

1 Introdução

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, após o Holocausto e outros trágicos eventos, parecia que duas palavras conseguiam transmitir o pensamento de boa parcela da população global: “nunca mais”. Contudo como Samantha Power argumenta, essas palavras não se concretizaram: “In Bosnia the men, women and children of Stupni Do, Srebrenica, Ahmici, Zvornik, Prijedor, etc., all learned in recent years that the promise of ‘never again’ counted for little”. Ou seja, “the oft-chanted ‘Never Again’ is in fact ‘Again and Again’” (Power, 2000).

Assim, transformações na natureza da maior parte dos conflitos mundiais e os consequentes desastres humanitários geraram a necessidade de se repensar a relação entre Direitos Humanos e o princípio da não-intervenção. Desta forma, em 1999, após Ruanda, Somália, Bósnia e outras crises abalarem a consciência global, o ex- Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, falando à Assembléia Geral solicitou “a new international consensus on responding to massive violations of human rights and humanitarian law” (Chesterman, 2002). Annan também ressaltou a necessidade de criação deste consenso no seu artigo “Two concepts of sovereignty” no *Economist*. Nele o ex- Secretário Geral, afirma que para impedir novas tragédias, é necessário que a comunidade internacional chegue a um consenso “not only on the principle that massive and systematic violations of human rights must be checked, wherever they take place, but also on ways of deciding what action is necessary, and when, and by whom” (Annan, 1999b).

Como resposta ao apelo de Annan e com o anseio de lidar com esse “Again and Again”, foi desenvolvido o princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P), que foi endossado na Cúpula Mundial de 2005¹. Este princípio chama a atenção para a responsabilidade primária de cada Estado pela proteção

¹ Entretanto, como será visto com maiores detalhes neste trabalho, é importante notar que no caso de muitos essa aprovação foi estritamente formal. (Wheeler, 2005, p.103).

de sua população contra o genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica (Assembléia Geral da ONU, A/60/L.1, p.31). Ou seja, esse princípio está diretamente relacionado ao componente vertical da soberania: o Estado é o responsável pela vida dos seres humanos que habitam no seu território². Ou seja, cabe à comunidade internacional a responsabilidade residual: no caso de os Estados não serem capazes ou não estarem dispostos a proteger as suas populações. Em suma, a soberania estatal implica em uma responsabilidade e não uma licença para matar, como Thakur e Weiss chamaram a atenção (Thakur & Weiss, 2011, p.126).

Segundo o *Implementation Report* do Secretário-Geral da ONU de 2009, a R2P está baseada em três pilares: primeiro, na responsabilidade primária dos Estados de proteger seus cidadãos; em segundo lugar, na responsabilidade internacional de ajudar os Estados a cumprirem esse dever; e, em terceiro, caso as autoridades nacionais não cumpram sua responsabilidade primária, há a necessidade de uma resposta decisiva da comunidade internacional, inclusive com o uso da força militar (Assembléia Geral da ONU, A/63/677, p.8-28).

É importante ressaltar que de acordo com a R2P todos os meios pacíficos de resolução de controvérsias devem ser colocados em prática antes da utilização da força. Além disso, a Responsabilidade de Proteger está amparada em três dimensões: prevenção, reação e reconstrução. Neste ponto, é importante ter em mente que, ao contrário do que muitos pensam, para a doutrina da R2P o uso da força não é a faceta mais importante: “[p]revention is the single most important dimension of the responsibility to protect” (ICISS, 2001, p.XI). Como Evans afirma, “[e]xperience has constantly taught us that effective prevention is far less costly in blood and treasure than cure”. Ou seja,

²Esta idéia está embasada na visão contratualista. Como Jean-Jacques Rousseau defendeu, os homens cientes de sua insegurança abriram mão do uso da força ao criarem coletivamente o Estado-soberano. Este deveria, então, defender e proteger “a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum” (Rousseau, 1987, p.32). Em suma, de acordo com essa idéia de contrato social, os indivíduos abriram mão do uso da força para que o Estado- soberano, em troca, as proteja.

Essa visão recentemente foi avançada por Francis M. Deng. Este autor e Roberta Cohen desenvolveram o conceito da “Soberania como responsabilidade”. De acordo com este a “(...) soberania traz consigo responsabilidades em relação à população” (Deng et al, 1996, p.32) e “Um governo que permita que seus cidadãos sofram em um vácuo de responsabilidade pela liderança moral não pode reivindicar a soberania em um esforço para impedir que o mundo de fora se intrometa para oferecer proteção e assistência” (ibid, p.33).

“than reaction only after many lives have been lost, a lust for revenge aroused, and reconciliation made that much harder” (Evans, 2008, p.79).

Em suma, pode ser dito que a doutrina da R2P é um dos passos mais significantes na prevenção do genocídio e de outras atrocidades em massa desde os tribunais de Nuremberg. Inclusive, sendo descrita por Tod Lindberg no *Washington Times* como “a revolution in consciousness in international affairs” (apud ICR2P, 2005). Contudo, isso não significa que essa doutrina esteja imune às críticas.

