

Responsabilidade de Proteger: da intervenção armada internacional às iniciativas de prevenção estrutural e *statebuilding*.

Resultado de investigação finalizada durante o Mestrado.

GT 24 – Violência, Democracia e segurança. Defesa e promoção de direitos.

Camila de Macedo Braga

Resumo:

Neste trabalho analisaremos a construção do conceito de responsabilidade de proteger como um princípio normativo das relações internacionais na primeira década do século XXI. Observa-se que esta passagem, no âmbito das Nações Unidas, somente ocorrerá quando as práticas fundamentadas por essa concepção liberal deixam de enfatizar um intervencionismo militar direto das potências ocidentais e passam a priorizar aquelas medidas localizadas no outro lado do espectro, pautadas por um intervencionismo indireto, como aquelas relacionadas à promoção da democracia e dos direitos humanos. A nova abordagem é, portanto, um reflexo de preferências cambiantes na política das grandes potências ocidentais, que desde o início dos anos 1990 passaram a retirar sua influência de áreas não mais consideradas como prioridade estratégica naquelas regiões localizadas na periferia do sistema internacional.

Palavras-chave: RdP, prevenção, atrocidades em massa, Nações Unidas, Estados Unidos, *statebuilding*.

Introdução

Na primeira década do século XXI, a intervenção armada coletiva, consagrada como instrumento de política externa pelas potências internacionais no início da década de 1990, cairia em descrédito. Com a finalidade de dar sobrevida a esta prática internacional, começa a se desenvolver em fóruns multilaterais, a partir de 2001, o princípio “responsabilidade de proteger” (RdP), com base na emergente noção de soberania como responsabilidade. A proposta deste trabalho será abordar a forma como as Nações Unidas e as potências ocidentais, em particular os Estados Unidos, vêm buscando operacionalizar o RdP, a partir de sua adoção pela Assembleia Geral de Nações Unidas durante a Cúpula Mundial de 2005. Observa-se que, apesar de seu objetivo original, o RdP vem sendo instrumentalizado por mecanismos de intervenção indiretos, no âmbito da diplomacia preventiva e sem o recurso direto à ameaça ou uso da força, algo que pode ser observado mormente naquelas práticas estatais associadas à ação coletiva internacional em regiões periféricas do sistema internacional, como a África Subsaariana. Três eventos serão marcantes para registrar a passagem dessa tendência internacional de um intervencionismo coletivo direto, no início década de 1990, para uma ênfase maior nas atividades associadas a um intervencionismo indireto, são estes a intervenção armada dos EUA na Somália (1992), sancionada pela ONU; a intervenção da OTAN no Kosovo (1999), sem a sanção prévia do Conselho de Segurança; e a Guerra no Iraque, empreendida unilateralmente pelos Estados Unidos e seus aliados. Estes três eventos convergiriam para um sistemático abandono do discurso intervencionista no âmbito das Nações Unidas, em que a linguagem do RdP passaria a enfatizar a prevenção de atrocidades em massa, através de iniciativas de *statebuilding*, pelo fortalecimento de instituições estatais, e de empoderamento dos atores locais, buscando mitigar as responsabilidades das potências ocidentais em intervir diretamente nestas questões. Ao abordarmos essa questão, buscamos

identificar uma mudança paradigmática nos mecanismos internacionais para gestão e resolução de conflitos, tradicionalmente adotados por Estados e Organizações Internacionais, conforme observaremos nas próximas seções.

A gestão internacional de conflitos no pós-Guerra Fria

Os mecanismos de gestão e resolução de conflitos adotados pela comunidade internacional, Estados e organizações internacionais, até meados da década de 1990, envolviam uma compreensão singular das causas de um conflito armado prolongado. Nesta concepção ortodoxa (*track-I*), o conflito era percebido como um problema de ordem política, resultando de uma incompatibilidade de interesses e/ou competição por recursos escassos de poder, especialmente território, e caracterizando-se, pois, pela quebra ou rompimento com a ordem previamente estabelecida. Em geral, uma concepção nestas bases adota a premissa de que a ordem anterior, podendo ser restabelecida, manter-se-ia estável no longo prazo. E, por conseguinte, tenderia a produzir mecanismos de gestão de conflitos terapêuticos e conservadores, uma vez que estes estariam orientados à manutenção do *status quo* (REIMANN, 2001, p. 7-9). A gestão de conflitos, assim fundamentada, tem como objetivo primordial colocar um fim à violência direta, sem lidar, necessariamente, com as causas subjacentes ao conflito. Sob esta concepção, o conflito a ser abordado é o que denominamos anteriormente de “conflito violento” e sua identificação ocorre tão somente no momento em que o conflito entra em sua fase de intensificação, na escalada para a violência armada. A partir deste ponto, qualquer medida passível de ser adotada será explicitamente reativa.

