, ou seja, na prática e não pela lei.

Do ponto de vista da autoridade, o processo de reconstrução, assim, precisa se dar por meio da cooperação entre atores internacionais e locais. Ele se dá primeiro pelos atores internacionais, que estabelecem condições necessárias para que o território se desenvolva e, automaticamente, conforme o avanço, essa responsabilidade vai sendo transferida para atores locais. Diz o relatório: *“this process of devolving responsibility back to the local community is essential to maintaining the legitimacy of intervention itself. Intervening to protect human beings must not be [...] a form of neo-colonial imperialism”* (ICISS, 2001, p. 45).

Evans (2008) chama a atenção para o fato de que além dessas estratégias, outros elementos devem ser considerados quando se estabelece uma condição de

pós conflito: primeiro, é preciso deixar claro quem faz o que e quando o faz; adotar recursos necessários e mantê-los o máximo de tempo possível; compreender como se dá a dinâmica e o limite da política local para assim estabelecer o que pode ser feito e o que não pode; como já dito, elaborar uma estratégia de saída efetiva que leve em conta o tempo necessário para que se concretize as estratégias de recuperação da comunidade alvo da intervenção. Esses são os elementos que caracterizam a *Responsibility to Protect* no relatório de 2001.

Claudia Marconi (2015) sumariza bem a organização do relatório (ICISS). Segundo ela, o relatório apresenta quatro temas: princípios básicos, fundamentos, elementos e prioridades. O primeiro diz respeito à soberania enquanto uma responsabilidade que os Estados possuem na proteção à sua população. O segundo - fundamentos - referem-se ao papel do Conselho de Segurança da ONU em decidir sobre questões específicas à *Responsibility to Protect*. De acordo com o relatório de 2001, o Conselho de Segurança é o órgão que possui a responsabilidade primária de decidir e autorizar uma intervenção. Porém, continua o relatório, pode haver casos em que o Conselho se abstenha de decidir ou não decida em um tempo razoável para evitar uma catástrofe humanitária. Nesse sentido, duas alternativas surgem: primeiro, quando o Conselho falha em cumprir seu papel, a *Responsibility to Protect* é transferida para a Assembleia Geral da ONU, que através do procedimento chamado *Uniting for Peace*, convoca uma sessão especial de emergência para decidir sobre um caso de emergência humanitária; outra possibilidade é quando organizações regionais e sub-regionais, percebendo que um conflito pode ameaçar suas fronteiras, agem. Sobre essa questão da autoridade, vale ainda uma outra ressalva: a questão do veto. Muito criticado na Carta das Nações Unidas, o poder do veto, que muitas vezes bloqueava ações interventoras, no relatório procura um novo formato. O relatório diz que é necessário que aja um código de conduta entre os Estados Membros (P-5) para que nenhum tipo de relação política e econômica entre o Estado interventor e o Estado alvo se torne um impeditivo para decidir sobre um processo de intervenção. (HEHIR, 2010). Os elementos abordam a questão das três responsabilidades: prevenir, reagir e reconstruir. Por fim, as prioridades dizem respeito a uma valorização da prevenção como recurso fundamental para a manutenção da paz e da segurança internacional.

2.4 O processo de institucionalização da *Responsibility to Protect*: uma norma em disputa

A *Responsibility to Protect* surge no cenário internacional em 2001 como uma ideia. A partir de uma ideia, esse princípio buscou encontrar um espaço e uma aceitação diante da comunidade internacional até se tornar uma norma reconhecida por essa política. Segundo Evans (2008), esse processo se deu entre o documento original de 2001 (ICISS) até sua aceitação, em 2005, no *World Summit Outcome*. Partindo do entendimento que a *Responsibility to Protect* é uma norma, Badescu (2011) afirma que a *Responsibility to Protect* passou por fases ou estágios até se constituir como norma. O termo utilizado pela autora é *norm-building process* e ele aparece em 1999 quando o então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, discursa em Assembleia Geral e chama a atenção para que a comunidade internacional procure meios, formas e alternativas para que se evite “uma outra Ruanda”. Após sua primeira aparição no relatório ICISS (2001), a *Responsibility to Protect* é reafirmada em outros relatórios: no relatório de 2004, denominado *High-Level Panel: A more security world: our shared responsibility*, no relatório em 2005, chamado *In large freedom: towards development, security and human right for all* e, por fim, no relatório de 2005, *World Summit Outcome*. Dessa forma, *Responsibility to Protect* foi considerada uma “*Emerging norm that there is a collective international responsibility to protect*” (BADESCU, 2011, p. 105).

Em um primeiro momento, a *Responsibility to Protect*, diz Evans (2008), foi adotada pela recente *African Union*, em 2002. Acadêmicos e especialistas na área das relações internacionais passaram também a considerar a norma um importante desenvolvimento. De acordo com Marconi (2005), foi em 2004 que a ONU passou a adotar em suas práticas a *Responsibility to Protect*. No ano seguinte, no Relatório *In Larger Freedom*, do Secretário Geral das Nações Unidas, mais uma vez se reafirma o compromisso com a responsabilidade e, finalmente, na *World Summit Outcome*, em 2005, os Estados-Membros da ONU adotam a norma.

Evans (2008) argumenta que o ponto crucial para a aceitação da *Responsibility to Protect* foi a forma como ela foi endossada no relatório de 2004 (*High-Level Panel*), isto é, foi apresentada como uma norma emergente que possui a responsabilidade internacional de proteger, por meio do Conselho de Segurança, através de meios pacíficos e coercitivos, populações vulneráveis a atrocidades em

massa. A norma também foi reafirmada pelo Secretário Geral Kofi Annan no relatório seguinte. O relatório de 2005, *In Large Freedom*, foi fruto do trabalho do Secretário Geral, juntamente com governos, oficiais das Nações Unidas e sociedade civil organizada. Esse relatório endossa as recomendações descritas no relatório *The High-Level Panel* e, ao mesmo tempo, propõe um novo tipo de agenda internacional baseada na “segurança para todos”. A segurança é aqui compreendida como a “*protection from genocide, among others concerns related to poverty, environmental degradation, disease, and freedom from terrorism*” (BADESCU, 2011, p. 105).

Ao contrário, porém, Badescu (2011) chama a atenção para o fato de que governos argumentavam que as recomendações postas no relatório *High-Level Panel* eram nada mais do que uma outra roupagem para as já conhecidas intervenções humanitárias que, a partir da discussão sobre o uso da força, legitimavam ações unilaterais (e ilegais) em assuntos domésticos de outros países. Para evitar esse tipo de entendimento, Annan torna distinto o debate sobre o uso da força e a responsabilidade normativa e moral dos Estados de protegerem seus próprios cidadãos, sendo o uso da força admitido somente nos casos nos quais se configurem como último recurso. Badescu afirma que essa distinção foi um elemento que proporcionou uma maior aceitação da norma em 2005.

No *World Summit*, em 2005, Evans (2008) relata que houve dificuldades em debater o tema, principalmente com a atuação do embaixador americano John Bolton, que entrou em cena e propôs um total de 700 alterações no tema original. Apesar do clima não muito favorável, a *Responsibility to Protect* foi aceita.⁵² Evans (2008, p. 47) vê com otimismo o texto final que consta no relatório de 2005. Diz ele que o “*document differs a little from all the previous formulation in the ICISS, High Level Panel, and secretary’s report, but it does not vary from core R2P principles in significant way*”.

Diferentemente, Badescu (2011) e Bellamy (2015) entendem que o texto ou a linguagem mobilizada para tratar do tema da *Responsibility to Protect*, em 2005, diverge de maneira significativa do relatório de 2001 e de outros relatórios que endossaram a norma. Por exemplo, Badescu chama atenção para a ausência da ação contínua (prevenção, reação e reconstrução) que foi enfatizada por Evans. No

⁵² Quase a totalidade dos Estados apoiaram a *Responsibility to Protect*, tendo apenas quatro Estados questionando os acordos propostos em 2005. Os Estados foram Cuba, Nicarágua, Sudão e Venezuela (BADESCU, 2011).

mesmo sentido, Bellamy (2015) chama a atenção para o debate não-sequencial que o texto final de 2005 adotou e também aborda a questão das causas de conflitos, na qual o texto acabou limitando os tipos de ameaças nas quais se mobiliza a *Responsibility to Protect*: genocídio, crime de guerra, limpeza étnica e crime contra a humanidade. Ameaças como desastre natural, doenças, conflitos armados em geral e formas não democráticas de governo foram deixadas de lado.

Porém, como já mencionado, Evans (2008) vai no sentido contrário, reconhecendo que muito do que constitui a norma permaneceu. Segundo ele, em primeiro lugar, a modificação naquilo que define os crimes não é significativa; segundo, a responsabilidade de proteger a própria população ajuda a estabelecer a norma também para o Sul global; terceiro, é totalmente importante dar ênfase na questão da assistência internacional dada pelos Estados, algo que Evans considera que foi explorado em menor medida no documento original; é dada uma ênfase ainda maior na dimensão da prevenção e na responsabilidade de outros Estados em auxiliar; procura-se expressar uma preocupação com medidas reativas não militares e, por fim, a autoridade é delegada à ONU e ao Conselho de segurança. Sobre a divergência de texto e linguagem nos documentos, Badescu conclui que:

Although the final text on R2P in the Summit Outcome Document was weaker than R2P's formulation in previous reports due to the numerous compromises and successive linguistic reinterpretations, the language appears sufficiently strong to reveal the endorsement of a new set of principles on national and international responsibility (BADESCU, 2011, p. 108).

Posteriormente à aceitação da *Responsibility to Protect* em 2005, a norma foi mobilizada em dois momentos: a resolução 1674, de 28 de abril de 2006⁵³; e a resolução 1706, de 31 de Agosto de 2006.⁵⁴ Ambas as resoluções reforçam a *Responsibility to Protect* no que diz respeito ao documento de 2005 e seus dois parágrafos, 138 e 139, respectivamente. No ano seguinte, em 2007, o Secretário

⁵³ Resolução sobre Proteção de Civis em Conflito Armado (*Protection of Civilians in Armed Conflict*) (EVANS, 2008, p. 50).

⁵⁴ Sobre o conflito em Darfur, mais uma vez os parágrafos 138 e 139 foram mobilizados (EVANS, 2008).

Geral Ban Ki-Moon, sucessor de Annan, se mostra favorável a *Responsibility to Protect* como uma nova norma estabelecida.⁵⁵

Em um sentido contrário, no ano de 2008, surgiu um movimento que passou a discordar da *Responsibility to Protect*. De acordo com Badescu (2011), Estados membros e apoiadores à época do *World Summit* (2005) trocaram de lado e passaram a identificar a nova norma com receio, muitas vezes evitando utilizar o termo. Para contornar a situação, o Secretário Geral Ban Ki-moon adotou duas estratégias: a primeira foi estabelecer Edward Luck como seu *Special Adviser on the Responsibility to Protect* e, a segunda, a criação da *Global Centre for the Responsibility to Protect*.⁵⁶ O objetivo de Luck era duplo, ou seja, tinha como propósito desenvolver estratégias de implementação e promover um consenso entre os Estados Membros a respeito dos aspectos positivos da *Responsibility to Protect*. Já o *think tank* se preocupou em promover, defender e produzir pesquisas sobre a norma.

Se, por um lado, Luck surgiu como uma estratégia para reforçar a necessidade da *Responsibility to Protect*, por outro, o que ocorre foi que isso reforçou a rejeição à ideia do princípio. Segundo Evans (2008), o argumento mobilizado pelos Estados que alteram sua opinião é a de que o conceito de responsabilidade não foi, na realidade, adotado em 2005, e o que de fato foi aceita é a questão da proteção a civis. O autor relaciona que o motivo por trás desse argumento, da rejeição da norma, foi a aprovação de Luck como *Special Adviser*. Todavia, Evans não deixa claro qual a relação entre esses dois elementos.

Tentando combater essa virada que a *Responsibility to Protect* acabou levando, e buscando introduzir maior substância à norma, o Secretário Geral Ban Ki-moon lança o relatório chamado *Implementing the Responsibility to Protect*. Esse relatório assume a missão de reafirmar os aspectos positivos da norma perante à comunidade internacional, ao passo que procura estabelecer uma dimensão operacional. De maneira geral, o relatório apresenta o que Ban Ki-moon denominou de *three-pillar approach*. Segundo essa ideia, os três pilares significam que: 1) a responsabilidade dos Estados em Proteger; 2) a responsabilidade da comunidade

⁵⁵ De acordo com Evans (2008), o comprometimento de Ban Ki-Moon com a *responsibility to protect* fica visível pela forma como ele atua na situação de violência étnica que eclodiu no Kenya, em 2007, ao caracterizá-la como uma situação que exige responsabilidade e, assim, agindo de maneira rápida para cessar o conflito.

