

Autora: Andréa Fernanda Rodrigues Britto

Correo electrónico: andreafrbritto@gmail.com

Institución: Ministério da Justiça da República Federativa do Brasil*

Área temática: Relaciones internacionales

A América Latina e a responsabilidade de proteger: uma análise da atuação dos países latino-americanos nas Nações Unidas de 2001 a 2014

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

*Las opiniones expresas en el trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan las del gobierno brasileño sobre el tema tratado.

RESUMO

No início do século XXI, caracterizado pela multipolaridade, é imperativo conhecer o papel dos Estados latino-americanos no desenvolvimento das normas internacionais. Neste sentido, este trabalho tem como objetivo realizar uma breve análise do posicionamento dos países da América Latina com relação ao conceito de responsabilidade de proteger (R2P) de 2001 a 2014. O artigo põe ênfase na atuação dos países acerca do tema no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Para tanto, adota-se como principais marcos temporais o surgimento da R2P em 2001; sua incorporação plena pela ONU em 2005; em 2011, a invasão da Líbia, o lançamento do conceito de responsabilidade ao proteger (RWP) pelo governo brasileiro e a guerra civil na Síria. Ademais, analisa-se a posição dos países por grupos: opositores (Venezuela, Equador, Bolívia e Nicarágua), favoráveis (El Salvador, Uruguai, Chile, Colômbia e Peru) e cautelosos (Brasil e Argentina). A metodologia utilizada para a elaboração do trabalho é o método comparado, que permite o reconhecimento não somente das semelhanças, como também das diferenças entre os posicionamentos dos Estados que compõem o universo da pesquisa. Faz-se extensa análise de documentos e discursos produzidos pelos atores na ONU, assim como se examina a literatura de referência sobre o tema. A conclusão é a de que, a despeito da diversidade política e ideológica das posições adotadas pelos países da região, não há controvérsias acerca do primeiro e segundo pilares que compõem a R2P, mas apenas ao terceiro pilar, cuja aplicabilidade poderia resultar em cometimento de abusos pela comunidade internacional.

Palavras-chave: América Latina, Organização das Nações Unidas, Responsabilidade de proteger, Responsabilidade ao proteger.

INTRODUÇÃO

A responsabilidade de proteger (R2P) foi um conceito lançado em 2001 pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) por meio de relatório homônimo, no qual se definiu que os Estados têm a responsabilidade de proteger os seus cidadãos contra o genocídio, a limpeza étnica e os assassinatos em massa, e que quando estes se provarem incapazes ou com má vontade de cumprir o seu dever, esta obrigação deve ser transferida à comunidade internacional (BRITTO, 2014).

Em 2005, a R2P foi incorporada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) mediante a aprovação, de forma consensual por chefes de Estado e de governo, do documento final da Cúpula Mundial realizada naquela ocasião. Em 2009, as Nações Unidas lançaram o relatório “Implementando a responsabilidade de proteger”, que consolidou conceitualmente os três pilares da R2P, os quais serão brevemente detalhados a seguir (BRITTO, 2014).

O primeiro pilar diz respeito à responsabilidade do Estado de proteger a sua população do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Este pilar é o “núcleo duro” da R2P, pois foi elaborado a partir do princípio da soberania e das obrigações legais de proteção dos Estados. O segundo pilar, por sua vez, trata da responsabilidade da comunidade internacional de auxiliar o Estado a cumprir com seu dever de proteger os seus cidadãos, assistindo-o na elaboração de mecanismos para prevenir o cometimento desses crimes (BRITTO, 2014).

O terceiro pilar, por último, aborda a questão da resposta oportuna e decisiva. Em ocasiões nas quais o Estado tenha comprovadamente falhado em proteger os seus nacionais, a comunidade internacional tem a responsabilidade de agir através de meios pacíficos (diplomáticos e humanitários) e, caso estes não sejam os procedimentos mais adequados para o caso em específico, deve-se atuar de forma consistente com os capítulos VI (solução pacífica de controvérsias), VII (ação relativa a ameaças a paz, rupturas da paz e atos de agressão) e VIII (acordos regionais) da Carta da ONU. Todos os pilares têm igual importância e não haveria uma sequência pré-determinada para passar de um a outro (BRITTO, 2014).

Desse modo, a recepção à responsabilidade de proteger tem variado entre os Estados-membros da ONU, indo do apoio incondicional às desconfianças e críticas. Aqueles que demonstram simpatia ao conceito tem apontado, com base nas experiências de Kosovo e Ruanda, a necessidade da comunidade internacional desenvolver um mecanismo eficiente para impedir o cometimento dos crimes abrangidos pela R2P. Os que manifestam contrariedade, por seu turno, acredita que o terceiro pilar da R2P possibilita intervenções externas que atingem diretamente a soberania dos Estados. Ademais, há um espectro de posições intermediárias entre os extremos mencionados (SERBIN, 2012).

Em 2011, como consequência da erupção da crise no território líbio, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a Resolução 1973, que demandava um

imediate cessar-fogo, a criação de uma zona de exclusão aérea e o uso de todos os meios necessários para proteger a população civil, além de ter se notabilizado por ter usado explicitamente a responsabilidade de proteger como justificativa para a autorização do uso da força. Após os desdobramentos da guerra civil na Líbia, vários países afirmaram que a aplicação da R2P foi desvirtuada a fim de possibilitar que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a entidade responsável pela condução da intervenção militar, perpetrasse uma mudança de regime naquele Estado (BRITTO, 2014; SERBIN, 2012).