Um momento chave que trouxe à tona considerável parcela das críticas mencionadas no parágrafo anterior, foi a votação no Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) da Resolução 1973 que permitiu a utilização de “todas as medidas necessárias” para proteger civis e impor militarmente um cessar-fogo às forças governamentais na Líbia. A medida teve 10 votos a favor, nenhum contra e 5 abstenções - as dos seguintes países: Brasil, Índia, Alemanha, China e Rússia.

Na visão de alguns essas abstenções foram, em última instância, uma prova de uma falta de comprometimento com a proteção de civis, assim como, em sentido mais amplo, com a própria doutrina em questão, já que a mencionada resolução cita expressamente o conceito da R2P em seu preâmbulo: “Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population” (Conselho de Segurança da ONU, S/RES/1973, p.1).

Um dos motivos das abstenções da Alemanha, Brasil e Índia terem sido muito criticadas é o fato de estes países realizarem uma campanha por um assento permanente no CS. Felix Berenskoetter da Universidade de Londres, por exemplo, ao analisar as críticas direcionadas à Alemanha afirmou que a decisão deste país de se abster, “puzzled many observers and was heavily criticized by some”. Inclusive, “[t]he German government has been accused of irresponsible and inconsistent behaviour, abandoning Western consensus, and of having ‘failed the test’ of leadership”. Ele ainda completa que “[a]ccompanied by an air of moral superiority and/or a sense of embarrassment, the critics explained the German decision with a misplaced pacifist reflex, poor strategic thinking, and an incompetent Foreign Minister” (Berenskoetter, 2011, p.10).

Pesadas críticas também foram direcionadas ao Brasil e à Índia. James Traub, por exemplo, em um artigo publicado pela *Foreign Policy*, ao tratar do padrão de votação destes países relativo às crises da Líbia e da Síria, critica fortemente estes países. Para Traub, as democracias que formaram o bloco intitulado IBAS (IBSA, em inglês) - Índia, Brasil e África do Sul – e que também participam do BRICS em conjunto com Rússia e China, ao contrário do que se esperava, como membros não-permanentes do CS votaram da mesma forma que as autocracias do BRICS: “In global affairs, it turns out, emerging democracies often behave a lot like Third World autocracies. And IBSA is turning out to be not so very different from the BRICS” (Traub, 2012). Desta forma, o autor questiona no título deste artigo: “Will the Good BRICS Please Stand Up?”

Em suma, estes países, que como será visto ao longo desta dissertação, diversas vezes afirmaram o seu comprometimento com as responsabilidades atreladas a um assento permanente no CS, na opinião de alguns autores, recorrendo à terminologia utilizada por Felix Berenskoetter: “failed the test”.

Assim, objetivo deste trabalho é analisar o posicionamento alemão, brasileiro e indiano perante a R2P. Desta forma, pretende-se estudar como esses Estados lidam com o relacionamento entre Direitos Humanos e a norma da não-intervenção. Em outras palavras, como eles enxergam a soberania. Para eles, até que ponto o Estado pode se valer da sua soberania e do princípio de não interferência nos assuntos internos de outros países?

Este é um tema de grande relevância tendo em vista o papel de destaque que estes países já desempenham no cenário internacional, bem como a previsão de que no futuro estes ainda sejam mais influentes internacionalmente. Assim sendo, dada essa previsão, a posição que estes país adotam em relação à doutrinas como a R2P, impactará a vida de muitas pessoas.

Nesse ponto, vale dizer que ao longo deste trabalho, será analisada a aceitação/negação dessa doutrina por esses países, tanto a meramente verbal quanto a possibilidade de haver um comprometimento *de facto* com a implementação da R2P. Além disso, a aderência/ resistência à doutrina mencionada será tratada em termos concretos: Serão analisadas as posições desses países em debates ocorridos no âmbito da ONU, como por exemplo, o

sobre o relatório do Secretário Geral “Implementing the Responsibility to Protect” (Assembléia Geral, A/63/677) que ocorreu no dia 24 de julho de 2009.

Ao tratar das posições destes três países perante a R2P, a hipótese avançada na dissertação é a de que eventos históricos, incentivos sistêmicos globais da aderência a essa doutrina (ou da recusa desta) e percepções de segurança/insegurança do presente moldam as preferências dos Estados em relação ao debate não intervenção versus Responsabilidade de Proteger.

Esta hipótese será descrita de forma mais detalhada no capítulo dois, mas desde já é interessante mencionar que em relação aos eventos históricos, percepções que países foram construindo a partir desses eventos - como colonização, interferências externas, crimes em massa no seu território, dentre outros - permeiam o debate sobre a doutrina em questão. Já no que diz respeito aos incentivos da aderência a essa doutrina, Estados podem se sentir incentivados a aderir devido à possíveis recompensas como maior status internacional. Ou pode ocorrer o inverso, ou seja, Estados podem se sentir incentivados a recusá-la porque, por exemplo, seus países aliados fazem lobby contra esta. Por fim, em relação às percepções de segurança/insegurança do presente, percepções de possíveis ameaças construídas no imaginário coletivo tendem a afastar Estados de uma aderência à R2P.