⁵⁶ Para mais informações, cf. <http://www.globalr2p.org/>.

internacional em auxiliar Estados com problemas internos e 3) o comprometimento dos Estados em assumir uma ação coletiva em tempo decisivo. Ademais, o relatório incorpora os quatro crimes já mencionados e a ênfase na prevenção e reação. O objetivo de dar enfoque nesses dois pilares é tentar evitar ao máximo a necessidade de uso da força (BADESCU, 2011).

O debate, em 2009, na Assembleia Geral, apenas demonstrou que desacordos e desconfianças em relação a *Responsibility to Protect* ainda persistiam. Entretanto, uma resolução (63/308) é adotada em setembro do mesmo ano. Essa resolução, assim como as outras, diz Badescu (2011), mobiliza os parágrafos 138 e 139 presentes no documento de 2005. Porém, a questão da implementação ainda fica sem resolução, tornando a *Responsibility to Protect* uma ideia nova que vai necessitar de uma longa jornada normativa para se colocar como protagonista nas relações internacionais.

Nessa linha, Evans (2008) afirma que a *Responsibility to Protect* terá que vencer alguns obstáculos se quiser se reafirmar enquanto uma norma internacional. O primeiro deles é conceitual: isso significa que é preciso que a ideia, o conceito ou a norma seja completamente compreendida para evitar sua associação com ideologias imperialistas e colonialistas; o segundo é institucional, ou seja, a criação de uma arquitetura comum entre instituições internacionais, governos e organizações regionais que promova uma ação articulada; por fim, o terceiro obstáculo é político e diz respeito à criação de um mecanismo que promova a vontade política de adotar dispositivos eficazes de respostas às crises humanitárias.

Ao longo desta pesquisa, a *Responsibility to Protect* foi compreendida enquanto uma norma. O modelo teórico que sustenta essa relação é o modelo *life cycle*, proposto por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998). Porém, é preciso deixar claro que a *Responsibility to Protect* não nasce com esse status de norma. Foi ao longo de um processo de institucionalização – dos relatórios desde sua primeira aparição até o momento de sua adoção pela comunidade internacional – que o tema adquiriu esse status que, segundo as autoras, passou a influenciar a política internacional. Badescu (2011), nesse sentido, afirma que a *Responsibility to Protect* nasce como uma ideia no interior do relatório de 2001 (ICISS) e, ao longo de

um processo que culmina na sua institucionalização, adquiri o status de uma norma emergente.⁵⁷

Finnemore e Sikkink (1998) mobilizam uma definição de norma como sendo um padrão de comportamento para atores que possuem uma identidade. Para Badescu (2011), norma é um conjunto de entendimentos e valores que moldam as preferências e identidades dos atores estatais e não estatais e que legitimam comportamentos. Indo mais além e tendo como enfoque a *Responsibility to Protect* enquanto norma emergente, ela diz: “I refer to social norms and the existence of generalized standards of conduct that embody collective expectations about proper behavior” (2011, p. 101).

Segundo o modelo *life cycle*, a questão da norma ocorre em três estágios ou fases distintas: *norm emergence*, *norm cascade* e *internalization*. O primeiro estágio, a chamada norma emergente, ocorre por meio dos chamados *norm entrepreneurs* (empreendedores da norma) e *organizational platforms* (plataformas organizacionais). A função desses empreendedores é a de criar, recriar e desenvolver uma ideia e de convencer um número significativo de Estados a adotarem a norma. No caso da *Responsibility to Protect*, Badescu (2011) aponta que três atores distintos foram responsáveis por promover ou empreender a norma internacional: o Secretário Geral, Kofi Annan, em 1999, ao apontar a necessidade de se repensar os dilemas da intervenção humanitária, pode ser reconhecido como um empreendedor individual. Esse empreendedorismo normativo fica mais evidente nos dois relatórios subsequentes (*High Level-Panel* e *In Large Freedom*) ao relatório que deu origem a *Responsibility to Protect*, em 2001. Gareth Evans foi também um empreendedor individual da norma em dois níveis: por estar envolvido no processo de criação da *Responsibility to Protect* e por promover essa ideia, por exemplo, no relatório *High Level-Panel* e, após 2005, ano em que ela foi adotada, com uma obra específica sobre a *Responsibility to Protect*, em 2008, além de declarações e discursos favoráveis à norma. O Secretário Geral sucessor de Annan, Ban Ki-moon, se comprometeu em lançar esforços para promover a *Responsibility to Protect* como uma norma ao publicar um relatório sobre a *Responsibility to Protect* e a questão de

⁵⁷ Este trabalho não pretende explorar de forma aprofundada e sistemática a discussão de norma na literatura internacional, e sim apenas apontar, de maneira breve, o modelo teórico por trás do processo de institucionalização e, ao mesmo tempo, justificar o interesse pelo tema e o recorte empírico selecionado, a saber, os documentos que fazem parte do processo de institucionalização da *Responsibility to Protect*.

sua implementação em 2009. Outro empreendedor da norma, aliado de Ki-Moon, foi Edward Luck, que assumiu a cadeira de *Special Adviser* e ficou responsável por estabelecer um consenso em torno da necessidade de se implementar de fato a *Responsibility to Protect*.

A nível dos Estados, o governo Canadense foi o principal ator responsável não só por desenvolver a ideia da *Responsibility to Protect*, mas também por utilizar uma estratégia de campanha na qual promoviam o debate sobre a necessidade de *Responsibility to Protect*. O Canadá, como empreendedor da norma, atuou em vários espaços promovendo debates, influenciando declarações oficiais, documentos, entrando em contato direto com outros países etc. O objetivo do governo canadense era o de construir um consenso sobre as vantagens da norma emergente. Vale dizer que, em 2005, no âmbito do *World Summit*, países da África surgiram em cena e passaram a dar suporte à nova norma. ONG's⁵⁸ também foram, segundo a ideia dos empreendedores, atores que participaram desse processo. Todavia, diz Badescu (2011), não foram tão decisivos quanto os individuais e os Estados.

Outro componente por trás do esforço de estabelecer uma nova norma se encontra na necessidade de, muitas vezes, expor uma lógica adequação, ou seja, de expor a necessidade de adotar uma norma. Para tal, é preciso, segundo as autoras, reforçar essa necessidade e isso pode ser feito através de ações inapropriadas ou que provocam, em um certo sentido, tensão. É o caso do movimento sufragista, que promoveu greves e boicotes para chamar atenção sobre a questão da exclusão das mulheres na participação política. Esse é o exemplo que as autoras mobilizam. Parece-me indicado dizer que, no caso das intervenções, essas ações inapropriadas que chamaram a atenção da comunidade internacional para a necessidade de se repensar as normas sobre intervenção foram os casos das problemáticas intervenções da década de 1990.

Por trás dessas ações que expõe a necessidade de uma norma tem-se a questão: o que motiva os empreendedores a perseguirem uma ideia até que ela se constitua como uma norma? De acordo com Finnemore e Sikkink (1998), explicar os

⁵⁸ Por exemplo: *World Federalist Movement-Institute for Global Policy* (WFM-IGP), *Oxfam International*, *World Vision*, *Human Rights Watch* (HRW), *Amnesty International* (AI). A união dessas organizações não governamentais fundaram o *think tank* chamado *Global Centre of the Responsibility to Protect* (GCR2P) em 2008. Cf. Badescu (2011).

motivos por trás de uma ação é muito difícil, visto que cada norma mobiliza um conjunto de razões próprias. Porém, do ponto de vista analítico, é possível dizer que o motivo para empreender uma norma passa por pelo menos três aspectos: o primeiro é a empatia, que significa que muitos atores conseguem compreender a situação/necessidade que outros possuem e agem para desenvolver um ambiente de bem-estar mesmo que isso signifique que o que age não receba nada em troca; o altruísmo é quando um ator age para promover o bem-estar do outro mesmo que isso gere risco para aquele que age; comprometimento ideacional é quando empreendedores da norma agem motivados por uma crença nas ideias e nos valores que a norma possui, independentemente se o resultado final produz algum efeito para eles.

Aqueles que empreendem a norma precisam do que Finnemore e Sikkink (1998) chamam de *organizational platform*. É um espaço no qual os atores se criam ou se utilizam para promoção da norma. Exemplos desse tipo de plataforma são as ONG's, a *transnational advocacy network* ou organizações internacionais. São esses os tipos de plataformas organizacionais que contribuem para a promoção de uma norma e cada tipo de plataforma utiliza-se de ferramentas específicas para empreender. Um importante elemento que as organizações utilizam para essa promoção e influenciar internacionalmente outros atores são as chamadas expertise e informação. Isso significa que, para aumentar as chances de sucesso da norma, um profissional ou conjunto de profissionais especialistas ao tema precisam produzir trabalhos empíricos e documentá-los. Porém, essa expertise vale tanto para promover quanto para dificultar uma norma.

Para que uma norma alcance o estágio seguinte, a *norm cascade*, é preciso salientar dois pontos: o primeiro diz respeito à quantidade de Estados que se mostram favoráveis à sua adoção. Segundo Finnemore e Sikkink (1998), não é possível identificar exatamente quantos Estados são precisos para que a norma emergente se constitua de fato enquanto internacional; e também é preciso levar em consideração que os Estados não são iguais e que em alguma medida alguns Estados serão mais importantes para a adoção da norma do que outros. Isso é o que as autoras chamam de *tipping* ou *threshold points*, ou seja, um momento de inflexão no qual a norma altera seu status e passa a ser endossada por mais atores estatais.

O segundo estágio, *norm cascade*, é o momento no qual um conjunto maior de Estados passa a endossar e a adotar a norma. O mecanismo fundamental utilizado para expandir a sua necessidade é o chamado processo de socialização e tanto Estados como organizações internacionais são responsáveis pela sua socialização. Segundo as autoras, “*Socialization is thus the dominant mechanism of a norm cascade – the mechanism through which norm leaders persuade others to adhere*” (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p. 902). No fundo, isso significa que, de alguma forma, Estados são induzidos a mudar sua ideia ou seu comportamento adotando a norma que está sendo promovida internacionalmente. Esse processo fica claro quando Badescu (2011) descreve não só o processo de institucionalização da *Responsibility to Protect*, mas também a questão dos empreendedores e da forma como se comportaram para promover a norma, por meio de discursos, relatórios, eventos e etc, até o ano de 2005, em que foi aprovado em Assembleia Geral e também em 2009 com um relatório sobre sua implementação.

Por fim, o último estágio é a *internalization*. Em linhas gerais, esse processo que ocorre após o estágio dois, a *norm cascade*, afirma que uma norma, a partir do momento em que ela é amplamente aceita, torna-se internalizada pelos atores. A internalização produz dois efeitos: o primeiro é que o alto grau de aceitação de uma norma pode fazer com que ela se torne muito poderosa. Por outro lado, o mesmo alto grau de aceitação pode fazer com que os atores internacionais se comportem de uma maneira que seja necessário questionar a norma. As autoras atribuem a esse papel de internalização aos agentes que, mais do que transmitir conhecimento específico sobre a norma, muitas vezes socializam alguns valores em detrimento dos outros, o que, no limite, acaba influenciando a maneira de abordar a norma pelos Estados (FINNEMORE e SIKKINK, 1998).

3. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS SOBRE A RESPONSIBILITY TO PROTECT (2001-2009): O LUGAR DA RECONSTRUÇÃO NOS DOCUMENTOS

A pergunta que orienta esta pesquisa é: qual é o lugar/espço e a importância das discussões sobre a *responsibility to rebuild* no interior dos documentos sobre a *Responsibility to Protect*? Com que centralidade esse debate aparece nos documentos? Teria a dimensão da reconstrução substancialidade própria ou seria ela apenas um recurso ou um conjunto de medidas que não se diferenciam da prevenção ou da reação? Dessa forma, o objetivo da pesquisa é investigar, a partir da análise de documentos, como esse tema foi abordado pelos relatórios referentes a *Responsibility to Protect* entre os anos de 2001 e 2009.