Os Estados latino-americanos não se furtaram a participar deste debate no seio das Nações Unidas. Historicamente, os países da América Latina demonstram forte relutância a qualquer tipo de intervenção externa. Desde o século XIX, várias intervenções promovidas pelas potências europeias e, particularmente, pelos Estados Unidos, contribuíram para o desenvolvimento de considerável sensibilidade por parte das nações latino-americanas a qualquer tentativa de interferência externa em seus assuntos internos. Ao mesmo tempo, a América Latina desenvolveu sólida tradição jurídica no tocante à defesa dos princípios da soberania nacional, não intervenção e resolução pacífica de controvérsias, evitando ao máximo qualquer envolvimento de potências extrarregionais (SERBIN; RODRIGUES, 2011).

A América Latina, entretanto, não é um sujeito monolítico, exibindo uma diversidade política e ideológica que se reflete nas posições de política exterior adotadas por seus governos. A pluralidade da política latino-americana igualmente gera dificuldades que atrapalham a obtenção de consenso regional sobre a matéria (ARREDONDO, 2014).

Nesse sentido, este artigo propõe a realização de análise por meio da classificação dos países da região em três grupos, definidos segundo a posição dos Estados a respeito do conceito de responsabilidade de proteger. Em primeiro lugar, há um grupo de países opostos à R2P, cuja prioridade é a promoção de princípios concernentes a não intervenção. Em segundo lugar, existe um agrupamento de nações favoráveis à R2P que, apesar de sustentarem a importância da soberania e da não intervenção, consideram que o conceito de responsabilidade de proteger é um instrumento positivo para a proteção dos direitos humanos. Por último, pode-se verificar a existência de um grupo de países cautelosos com relação à R2P, que conferem elevada importância à promoção e proteção dos direitos humanos, mas endossam a responsabilidade de proteger com ressalvas (RODRIGUES; PONT, 2013).

O POSICIONAMENTO DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA ACERCA DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

1. Os países opostos

Países como Venezuela, Equador, Bolívia e Nicarágua apresentam forte rejeição à responsabilidade de proteger. Também conhecida na literatura como a “fronteira bolivariana”, eles partem de uma concepção anti-imperialista que situa a América Latina em uma posição contrária à da potência hemisférica, os Estados Unidos. Assim, temem que

o conceito de responsabilidade de proteger seja usado como um mecanismo jurídico para que os Estados Unidos, assim como as demais potências, liderem coalizões interventoras no mundo (ARREDONDO, 2011; RODRIGUES; PONT, 2013).

Ademais, estas nações recorrem a elementos já presentes no direito internacional, como a Carta da ONU, que traz a proibição do uso da força fora das fronteiras próprias de cada Estado, com exceção de apenas dois casos: com a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e em caso de legítima defesa (RODRIGUES; PONT, 2013).

Em 2005, Venezuela e Nicarágua estiveram entre os sete países que se opuseram aos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial, que delimitavam e determinavam a incorporação da R2P no seio da ONU (CARNEVALI, 2012). Na mesma ocasião, o então presidente venezuelano Hugo Chávez declarou:

(...) hay que preguntarse quién nos va a proteger, como nos van a proteger...estos son conceptos muy peligrosos que van delineando el imperialismo, que van delineando el intervencionismo y tratan de legalizar el irrespeto a la soberania de los pueblos (VENEZUELA, 2005a)

Durante o mesmo evento, o Ministro das Relações Exteriores da Venezuela à época, Alí Rodríguez Araque, denunciou a falta de transparência na elaboração do Documento Final da Cúpula Mundial, reforçando os temores do seu país com respeito a potencial manipulação do conceito de responsabilidade de proteger para fins políticos egoístas:

¿Quién está en condiciones de “proteger”, de acuerdo con los términos de ese documento? ¿Quién está en condiciones de enviar tropas a miles de millas de distancia de sus países? ¿Quiénes cuentan con los recursos financieros, con el armamento y con la logística para llevar adelante acciones para proteger? (VENEZUELA, 2005b)

No Diálogo Temático sobre a R2P, ocorrido no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2009, a Venezuela argumentou que não existem normas vinculantes com relação à responsabilidade de proteger e alertou contra o predomínio das potências imperiais dominantes, cujos interesses determinam a dinâmica das relações internacionais (ARREDONDO, 2014). Mais recentemente, a Venezuela apoiou o estabelecimento de um processo intergovernamental dentro da AGNU para que o tema seja discutido formalmente (CARNEVALI, 2012).

Ainda no Diálogo Temático ocorrido em 2009, o então Ministro de Assuntos Exteriores da Nicarágua, Miguel D'Escoto Brockmann, expressou forte contrariedade ao conceito de responsabilidade de proteger, argumentando que a melhor maneira de responder às crises humanitárias de forma previsível, sustentável e efetiva é passível de ser debatida (ARREDONDO, 2011). Nas palavras de Brockmann:

El legado del colonialismo da a los países en desarrollo razones fundadas para temer que motivos dignos de elogio puedan acabar siendo manipulados, una vez más, para justificar intervenciones arbitrarias y selectivas contra los Estados más débiles (NICARÁGUA, 2009)

Além disso, o representante nicaraguense afirmou que o melhor modo de resolver as crises humanitárias seria atacando as suas causas profundas, que são o subdesenvolvimento e a exclusão social. Também sustentou que a R2P não será aplicada equitativamente, mas seletivamente, enfraquecendo o direito internacional. Assim, o conceito de responsabilidade de proteger não seria necessário e tampouco preveniria a ocorrência de mais um caso como o de Ruanda. Portanto, bastaria a aplicação eficaz do sistema de segurança coletiva vigente para houvesse melhoria no presente quadro (ARREDONDO, 2011).