Logo, ao falarmos em instrumentos de diplomacia preventiva, que abordam a prevenção de conflitos violentos, nota-se que estes também apresentam um caráter essencialmente reativo, ainda que sua designação imponha o contrário. A partir desta compreensão do enfoque tradicional da diplomacia preventiva, Luc Reyhler (1997; apud FISAS, 2006, p. 152-53) define sua instrumentalização em cinco pontos: i) como uma “prevenção reativa”, que busca reduzir ou limitar a intensidade, duração e expansão geográfica de um conflito armado, diferindo de uma “prevenção proativa”, cujas medidas tentam evitar a eclosão do mesmo, antes que este entre em sua fase violenta; ii) através da preponderância de medidas de caráter governamental e elitista, orientadas aos dirigentes políticos e militares, e por eles implementadas, sem a inclusão simultânea dos meios intermediário e local, onde se encontram os líderes sociais, étnicos-políticos e religiosos, bem como acadêmicos, intelectuais e trabalhadores humanitários, que desfrutam do reconhecimento comunitário e estariam em melhor posição para avaliar, monitorar e lidar com aquelas vulnerabilidades que produzem insegurança social; iii) assumem também uma atitude prescritiva, ao serem desenvolvidas por especialistas que “acreditam conhecer” as necessidades das partes em conflito e a melhor forma de satisfazê-las, embora muitas vezes ignorem a realidade do terreno em que estas medidas serão aplicadas; iv) representam, geralmente, medidas de curto prazo, aplicadas com impaciência, ainda que se reconheça a necessidade de um processo lento e gradual para a transformação das percepções políticas envolvidas em um conflito, de forma que uma prevenção realmente eficaz envolveria esforços de curto, médio e longo-prazo; e v) por fim, salienta-se a insuficiente integração entre os atuais esforços de origem governamental e não governamental, que se traduzem em: duplicações de esforços, concorrência por recursos políticos e financeiros entre esses organismos e nas ausências de estratégias globais tanto para enfrentar as crises humanitárias contemporâneas, quanto para identificar e lidar com possíveis externalidades negativas de ações bem-intencionadas.

Observa-se que a compreensão de que um conflito violento envolve, em última instância, um problema de ordem política, vem norteando a elaboração das medidas tradicionalmente adotadas na gestão internacional de conflitos, inclusive em seu tratamento preventivo, subentendido assim como a adoção de estratégias para “prevenção à escalada da violência armada”. No entanto, em meados dos

anos 90, essa concepção seria questionada de forma mais ampla, ao passo que nas décadas anteriores suas críticas estiverem restritas aos meios acadêmicos e às organizações não governamentais. A complexidade anexa aos novos padrões de conflito exigiria um esforço maior da comunidade internacional em identificar suas causas subjacentes. Paralelamente, começam a serem difundidas concepções alternativas de conflitos, que buscavam concebê-lo de forma mais positiva, como uma catálise para mudança social ou como uma forma de resistência não violenta por justiça social, o que possibilitaria a disseminação de estratégias mais radicais para a gestão e resolução de conflitos, que buscavam, ao invés do restabelecimento da ordem rompida, transformar as condições precipitantes e estruturais que teriam possibilitado a intensificação de determinado conflito social e sua escalada às armas. Esta abordagem, adotada particularmente pelos setores-base da comunidade civil, em âmbito local ou internacional, seria identificada através de estratégias para transformação do conflito, relacionadas às atividades de *peacebuilding* (consolidação da paz) e encetadas sob a lógica do “empoderamento local”, que fundamenta as atividades da diplomacia preventiva no *track-III* (REINANN, 2001). O quadro a seguir define quais atividades vem sendo desenvolvida pelos três setores, ou *tracks*, que definem então “esferas de atividades” associadas à gestão internacional de conflitos, bem como a divisão de trabalho dos agentes que atuam em cada uma delas.