A identificação dos documentos essenciais para análise se deu através de trabalhos que já lançaram esforços no sentido de apresentar a evolução histórica/conceitual da *Responsibility to Protect* (ARREDONDO, 2009; BOZZETTI & BORGES, 2014; DA SILVA, SÁ, 2013; FONSECA JR., BELLI, 2010; LOBO, 2013, BELLAMY, 2015). A coleta dos documentos se deu a partir da busca *on line* tendo como referência os trabalhos que, de alguma forma, mobilizaram os documentos em suas análises e o acesso ao site *Global Centre for the Responsibility to Protect* no qual coletou-se o documento de 2009. O quadro 2 apresenta os documentos selecionados que são considerados importantes para a compreensão do debate da reconstrução. O relatório de 2009 foi considerado relevante para a análise na medida que Badescu (2011) e Evans (2008), ao abordarem de maneira descritiva o processo de institucionalização, apontam que, após 2005, houve uma queda na popularidade da *Responsibility to Protect*, o que fez com que o Secretário Geral Ban Ki-moon produzisse o relatório de 2009.

Quadro 2 – Documentos selecionados para Análise

Ano	Documento
2001	<i>Responsibility to Protect</i>
2004	<i>High-Level Panel: A more security world: our shared responsibility</i>
2005	<i>In large freedom: towards development, security and human right for all</i>
2005	<i>World Summit Outcome</i>

2009	<i>Implementing the Responsibility to Protect</i>
------	---

Fonte: o próprio autor.

A coleta de dados se deu a partir da contagem de parágrafos na qual se faz referência a *Responsibility to Protect* e ao tema da reconstrução. Foi analisada também a identificação, nos relatórios, de termos, sentenças ou trechos que fazem referência ou se relacionam ao tema da reconstrução. Em outras palavras, esse movimento consiste em identificar passagens nas quais o tema da reconstrução de Estados aparece e de que maneira ela é abordada. E também quais os conteúdos ou entendimento atribuídos a ela.

Busca-se, nesse sentido, olhar para a trajetória de uma norma, mas o foco não é um olhar sobre a *Responsibility to Protect* de forma geral, tal como feito por outros autores (BOZZETTI & BORGES, 2014; BELLAMY, 2015; WEISS, 2013), mas sim um enfoque sobre uma de suas dimensões: a *responsibility to rebuild*. É dessa forma que este trabalho pretende contribuir para o debate sobre a *Responsibility to Protect*.

Ao investigar a literatura (nacional) sobre o tema, dentre os trabalhos que se preocuparam em apresentar uma reconstrução histórica e teórica do conceito da *Responsibility to Protect*, o de Bozzetti & Borges (2014) chamou a atenção por apresentar esse limite: a de que o texto final (2005) não contempla, de maneira explícita, como está no documento original (2001), o tema da *responsibility to rebuild*. Entretanto, os autores não exploram esse problema. Em seu trabalho, Evans (2008) reconhece que o texto final, aprovado em 2005, diverge do texto produzido em 2001, mas afirma que isso não é um problema. O que explica essa posição é que Evans, além de co-criador do relatório de 2001, é um empreendedor da norma individual e um grande interessado na adoção da norma pela comunidade internacional e, por isso, procura ressaltar os aspectos positivos da *Responsibility to Protect*, deixando de lado questões de suma importância como essa divergência entre os textos e o impacto que isso gera tanto no entendimento da norma quanto na sua aplicabilidade. Bellamy (2015), em seu artigo sobre os três pilares da *Responsibility to Protect*, também afirma a diferença entre os documentos. Sua análise se concentra em apresentar seis pontos-chaves acerca da norma: o primeiro ponto aborda a questão do seu alcance, ou seja, como ela deve ser operacionalizada em caso de atrocidade em massa. O segundo ponto diz respeito a

quem deve ser o alvo da responsabilidade: populações em geral ou cidadãos em situações de conflito armado. O terceiro afirma que a norma se baseia nos princípios do direito internacional e que, nesse sentido, os Estados têm a obrigação de agir para prevenir uma situação de conflito. Porém, a Carta das Nações Unidas, diz Bellamy, é ainda a referência central para a aplicação da *Responsibility to Protect*. Em quarto, a prevenção é ainda o elemento fundamental da *Responsibility to Protect* sendo os outros mobilizados caso a prevenção falhe. O quinto ponto reconhece que, em ambos os documentos, o uso da força se configura como último recurso. Por último, o sexto ponto afirma a necessidade dos Estados em apoiar o mandato do *Special Adviser for the Prevention of Genocide* e todas as atribuições dele advindas para a prevenção e a promoção dos Direitos Humanos. Nota-se que Bellamy, apesar de evidenciar a diferença textual entre os documentos, apresenta mais pontos em comum do que divergência. E, em nenhum momento aborda a questão da ausência da dimensão da reconstrução nos parágrafos respectivos a *Responsibility to Protect* no documento de 2005.

Thomas Weiss (2013), como os autores já citados, também identifica essa questão da diferença entre os documentos. Diz ele que, em comparação ao trabalho produzido pelo relatório de 2001, o texto aprovado em 2005 pode ser considerado leve (o autor utiliza o termo R2P *lite*) do ponto de vista do seu conteúdo. Diferentemente de Evans (2008) e Bellamy (2005), Weiss se aproxima mais do que apontam Bozzetti & Borges (2014), afirmando que essa diferença textual tornou ausente o tema da reconstrução no relatório final de 2005. O autor constrói sua argumentação em torno da afirmação de que a *responsibility to rebuild* é tão importante quanto as outras dimensões da *Responsibility to Protect*. O autor deixa claro que a reconstrução, aliada a prevenção e a reação, são elementos fundamentais da *Responsibility to Protect* e que desconsiderar uma dessas dimensões é enfraquecer o alcance da norma.

O próprio relatório (ICISS, 2001), deixa claro essa questão quando a comissão reafirma a posição de que, mais importante do que reagir às catástrofes, importa também evitar que elas se concretizem. Para isso, aponta o documento, é preciso dar ênfase na relevância que a prevenção possui e, completa, dar ênfase também em questões de construção da paz em contexto pós-conflito. O documento deixa claro também que a *Responsibility to Protect* tem que contemplar as três

responsabilidades: prevenir, reagir e reconstruir. No mais, afirma que a *responsibility to rebuild* é tão importante quanto a prevenção e a reação, pois a reconstrução diz respeito a um estado de risco no qual uma determinada população se encontra em um contexto pós-conflito. Assim, mais importante que encerrar um conflito, seria dar assistência mínima para que a condição pós-intervenção não gere danos iguais ou maiores que o momento em que uma intervenção (principalmente militar) ocorre. Vale ressaltar que o próprio relatório, mesmo sugerindo normativas sobre processos de reconstrução, afirma que esse tema não foi reconhecido como relevante, que o processo de encerramento de intervenções é mal conduzido e práticas de reconstrução não têm alcançado seus objetivos. Para concluir:

The World Summit's decision to exclude post-intervention peacebuilding as an integral part of the responsibility to protect was a step backwards from the compelling logic of the ICISS's original formulation" (WEISS, 2013, p. 381).

Sendo assim, o limite da análise de Weiss (2013) é que ele se concentra em apenas afirmar ou reafirmar a importância da reconstrução como parte fundamental de um modelo normativo e sugere que, talvez, seja preciso resgatar o documento original com objetivo de contemplar todos os estágios necessários para que a intervenção seja efetiva.

Compreender a importância que o debate sobre a terceira dimensão tem nos relatórios *Responsibility to Protect* é o que será feito na sequência.

3.1 *Peacebuilding*: a questão da reconstrução dos Estados

A questão da *peacebuilding* ou reconstrução da paz não é algo recente. O termo é introduzido no cenário internacional com a publicação do relatório *An Agenda for Peace*, em 1992. Entretanto, a ideia e prática da *peacebuilding* faz parte de toda uma arquitetura articulada de "operações de paz" que contemplam outras categorias. Segundo Sergio Luiz Cruz Aguilar (2012), essa arquitetura se divide em cinco categorias específicas: a *preventive diplomacy* (prevenção de conflito) na qual atua, por meio de medidas preventivas, a evitar que potenciais conflitos se tornem de fato em conflitos armados; a *peacemaking* (promoção da paz), que diz respeito a negociações e acordos entre as partes para evitar que o conflito se intensifique; e a

peacekeeping (manutenção da paz) após o início do conflito, que inclui processos de manutenção da paz que procuram aplicar acordos como cessar-fogo, por exemplo; e a *peace enforcement* (imposição da paz), que significa que o Conselho de Segurança, a fim de evitar maiores desastres, autoriza o uso de medidas coercitivas, sendo uma delas a intervenção militar; e, finalmente, a *peacebuilding* (construção da paz), que tem como objetivo evitar que um conflito que se encerrou retorne, fornecendo auxílio no processo de transição e de fortalecimento do Estado alvo através do desenvolvimento, segurança, governança etc. As operações de paz concentram suas ações em todo processo de ajuda humanitária, que vai desde medidas preventivas, passando por medidas coercitivas, militares e, por fim, por processos de reconstrução. Nota-se, assim, que o *peacebuilding* é apenas um aspecto dessa arquitetura.

O propósito fundamental de uma ação voltada para a construção da paz (*peacebuilding*) é a de facilitar o processo de transição de um estado de conflito armado para uma “sociedade civil organizada” ou, no limite, a paz. Para isso é preciso evitar que um conflito ressurgir, auxiliando o próprio Estado a reconstruir instituições policiais e de ordem a fim de que ele mesmo promova a segurança e os direitos humanos fundamentais a sua própria população; fortalecer instituições políticas aumentando a participação e favorecendo processos legítimos; e promover o desenvolvimento econômico e social. (AGUILAR, 2012; PARIS, 2016; BARNETT et al, 2007).

É preciso levar em consideração que o próprio debate sobre a noção de *peacebuilding* é amplo. Apesar de possuir um conceito geral, como uma intervenção externa que tem o objetivo de evitar o risco de que um conflito ressurgir, a noção de *peacebuilding* pode variar dependendo da agência que adota essa perspectiva. O trabalho de Barnett et. al. (2007) procurou fazer um mapeamento de quais agências governamentais e intergovernamentais adotam o conceito e como elas o definem. Segundo o estudo, a definição dada por Boutros Boutros-Ghali, por exemplo, diz respeito a “*action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid relapse into conflict*” (Barnett et al, 2007, p. 35). Já as Nações Unidas compreendem a *peacebuilding* como um complemento das *peacemaking* e *peacekeeping*. Citando Charles Call, o conceito de *peacebuilding* apresenta outro significado. Segundo ele, dois aspectos são fundamentais para

compreender esse conceito. No primeiro, diz ele, a *peacebuilding* nada mais é do que uma ação que visa eliminar as causas fundamentais de um conflito e, assim, promover a paz. Tendo em vista esse primeiro aspecto, pode-se dizer que os instrumentos que mantêm a paz em situações pós conflito são os mesmos instrumentos capazes de evitá-los em um primeiro momento. O que está se afirmando é que a *peacebuilding*, do ponto de vista contínuo ou de uma sequência, não é uma terceira fase que passa pela prevenção e depois reação. Na realidade, está se afirmando que *peacebuilding* faz parte da prevenção de conflito, visto que, em um certo sentido conceitual, ele procura prevenir que conflitos retornem (BARNETT et al, 2007).

O relatório denominado *Brahimi Report on Peacekeeping Reform*, de 2000, redefine o conceito de *peacebuilding* como atividades que ocorrem em um momento muito distante de uma situação de conflito e que busca, mais do que tornar a guerra ausente, reconstruir as bases de sustentação e manutenção da paz. Diferentemente do conceito anterior, essa noção coloca a *peacebuilding* como uma fase posterior ao encerramento do conflito. Outras agências, como *The Department of Peacebuilding Operations*, tende a compreender a *peacebuilding* como apenas uma operação que faz parte das *peacekeeping operations*. Agências de desenvolvimento, como o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), também passaram a adotar o conceito. Nesse caso, o conceito adotado foi o exposto no *Brahimi Report*, mas ao longo do processo, perceberam como *peacebuilding* e prevenção de conflitos são próximos, muitas vezes sendo utilizados como sinônimos. Já as agências financeiras tendem a evitar o uso do conceito de *peacebuilding*, adotando em seu lugar noções como *post-conflict reconstruction* e *post conflict recovery*. Esse é o caso do Banco Mundial, por exemplo, que compreende que adotar essa perspectiva é evitar uma ideia de interferência estatal em outros territórios (BARNETT et al, 2007).