Ao longo dos estudos dos casos alemão, brasileiro e indiano será abordado como em cada país esses três fatores se relacionaram. Ou seja, será dada ênfase à existência de normas em competição. Não apenas a norma da não intervenção e os direitos humanos entram em atrito. Como os estudos das posições destes países mostrarão, os países ao se relacionarem com a R2P sofrem a influência de inúmeros fatores que impulsionam os Estados muitas vezes a adotar medidas opostas.

Um dos fatores mencionados no parágrafo anterior é a memória do passado. Tal como o título desta dissertação sugere e como será visto ao longo dela, o peso do passado desempenha um papel muito importante, ou até mesmo essencial, na construção das posições dos três países em relação à R2P. Inclusive, em um dos três países, como será analisado, ao longo dos anos a memória coletiva do passado atuou em direções opostas – antes afastando este país das intervenções humanitárias e em um momento posterior impelindo-o a ser mais assertivo no contexto internacional.

A fim de cumprir o mencionado objetivo, bem como analisar os fatores mencionados nos parágrafos anteriores, esta dissertação está dividida em seis capítulos, excluindo-se a introdução e a conclusão. Após a presente introdução, o capítulo dois desenvolverá as bases teóricas nas quais esta dissertação estará baseada. Primeiramente a abordagem construtivista de Alexander Wendt será analisada. Desta forma, será abordada sua visão sobre identidade, idéias e interesses, dentre outros temas. Na segunda subseção o conceito de cultura estratégica será descrito. Por fim, antes das considerações metodológicas e das justificativas do tema e da escolha dos três países abordados, a atenção do mencionado capítulo se voltará para o enfoque da memória coletiva.

O capítulo seguinte, o capítulo 3, aborda a evolução de diversos mecanismos com a finalidade de proteger a dignidade humana, assim como o desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger. Como será afirmado, esses mecanismos estão diretamente relacionados ao tema desta dissertação, a R2P, pois são as bases sob as quais esta doutrina se assenta. Este capítulo, então, terá seu foco nos seguintes processos: a criação de normas que protegem a dignidade humana; o desenvolvimento das operações de paz da ONU e a deslegitimação da guerra e, por fim, a definição da soberania como responsabilidade. Na sua última seção, o terceiro capítulo abordará o nascimento e o desenvolvimento da R2P.

Já o capítulo 4 lida com as diferentes visões acerca da soberania e as variadas reações à R2P. Assim, na primeira seção do capítulo, será abordada a evolução ocorrida na caracterização da soberania ao longo dos anos – desde a definição vestfaliana, que prega a soberania como controle, até o conceito moderno de “soberania como responsabilidade”. Vale dizer desde já que ao abordar as diferentes visões acerca da soberania e as variadas reações à R2P, esta dissertação estará baseada na visão construtivista acerca da soberania. Ou seja, a soberania não é pré-determinada e sim construída, assim não deve ser descrita através de uma definição que fixa seu significado como universal e permanente. Após descrever esta visão construtivista, o capítulo 4 abordará a visão predominante no hemisfério sul acerca da soberania estatal. Por fim, será construído um relato geral das reações dos diversos países à doutrina em questão.

Após o capítulo 4, esta dissertação adentrará no estudo propriamente dito das posições dos três países mencionados perante a R2P. Desta forma, o quinto capítulo abordará o posicionamento alemão perante esta doutrina. Será afirmado neste capítulo que a Alemanha se mostrou favorável à doutrina da Responsabilidade de Proteger. Contudo a adesão alemã não é incondicional. Este país, dada a sua memória a respeito dos efeitos devastadores da guerra, materializada no conceito “guerra nunca mais”; ao lidar com a R2P, defende a existência de critérios claros para o uso da força.

Por sua vez, o capítulo 6 abordará a posição brasileira. Será afirmado que a posição inicial do Brasil em relação ao R2P foi marcada por um forte ceticismo, que posteriormente foi atenuado em face em grande parte da constatação de que para muitos um assento permanente no CS está atrelado a uma vontade e a uma capacidade de atuar na manutenção da ordem internacional.

Já o sétimo capítulo lidará com o caso da Índia. Assim sendo, será argumentado que o contato inicial indiano com esta doutrina foi marcado por uma forte aversão inicial. Entretanto, como será descrito, o estudo de caso indiano mostra que, após essa fase inicial, o comportamento deste país perante a R2P é ambíguo. Ao mesmo tempo em que, em face de seu objetivo de maior projeção internacional, a Índia se sente inclinada a ter um comportamento pragmático, portanto, a não se mostrar como um *spoiler*, a aversão inicial ainda está, timidamente, presente no discurso indiano. Ou seja, este país se porta como um Estado da periferia que instrumentaliza sua soberania para se proteger de países poderosos, mas simultaneamente se posiciona como um país que deseja projeção internacional e que, desta forma, tem que demonstrar que é capaz de arcar com as responsabilidades inerentes a grandes poderes.

Por fim, o último capítulo, o capítulo oito, tecerá uma revisão dos principais pontos discutidos ao longo do trabalho, uma conclusão das idéias apresentadas até então, bem como uma análise das proximidades e das diferenças entre as posturas dos três países perante a R2P.