Tabela 1: A diplomacia em setores (*tracks* I, II e III)¹

	<i>Track-I</i>	<i>Track-II</i>	<i>Track-III</i>
Atores envolvidos	Líderes políticos ou militares como mediadores e/ou representantes das partes em conflito.	De indivíduos privados, acadêmicos, profissionais, mediadores civis e diplomacia cidadã, até organizações locais e internacionais, envolvidas em atividades de resolução de conflitos.	De organizações de base locais até agências de desenvolvimento locais e internacionais, organizações de direitos humanos e assistência humanitária.
Estratégias adotadas	Orientada para os resultados: De medidas oficiais e coercitivas, como sanções, arbitragem e mediação coercitiva, até medidas não coercitivas como facilitação, negociação, mediação, missões	Orientada para o processo: Medidas não oficiais e não coercitivas, principalmente facilitação e processos de consulta na forma de workshops para solução de problemas e mesas	Orientada aos processos e/ou estrutura: Construção de capacidades, trabalho traumatológico, treinamento de base/comunitário, atividades de desenvolvimento e promoção dos

¹ Fonte: REIMANN, Cordula. “Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective”. *Berghof Handbook for Conflict Transformation* (2001).

	de averiguação e “bons officios”.	redondas.	direitos humanos.
--	-----------------------------------	-----------	-------------------

A divisão de trabalho explicitada na **Tabela 1** acima aponta quais atores normalmente conduzem as estratégias pertinentes a cada setor. Durante a Guerra Fria, as organizações intergovernamentais (OIGs) – internacionais, regionais e sub-regionais – utilizavam quase que exclusivamente os instrumentos tradicionais da diplomacia estatal, que se convencionou chamar de *track-I diplomacy*. A divisão de trabalho entre elas era clara: as Nações Unidas ficavam responsáveis pelo desenvolvimento de missões políticas e a realização das operações de manutenção da paz (*peacekeeping*); enquanto as organizações regionais e sub-regionais, por seu turno, concentravam suas atividades no âmbito da diplomacia preventiva, cujas limitações foram exploradas acima (HAMANN, 2007, p.61-7; RUGUMANO, 2002, p.5). Todavia, embora as OIGs restrinjam seus esforços aos altos níveis da política, algumas organizações não governamentais têm tradicionalmente concentrado suas atividades em campo em um conjunto de medidas que buscam agir sobre as causas estruturais de um conflito de interesses com potencial para violência, executando ações que conduzam a um melhor entendimento ou convivência entre as partes. Segundo Hamann (2007, p.65), a maioria dessas ONGs “não estão preocupadas com a violação de soberanias estatais, suas atividades se voltam para a promoção do bem-estar e do desenvolvimento, o que lhes permiti sugerir soluções nos níveis mais baixos da sociedade”, bem como monitorar a evolução das tensões locais, sinalizando a emergência e escalada de um possível conflito. Sua dificuldade de acesso aos altos níveis da política também dá a essas ONGs maior liberdade para criticar as partes envolvidas, particularmente os Estados quando estes apoiam ou representam uma das partes beligerantes (HAMANN, 2007, p.65-6).

Para Albrecht Schnabel, a divisão informal de trabalho na esfera da prevenção de conflitos que pôde ser observada entre OIGs e ONGs durante a Guerra Fria e – em larga medida – atualmente, segue na mesma linha de divisão que fora utilizada para separar a prevenção estrutural da prevenção operacional: os atores governamentais e intergovernamentais adotam medidas de prevenção operacional, de curto prazo e quando a violência é eminente. As organizações não governamentais (como ONGs, universidades, igrejas e outras organizações privadas), por outro lado, desenvolvem atividades de longo prazo com o objetivo de estabilizar situações com potencial para violência e criar uma situação de paz positiva, buscando abordar as causas profundas e estruturais das tensões emergentes que possam viabilizar a eclosão e escalada da violência armada (SCHNABEL, 2004:121; apud HAMANN, 2007:66). Suas atividades, em âmbito internacional, seriam denominadas nos anos 1980 como *track-II* e, mais recentemente, *track-III diplomacy*, cujas abordagens por atores e métodos não tradicionais e a atuação *in loco* ganharia crescente reconhecimento da comunidade internacional, tornando-se cada vez mais organizada e visada em sua colaboração com outros atores que interagem neste âmbito.

O terceiro setor, entretanto, apenas seria introduzido aos mecanismos internacionais com a redefinição do espaço humanitário a partir da década de 1990, à medida que populações em risco, e o indivíduo em particular, passam a figurar com maior proeminência em um discurso securitário em expansão². Consecutivamente, a noção de conflito como um problema meramente de ordem política passará a ser alargada para incluir também àquelas questões relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e à eficiência das instituições de governança. Com a segurança individual sendo associada aos problemas de desenvolvimento econômico no discurso de segurança humana (PNUD, 1994), a operacionalização do mesmo seria associada à construção da “paz liberal”, por meio da

² O novo espaço humanitário será retratado por Michael Barnett em *The International Humanitarian Order*, Routledge, 2010.

introdução de um modelo de livre mercado e democratização liberal (AGUIRRE; VAN DER BORGH, 2012, p. 14).