Fora do âmbito das Nações Unidas, outras agências procuram adotar o conceito da mais variada forma. A União Europeia, por exemplo, utiliza o conceito de prevenção e gerência e reabilitação e reconstrução. Os primeiros dizem respeito a evitar a eclosão de um conflito e a construção da paz, enquanto os dois últimos abordam o reestabelecimento da economia e de aspectos institucionais. Alguns escritórios americanos, por exemplo, *The US Agency for International Development*,

Office of Transition Initiatives preferem o termo *post conflict recovery* e o *Office for Conflict Management and Mitigation* utilizam o termo prevenção. Já o *The UK's Foreign and Commonwealth Office and Department for International Development* adota o termo *post Conflict recovery*. Agências estabelecidas no Canadá e no Japão também mobilizam o conceito de maneira específica. Em ambos os países, dependendo do escritório, o termo pode variar entre prevenção de conflito ou *peacebuilding*. O termo *peacebuilding* acaba sendo adotado de maneira diversificada, dependendo da perspectiva que as agências compreendem o processo de reconstrução de Estados (BARNETT et al, 2007).

A existência de múltiplas definições sobre a *peacebuilding* pode ser explicada a partir do interesse que atores (nacionais ou internacionais) possuem para auxiliar ou prover assistência a Estados que atravessaram um conflito armado. A *peacebuilding* é compreendida como uma ferramenta da agenda de paz internacional. Independentemente do termo adotado, há um consenso sobre qual é a função da *peacebuilding*: “*it is designed to create a positive peace, to eliminate the root causes of conflict, to allow states and societies to develop stable expectations of peaceful change*” (BARNETT et al, 2007, p. 44). A dificuldade se encontra na interpretação atribuída ao conceito, que impacta diretamente no tipo de estratégia e na sua área de atuação.

Por conta disso, diferentes agências tendem a priorizar suas ações em algumas áreas específicas. Não só agências, mas Estados e programas também procuram priorizar certas áreas de atuação. O artigo apresenta dados relativos às diferentes áreas de atividade em que a *peacebuilding* é mobilizada e atua. De maneira geral, as áreas de atuação da *peacebuilding* são divididas em quatro: segurança e militar; social, econômica, desenvolvimento e humanitário; político e diplomático e justiça e reconciliação. Cada área, porém, apresenta subcategorias de atividades relativas à *peacebuilding*. O quadro 3 apresenta de maneira esquemática as áreas e subáreas nas quais a *peacebuilding* atua.

Quadro 3 – Áreas de atuação da Peacebuilding e suas subáreas

<i>Security and Militar.</i>	<i>Social, Economic, Development and Humanitarian.</i>	<i>Political and Diplomatic.</i>	<i>Justice and reconciliation.</i>
<i>Demining; DDR (disarmament, demobilization, and reintegration); Security sector reform; SALW; Security stabilization; Conflict assessment and early warning; Defense diplomacy;</i>	<i>Reconstruction; Infrastructure; Economic recovery; Financial assistance; Policy and technical assistance ; Health and education; Food and agricultural Support; Media support; Repatriation and return; NGO capacity building; Trauma counseling;</i>	<i>Peace agreement and Mediation; Democratization; Decentralization; Good governance; Rule of law; Institution building; Human rights; Election assistance;</i>	<i>Leader dialogue; Community dialogue; Bridge building; Truth and reconciliation;</i>

Fonte: BARNETT et al, 2007, p. 46

Cada agência, portanto, pode mobilizar uma ou duas áreas combinadas da *peacebuilding* e passar a exercer, na prática, atividades específicas. Por exemplo, algumas agências políticas, como o *Department of Political Affairs*, mobilizam a área de política e diplomacia e também a de segurança e militar. O Banco Mundial, além de atuar na área social e econômica por meio da reconstrução, infraestrutura, saúde e educação, atua também na área de política e diplomacia, preocupado com a reconstrução das instituições. É possível identificar essa variação e concentração de atividades específicas não só através de agências, mas também através dos Estados. O Reino Unido, por exemplo, atua na área de segurança e militar. Os Estados Unidos atuam na área de política e diplomacia. O Canadá, por sua vez, procura concentrar suas ações em torno das quatro grandes áreas: segurança/militar, política/diplomacia, justiça/reconciliação e social/economia/desenvolvimento e humanitário. Vale lembrar que programas governamentais e intergovernamentais também divergem em relação a área de atuação (BARNETT et al, 2007).

Sendo assim, além das múltiplas definições de *peacebuilding* e das mais variadas áreas de atuação das agências - Estados e programas - é possível

identificar três dimensões das estratégias do *post conflict peacebuilding*. A primeira é a *stability creation*, que atua em duas frentes: a de promover estabilidade e a de desencorajar os soldados a retornar ao conflito. Dessa forma, essa dimensão é, muitas vezes, compreendida apenas como uma extensão da *peacekeeping*, pois procura manter o cessar-fogo e o retorno de ex-combatentes. Na realidade, essa dimensão vai além de uma mera extensão do *peacekeeping*. Para obter sucesso e reduzir os riscos de retorno a um conflito, é preciso – assim como posto no relatório de 2001 – incentivar a DDR (*disarmament, demobilization and reintegration program*), o controle de armas e, no limite, implementar uma estrutura de segurança efetiva (BARNETT et al, 2007). A segunda dimensão diz respeito a duas condições: eficácia e legitimidade. Eficácia significa que o Estado em reconstrução precisa possuir condições estruturais ou infraestruturas mínimas para oferecer a sua população. Isso inclui a reconstrução da administração pública, sistema legal, transporte e comunicação, saúde, educação básica etc. Legitimidade diz respeito à reconstrução de instituições políticas que garantam democracia, participação e transparência (BARNETT et al, 2007). Por fim, a terceira dimensão indica que mais do que reconstruir o Estado, é preciso reconstruir uma estrutura social que consiga lidar ou gerenciar, a longo prazo, com os possíveis conflitos. O propósito é estabelecer uma sociedade civil organizada, forte e estruturada, capaz de lidar com questões como desenvolvimento, economia, justiça e reconciliação, diálogo comunitário, promoção de direitos humanos, redução de problemas ambientais etc. Fala-se, em um certo sentido, da tentativa de estabelecer uma cultura da paz capaz de organizar e desenvolver a sociedade e o Estado em geral.

Esses são alguns aspectos sobre o tema da *peacebuilding*. Na seção seguinte veremos como que essa dimensão da reconstrução se constitui nos relatórios internacionais de maneira prática.

3.2 A dimensão da reconstrução no relatório ICISS, *High-Level Panel, In Large Freedom, World Summit Outcome e Implementing the Responsibility to Protect* (2001 – 2009)

A dimensão da *responsibility to rebuild*, no relatório de 2001, aparece em dois momentos: no capítulo 5, que apresenta os termos sobre a responsabilidade de reconstruir e no capítulo 7, que enfoca questões operacionais no contexto pós

conflito. A questão da reconstrução dos Estados em situações pós conflito, segundo o relatório ICISS (2001), é indicada na Carta das Nações Unidas em seu capítulo XII, “Sistema Internacional de Tutela”. A menção feita, sob o termo sistema de tutela, indica que é esse dispositivo responsável pelo auxílio a Estados ou territórios em situação de risco. O artigo 76, item b, diz que:

Fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela⁵⁹ (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 43).

Segundo a Carta, é nesse capítulo XII que se pode identificar os elementos que caracterizam e fundam a ideia de assistência em situação de reconstrução de Estados. Vale dizer que os itens a, c e d apontam na mesma direção ao abordarem os objetivos do sistema de tutela como sendo a paz e a segurança internacional, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, e a igualdade e a justiça, respectivamente. Porém, a carta não deixa claro se o sistema de tutela diz respeito ao próprio processo de intervir, a um estágio seguinte, de pós conflito, ou aos dois ao mesmo tempo.

No relatório do Secretário Geral Annan, chamado “*Nós, os povos*”, de 2000, uma discussão sobre reconstrução se encontra no capítulo denominado “*Um mundo liberto do medo*”, na seção “*Reforços das operações de paz*”. O termo “reconstrução” é empregado uma única vez para abordar a questão da assistência humanitária internacional no campo da economia, a desmobilização de ex-combatantes, a reintegração, a reestruturação política e o desenvolvimento. E, de acordo com o relatório, o processo de reconstrução da paz parece fazer parte de uma abordagem mais ampla, as chamadas “operações de paz”. Estas englobam a manutenção da paz, ou seja, estratégias em que o foco é garantir a permanência de acordos e a consolidação da paz que, nesse caso, diz respeito à reconstrução. Isso fica evidente, de certa maneira, quando o relatório diz que “o processo de

⁵⁹ Segundo a Carta das Nações Unidas, a tutela diz respeito ao território que, necessitando de fiscalização e administração, fica sob autoridade das Nações Unidas e Estados Membros. Esses Estados passam a configurar o que a carta chama de sistema internacional de tutela (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

consolidação da paz no pós-conflito ajudou a evitar a ruptura de inúmeros acordos de paz e a lançar os alicerces de uma paz duradoura” (2000, p. 55).

Nota-se que tanto na Carta das Nações Unidas quanto o relatório de 2000, que precede o nascimento da *Responsibility to Protect* enquanto uma norma, a menção à dimensão da reconstrução de Estados em situações pós conflito aparece de maneira reduzida, sendo diluída em um tema mais amplo. Considerando que é a partir do relatório do Secretário Geral, publicado em 2000, que se impulsiona o surgimento da *Responsibility to Protect*, torna-se necessário investigar em que medida esse tema adquire relevância em documentos que compreendem a institucionalização da norma internacional. Tendo em vista o relatório de 2001 e o documento de 2005, pesquisas já elaboradas indicavam que os textos referentes à *Responsibility to Protect* eram distintos. Um olhar sobre o texto original (no qual há um capítulo inteiro sobre a reconstrução) e o texto adotado em 2005 indica que, neste último, o tema foi limitado a apenas dois parágrafos (138 e 139) e que a dimensão da reconstrução não é mencionada de forma direta na seção referente à *Responsibility to Protect*. O texto sobre a norma se apresenta dessa maneira no relatório de 2005 *World Summit* (p. 31):

138. *Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.*

139. *The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit*

ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

Nota-se que, na última linha do parágrafo 139, o texto menciona que os Estados têm a responsabilidade de auxiliar aqueles territórios que se encontram em situação pré-conflito e aqueles que se encontram em uma situação na qual estão saindo de um conflito. Essa é a única menção sobre a reconstrução no interior da seção que apresenta os delineamentos sobre a *Responsibility to Protect*. É preciso destacar que o relatório de 2001 deixa claro a importância da reconstrução ao dizer que:

Too often in the past the responsibility to rebuild has been insufficiently recognized, the exit of the interveners has been poorly managed, the commitment to help with reconstruction has been inadequate, and countries have found themselves at the end of the day still wrestling with the underlying problems that produced the original intervention action [...] If a military intervention is to be contemplated, the need for a post-intervention strategy is also paramount importance [...] The objective of such a strategy must be to help ensure that the conditions that prompted the military intervention do not repeat themselves or simply resurface (ICISS, 2001, p. 41).

Ou seja, a reconstrução se apresenta no documento de 2001 como um debate tão importante quanto as outras dimensões:

The responsibility to protect implies the responsibility not just to prevent and react, but to follow through and rebuild. This means that if military intervention action is taken – because of a breakdown or abdication of a state’s own capacity and authority in discharging its ‘responsibility to protect’ – there should be a genuine commitment to helping to build a durable peace, and promoting good governance and sustainable development. Conditions of public safety and order have to be reconstituted by international agents acting in partnership with local authorities, with the goal of progressively transferring to them authority and responsibility to rebuild (ICISS, 2001, p. 41).

Porém, seu espaço de importância, no que diz respeito à seção sobre a *Responsibility to Protect*, se apresenta reduzido no relatório final de 2005. Há duas respostas plausíveis sobre o porquê de os textos divergirem, principalmente no que diz respeito ao espaço dado à reconstrução. A primeira recai sobre o motivo pela

qual a *Responsibility to Protect* surgiu, ou seja, para evitar que outras atrocidades, como Ruanda, pudessem ocorrer. Tendo em vista que uma das causas do conflito foi a falta de ação para prevenir ou reagir, o foco e objetivos dados à *Responsibility to Protect* acabou sendo a prevenção como forma de evitar que qualquer tipo de conflito surja ou se intensifique. Evans (2008) diz que situações de pós conflito não se caracterizam por ser o fim do processo de resolução de um, mas sim uma parte fundamental do processo de prevenção de conflito. É nesse sentido que a prevenção acabou sendo o aspecto mais endossado em ambos os documentos. Outro ponto, agora de ordem mais prática, é que prevenir apresenta custos econômicos mais baixos do que lidar com processos de intervenção e reconstrução a longo prazo, o que acaba gerando gastos altíssimos para os Estados e para os organismos internacionais que participam do processo.