O Equador, por seu turno, defendeu que a responsabilidade de proteger seja implementada sob premissas que não diminuam as garantias e a soberania dos Estados. Nesse sentido, a diplomacia equatoriana considerou que enquanto não houver maior clareza sobre os alcances conceituais, os parâmetros normativos e os atores envolvidos, nenhuma decisão que comprometa aos Estados em relação à aplicação deste conceito poderia ser tomada (ARREDONDO, 2011).

A Bolívia, por sua vez, considerou contraditória a ideia de que os Estados apoiem a R2P e, igualmente, concedam asilo político a acusados de cometerem crimes contra a humanidade¹. Além disso, o país apontou o colonialismo e a deterioração das condições econômicas e sociais como fatores que colaboram para a ocorrência dos crimes que a R2P procura prevenir. Por fim, a diplomacia boliviana não concordou que a decisão sobre intervir em determinado país esteja sob a responsabilidade do CSNU, pois haveria uma série de interesses geopolíticos que afetariam a legitimidade da decisão e que a solução, portanto, seria a abolição do poder de veto dos cinco membros permanentes (BOLÍVIA, 2009).

2. Os países favoráveis

A maioria dos Estados latino-americanos é favorável ao conceito de responsabilidade de proteger, sendo comumente classificados pela literatura como pertencentes a uma “fronteira interamericana” (ARREDONDO, 2014). No trabalho em tela, optou-se por utilizar como amostra as posições de El Salvador, Uruguai, Chile, Colômbia e Peru.

El Salvador é a favor do conceito, mas tem suas ressalvas. A maior preocupação deste Estado é com a conformidade do mesmo com a Carta da ONU, apontando que as divergências que os países possuem na interpretação da Carta dificultam para que um consenso definitivo seja alcançado. O governo salvadorenho defende a continuidade do debate no âmbito da Assembleia Geral por um prazo razoável (CUNHA et al, 2012).

O Uruguai, por seu turno, tem expressado seu continuado apoio ao compromisso adotado pela ONU em 2005, enfatizando que qualquer intenção de estender o conceito a outros casos está fora dos parâmetros do Documento Final da Cúpula Mundial

¹ A diplomacia boliviana referiu-se a crime ocorrido em 2003 em El Alto, que teve saldo de 67 civis mortos e mais de 400 feridos.

(ARREDONDO, 2014). O Uruguai endossou o seu apoio ao consenso obtido em torno da R2P da seguinte maneira:

The prohibition to commit genocide, ethnic cleansing, crimes against humanity are not only obligations within the framework of the Human Rights International Law, but are real *jus cogens* norms of absolute respect and inviolability (URUGUAY, 2012)

Posteriormente, tendo em vista as consequências da intervenção na Líbia, o Uruguai sublinhou a necessidade de separar a responsabilidade de proteger de noções imprecisas que não tenham nada a ver com o consenso de 2005, como a utilização do uso da força para outras finalidades que não sejam prevenir ou deter as atrocidades em massa, a exemplo da mudança de regime (ARREDONDO, 2014).

Já o Chile é um dos mais fortes apoiadores da R2P. Nas palavras do antigo representante chileno nas Nações Unidas, Embaixador Heraldo Muñoz:

La responsabilidad de proteger a poblaciones de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad merece un fuerte apoyo político (CHILE, 2009)

Ademais, a diplomacia chilena, ao se referir à natureza jurídica da responsabilidade de proteger, defende que o conceito adquiriu o caráter de norma quando da sua incorporação pelas Nações Unidas. No tocante ao uso da força, o governo chileno argumentou que o cerne da R2P não é a intervenção, mas a adoção de qualquer ação oportuna e decisiva em conformidade com a Carta da ONU, considerando que não há no Documento Final mecanismos automáticos para se atuar militarmente (ARREDONDO, 2011).

Cabe também ressaltar a importância conferida pelo governo chileno às organizações regionais. Durante o debate sobre o papel das organizações regionais e sub-regionais na aplicação da responsabilidade de proteger realizado no âmbito da Assembleia Geral, o Chile declarou que a atuação destas instituições é fundamental para a devida implementação do segundo pilar da R2P:

En cuanto al segundo pilar, esto es la cooperación internacional para evitar que alguno de los cuatro crímenes anteriores se pueda producir en un país determinado, Chile entiende que ello sólo se puede dar con el debido consentimiento del Estado en cuestión. Una acción de cooperación sin dicho consentimiento es impensable. En este orden de cooperación internacional, las organizaciones regionales y subregionales tienen un rol de primer orden (CHILE, 2011)

A diplomacia chilena igualmente destacou o papel das organizações regionais das Américas, especialmente da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) na prevenção de atrocidades contra a população da região:

En la región, se ha visto la acción que ha tenido UNASUR, cuya acción oportuna en 2008, a solicitud de un Estado miembro, permitió que se evitaran crímenes atroces.

Por otra parte, a nivel Inter-americano, cabe destacar la Carta Democrática, que condena la interrupción violenta de la vida democrática de los países miembros de la OEA. Son dichas interrupciones violentas las que la gran mayoría de las veces producen estos cuatro crímenes (CHILE, 2011)

A Colômbia igualmente é apoiadora explícita da R2P e, assim como o Chile, defende a essencialidade das organizações regionais para a sua devida implementação. O país argumenta que a prevenção está no “coração” da responsabilidade de proteger e, portanto, deve-se contar com mecanismos de alerta precoce a fim de evitar situações nas quais seja necessária a adoção de medidas mais coercitivas (ZAMORA, 2012).