A ampliação do discurso securitário e a redefinição das causas diretas e estruturais dos conflitos contemporâneos³, redefinidos como “emergências humanitárias complexas”, produziria a sucessiva ampliação do espaço humanitário, ao qual seriam adicionadas às atividades tradicionais de assistência, dirigidas às populações em situações de emergência, outras atividades com o objetivo de prevenir a ocorrência ou recorrência de desastres, fossem estes causados pela natureza ou pelo homem. Por seu turno, a aprofundada inter-relação entre segurança internacional e o provimento de assistência humanitária criaria oportunidades para a proliferação de diversas entidades dispostas tanto a promover os direitos humanos e o “Estado de Direito”, quanto a financiar projetos de desenvolvimento sustentável, que passariam então a disputar o referido espaço com as tradicionais agências de assistência humanitária (*relief agencies*) (BARNETT, 2010, p.178-79).

À medida que os atores internacionais, governamentais e não-governamentais, passavam a se preocupar com as causas e soluções para essas novas “emergências”, o espaço humanitário passaria a ser composto por uma diversidade de atores, dos três setores (*tracks*) supracitados, executando um variado número de atividades, que vão desde medidas diplomáticas, envolvendo a mediação por terceiros e facilitação do diálogo entre as partes, até a construção das capacidades locais, promoção do desenvolvimento socioeconômico e dos direitos humanos. Não obstante, o discurso humanitário, ao estabelecer a ligação “assistência – direito – desenvolvimento”, serviria de plataforma operacional para o novo discurso teórico-normativo emergindo nos fóruns internacionais, que relacionava as emergências humanitárias contemporâneas à falência ou fragilidade das instituições estatais nos países envolvidos e, por conseguinte, localiza a solução das mesmas na “construção de estados modernos, legítimos e democráticos” (Ibid., p. 179).

A maior ênfase atribuída à assistência humanitária e às causas profundas (ou estruturais) envolvidas nesses conflitos, relacionadas sucessivamente às atividades preventivas, emergem em um contexto de perda de legitimidade das Nações Unidas, criticada por suas respostas limitadas à erupção de violência armada em diversas regiões do Sul global, particularmente em sua capacidade de legitimar a ação coletiva em assuntos de segurança internacional, como ficou claro em suas intervenções na Bósnia, Somália, Ruanda e República Democrática do Congo (RDC). Não obstante, seria somente após a crise humanitária no Kosovo e o subsequente debate em torno da legitimidade de ações coletivas unilaterais, precipitado pela intervenção militar da OTAN na região, que se consubstanciaria a necessidade de revisar os mecanismos de intervenção internacional para gestão de conflitos, operacionalizando o discurso normativo que integrava a agenda humanitária à agenda de segurança internacional, lançado ao longo da década de 1990 (BARNETT, 2010; CHANDLER, 2009).

A virada pós-intervencionista da ação coletiva internacional

A transição do discurso intervencionista na última década do século XX para um discurso de prevenção, pelo engajamento em processos de construção estatal (*statebuilding*), pode ser percebida através da evolução nociológica do conceito “Responsabilidade de Proteger” (RdP) na primeira década do século XXI, em particular a partir de sua consolidação como princípio pela Assembleia Geral das Nações Unidas, durante a Cúpula Mundial de 2005 (Bellamy, 2009; apud CHANDLER, 2009, p. 126-27). Originalmente desenvolvido para criar um consenso político global em torno da necessidade de se intervir militarmente para proteger populações em risco ou sofrendo atrocidades em massa, o processo de ação humanitária compreendido no Relatório Final da *International Commission on Intervention*

³ Em referência a divisão das causas de conflitos violentos, como estas foram apresentadas pelo relatório “*Preventing Deadly Conflict: Final Report by Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*”. CCPDC, Washington, D.C., 1997. Referências podem ser buscadas na subseção anterior.

and State Sovereignty (ICISS), publicado em 2001, estabelecia um contínuo de intervenção que tinha por objetivo definir “quando, e se, é apropriado para os Estados adotar ações coercitivas, em particular militares, contra outros Estados, com o propósito de proteger as populações em risco nestes Estados” (ICISS, 2001, p. vii). Os três pilares de deveriam reger os limites da ação internacional estavam separados nesse contínuo que ia desde a “responsabilidade de prevenir”, até a “responsabilidade de reagir” e culminava na “responsabilidade de reconstruir”; deslocando, pois, o foco do discurso intervencionista liberal dos Estados que deveriam empreender a ação (e do “direito de intervir” dos mesmos) para o objeto da intervenção, formulado em função daqueles que precisariam de proteção.