O relatório de 2001 não é preciso no termo que utiliza ao tratar do tema da reconstrução. Em alguns momentos, emprega o termo *rebuild* ou *reconstruction* e, em outros, o termo *reconciliation* ou *rehabilitation* para se referir a processos de reconstrução de Estados pós-conflito. Entretanto, o termo que mais se repete, embora não muitas vezes, é *post-conflict peace building*. É esse o termo que mais caracteriza aquilo que deve ser feito em contextos de Estados que saem de um conflito armado e necessitam de suporte ou auxílio para reconstruir. Segundo o relatório de 2001, citando o Secretário Geral:

By post-conflict peace-building, I mean actions undertaken at the end of a Conflict to consolidate peace and prevent a recurrence of armed confrontation [...] in the aftermath of conflict requires more than purely diplomatic and military action, and that an integrated peace building effort is needed [...] Peace building may involve the creation or strengthening of national institutions, monitoring elections, promoting human rights, providing for reintegration and rehabilitation on programmes, as well as creating conditions for resumed development [...] creating conditions most conducive to reconciliation, reconstruction and recovery (ICISS, 2001, p. 40).

A identificação do termo utilizado para se referir a processos de reconstrução de conflito foi fundamental para compreender como que se deu a trajetória da norma da *Responsibility to Protect* em outros documentos. Ao olharmos para os documentos *High-Level Panel* (2004), *A Large Freedom* (2005) e *World Summit Outcome* (2005), naquilo que discutem sobre a *Responsibility to Protect*,

apenas algumas relações são feitas. No relatório *High-Level Panel* (2004), por exemplo, o parágrafo 201 menciona que a *responsibility to rebuild* é uma das responsabilidades (juntamente com a *prevent* e a *react*) que os Estados e a comunidade internacional, com objetivo de promover a segurança coletiva, possuem para proteger populações em risco de conflito violento. O relatório *In Large Freedom* (2005), em sua seção sobre a *Responsibility to Protect*, não faz menção alguma à dimensão da reconstrução. E, por fim, no relatório aprovado em Assembleia Geral, em 2005, o parágrafo 139 parece indicar a responsabilidade que os Estados têm em proteger populações em risco e dar assistência em condições pós-conflito:

We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out (WORLD SUMMIT OUTCOME, 2005, p. 31).

Nesse sentido, a afirmação de que a *responsibility to rebuild* não é evidente nas seções dos relatórios que abordam o tema da *Responsibility to Protect*, nos relatórios selecionados, se confirma.

Quadro 4 – Número de menções a *Responsibility to Protect* e *peacebuilding* nos relatórios 2001-2009

Relatório	Menções a <i>Responsibility to Protect</i>	Menções a <i>Peacebuilding (Commission)</i>
<i>The Responsibility to Protect</i> (2001)	127	16
<i>The High-Level Panel</i> (2004)	11	59
<i>In Large Freedom</i> (2004)	4	18
<i>World Summit Outcome</i>	2	19
<i>Implementing the R2P</i>	125	7
Total	269	119

Fonte: o próprio autor.

Porém, quando se olha para o conjunto dos documentos como um todo, principalmente os documentos *High-Level Panel* (2004), *In Large Freedom* (2005) e *World Summit Outcome* (2005), nota-se que o termo *peacebuilding* (utilizado aqui como o termo referente aos processos de reconstrução de Estados, ou seja, a *responsibility to rebuild*), aparece e se torna recorrente em quantidade significativa, muito mais do que o termo relativo a *Responsibility to Protect*. O quadro 4 apresenta como que se deu a incidência dos termos *Responsibility to Protect* e *peacebuilding* nos relatórios. A partir da contagem de parágrafos na qual os termos são mencionados, foi possível contabilizar em qual parágrafo o termo aparece e com que frequência. No relatório de 2001, há mais menções a *Responsibility to Protect* do que ao termo *peacebuilding*. Isso porque o relatório de 2001 é o relatório que lança a norma no cenário internacional, sendo assim o foco do documento. Apesar do termo aparecer poucas vezes, ele é mais significativo do que aparenta, pois, o relatório busca expor todos os princípios, elementos e condições fundamentais que a *Responsibility to Protect* possui. Mesmo existindo um capítulo que trata especificamente da *responsibility to rebuild*, no relatório de maneira geral, a menção a noção *peacebuilding* é baixa, pois o uso de um termo específico para se referir a essa dimensão é difuso, ora sendo utilizado *peacebuilding*, ora sendo utilizado *reconstruction* ou *rehabilitation*. Isso vale também para o documento da *Implementing the Responsibility to Protect*, de 2009. O objetivo do relatório do Secretário Geral Ban Ki-moon é reforçar a contínua necessidade da norma no cenário internacional e, para isso, produz esse documento no qual evidencia pontos importantes da *Responsibility to Protect* como elementos de consenso e divergência sobre a norma. O relatório preocupa-se com os aspectos operacionais da norma, voltada para a questão de sua implementação. O que chama a atenção, no entanto, é que nos relatórios *High-Level Panel* (2004), *In Large Freedom* (2005) e o próprio relatório final *World Summit* (2005), o número de menções ao termo *peacebuilding* é maior. Em relação ao *responsibility to protect*, a menção a *peacebuilding* ocorre mais do que o dobro de vezes. Esse dado é significativo, pois confronta a ideia de que a dimensão da reconstrução não é contemplada nos relatórios. Porém, é preciso dizer, como já mencionado nessa seção, que se pegarmos as partes dos relatórios em que se discute ou endossa a *Responsibility to Protect*, a menção a reconstrução é

mínima. Entretanto, no relatório como um todo, a reconstrução compreendida através do termo *peacebuilding* é mencionada com mais frequência.

Nesse sentido, é possível chegar a duas conclusões: a primeira é que os argumentos dos autores que indicaram que o relatório final é distinto do relatório original se confirma. De fato, o espaço dado ao tema da *Responsibility to Protect* no relatório de 2001 (ICISS) e no documento final aprovado em 2005 (*World Summit*), são divergentes. Mais ainda, o argumento de Bozzeti & Borges (2014) e Weiss (2013), ao indicarem que o tema da reconstrução não é contemplado na seção sobre a *Responsibility to Protect*, é verdadeiro. A segunda conclusão indica que, ao olhar para um conjunto dos documentos, principalmente entre esses dois documentos citados (de 2001 e 2005), nota-se que, na realidade, ocorre o contrário. Levando em consideração que o termo que define reconstrução no relatório é o termo *peacebuilding*, pode-se constatar que o tema da reconstrução aparece - e com muito mais frequência do que o tema da *Responsibility to Protect*. Isso significa dizer que a dimensão da reconstrução possui importância igual ou, como indica os dados, maior no interior dos relatórios selecionados. O que ocorre é que o debate sobre a reconstrução de Estados apenas se desloca para um espaço próprio e reservado a uma instituição específica, a *Peacebuilding Commission*, adquirindo, dessa forma, substancialidade própria.

Sendo assim, constatou-se que nos relatórios *High-Level Panel* (2004), *In Large Freedom* (2005) e *World Summit Outcome* (2005) existe uma seção específica dedicada a discussão sobre o *post-conflict peacebuilding* que toma corpo por meio da chamada *Peacebuilding Commission*. Dessa forma, é possível dizer que, ao mesmo tempo que o relatório apresenta e endossa a *Responsibility to Protect* como a norma fundamental que deve guiar a comunidade internacional no que diz respeito ao processo de intervenção, proteção dos direitos humanos e, de uma forma geral à busca pela paz e à segurança internacional. Os relatórios abrem espaço para o debate sobre o tema da *post-conflict peacebuilding*. Nesse sentido, os dados indicam que os relatórios apresentam e constroem duas trajetórias ou narrativas sobre a *Responsibility to Protect*: uma que deixa claro a necessidade da responsabilidade que os Estados possuem diante de atrocidades que violem e tornam inseguras a vida humana e outra que procura apresentar a reconstrução dos estados, entendida como uma área vital dos processos de intervenção, como um

aspecto fundamental da proteção de civis em situações de vulnerabilidade. Assim e paralelamente, os quatro relatórios selecionados (2004, 2005, 2005 e 2009) abordam a questão da reconstrução em outros termos e, em outra seção, deslocada do debate sobre a *Responsibility to Protect*.

Entretanto, há duas passagens interessantes nas quais o relatório afirma que a *peacebuilding* tem que ser operacionalizada tendo em vista sua relação com a *Responsibility to Protect* e, que a *peacebuilding* junto com outras entidades (*Human Rights Council* e *Economic and Social Council*) “*can also play important parts in implementing the tasks set out in paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome*” (KI-MOON, 2009, p. 21). Essa passagem indica que o domínio da *Responsibility to Protect* e o domínio da reconstrução não são tão distantes como aparecem nos outros relatórios.

O objetivo dos relatórios, ao tratar do tema da *peacebuilding* (reconstrução), não é o de criar algo novo, visto que a prática já existe e está inserida na arquitetura das operações de paz. Sobre isso, diz o relatório *High-Level Panel* (2004, p. 33): “*since the end of the cold war, peacemaking, peacekeeping and post-conflict peacebuilding in civil wars have become the operational face of the United Nations in international peace and security*”. Sendo assim, o objetivo central é o de desenvolver melhor essa área de ação. O relatório ainda destaca a importância dos processos de reconstrução ao lado dos outros modelos de operação de paz, a saber, *peacekeeping* e *peaceenforcement*, quando afirma que um possível fracasso da dimensão da reconstrução pode aumentar as chances de que o Estado retorne a um estado de conflito armado. Diz o relatório:

What is needed is a single intergovernmental organ dedicated to peacebuilding, empowered to monitor and pay close attention to countries at risk, ensure concerted actions by donors, agencies, programmes and financial resources for sustainable peace [...] Similarly, at the field level, many different elements of the United Nations system and the broader international community engage in some form of peacebuilding, but they work too slowly and without adequate coordination. Effective coordination is critical (HIGH-LEVEL PANEL, 2004, p. 71).

O relatório de 2004 reconhece, dessa forma, a necessidade de lançar esforços para essa área de ação pouco efetiva na prática. Paris (2016) contribui para esse argumento dizendo que, desde o fim da Guerra Fria, a natureza dos

conflitos mudou, tornando-se, em sua maioria, em conflitos internos, o que exigiu das operações de paz uma reelaboração da forma de atuação. Para além de constituir um cessar-fogo, era preciso garantir que a infraestrutura, instituições e condições básicas se estabelecessem em Estados que acabavam de sair de um conflito. Isso garantia não só o fim do conflito, mas aumentaria as possibilidades de que ele retornasse, pois a possibilidade dele eclodir é alta em territórios onde já houve uma onda de violência que levou à falência do Estado.

O relatório *High-Level Panel* (2004) também aponta para a existência de uma lacuna institucional no interior das Nações Unidas que reforça a necessidade de se pensar a questão da reconstrução nos moldes da *peacebuilding*. Segundo o documento, tanto a ONU quanto a própria Carta das Nações Unidas não mencionam de maneira direta os instrumentos responsáveis pela transição do conflito para a paz. É por essa razão que esses relatórios procuram apresentar as características essenciais desse tipo de modalidade e também enfatizam a necessidade de se criar um escritório especializado nessa área de atuação (*Peacebuilding Support Office*). A tarefa fundamental é tornar as Nações Unidas um órgão capaz de alcançar a efetividade não apenas em situações de prevenção, mas também em contexto de reação e de pós-conflito. O relatório deixa clara a necessidade de se estabelecer a *Peacebuilding Commission* sob a orientação do Conselho de Segurança (HIGH-LEVEL PANEL, 2004; IN LARGE FREEDOM, 2005).