Além disso, o governo colombiano argumenta que a consolidação das capacidades nacionais é fundamental para que a responsabilidade de proteger tenha efetividade plena:

The responsibility incumbent upon each State reflects one of its essential functions, this is, the obligation of assuring the protection and security of its inhabitants. To achieve this, the consolidation of national capacity acquires special importance. This broader capacity is required in areas such as the reinforcement of the Rule of Law; the development of norms and mechanisms to consolidate the enjoyment of rights; the preservation of democratic institutions and popular participation; the modernization of security and defense state institutions so that they can carry out their constitutional mandates concerning protection more efficiently; and the strengthening of judiciary systems to better face impunity (COLÔMBIA, 2009)

No âmbito interestatal, a diplomacia colombiana chama a atenção para a importância da cooperação internacional para a erradicação do tráfico ilícito de armas, munições e explosivos, do terrorismo, do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro. Para a Colômbia, a ação coordenada da comunidade internacional para enfrentar estes problemas contribuirá fundamentalmente para que as estratégias de proteção e prevenção de nacionais ao redor do mundo sejam eficazes e duradouras (COLÔMBIA, 2009).

Pode-se avaliar, nesse sentido, que o posicionamento colombiano em relação à responsabilidade de proteger reflete a situação vivida por aquele Estado, desde a década de 1960 em conflito com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e outros grupos guerrilheiros com visão marxista-leninista. O conflito armado interno colombiano têm resultado em diversas violações de direitos humanos, com um número de deslocados internos na casa dos milhões.

Por fim, o Peru também apoia abertamente a responsabilidade de proteger. O país acredita que uma intervenção militar só deve ocorrer quando não houver mais nenhuma alternativa. A diplomacia peruana também opina que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas deveriam se comprometer em não usar os seus poderes de veto em circunstâncias de genocídio. O apoio à R2P foi reforçado no 9º Debate Aberto sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados, onde o governo peruano declarou a importância em dar continuidade aos dois primeiros pilares do conceito. Uma proposta

curiosa deste Estado é a criação de uma reserva estratégica militar da ONU para efetivar a R2P (CUNHA et al, 2012).

3. Os países cautelosos

Argentina e Brasil mantêm uma posição de vigoroso apoio à promoção e proteção dos direitos humanos, mas não parecem apoiar plenamente o conceito de responsabilidade de proteger. Estes países apoiam retoricamente a R2P, mas expressam várias ressalvas a respeito dela. Ambos os Estados argumentam que a R2P necessita de uma maior elaboração, sobretudo nos aspectos relacionados à responsabilidade de reagir e eventual uso da força. Eles são comumente situados na literatura na “fronteira eclética” (ARREDONDO, 2014).

No caso da Argentina, o apoio manifestado por sua diplomacia aos princípios da soberania nacional e não ingerência em assuntos internos é persistente em seu discurso, apesar daquele país se considerar um “campeão” da R2P. O Brasil, por seu turno, adota um posicionamento ainda mais cauteloso. O governo brasileiro propôs o novo conceito de responsabilidade ao proteger (RWP) em 2011, que pode ser considerado uma crítica ao conceito de responsabilidade de proteger (ARREDONDO, 2014).

3.1 Argentina

Tradicionalmente, a Argentina tem manifestado a sua vontade de contribuir na busca de respostas às crises humanitárias que a comunidade internacional tem presenciado nas últimas décadas. Nesse sentido, demonstra sua preferência pela utilização dos mecanismos de segurança coletiva previstos na Carta das Nações Unidas, como também sua relutância em aceitar que a responsabilidade de proteger seja exercida de forma unilateral por um Estado, uma coalizão de Estados ou uma organização regional sem autorização expressa do Conselho de Segurança (ARREDONDO, 2012).

Além disso, o governo argentino acredita que o Conselho já conta com o arcabouço jurídico e as ferramentas para exercer esta responsabilidade de reagir frente a violações graves e sistemáticas de direitos humanos e do direito humanitário, e que depende da vontade dos seus membros para que ele exerça de maneira eficaz e legítima esta responsabilidade subsidiária que recai sobre a comunidade internacional como um todo (ARREDONDO, 2012).

Cabe também ressaltar que, desde que o regime democrático foi restaurado na Argentina em 1983, o país tem manifestado expressamente o seu interesse e compromisso com a promoção, proteção e respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, apresentando militância ativa nas causas vinculadas à prevenção, cessação e eventuais soluções para quadros de violações em massa e sistemáticas dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (ARREDONDO, 2012).

Durante o ano de 2001, a Argentina participou ativamente do processo de consultas promovido pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) e entregou relatório contendo comentários sobre o que foi apresentado, denominado

Elementos para una propuesta sobre Acción Internacional Humanitaria. O documento argentino destacava a iniciativa como um valioso esforço de longo prazo, assim como manifestava a disposição da diplomacia do país a continuar mantendo o intercâmbio sobre a questão com vistas à busca de soluções às crises humanitárias. Ademais, cabe destacar que o chanceler argentino participou do Conselho Assessor da ICISS, representando o país como “Estado interessado” (ARREDONDO, 2012).

Assim, a delegação argentina nas Nações Unidas foi instruída a apoiar um projeto de resolução circulado pelo Canadá no 57º período de sessões da Assembleia Geral que tomava conhecimento do relatório *A responsabilidade de proteger*, então recém-publicado pela ICISS, convidava os governos dos Estados-membros da ONU a considerar as suas recomendações, e solicitava que o Secretário-Geral facilitasse o diálogo sobre as ideias contidas no relatório dentro do Sistema ONU (ARREDONDO, 2012).

Nesse contexto, o governo argentino considerou que o documento produzido pela ICISS representava uma contribuição valiosa para debater as formas pelas quais as Nações Unidas poderiam dar respostas às crises humanitárias como as ocorridas em Ruanda, Somália, Kosovo e na Bósnia. Com relação ao uso da força, a Argentina sublinhou que seria impossível chegar a um consenso a respeito de propostas de intervenção militar não autorizadas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral. Desse modo, o país destacou que era salutar definir suficientemente o papel necessário do CSNU, que o relatório da ICISS classificava meramente como “desejável” (ARREDONDO, 2012).