Não obstante, a associação da impopular intervenção no Iraque, em 2003, com a linguagem do RdP, acabaria aprofundando o dissenso em torno da prática de intervenção humanitária e corroborando para o descrédito da ação internacional unilateral, problematizada ainda mais pelas práticas estatais associadas à Guerra Global contra o Terror (BELLAMY, 2009; apud CHANDLER, 2009, p. 128). Este contexto serviria para reforçar o papel legitimador das Nações Unidas como órgão de regulação da ação coletiva internacional e, por conseguinte, de sua centralidade moral na determinação de uma agenda internacional para colocar fim às atrocidades em massa. Nos anos subsequentes à publicação do relatório final da ICISS, a linguagem do RdP seria continuamente apropriada pelos relatórios dos secretários gerais da ONU, Kofi Annan e Ban Ki-moon, não apenas consolidando o conceito como um “princípio moral normativo”, como também possibilitando sua operacionalização ao redefini-lo como uma questão de capacidade estatal, requerendo que o “Estado” seja capaz de proteger seus próprios cidadãos⁴. Logo, seria através da operacionalização do RdP, retirando-se a ênfase das responsabilidades dos Estados Ocidentais em intervir coercitivamente e transferindo-as para aquelas associadas à condição soberana dos Estados “falindo” em suas funções, que um novo framework para a gestão internacional de conflitos passaria a ser formulado (Ibid., p. 129-30).

Ao término da Cúpula Mundial de 2005, o *World Summit Outcome* adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas incluiria dois artigos especificamente abordando este tema, os artigos 138 e 139, em que os Estados-membros aceitavam suas responsabilidades em prevenir a ocorrência destes crimes e comprometiam-se a ajudar os demais Estados a construir a capacidade necessária para proteger suas populações, respectivamente. Ambos os artigos deixavam claro que a comunidade internacional tem a responsabilidade de proteger populações em risco pelos meios diplomáticos e humanitários apropriados e que uma ação coletiva de cunho coercitivo somente seria adotada, em tempo de ser efetiva, caso os meios pacíficos se provassem inadequados e as autoridades nacionais estivessem “manifestadamente” falhando em proteger suas populações de crimes de guerra, genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (ONU, 2005; apud CHANDLER, 2009, p. 130). Contudo, a ratificação destes dois artigos pela sociedade internacional, em termos tão genéricos, dificultaria consideravelmente a operacionalização do princípio, levantando a dúvida sobre em qual situação o RdP seria aplicável. Uma resposta à sua possível operacionalização viria alguns anos depois, com a publicação o Relatório “*Implementing the Responsibility to Protect*” em janeiro de 2009 (ONU, A/63/677).

Nesse novo relatório, o Secretário Geral das Nações Unidas suplantaria os três pilares idealizados pela ICISS, que deveriam embasar as estratégias de intervenção internacional (*framework* de intervenção), focando nas responsabilidades de prevenir, reagir e reconstruir (os 3Rs) dos Estados Ocidentais, por outros três pilares que racionalizavam a nova estratégia “pós-liberal” sendo adotada pelos mecanismos de gestão internacional de conflitos a partir da Cúpula Mundial de 2005. Os artigos

⁴ A operacionalização do RdP seria proposto nos seguintes relatórios: “*Implementing the responsibility to protect*” (A/63/677), em 2009. “*Early warning, assessment and the responsibility to protect*” (A/64/864), em 2010. “*The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*” (A/65/877-S2011/393), em 2011. Fonte: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>

138 e 139 do *Outcome* seriam, então, modelados da seguinte forma: o primeiro pilar definia que os Estados soberanos carregam a responsabilidade primária em proteger as populações de crimes de guerra, genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, inclusive contra seu incitamento; o segundo pilar, por seu turno, reconhecia que a comunidade internacional tem a responsabilidade de encorajar e assistir os Estados no cumprimento de suas responsabilidades, conforme estas foram determinadas pelo primeiro pilar; e, por fim, em seu terceiro pilar, assevera-se a responsabilidade da comunidade internacional em oferecer respostas definitivas e em tempo adequado, utilizando-se dos meios apropriados (diplomáticos e humanitários entre outros) a fim de proteger populações desses crimes (ONU, 2009, p. 8-9)⁵.