Especificamente sobre a *Peacebuilding Commission*, o relatório *High-Level Panel* (2004, p. 83-85) elenca que suas principais atividades deveriam ser:

- a) *The Peacebuilding Commission should be reasonably small;*
- b) *It should be meet in different configurations, to considerer both general policy issues and country-by-country strategies;*
- c) *It should be chaired for at least one year and perhaps longer by a member security approved by the Security Council;*
- d) *In addition to representation from the Security Council, it should include representation from the Economic and Social Council;*
- e) *National representatives of the country under consideration should be invited to attend;*

- f) *The Managing Director of the International Monetary Fund, the president of the World Bank and, when appropriate, heads of regional development banks should be represented at its meeting by appropriate senior officials;*
- g) *Representative of the principal donor countries and, when appropriate, the principal troop contributors should be invited to participate in its deliberations;*
- h) *Representatives of regional and subregional should be invited to participate in its deliberations when such organization are actively involved in the country in question;*
- i) *A Peacebuilding Support Office should be established in the Secretariat to give the Peacebuilding Commission appropriate Secretariat support and to ensure that the Secretary-General is able to integrate system-wide peacebuilding policies and strategies, develop best practices and provide cohesive support for field operations;*
- j) *The Office should comprises about 20 or more staff of different background in the United Nations system and with significant experience in peacebuilding strategy and operations. In addition to supporting the Secretary-General and the Peacebuilding Commission, the Office could also, on request, provide assistance and advice to the heads of peace operations, United Nations residents coordinators or national Governments – for example in developing strategies for transitional political arrangements or building new States institutions. It should submit twice-yearly early warnings analyses to the Peacebuilding Commission to help it in organization its work;*
- k) *The Peacebuilding Support Office should also maintain rosters of national and international experts, particularly those with experience in post-conflict cases;*
- l) *The Office should have an inter-agency advisory board, headed by the Chair of the United Nations Development Group, that would ensure that the Office worked in effective cooperation with other elements of the system that provide related support;*

O relatório *In Large Freedom* (2005, p. 31-32) apresenta as seguintes funções nas quais a *Peacebuilding Commission* deveria ser responsável:

- a) *In the Aftermath of war, improve United Nations planning for sustained recovery, focusing on early efforts to establish the necessary institutions;*
- b) *Help to ensure predictable financing for early recovery activities, in part by providing an overview of assessed, voluntary and standing funding mechanisms;*
- c) *Improve the coordination of the many post-conflict activities of the United Nations funds, programmes and agencies;*
- d) *Provide a forum in which the United Nations, major bilateral donors, troop contributors, relevant regional actors and organizations, the international financial institutions and the national or transnational Government of the country concerned can share information about their respective post-conflict recovery strategies, in the interests of greater coherence;*
- e) *Periodically review progress towards medium-term recovery goals;*
- f) *And extend the period of political attention to post-conflict recovery.*
- g) *I do not believe that such body should have an early warnings or monitoring functions, but it would be valuable if Member States could at any stage make use of the Peacebuilding Commission's advice and could request assistance from a standing fund for peacebuilding to build their domestic institutions for reducing conflict, including through strengthening the rule-of-law institutions;*
- h) *The Peacebuilding Commission would be most effective if its core membership comprised a sub-set of Security Council Members, a similar number of Economic and Social Council members, leading troop contributors and the major donors to a standing fund for peacebuilding. In its country-specific operations, the Peacebuilding Commission should involve the national or transnational authorities, relevant regional actors and organizations, troop contributors, where applicable, and the major donors to the specific country;*

É importante lembrar que esses dois documentos fazem recomendações à comunidade internacional. Assim como a *Responsibility to Protect* foi mobilizada e endossada como uma necessidade de segurança coletiva do século XX, a *Peacebuilding Commission* passa pelo mesmo processo. Nesses dois relatórios que antecedem a *World Summit Outcome Document*, o tema é sugerido e caracterizado

como uma recomendação que deveria ser aprovada em Assembleia Geral. Segundo Evans (2008, p. 172):

The Peacebuilding Commission (PCB), endorsed, as a concept at the 2005 World Summit and established soon after as an intergovernmental advisory body by resolutions of the General Assembly and Security Council, was designed to address a long-standing and obvious weakness in the institutional response to post-conflict situations.

Foi apenas em 2005, no relatório *World Summit Outcome*, que o *Peacebuilding Commission* foi aprovado como parte fundamental dos esforços para a promoção da segurança coletiva no novo milênio. Como todos os documentos anteriores, esse relatório afirma a necessidade de sua institucionalização pela comunidade internacional com o objetivo de ser um aliado para a defesa da paz e da segurança internacional. A tarefa do *peacebuilding* é definida assim:

Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace, recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the especial needs of countries emerging from Conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development, and recongnizing the vital role of the United Nations in that regard (WSO, 2005, p. 25).

O texto apresenta o tema nos seguintes contornos (2005, p. 25-26):

- a) *The main purpose of the Peacebuilding Commission is to bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;*
- b) *The commission should focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development. In addition, it should provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nation, develop best practices, help to ensure predictable financing for early recovery activities and extend the period of attention by the international community to post-conflict recovery;*

- c) *The commission should act in all matters on the basis of consensus of its members;*
- d) *The Peacebuilding Commission should make the outcome of its discussions and recommendations publicly available as United Nations documents to all relevant bodies and actors including the international financial institutions.*
- e) *The Peacebuilding should submit an annual report to the General Assembly;*
- f) *The Peacebuilding Commission should meet in various configurations. Country-specific meetings of the Commission, upon invitation of the Organizational Committee referred to in paragraph 101 below, should include as members, in addition to members of the Organizational Committee, representative from: i) The country under consideration; ii) Countries in the region engaged in the post-conflict process and other countries that are involved in relief efforts and/or political dialogue, as well as relevant regional and subregional organizations; iii) The major financial, troop and civilian police contributors involved in the recovery effort; iv) The Senior United Nations representative in the field and other relevant United Nations representatives; v) Such regional and international financial institutions as may be relevant;*
- g) *The Peacebuilding Commission should have a standing Organizational Committee, responsible for developing its procedures and organizational matters, comprising: i) Members of the Security Council, including permanent members; ii) Members of the Economic and Social Council, elected from regional groups, giving due consideration to those countries that have experienced post-conflict recovery; iii) Top providers of assessed contributions to the United Nations budgets and voluntary contributions to the United Nations fund, programmes and agencies, including the standing Peacebuilding fund, that are not among those selected in (i) or (ii) above; iv) Top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (i), (ii) or (iii) above;*
- h) *Representatives from the World Bank, the International Monetary Fund and other institutional donors should be invited to participate in all meetings of the Peacebuilding Commission in a manner suitable to their governing arrangements, in additions to a representative of the Secretary-General;*

- i) *We request the Secretary-General to establish a multi-year standing Peacebuilding Fund for post-conflict peacebuilding, funded by voluntary contributors and taking due account of existing instruments. The objectives of the Peacebuilding Fund will include ensuring the immediate release of resources needed to launch peacebuilding activities and the availability of appropriate financing for recovery;*
- j) *We also request the Secretary-General to establish, within the Secretariat and from within existing resource, a small peacebuilding support office staffed by qualified experts to assist and support the Peacebuilding Commission. The office should draw on the best expertise available.*

O *Peacebuilding Commission* foi então adotado pela Assembleia Geral como uma entidade intergovernamental com propósito de agir em situações pós-conflito armado. Segundo Evans (2008), a *Peacebuilding Commission* não surge como a finalidade de ser uma instituição própria, mas de ser mais um conjunto de instrumentos capazes de auxiliar em situações de reconstrução e para suprimir um déficit de ação nessa área.

Os anos seguintes, entretanto, não foram favoráveis ao desenvolvimento da *Peacebuilding Commission*. Houve, entre 2006 e 2007, muita divergência sobre qual seria a composição e o funcionamento prático dessa entidade, ao mesmo tempo que não se detectou nenhum avanço nas reuniões organizadas pelos países que enfrentavam casos específicos, por exemplo, nos casos de Burundi e Serra Leoa. Houve também dificuldades na redistribuição de recursos econômicos por meio de *Peacebuilding fund*, o que impactou no seu funcionamento. Todavia, a partir de 2008, o cenário foi outro, se transformando em algo mais otimista. Segundo Evans (2008), os dois casos citados, Burundi e Serra Leoa, tiveram avanços positivos em suas resoluções. Os líderes estatais, em seus respectivos encontros, passaram a estar mais sintonizados e comprometidos com avanços da *peacebuilding* e lançaram esforços em questões mais práticas e de impacto do que divergências puramente ideológicas etc. Mas Evans alerta que a constituição e o progresso da *Peacebuilding Commission* é muito recente e que muita coisa ainda precisa ser realizada para que ela se torne de fato um elemento essencial da *responsibility to rebuild*. Por exemplo, mais casos precisam ser tratados

a partir do escopo e do gerenciamento dessa comissão. Até 2008, ano de lançamento do livro de Evans, apenas Burundi, Serra Leoa e Guiné Bissau estavam sobre os cuidados da *Peacebuilding Commission*. Nas palavras do próprio autor:

It has to be prepared to take on and provide significant value-added input to very large problem cases like Afghanistan and Iraq, not the much smaller and more manageable ones that have been its brief to date; it needs to do much more to improve the effectiveness of its internal procedures and support arrangements; it needs to get much more focused buy-in from many of the UN agencies and other participants who have themselves been less than optimally internally coordinated, as between field and headquarters and various fiefdoms within the latter, and not as constructively engaged in the PBC's coordination role as they should; and it needs to expand the quantity and improve the quality of its working relations with the international financial institutions (EVANS, 2008, p. 173).

O objetivo aqui não foi o de problematizar de forma aprofundada o debate conceitual sobre *peacebuilding*. O intuito foi de tornar evidente alguns aspectos desse debate como forma de indicar que a *peacebuilding*, ao longo do processo de institucionalização da *Responsibility to Protect*, tornou-se um elemento fundamental para a compreensão não só do avanço da norma, mas também dos objetivos de paz e segurança coletiva que a comunidade internacional passa a adotar. A *peacebuilding*, como afirma o trabalho de Barnett (et al, 2007), se encontra em inúmeros programas, agências nacionais e internacionais e não governamentais, sendo sua interpretação, muitas vezes, distinta. Segundo o estudo, “*Different agencies work with alternative modes of operationalizing peacebuilding, which, in turn, are reflective of different strategies for achieving peace after war*” (BARNETT et al, 2007, p. 53). A variação da interpretação dada por cada agência pode ser compreendida a partir da ideia de que cada organização procura, mesmo tendo em vista a reconstrução da paz, garantir a continuidade do seu mandato e, por isso, acaba não só adotando um significado diferente, mas também um conjunto de atividades e áreas de atuação específico. A saída para esse alto grau de divergência conceitual e prática talvez seja, de acordo com o artigo, a criação da *Peacebuilding Commission*, que surge com o objetivo de coordenar as informações relativas às situações de pós conflito e a implementação de atividades.

Nesse sentido é que, no interior dos relatórios sobre a institucionalização da *Responsibility to Protect*, no qual esta pesquisa se debruçou, a seção sobre a

peacebuilding, ou melhor, a seção sobre a *Peacebuilding Commission* deve ser lida em paralelo ao debate sobre a *Responsibility to Protect*. O debate sobre a reconstrução de Estados encontra seu espaço ou lugar comum fora do escopo da *Responsibility to Protect*, o que não significa dizer que a *responsibility to rebuild* perde importância. O que pode-se afirmar é que, por adquirir um campo próprio de discussão, a *responsibility to rebuild* assume uma importância tal qual as outras responsabilidades, confirmando o argumento de Weiss (2013) de que as três dimensões ou responsabilidades são fundamentais para que a *Responsibility to Protect* seja efetiva. Ao mesmo tempo, a *responsibility to rebuild* não se torna ausente, como diz Weiss (2013), mas assume um espaço próprio nos relatórios sendo endossada pela comunidade internacional assim como a *Responsibility to Protect*. Isso demonstra que a reconstrução é ainda uma preocupação fundamental para garantir a proteção da vida humana. De acordo com Marks e Cooper (2010, p. 103), “*the Peacebuilding Commission can be seen as an operationalizable mechanism for the responsibility to rebuild, and represents a commitment by the international community to fulfil its responsibility to protect*”.

A partir dessa análise, pode-se constatar que a *Responsibility to Protect* e a *peacebuilding* são abordadas de maneira separada. O tratamento dado a ambos os domínios, sendo eles mobilizados em partes distintas dos documentos, indicam que há um distanciamento do papel da reconstrução de Estados e da *Responsibility to Protect*. De fato, elas apresentam características próprias. Por exemplo, enquanto a *Responsibility to Protect* se preocupa em evitar a eclosão de atrocidades ou crises humanitárias, ou seja, tem como enfoque a prevenção, a *peacebuilding* se concentra em construir e manter a paz em um território, evitando que um conflito reapareça. O problema é que, por assumir a prevenção como aspecto central da *Responsibility to Protect*, a questão da reconstrução acaba por perder espaço, podendo ser confundida e, no limite, reduzida a apenas mais uma ferramenta de prevenção disponível como indica Evans (2008).

Esse distanciamento fica ainda mais evidente no contexto da Assembleia Geral, em 2005, quando a norma foi endossada pela comunidade internacional e concretizada no relatório *World Summit Outcome* (2005). Nesse contexto, foi dado enfoque à dimensão de prevenir e reagir e a reconstrução sequer é mencionada nos parágrafos respectivos à *Responsibility to Protect*.