Com respeito ao eventual papel da AGNU, a Argentina considerou que, em conformidade com os dispositivos previstos na Carta da ONU, a Assembleia Geral poderia contribuir para resolver o dilema da ação internacional humanitária ao buscar uma definição, o alcance da R2P, e a sua conciliação com o princípio da não intervenção (ARREDONDO, 2012).

Por seu turno, ainda com relação à atuação do Conselho de Segurança, a Argentina vinculou explicitamente as violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos e o conceito de ameaças à paz e à segurança internacionais. A posição argentina a respeito disto pode ser sintetizada nos excertos a seguir, extraídos do documento *Perspectivas sobre los tópicos contenidos en los términos de referencia del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios* (2004) e da discussão sobre proteção de civis em caso de conflitos armados realizada em 2005 no CSNU:

Las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos en cualquier país del mundo representan una amenaza a la paz y la seguridad internacional en los términos del Art. 24 de la Carta, por lo que el Consejo de Seguridad deberá adoptar los medios a fin de “asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas”(…). Para ello sería necesario que el Panel efectuase un análisis que permita consolidar un desarrollo progresivo de la Carta en esta materia, evitando que la interpretación taxativa del Art. 2.7 inhiba a la Organización de actuar eficazmente para prevenir, detener o revertir situaciones de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos (ARGENTINA, 2004)

Los ataques contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y requieren la adecuada consideración y respuesta por parte de la comunidad internacional (ARGENTINA, 2005)

Ademais, a Argentina considerou que o Conselho de Segurança, por meio das resoluções 1265 (1999), 1296 (2000) e 1674 (2006), criou um marco jurídico que tem contribuído para melhorar o regime internacional de proteção de civis de forma substancial, assim como para fornecer um conjunto de ferramentas para uma efetiva implementação dessa proteção. Nesse sentido, o governo argentino propôs a criação de um mecanismo específico que permitiria realizar um acompanhamento sistemático da proteção de civis, representando um esforço para estabelecer uma capacidade de alerta precoce em matéria de R2P (ARREDONDO, 2012).

Tendo em conta que muitos Estados têm manifestado profundas reticências a respeito da R2P, a diplomacia argentina acredita que é salutar que o conceito seja promovido junto aos países em desenvolvimento, especialmente naqueles em que potencialmente possam ocorrer situações precárias em termos de direitos humanos. Esta posição se baseia no entendimento de que isto é necessário para ampliar o consenso com relação à responsabilidade de proteger no seio das Nações Unidas (ARREDONDO, 2012).

No tocante aos pilares que compõem à R2P, a Argentina demonstra seu apoio ao primeiro e ao segundo pilar. Com respeito ao terceiro pilar, referente à resposta oportuna e decisiva, o país considera de grande utilidade que sejam adotadas medidas para tornar efetiva a responsabilidade de proteger, mas não aceita que estas possam ser usadas como justificativa para uma intervenção armada coletiva. Na visão argentina, apenas os mecanismos contemplados pela Carta da ONU devem ser utilizados para tal fim (ARREDONDO, 2012).

Em 2011, com o desenrolar dos acontecimentos da guerra civil na Líbia, a diplomacia argentina apoiou a convocação de uma sessão especial do Conselho de Direitos Humanos, ocasião em que conclamou o cessar imediato das graves violações de direitos humanos cometidas por autoridades líbias e a realização de uma investigação internacional independente sobre a violenta repressão às manifestações naquele país (ARREDONDO, 2012).

Além disso, vale destacar que a posição da Argentina foi no sentido da exclusão de propostas de medidas baseadas no capítulo VII da Carta da ONU, condicionando-as à constatação, através de dados objetivos, sérios e definitivos, da situação naquele país. Isto tinha como objetivo evitar uma intervenção como a que ocorreu sob os auspícios da Resolução 1973 do Conselho de Segurança, que foi o primeiro caso em que a responsabilidade de proteger foi empregada como justificativa para o uso de força militar (ARREDONDO, 2012).

Considerando as consequências da Resolução 1970 (embargo de armas) e da Resolução 1973, a Argentina, assim como vários outros Estados, manifestou sua

preocupação com relação ao uso da R2P como desculpa para se aplicar a mudança de regime em uma dada nação (ARREDONDO, 2012).

Quando o Brasil introduziu o conceito de responsabilidade ao proteger² (RWP), o governo argentino demonstrou seu apoio à iniciativa brasileira, destacando que a proposta representava um aporte substantivo ao debate e que inclusive superava a R2P. Ademais, a Argentina considerou que a proposta da diplomacia brasileira refletia a sua própria visão sobre o tema e representava uma oportunidade para desenvolver progressivamente a R2P, tendo em vista que é imperativo reforçar as estratégias de proteção com regras claras e previsíveis, pois seria inadmissível que o amparo oferecido à comunidade internacional possa resultar em danos para a população civil que se busca proteger. Por fim, a Argentina considerou que a RWP poderia servir de instrumento para evitar que o conceito fosse utilizado para legitimar mudanças de regime (ARREDONDO, 2012).

3.2 Brasil

O Brasil tradicionalmente baseia sua política externa no princípio da não intervenção nos assuntos de outros Estados, similarmente aos outros Estados latino-americanos. Historicamente resistentes a qualquer tipo de intervenção externa, os países da América Latina demonstram apreço aos princípios da soberania nacional, não intervenção e resolução pacífica de controvérsias, os quais estão profundamente enraizados na sua cultura política e jurídica (ALMEIDA, 2014).