Não obstante, segundo David Chandler (2009), o ponto mais relevante do Relatório de 2009 (ONU, A/63/677) estaria em sua reinterpretação das causas fundamentais de atrocidades em massa, ao retirá-las do contexto *internacional* de guerra e conflito no qual viriam a emergir, para associá-las à estrutura institucional dos Estados em que estes eventos ocorrem. Com efeito, através de sua releitura das tragédias humanitárias que marcaram a história do século XX, ainda que todas tenham ocorrido em um contexto de guerra e intervenção internacionais, a relatório traria a seguinte consideração inicial:

O século XX foi marcado pelo Holocausto, os campos de extermínio do Camboja, o genocídio em Ruanda e os assassinatos em massa em Srebrenica, os últimos dois sob a vigilância do Conselho de Segurança e forças de paz das Nações Unidas. Genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade: o brutal legado do século XX fala amargurada e graficamente do profundo fracasso dos Estados individuais em fazer jus às suas mais básicas e constrangedoras responsabilidades, bem como das insuficiências coletivas de instituições internacionais. (ONU, 2009, p. 5).

Apesar de seu evidente caráter autocrítico, ao reconhecer a capacidade limitada da organização em oferecer respostas efetivas, em tempo adequado, à evolução dessas atrocidades, o relatório claramente coloca o nexos causal sobre as capacidades institucionais “frágeis” ou “falindo” de Estados então considerados como “necessitando da assistência internacional”. A operacionalização do RdP, dentro deste paradigma pós-liberal de segurança internacional, permitiria, por um lado, a limitação das responsabilidades dos Estados ocidentais na gestão internacional de conflitos, muitos dos quais possuem poucos interesses a serem perseguidos, em longo-prazo, nas regiões em questão. Assim, o RdP, como um princípio normativo, ver-se-ia operacionalizado, não em intervenções diretas por razões humanitárias, mas através de formas mais indiretas de intervenção associadas ao enquadramento pós-liberal dos processos de construção estatal internacionais (*international statebuilding*) (CHANDLER, 2010, p. 135). Entrementes, abre-se aqui uma ressalva ao salientarmos que esta tendência é, em geral, verdadeira para àquelas ações coletivas, empreendidas no âmbito da esfera política internacional, particularmente devido à relutância das potências ocidentais em se engajarem em operações humanitárias no decorrer de eventos como àqueles que se sucederam na Somália, Kosovo e Iraque, abalando sistematicamente a credibilidade das intervenções militares empreendidas pelo ocidente (BARNETT, 2010; CHANDLER, 2010). Um elemento que poderia consubstanciar essa afirmação é a diminuição da participação desses países nas operações de paz das Nações Unidas, particularmente no que diz respeito ao envio de tropas (BELLAMY, 2009; apud CHANDLER, 2010, P.140).

Por outro lado, ao reformular as causas que pautam a ocorrência das atrocidades em massa, optando por uma visão mais restrita que aquelas expressas nos relatórios da CCPDC em 1997 e da ICISS em 2001, o relatório de 2009 para a implementação do RdP adotaria uma visão similar aquela

⁵ Na próxima seção voltaremos a discutir os três pilares apresentados neste momento ao abordarmos a operacionalização de um “*framework* de prevenção”, em oposição ao *framework* de intervenção formulado durante os anos 90.

que tradicionalmente fundamentara os mecanismos internacionais para gestão e resolução de conflitos. As atrocidades em massa seriam, então, compreendidas como um produto de deficiências institucionais de ordem política, o que serviria para arregimentar uma agenda internacional orientada para o engajamento preventivo a fim de assistir na construção de capacidade institucional aqueles Estados cuja situação doméstica poderia, muito provavelmente, degenerar na ocorrência de crimes relacionados ao princípio de “responsabilidade de proteger”. Esta noção, ao enfatizar o papel das estruturas institucionais, que modelariam o comportamento dos indivíduos, tanto provendo oportunidades e incentivos para o desenvolvimento de atrocidades em massa, quanto para limitar as possibilidades que estavas venham a ocorrer, possibilitaria que às respostas a elas fossem tão restritas quanto à interpretação de suas causas. Permitindo, assim, que as Nações Unidas, um ator reconhecidamente central em assuntos de governança internacional, ocupasse um papel de destaque na afirmação de uma agenda administrativa e tecnocrática de “boa governança” como solução para um variado número de problemas, que vão desde questões de desenvolvimento até temas relacionados à prevenção de conflitos (CHANDLER, 2010, p. 135-36).