A *responsibility to rebuild*, ao mesmo tempo que apresenta as áreas de enfoque na qual deve atuar, apresenta também algumas preocupações, tais como: a suspensão da soberania como uma regra “temporária” para que a reconstrução tenha efetividade em seu início e para que seja transferida de maneira gradual a poderes locais. Atrelada a isso, tem-se a questão do tempo em que países interventores permanecerão no território fragilizado, mesmo após um período considerável para que estruturas internas estejam estabelecidas, transmitindo a autoridade e a responsabilidade de forma gradual a instituições regionais. O documento deixa claro que essa permanência é temporária e isso é essencial para manter a legitimidade do processo de reconstrução. Mas como determinar o limite entre o tempo necessário e o tempo excessivo? Como determinar o tempo necessário para que se evite que, nesse contexto, violações de direitos humanos por tropas estrangeiras ocorram?

Em um trabalho recente, Roland Paris (2016) apresenta uma explicação sobre o motivo pelo qual o tema não é incluído no relatório final de 2005. Segundo ele, um dos representantes permanente do Canadá nas Nações Unidas afirma que o problema foi que o processo todo de debate e aceitação da *Responsibility to Protect* foi sensível e que alcançar um consenso sobre o tema foi difícil. E vai além, dizendo que, talvez, se o tema da reconstrução fosse diretamente incluído, isso poderia desmoronar todo o processo até então construído. Sendo assim, quando se trata especificamente sobre a *Responsibility to Protect*, a dimensão da reconstrução não é mencionada. Por outro lado, o debate sobre a reconstrução não é apagado do relatório. Ele assume um outro campo e se localiza em um outro momento do relatório na forma da chamada *post-conflict peacebuilding*, sendo compreendida através da criação da *Peacebuilding Commission*. Nesse sentido, tanto a *Responsibility to Protect* quanto a *responsibility to rebuild* se encontram no relatório. A questão é que elas foram tratadas de forma separada. E isso não ocorre somente no relatório de 2005. O Secretário Geral das Nações Unidas, nos dois relatórios anteriores ao de 2005, deixa claro a forma, o papel e a necessidade da comunidade internacional de adotar a *peacebuilding* como uma estratégia fundamental para a construção da paz. E, também, no relatório de 2009, no qual há um espaço de reafirmação da *Peacebuilding* como “um importante instrumento de prevenção de conflitos e que a comissão, juntamente com a *Human Rights Council* e *Economic*

and Social Council tornam a *responsibility to protect* mais concreta” (*Implementing the responsibility to protect*, 2009, p. 10).

A partir da análise dos documentos pode-se chegar as seguintes conclusões: a primeira, e a mais óbvia, é a de que o documento original (ICISS, 2001) e o documento final no qual a norma é endossada (2005) são distintos em vários aspectos. Distintos do ponto de vista do esforço dedicado ao tema da *Responsibility to Protect*. Enquanto no documento de 2001 há um esforço significativo de apresentar, definir e explicar a norma, nos relatórios subsequentes, a saber, de 2004 e dois de 2005, o espaço dedicado à *Responsibility to Protect* é reduzido a seções ou conjunto de parágrafos dentro de seções maiores, como é o caso do relatório de 2004 (*High-Level Panel*), no qual o tema da *Responsibility to Protect* encontra-se no capítulo sobre a *Collective Security and the use of force*, sendo apenas um tópico. No relatório de 2005 (*In Large Freedom*), no qual não há nenhuma seção indicada sobre a norma, apesar de ser mencionada na seção sobre *Freedom to live dignity*, o tema se encontra diluído. Por fim, no relatório *World Summit (2005)*, o texto se resume a dois parágrafos. O tema volta a ter destaque no relatório de 2009, porém, a preocupação nesse relatório é se reafirmar como uma norma operacionalizável, ou seja, a preocupação se concentra sobre a prática.

De maneira inversa, isso ocorre com o debate sobre a *Peacebuilding*. Ao passo que, após o relatório de 2001, o tema da *Responsibility to Protect* vai sendo reduzido nos relatórios, enquanto o tema da reconstrução, por meio da *Peacebuilding Commission*, adquire mais visibilidade. No relatório de 2004 (*High-Level Panel*), e nos dois relatórios de 2005 (*In Large Freedom* e *World Summit*), o tema da *peacebuilding* aparece de maneira mais detalhada, compreendido em um número maior de parágrafos do que aquele dedicado à *Responsibility to Protect*. No relatório de 2009, a menção à *peacebuilding* é mínima, aparecendo apenas três vezes e sendo associada não a uma fase posterior ao processo de intervenção, mas como uma ferramenta das medidas de prevenção. No caso do relatório sobre a implementação, a importância do tema volta a ser reduzida. A razão para isso é que a norma da *Responsibility to Protect* passou a ser questionada, principalmente por Estados mais fracos, que a consideravam apenas uma outra roupagem para práticas de intervenção em territórios estrangeiros. Nesse sentido, o relatório de 2009 surge com o objetivo de, mais uma vez, endossar a norma apresentando os principais

pontos de debate, o consenso e a divergência sobre o tema e, também, questões práticas.

Os debates sobre a *Responsibility to Protect* e a reconstrução (*peacebuilding*) se encontram em campos separados nos documentos. A *responsibility to rebuild*, ao longo dos relatórios, se deslocada para um outro domínio, adota o termo *peacebuilding*. Isso não significa dizer que a reconstrução tenha se tornado menos importante do que as outras responsabilidades. É possível afirmar que, na realidade, por ter adquirido seu próprio espaço, o tema da *peacebuilding* é tão importante quanto os temas da prevenção e reação, que são tão bem endossados no relatório de 2005.

Uma das razões atribuídas à necessidade de se recomendar a *Peacebuilding Commission* se encontra no fato de que houve insucesso em muitos casos em manter acordo de paz levando o Estado ou território a regressar para uma condição de conflito armado. De acordo com Paris (2016), durante a primeira década do século XXI, 90% dos conflitos ocorrem em territórios que, em algum momento, já vivenciaram situações de conflito armado. Todavia, não é possível identificar se existem outros motivos para que o Secretário Geral, desde o documento de 2004 até os dois documentos de 2005, recomendasse a criação da *Peacebuilding Commission* como uma necessidade de responder às situações pós conflito. Esse é um limite prático desta pesquisa. Talvez um estudo empírico baseado em entrevistas com agentes envolvidos na produção e no debate internacional pudesse indicar o que levou não só o Secretário Geral, mas a comunidade internacional a aceitar a criação dessa comissão.

Mais do que compreender as razões não só da criação da *Peacebuilding Commission*, como também do porque o debate se deslocou, é preciso compreender também como se dá as atividades dessa comissão na prática. Será que, na prática, os pressupostos normativos da *Responsibility to Protect*, no que diz respeito à reconstrução, são seguidos e servem como guia para as ações da comissão? Ou será que com a criação de uma comissão específica para atender as demandas de processos de reconstrução faz com que ela – a comissão - possua autonomia para realizar as atividades de construção da paz em campo? Em que medida a *Responsibility to Protect* e a *peacebuilding* se distanciam? Será que, mesmo trilhando caminhos distintos, a *Responsibility to Protect* e a *responsibility to*

rebuild não são mais próximas do que parecem? Essas são questões que novas pesquisas, principalmente empíricas, poderiam responder com maior clareza.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa dissertação, procurou-se mostrar como que se colocou o debate sobre a *responsibility to rebuild* no interior dos relatórios que fazem parte do processo de institucionalização de uma nova norma internacional denominada *The Responsibility to Protect*. Esse princípio surge em dezembro de 2001, em um relatório de mesmo nome elaborado por um conjunto de atores políticos, ancorados pelo governo canadense que, de forma colaborativa e por meio de encontros e da elaboração de trabalhos, produziram um relatório no qual expõem novas ideias sobre o tema das intervenções humanitárias. Esse relatório surge como uma tentativa de responder a inação ocorrida na década de 1990, por parte de órgãos internacionais, em responder a situações de conflito armado.

O relatório de 2001 é apenas um dentre um conjunto de documentos produzidos ao longo de oito anos (2001-2009) que procuraram enfatizar a necessidade de que a comunidade internacional possui em assumir novos compromissos em defesa da segurança coletiva e dos novos desafios do século XXI. Nesse sentido, além do documento no qual a norma da *Responsibility to Protect* é central, outros documentos fizeram parte do processo de recomendação e aprovação da norma, como o *High-Level Panel* (2004) e o *In Large Freedom* (2005). Em 2009, é produzido o relatório *Implementing the Responsibility to Protect*, no qual o foco é reafirmar a norma como uma necessidade e promover um debate sobre sua implementação. No total, foram elaborados cinco documentos, entre 2001 e 2009, que fizeram parte do processo de institucionalização da norma. Outros documentos posteriores a 2009 continuam a ser produzidos. Vale dizer que a aprovação da norma em Assembleia Geral ocorreu no ano de 2005 e está descrita no *World Summit Outcome Report*.

Apesar de a *Responsibility to Protect* ser recente, há uma vasta literatura internacional e também nacional sobre o tema. Alguns dos seus enfoques são a questão histórico/conceitual da norma, seu aspecto e o impacto normativo, o enfoque dado ao conceito de soberania, que no relatório apresenta novas características, a contribuição brasileira ao tema com a chamada *responsibility while protect* (RWP), a questão do uso da força militar como último recurso, o debate legal/ilegal sobre a prática das intervenções, a questão humanitária por trás dessas

ações etc. Outros trabalhos mais empíricos buscaram problematizar a questão dos documentos, argumentando que, dentro do processo de institucionalização da norma, que vai de 2001 a 2005, o texto final é diferente do texto originalmente produzido. Argumentam que, no texto final, a *Responsibility to Protect* tornou-se um tema ausente, dando espaço para a afirmação da prevenção como principal objetivo das intervenções e da *Responsibility to Protect* de modo geral.

Nesse sentido, visando contribuir para a literatura sobre o assunto, este trabalho procurou compreender em que medida o tema da reconstrução de Estados é importante para o debate da *Responsibility to Protect* e qual o espaço de discussão destinado a essa dimensão no interior dos relatórios que fazem parte do processo de institucionalização da norma. O trabalho partiu de pesquisas produzidas que indicavam a falta do debate da reconstrução do texto final aprovado em 2005 (*World Summit*). Partia-se da ideia de que o debate da reconstrução havia sido colocado em segundo plano, pois o enfoque dado, desde o documento original em 2001 até o documento aprovado, em 2005, concentrou-se em privilegiar as medidas de prevenção como elemento central da *Responsibility to Protect*.

Os resultados obtidos, por meio de uma análise documental dos relatórios, mostraram que, no conjunto de relatórios que fazem parte da institucionalização da *Responsibility to Protect* (2001-2005), especificamente em seções nas quais a norma é abordada, o termo ora se apresenta da forma difusa, sendo empregadas algumas variações de termos como *reconstruction*, *rehabilitation*, *post-conflict*, e *peacebuilding*, ora é mencionado apenas uma vez (como no caso do relatório de 2004). Porém, tomando como referência a literatura que aborda questões sobre reconstrução de Estados ou reconstrução da paz, o termo comumente utilizado é a chamada *peacebuilding*. Nesse sentido, e tendo como referência esse termo, identificou-se nos relatórios a existência de seções e de uma discussão mais longa cujo tema é a *peacebuilding*. Mais precisamente, a partir do relatório de 2004 (*High-Level Panel*), e dos dois de 2005 (*In Large Freedom* e *World Summit Outcome*), constatou-se que, paralelamente ao debate sobre a *Responsibility to Protect*, foi dado um enfoque à reconstrução da paz a partir do debate sobre a *peacebuilding*, no qual o poder de atuação de agências e atores internacionais, em situações pós conflito, foi deslocado para o que o Secretário Geral denominou de *Peacebuilding Commission*, ou seja, a criação de uma comissão específica para lidar com as

atividades em contexto de reconstrução de Estados. É importante ressaltar que a noção de *peacebuilding* é anterior aos relatórios de 2001 – 2005, sendo parte de uma arquitetura de processos de construção da paz que possui outras funções, sendo a *peacebuilding* uma delas.

Esses resultados apontam em duas direções: a primeira é que eles confirmam o argumento de Bozzetti & Borges (2014), Bellamy (2015) e Weiss (2013), de que a dimensão da reconstrução se torna ausente do relatório final aprovado em 2005. Entretanto, e essa é a segunda direção, uma análise dos relatórios que compõe o processo de institucionalização da *Responsibility to Protect* apontam que o ocorrido, na realidade, é que a dimensão da reconstrução – por meio do termo *peacebuilding* – é deslocada para um outro campo do relatório, assumindo um espaço próprio de discussão e passa a ser endossada por meio de uma instituição própria para atuações em situações pós-conflito. O Secretário Geral chama a atenção e aponta para a necessidade de se criar a *Peacebuilding Commission*, com o objetivo de auxiliar os Estados em situações de risco. A *Peacebuilding Commission* passa a vigorar, assim como a *Responsibility to Protect*, a partir do relatório final de 2005.