Nesse sentido, a posição brasileira com relação à responsabilidade de proteger inicialmente apresentou-se cautelosa e encontra-se sintetizada nestes termos:

Na maioria dos conflitos contemporâneos, o direito internacional humanitário é por vezes negligenciado ou deliberadamente violado. Tendo em vista esta situação, consideramos que uma definição de uma responsabilidade de proteger pode ser útil. A definição fornecida nessa versão preliminar pode servir de base para seu futuro aperfeiçoamento. A ação coletiva, como base deste conceito, deve ter a chancela do Conselho de Segurança e ser implementada por ele (BRASIL, 2005, tradução nossa)

Após a Cúpula Mundial de 2005, pode-se dizer que a principal ressalva brasileira com respeito à R2P se relaciona com a implementação do terceiro pilar (uso da força para a proteção de civis). Ademais, o governo brasileiro acredita que deve haver subordinação política e sequência cronológica entre os pilares. Em outras palavras, o segundo pilar deve se complementar ao primeiro, ao passo que o terceiro pilar é uma ação suplementar, ativada como última opção somente após a ineficiência comprovada do emprego dos dois primeiros pilares (HAMANN, 2012).

Com a escalada no conflito na Líbia em 2011, o Brasil votou favoravelmente à Resolução 1970 do Conselho de Segurança, a qual determinava o congelamento de bens e embargo de armas, e votou pela abstenção em relação à Resolução 1973. Como

² Este tema será analisado com mais profundidade na seção deste artigo dedicada ao posicionamento brasileiro sobre a responsabilidade de proteger.

justificativa, o Brasil argumentou que a ação militar prevista pela Resolução não era proporcional à situação no local e que o uso da força não era o último recurso (HAMANN, 2012).

Em audiência pública realizada na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio de Aguiar Patriota, manifestou os questionamentos do governo brasileiro a respeito das intenções por trás da intervenção implementada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Nas palavras do ex-chanceler:

Isso pode representar uma ameaça à integridade territorial da Líbia. Nos perguntamos se isso é deliberado, se é motivado por interesses puramente pacíficos e de cooperação ou se também não é uma maneira de dividir para imperar, tendo em vista as riquezas petrolíferas da Líbia, assim como se fez no passado (PATRIOTA, 2011)

Nesse contexto, a presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, em seu discurso na abertura da 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU, defendeu o emprego de intervenções militares a fim de manter a paz e a segurança internacionais como último recurso, propondo um novo conceito complementar à responsabilidade de proteger, que seria mais bem implementado com a atuação de um Conselho de Segurança reformado. Nas palavras de Dilma Rousseff (2011):

Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade de proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões. E a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma.

Após ser mencionada pela presidenta em seu discurso, a responsabilidade ao proteger (RWP) foi finalmente delimitada pelo Itamaraty em um documento intitulado *Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito*, apresentado durante o debate sobre proteção de civis em conflitos armados ocorrido no dia 9 de novembro de 2011 no Conselho de Segurança.³

Nesse documento, o governo brasileiro propõe um guia para orientar a responsabilidade coletiva da comunidade internacional, focando na implementação do terceiro pilar da R2P. A proposta brasileira é a consolidação de princípios e critérios já existentes em uma única expressão, sendo alinhados com os princípios orientadores da política externa brasileira (HAMANN, 2012).

Em fevereiro de 2012, a ONU organizou uma rodada de debates não oficial cujo tema era o conceito da responsabilidade ao proteger. A maioria dos países em desenvolvimento posicionaram-se a favor do conceito, ao passo que os países europeus argumentaram que qualquer tentativa de realinhamento do conceito de responsabilidade de proteger atrasaria o processo de tomada de decisão no âmbito das Nações Unidas e dar

³ O documento circulou tanto na AGNU (A/66/551) quanto no CSNU (S/2011/701)

brecha ao cometimento de violações de direitos humanos em sistemas políticos desestabilizados. Pode-se dizer que a RWP, ademais, é uma tentativa de criação de um conceito “intermediário”, que esteja entre o intervencionismo das potências ocidentais e a resistência de países com a Rússia e a China (NOESSELT, 2013).

Além do lançamento da RWP, outra importante consequência dos desdobramentos da intervenção da OTAN na Líbia foi a escolha de posicionamento da diplomacia brasileira com relação à guerra civil na Síria. O Brasil se absteve com relação a um projeto de resolução encampado por França, Alemanha, Portugal e Reino Unido apresentado em outubro de 2011 no CSNU, explicando que sua abstenção era uma forma de protesto à postura e divisão entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Na sua justificativa, a então embaixadora brasileira junto à ONU, Maria Luiza Viotti afirmou também o seguinte:

Brazil stands in solidarity with the aspirations expressed by the populations of many Arab countries for greater political opportunities, freedom and dignity. We have consistently called on the countries concerned to address such aspirations through dialogue and meaningful reforms, and to refrain from the use of force against peaceful demonstrators. Brazil has unequivocally condemned human rights violations wherever they occur (BRASIL, 2011)

Acerca do caso dessa proposta de resolução que foi vetada, o Brasil optou por não apoiar a iniciativa europeia para condenar as violações de direitos humanos e empregar sanções que não incluíam o emprego de força militar. Por outro lado, o governo brasileiro votou favoravelmente à Resolução 66/253B da Assembleia Geral, a qual critica a atuação do Conselho de Segurança a respeito da crise na Síria e exige que o primeiro passo na cessação da violência tenha que ser dado pelas autoridades sírias (STUENKEL, 2014).

Em conclusão, pode-se afirmar que a RWP, a despeito de ser uma proposta construtiva e de caráter conciliador, careceu de mais investimento por parte do Itamaraty após o seu lançamento, não consistindo mais em prioridade da política externa brasileira já em 2013, o que é lamentável, tendo em vista que uma eventual liderança do Brasil no debate global sobre a prevenção das atrocidades em massa seria enriquecedora.