A nova abordagem institucionalista, ao entender a emergência de atrocidades em massa desconectada do contexto de relações sociais e econômicas em que estas estruturas institucionais se apoiam, não tem por objetivo oferecer respostas para todos os problemas que potencializam a violência local, apenas para aqueles que concebem ser responsáveis por produzir a violência armada. Esta abordagem, refletindo também uma releitura mais restrita do discurso de segurança humana, que vinha articulando a ampliação dos temas compondo a agenda de segurança internacional, sinaliza a necessária adaptação do princípio RdP para que este fosse operacionalizado, passando da retórica à prática. Em primeiro lugar, como enfatizava o relatório de 2009, “ao ajudar os Estados a cumprirem com suas responsabilidades centrais de proteção, a responsabilidade de proteger busca fortalecer a soberania e não enfraquecê-la” (ONU, 2009, p.10), rompendo o argumento daqueles que apontavam o discurso como uma forma de relativizar os princípios de soberania estatal e não intervenção. E, em segundo, ao estruturar um “framework de prevenção” em sua implementação, o RdP sistematicamente transferia a responsabilidade dos países ocidentais em solucionar diretamente as chamadas emergências humanitárias complexas – fosse por intervenções econômicas, políticas ou militares – e a repassava para formas mais indiretas de engajamento desses países, com as quais se esperava poder mitigar os problemas existentes, ainda que não preveni-los de todo. A prevenção, conforme aponta o referido relatório, começava “em casa”, pois o RdP era primordialmente um assunto de responsabilidade Estatal (ONU, 2009; apud CHANDLER, 2010, p. 136).

Este último ponto define assim a força motriz desse novo processo de regulação internacional: o foco nas instituições estatais de “Estados falindo” transfere a responsabilidade dos Estados ocidentais pela coordenação política na gestão de crises às organizações internacionais. Uma tendência que vem sendo registrada desde o início dos anos 90, com os sucessivos esforços para conformação de uma nova ordem mundial, pautada pela expansão dos mecanismos de governança global, regional e sub-regional. Neste contexto, o discurso político que fundamentaria a institucionalização operacional do RdP não era um de intervenção, como planejaram seus idealizadores iniciais, mas um de reformulação do framework de regulação internacional, em resposta à reticência das potências ocidentais em arcar com custos, materiais e humanos, de intervir diretamente em regiões distantes, nas quais teriam poucos interesses estratégicos de longo-prazo (Ibid., p. 139).

Os eventos que se sucederam na Somália, no início da década de 1990, no Kosovo, ao final da mesma década, e, em seguida, no Iraque, a partir de 2003, contribuíram significativamente para o abandono do discurso intervencionista liberal nos fóruns internacionais, em particular no tocante à atuação dos Estados Unidos. Ainda que alguns Estados, ao longo da última década, houvessem se apropriado da linguagem do RdP, para justificar a opção por intervir militarmente em outros Estados, não há de fato qualquer consenso em relação a instrumentalização da responsabilidade de proteger

como tal. Pelo contrário, já em meados da década de 1990, quando a noção de “soberania como responsabilidade” foi inicialmente desenvolvida, Francis Deng et al.(1996, p. 168) caracterizaria seu desenvolvimento como uma resposta à retirada das superpotências da África. Para este autor, não apenas o “fator externo agravante” fora removido, como também o papel moderador das superpotências, tanto na função de mediadoras, quanto como “aliados mutuamente neutralizadores” (apud CHANDLER, 2010, p. 140).

Com a desastrosa intervenção militar na Somália precipitando o processo de desengajamento estadunidense da gestão de crises e conflitos no contexto das relações africanas, as iniciativas de pacificação dos Estados Unidos na África tenderiam cada vez mais a enfatizar o papel de liderança dos atores locais, optando assim por formas mais indiretas de intervenção, no qual seria emulado por outras potências ocidentais. Em consonância, o “RdP”, a partir de sua adoção abrangente pela Cúpula Mundial de 2005 e reinterpretação pelos relatórios subsequentes do Secretário Geral das Nações Unidas a partir de 2009 - teria seu framework regulatório reformulado sob o desejo de se internacionalizar a regulação/gestão de conflitos em áreas que não seriam mais consideradas como de interesse securitário vital. Por conseguinte, a África Subsaariana seria considerada uma área central de preocupação no âmbito da “responsabilidade de proteger”.