Diante disso, conclui-se que a dimensão da reconstrução, apesar de desaparecer no relatório *World Summit Outcome* (2005), no que diz respeito à seção sobre a *Responsibility to Protect*, não está ausente dos relatórios referentes à institucionalização da norma, mas que acaba sendo deslocada para um campo e uma instituição paralela. Isso significa dizer que a reconstrução apresenta uma importância fundamental como parte dos processos de intervenção humanitária. Considerando que tanto a norma quanto a *peacebuilding* constituem um espaço próprio nos documentos, isto indica que ambas apresentam trajetórias específicas. A pergunta que se deve fazer, nesse sentido, é: seriam elas distantes uma da outra ou seriam elas complementos de um mesmo processo? Analisando os documentos até 2005, pode-se dizer que cada uma assume um domínio próprio, principalmente tendo em vista a falta da menção que há entre elas no interior dos relatórios. É somente no relatório *Implementing The Responsibility to Protect* (2009) que há uma passagem na qual é indicado que a *peacebuilding* é parte fundamental para que a *Responsibility to Protect* seja implementada de maneira efetiva. O autor Paris (2016) identifica essa mesma relação em um trabalho publicado recentemente e vai além, investigando essa mesma relação entre a *Responsibility to Protect* e a *peacebuilding*

em relatórios de 2009 a 2014. O trabalho aqui desenvolvido indica, assim, que essa questão pode ser identificada em documentos posteriores ao que Paris procura mobilizar e que possivelmente elas se mantêm nos documentos analisados por ele. Nesse sentido, seria interessante analisar esse trabalho com o intuito de compreender se essa questão da *Responsibility to Protect* e a *peacebuilding* persiste ou se há novas respostas. Tendo em vista a recente publicação do trabalho, ele não pode ser incorporado de maneira integral, todavia, serve de referência a esta pesquisa, mostrando que essa questão é fundamental e que deve ser analisada.

Por fim, o objetivo do presente trabalho em identificar o espaço destinado à dimensão da reconstrução nos relatórios sobre a *Responsibility to Protect* (2001-2009) e a importância dada a essa discussão foi alcançado, tendo em vista que se identificou o tratamento dado ao tema no interior dos relatórios. Contudo, não foi possível responder em que medida esses domínios se distanciam ou se aproximam de fato. Acredita-se que pesquisas empíricas, ou seja, pesquisas que analisem casos em que se constituam, na prática, a atuação da *Peacebuilding Commission*, possam dar respostas se a *peacebuilding* é um complemento da *Responsibility to Protect* ou se ela, por assumir um espaço próprio e por atuar em uma comissão própria, adquiriu autonomia para agir.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Simon. A Responsabilidade de Proteger em 2022: construindo a política da não-indiferença e a arquitetura da prevenção. In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. Segurança Pública e as Operações de Paz Pós-Conflitos Armados. **Revista Estudo Social**, Araraquara, v. 17, n. 33, p. 429-445, 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5423/4332>>. Acesso em: 14 set. 2016.

ALEXANDRE, Clarice Frazão. **Responsabilidade de Proteger e Soberania como Responsabilidade: análise teórica e desafios brasileiros**. Trabalho de conclusão de curso (especialização) — Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações, Internacionais, XV Curso de Especialização em Relações Internacionais, 2014. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/7920>> Acesso em: 3 nov. 2015.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. Implementando a ‘Responsabilidade ao Proteger’ após o novo relatório do Secretário-Geral sobre a ‘Responsabilidade de Proteger’. In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

Annan, Kofi A. “We the Peoples”: The Role of the United Nations in the Twenty-First Century: Report of the Secretary-General to the Fifty-Fourth Session. Geneva: United Nations, 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

ARREDONDO, Ricardo. La Reponsabilidade de Proteger: de la noción a acción. **Revista Pensamiento Proprio**, Argentina, nº 29, ano 14, enero/junio, p. 185-208, 2009. Disponível em: <http://www.cries.org/documentos_cries_old/29.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.

BADESCU, Cristina Gabriela. **Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: security and humans rights**. New York: Taylor and Francis, 2010.

BARNETT, Michael et al. Peacebuilding: What Is in a Name? **Revista Global Governance**, n. 13, p. 35-58, 2007. Disponível em: <http://home.gwu.edu/~barnett/articles/2007_peacebuilding_gg.pdf>. Acesso em 15 jul. 2016.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. **Segurança humana: avanços e desafios na política internacional** / Ariana Bazzano de Oliveira. - Campinas, SP : [s. n.], 2011

BELLAMY, Alex. The three pillars of the Responsibility to Protect. **Revista Pensamiento Propio**, Argentina, nº 41, vol. 20, January/june, p. 35-64, 2015. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/09/pp41-web-FINAL-Corr.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/884-Conceito_de_responsabilidade_de_proteger_e_o_Direito_Internacional_Humanitario_O.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BOZZETTI, Gustavo Covolan; BORGES, Rosa Maria Zaia. A Responsabilidade de Proteger como retórica da segurança coletiva das Nações Unidas. **Revista Sistema Penal & Violência**. Porto Alegre, RS – v. 6, n. 2, p. 232-244 – julho-dezembro 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/teo/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/19922/12609>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

BROSIG, Malte. Um Sistema Integrado de Segurança Global e Regional para a R2P: já chegamos lá? In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

CELLARD, A. A análise documental. In POUPART, J. et al. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4º ed. Editora Vozes: Petrópolis, RJ, 2008.

DA SILVA, Marcos Valle Machado; SÁ, Pedro Henrique dos Santos. O conceito da Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário. **Revista Cadernos do Tempo Presente**, n. 14, out./dez. 2013, p. 12-21. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/tempo/article/viewFile/2685/2318>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

DENG, F. From “sovereignty as responsibility” to the “responsibility to protect”. **Revista Global Responsibility to Protect**, v. 2, n. 4, p. 353–370, 1 out. 2010.

ENUKA, Chuka. Post-Cold War Conflicts: Imperative for Armed Humanitarian Intervention. **Global Journal of HUMAN SOCIAL SCIENCE Interdisciplinary** Vol. 12, n. 9, versão 1.0, 2012. Disponível em: <https://globaljournals.org/GJHSS_Volume12/3-Post-Cold-War-Conflicts-Imperative.pdf>. Acesso em: 17 set. 2016.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all**. Washington, DC: Broking Institute Press, 2008.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **Revista International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887–917, 1 out. 1998. Disponível em: <http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1998_norms_io.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2016.

FINNEMORE, Martha. **The purpose of Intervention: changing beliefs about the use of the force**. New York: Cornel University, 2003.

FOLEY, Conor. Avanços normativos sobre a proteção de civis em conflitos armados. In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

FONSECA JR., Gelson; BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade de Proteger. **Revista Política Externa**, vol. 21, nº 4, abril/maio/jun., p. 11-26, 2013. Disponível em: < <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/05/Politica-Externa-21-04-Gelson-Fonseca.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

GILL, R. Análise de Discurso. In BAUER, M; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. 2ªed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

GODOY JUNIOR, Carlos Augusto. Implementando a R2P: uma visão de como empregar a força militar. In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Multidão**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2005.

HEHIR, Aidan. **Humanitarian intervention: an introduction**. PALGRAVE MACMILLIAN, 2010.

HEHIR, Aidan; MURRAY, Robert. **Lybia, the responsibility to protect and the future of humanitarian intervention**. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillian, 2013.

ICISS. **The Responsibility to Protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

JOHNSON, J. T. **Sovereignty: moral and historical perspectives**. Washington, D.C. Georgetown University Press, 2014.

KRIEG, Andreas. **Motivations for Humanitarian Intervention: theoretical and empirical considerations**. London: Springer, 2013.

KRITSCH, Raquel. Entre o global e o local: os direitos humanos no século XXI. In: CODATO, Adriano (org.). **Para viver no século XXI: os problemas da contemporaneidade** – Curitiba: Sesc de Esquina, 2007.

_____. Entre o analítico e o prescritivo: disputas em torno dos Direitos Humanos. **Revista Mediações**, Londrina, v. 15, n.1, p. 30-35, Jan/Jun. 2010.

LOBO, Antonio da Costa. **Da intervenção humanitária a responsabilidade de proteger**. Palestra proferida na *Sessão Inaugural do Ano Lectivo 2009-2010* do Curso de Ciência Política e Relações Internacionais da FCSH-UNL, que teve lugar no dia 12 de Novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.fcsh.unl.pt/faculdade/departamentos/estudos-politicos/documentos/conferenciaacostalobo.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

MARCONI, Claudia Alvarenga. Da polarização da Escola Inglesa em torno das intervenções humanitárias à Responsibility to Protect: o lugar das instituições internacionais no middle ground teórico. **Revista Carta Internacional**. Vol. 10, n. 1, jan-jun. 2015, p. 177-198. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/256/253>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

MARKS, Stephen P. e COOPER, Nicholas. The Responsibility to Protect: Watershed or Old Wine in a New Bottle? **Jindal Global University**, vol. 2, Issue 1, September, 2010, p. 86-130. Disponível em: <<http://mfile.narotama.ac.id/files/Jurnal/Jurnal%202010/The%20Responsibility%20to%20Protect%3B%20Watershed%20or%20Old%20Wine%20in%20a%20New%20Bottle.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Trad. Carlos Alberto Silveira Netto Soares. – 3ª Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2004. (Parte II, Cap. 8, p. 205-229).

NORHEIM-MARTINSEN, Per M. A doutrina da Responsabilidade de Proteger e o uso da força. In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

PARIS, Roland. The Blurry Boundary between Peacebuilding and R2P. In: BELLAMY, Alex; DUNNE, Tim (org.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford Handbook, 2016. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt->

BR&lr=&id=McaSDAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT496&dq=The+Blurry+Boundary+between+Peacebuilding+and+R2P&ots=Zmu-DgKyNk&sig=XkB8vU7LQ3baP5eW4pyOqxsA900#v=onepage&q=The%20Blurry%20Boundary%20between%20Peacebuilding%20and%20R2P&f=false> Acesso em: 18 out. 2016.

QUINTON-BROWN, Patrick. A Responsabilidade ao Proteger: elementos de ligação ou cavalo de troia para a R2P? In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger**: novos rumos para a paz e a segurança internacional? Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

RAYMOND, Dwight. A Responsabilidade de Proteger e os Militares. In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger**: novos rumos para a paz e a segurança internacional? Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

SORJ, Bernard. Segurança, Segurança Humana e América Latina. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, vol. 2, n. 3, Dez., 2005, p. 40-59. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452005000200004>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SOUZA, Graziene; RODRIGUES, Thiago. Responsabilidade de Proteger e sua “responsabilidade de reagir”: *Ultima ratio* de um novo dispositivo global de segurança? **Revista Pensamiento Propio**. n° 35, ano 17. Enero/Junio, 2012, p. 27-44. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2012/05/pp35-web1.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015.

SPIELER, Paula. A indeterminação do conceito de Intervenção Humanitária. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. n. 31, p. 150 - 174 jul/dez. 2007. Disponível em: <<http://www.jur.puc-rio.br/revistades/index.php/revistades/article/view/265/240>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

STUENKEL, Oliver. O Brasil como articulador de normas: a responsabilidade de proteger. In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. (org.). **A implementação da Responsabilidade de Proteger**: novos rumos para a paz e a segurança internacional? Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

United Nations (1945). Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

United Nations (2004) High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, A/59/565. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2015.

_____. (2005a) In Large Freedom: towards development, security and human rights for all. A/59/2005. Disponível em: < <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/in-larger-freedom-towards-development-security-and-human-rights-for-all-report-of-the-secretary-general/>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

_____. (2005b) General Assembly, 2005 World Summit Outcome Document: Resolution, A/RES/60/1, 24 October. Disponível em: < <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

_____. (2009) Implementing the Responsibility to Protect: Report of the UN Secretary-General, Ban Ki-moon, A/63/677. Disponível em: < <http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtop.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WEISS, Thomas. The Security Council, R2P, and Statebuilding. In: CHANDLER, David; SISK, Timothy D. (org.). **The Routledge Handbook of International Statebuilding**. London: Taylor & Francis, 2013. p. 375-386.

WELSH, JENNIFER M. **Humanitarian intervention and international relations**. New York: Oxford University Press, 2004.

WHELLER, Nicholas. **Saving Strangers: humanitarian intervention in international society**. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2000.