CONCLUSÃO

À luz dos posicionamentos dos Estados latino-americanos aqui analisados, conclui-se que a totalidade das diplomacias regionais rechaça expressamente o uso unilateral da força armada sob pretexto humanitário, tendo em vista os abusos de tal instrumento no passado recente. Esta manifesta contrariedade contra o direito de ingerência não se traduz, no entanto, em posições contrárias à prevenção de genocídios, atrocidades em massa e proteção de populações vulneráveis, que é a finalidade precípua da R2P.

Portanto, a adoção de uma linguagem no âmbito das Nações Unidas focada nos direitos das populações e não em um suposto direito de intervenção colaborou substancialmente para uma maior aceitação na região da ideia de que a soberania acarreta

responsabilidades e de que uma intervenção internacional poderia ser legítima em algumas circunstâncias.

A intervenção militar na Líbia de 2011, liderada pela OTAN, evidenciou a necessidade de esclarecer o papel das organizações regionais na aplicação da responsabilidade de proteger. Ao mesmo tempo em que elas podem ser atores legítimos para serem operadores da implementação da R2P, também podem atuar como instrumentos que possibilitem uma eventual mudança de regime, numa aplicação distorcida do conceito.

Além disso, há uma série de questões sobre a implementação da R2P na América Latina. Em primeiro lugar, qual seria a utilidade da aplicação do conceito na região, considerando que já existe um sistema preventivo, tal como estabelecido pelo sistema interamericano de direitos humanos. Em segundo lugar, como seria possível articular as diferentes posições das diplomacias regionais, marcadas por antagonismos acerca deste tema. Em terceiro lugar, como isto impactaria a participação dos países latino-americanos em operações de paz e como isto influenciaria no debate sobre as intervenções humanitárias. Por último, qual seria o papel das organizações da sociedade civil e das redes na prevenção em uma região onde prevalecem os sistemas democráticos (ARREDONDO, 2014).

Cabe igualmente destacar que, à exceção dos países de tendência bolivariana, que veem com certa restrição a atuação do Conselho de Segurança, a maioria dos Estados da América Latina é favorável à utilização dos mecanismos previstos na Carta da ONU para responder a uma emergência humanitária, não aceitando que a R2P seja empregada unilateralmente por um Estado, uma coalizão de Estados ou uma organização regional sem a expressa autorização do CSNU. Ademais, a maioria dos países da região creem que o CSNU já conta com o marco jurídico e os instrumentos necessários para colocar em prática essa responsabilidade subsidiária imposta ao conjunto da comunidade internacional.

Com relação à estrutura do conceito em pilares, de forma geral, os países latino-americanos consideram que não existem controvérsias a respeito do primeiro pilar, que estabelece que cada Estado tem a responsabilidade de proteger a sua própria população. O mesmo pode ser dito acerca do segundo pilar, referente à formação de capacidades, ainda que hajam alguns Estados que considerem que o assunto deva ser debatido com mais profundidade (ARREDONDO, 2014).

Portanto, o terceiro pilar, referente à resposta oportuna e decisiva, é o mais controverso, tendo em vista que permite a possibilidade de aplicação do capítulo VII da Carta da ONU. Nesse sentido, persistem certas sensibilidades no tocante ao desvio da finalidade do conceito quando aplicado, um temor que se fortaleceu em razão das consequências da intervenção da OTAN na Líbia. Contudo, se o debate sobre a R2P se centrar somente neste aspecto, corre-se o risco de não se poder levar adiante uma discussão ampla e abrangente dos demais pilares, levando a uma paralização do diálogo e das negociações.

Por fim, pode-se concluir que a diversidade política e ideológica dos países latino-americanos não permite visualizar a obtenção de consenso sobre o conceito de

responsabilidade de proteger na região, ao menos em médio prazo. Duas tradições jurídicas se contrapõem nos posicionamentos dos governos da América Latina sobre o tema: por um lado, como anteriormente mencionado, usa-se a tradição de respeito irrestrito à soberania estatal e a defesa do princípio da não intervenção; por outro lado, emprega-se a tradição de promoção e proteção dos direitos humanos. A falta de coesão acerca deste tema na região persistirá enquanto houver certa inflexibilidade dos países de tendência bolivariana, que adotam postura minoritária no conjunto dos Estados da América Latina.

REFERÊNCIAS

Documentos:

ARGENTINA, República (2005), **Reunión del Consejo de Seguridad sobre Protección de los civiles en los conflictos armados**, Discurso del Embajador César Mayoral, 9 de dezembro. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.5319>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

BOLÍVIA, Estado Plurinacional da (2009). **July 2009 General Assembly Debate on Responsibility to Protect**, Statement by Ambassador Pablo Solón-Romero. Disponível em: <[http://responsibilitytoprotect.org/Bolivia\(1\).doc](http://responsibilitytoprotect.org/Bolivia(1).doc)>. Acesso em: 13 jul.2015.

BRASIL, República Federativa do (2005), **Informal Meeting of the Plenary on the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005**, Statement by Ambassador Henrique Valle, Acting Permanent Representative of Brazil to the UN, 22 de junho. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/005d-hv-Informal-Meeting-2206.html>>. Acesso em: 25 maio 2015.

BRASIL, República Federativa do (2011), **Discurso de S. E. A Senhora Dilma Rousseff, Presidenta da República Federativa do Brasil, na abertura do debate geral da 66ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**, 21 de setembro. Disponível em: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_pt.pdf> . Acesso em: 25 maio 2015.

BRASIL, República Federativa do (2011), **6627th Meeting of the United Nations Security Council**, Statement by Maria Luiza Viotti, Acting Permanent Representative of Brazil to the UN, 04 de outubro. Disponível em:< <http://goo.gl/Gy kzCL>> . Acesso em: 25 maio 2015.

BRASIL, Senado Federal (2011), **Pronunciamento do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, na 11ª Reunião Extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura**, 27 de abril. Disponível em: <<http://migre.me/8Mn1x>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

CHILE, República do (2009), **Intervención del Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, Heraldo Muñoz, en el Diálogo Temático de la Asamblea**

General sobre Responsabilidad de Proteger, 23 de julho. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/97thPlenary.pdf>>. Acesso em: 13 jul.2015.

CHILE, República do (2011), **Discurso del Representante Permanente de Chile, Embajador Sr. Octavio Errázuriz, en el debate sobre el rol de las organizaciones regionales y sub-regionales en la aplicación en la responsabilidad de proteger**, 12 de julho. Disponível em: <[http://responsibilitytoprotect.org/Chile\(2\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Chile(2).pdf)>. Acesso em: 25 maio 2015.

COLÔMBIA, República da (2009), **Statement by H.E. Claudia Blum, Permanent Representative, at the sixty-third session of the General Assembly, integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations Conferences and summits in the economic, social and related fields; Follow-up to the outcome of the Millenium Summit: report of the Secretary-General [Agenda Items 44 and 107]**, 23 de julho. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/Colombia_ENG.pdf>. Acesso em: 25 maio 2015.

NICARÁGUA, República da (2009), **Statement by Mr. Jaime Hermida Castillo, Permanent Representative to the United Nations, at the General Assembly Debate on the Responsibility to Protect**. Disponível em: <[http://responsibilitytoprotect.org/Nicaragua\(1\).doc](http://responsibilitytoprotect.org/Nicaragua(1).doc)>. Acesso em: 25 maio 2015.

URUGUAI, República Oriental do (2012), **Intervención del Representante Permanente de Uruguay ante las Naciones Unidas, José Luis Cancela, en el Diálogo Temático de la Asamblea General sobre Responsabilidad de Proteger**, 5 de setembro. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/Uruguay.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

VENEZUELA, República Bolivariana da (2005), **Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías en la Sexagésima Asamblea General de la ONU**, 15 de setembro. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/summit2005/statements15/venezuela050915spa.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

VENEZUELA, República Bolivariana da (2005), **8ª Sesión Plenaria del Sexagésimo Período de Sesiones de la Asamblea General**, Discurso del Embajador Rodríguez Araque, 16 de setembro. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/PV.8&Lang=S>. Acesso em: 13 jul.2015.

Capítulos de livros e artigos:

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. Brazilian View Of Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v.06, n.1, p. 29 – 63, 2014.

ARGENTINA, República. Perspectivas sobre los tópicos contenidos en los términos de referencia del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios. **Res Diplomática**, Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, ano 5, n.7, p.77, 2004.

ARREDONDO, Ricardo. La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos. In: ARREDONDO, Ricardo; RODRIGUES, Gilberto M. A. e SERBIN, Andrés (orgs.). **Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y Caribe: El rol de la sociedad civil**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2011.

ARREDONDO, Ricardo. La República Argentina y la Responsabilidad de Proteger: Un atisbo de cambio? **Pensamiento Proprio**, ano 17, n.35, p. 109-134, 2012.

ARREDONDO, Ricardo. La responsabilidad de proteger: la perspectiva latinoamericana. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, ano 16, n.32, p. 269-290, 2014.

BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. **A responsabilidade de proteger: a questão da promoção da paz no século XXI**. Brasília, 2013. 87f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, UnB, 2013.

BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. O BRICS e a responsabilidade de proteger: uma análise das posições dos membros do agrupamento de 2001 a 2013. In: 2º Seminário de Relações Internacionais: Graduação e Pós-graduação, 2014, João Pessoa. Anais eletrônicos. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2014.

CARNEVALI, Alfredo Toro. El concepto de Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de la República Bolivariana de Venezuela y otros países en desarrollo. **Pensamiento Proprio**, ano 17, n.35, p. 135-167, 2012.

CUNHA, Mayara et al. Responsabilidade de Proteger: avanços e desafios na implementação de um novo princípio para a proteção de indivíduos. In: MENDONÇA et al (orgs.). **Confiança entre países, respeito entre pessoas**. Brasília: Centro Acadêmico de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2012.

HAMANN, Eduarda Passarelli. Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Discourse and Practice. **The Responsibility to Protect: From Evasive to Reluctant Action?** The Role of Global Middle Powers, p. 71-89, 2012.

NOESSELT, Nele. China and Brazil in Global Norm Building : International Law and the International Criminal Court. **Papel Político**, v.18, n.2, p.701-718, 2013.

RODRIGUES, Juliana e PONT, Andrei Serbin. Responsabilidade de Proteger: o debate na América Latina. In: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013, Belo Horizonte. Anais eletrônicos. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013.

SERBIN, Andrés. La Responsabilidad de Proteger: Nuevos enfoques y nuevos desafíos en América Latina y el Caribe. **Pensamiento Proprio**, ano 17, n.35, p. 7-12, 2012.

SERBIN, Andrés e RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. The Relevance of the Responsibility to Protect for Latin America and the Caribbean Region: Prevention and the Role of Civil Society. **Global Responsibility to Protect**, v.03, n. 3, p. 266-285, 2011.

STUENKEL, Oliver. The BRICS and the Future of R2P: Was Syria and Libya the Exception?. **Global Responsibility to Protect**, v.06, n.1, p. 3-28, 2014.

ZAMORA, Pablo César Rosales. La aplicación de la Responsabilidad de Proteger al conflicto armado colombiano. **Pensamiento Proprio**, ano 17, n.35, p. 207-232, 2012.