A constituição da União Africana (UA), ao substituir a Organização da Unidade Africana, seria um reflexo da natureza cambiante nas relações securitárias do continente africano, ao consolidar-se como um mecanismo de intervenção externa (entre seus Estados-membros) em casos de crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade (Bellamy, 2009, p. 78; apud CHANDLER, 2010). A UA, instituída oficialmente em 2002, impões como um exemplo-chave para se compreender como a capacidade operacional do RdP seria estabelecida na última década, em que se enfatizará continuamente o papel de liderança dos atores regionais, sub-regionais e locais em contrapartida ao papel que desempenharam nas décadas anteriores os Estados ocidentais e organizações internacionais como as Nações Unidas.

Considerações finais: do global ao “local”

O cenário de crescente complexidade na gestão internacional de conflitos, particularmente em relação às operações conduzidas sob a bandeira das Nações Unidas na tentativa de solucionar as graves crises humanitárias emergindo no período pós-Guerra Fria, provocaria uma gradativa mudança no paradigma de ação coletiva da comunidade internacional em questões securitárias: as chamadas operações complexam passariam a enfatizar àquelas questões associadas às causas estruturais dos conflitos armados e a responsabilidade em sua gestão seria transferida cada vez mais aos atores regionais e locais. Segundo Paul F. Diehl (2003), a mudança de paradigma poderia ser atribuída a dois fatores conjunturais: em primeiro lugar, após o término do conflito bipolar, a influência das superpotências sobre seus Estados clientes e outros atores que contavam com seu apoio seria gradativamente retirada, deixando para trás um vácuo de poder moderador que possibilitaria a emergência de novos atores regionais. Nesse vácuo emergiriam também novos conflitos, caracterizados – em sua maioria – pela fragmentação das forças internas compondo a estrutura estatal anteriormente constituída. Os sucessivos fracassos em geri-los, todavia, levariam a comunidade internacional a abandonar gradativamente suas atividades de “gestão coletiva global” para promover e apoiar os esforços de atores regionais, nacionais e locais no desenvolvimento e institucionalização de mecanismos capazes de responder como maior eficiência à emergência e evolução dos novos conflitos.

Assim, em meados dos anos 1990, aparentemente começa a ser delineada uma nova abordagem para execução desses mecanismos frente à escala das crises humanitárias, em que prevalece a noção da “resposta em camadas” (*layered responses*), sob a qual primeiro, responderiam os Estados e as organizações locais; em seguida, seria a vez das organizações sub-regionais e regionais; e, finalmente,

falhando as demais opções, entraria em ação a comunidade internacional mais abrangente. Somente quando uma crise tivesse atingido proporções de tal monta que a coloque além da capacidade de resposta das instituições locais (nacionais), sub-regionais e regionais, seria então considerada a intervenção da comunidade internacional, visto que esta – quando mal empregada – poderia representar um fator de desestabilização ainda maior para a crise em vigor. Contudo, se por um lado os atores nas primeiras linhas de resposta – como Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais – tem, normalmente, uma capacidade limitada de ação, podendo lidar efetivamente apenas com crises em pequena escala (via mediação, conciliação ou assistência às negociações), particularmente se assessorados pelas grandes potências internacionais. Por outro lado, observa-se que as iniciativas da comunidade internacional quanto à gestão de conflitos têm sido frequentemente reativas e dispendo de uma fraca coordenação entre os atores, o que ocasiona o desperdício de recursos e eventuais ações contraproducentes (STEWART, 2003, p. 16; HAMANN, 2007, p. 65).

Não obstante, a clara hesitação das grandes potências de nossos tempos, sobretudo para os países ocidentais ao Norte, e o pouco interesse que apresentam no engajamento de longo-prazo em áreas não mais consideradas de interesse estratégico por seus governos, permitiram a consolidação dessa nova interpretação do RdP em meados da última década, tendo por base o uso de mecanismos de intervenção indireta, *statebuilding* e *peacebuilding*, ao invés de intervenções diretas, com a ameaça ou uso da força. Exemplos dessa perspectiva podem ser encontrados nas diversas operações humanitárias sendo conduzidas no momento, sejam estas lideradas pela ONU ou outros órgãos intergovernamentais.

Referências Bibliográficas

- ABIEW, Francis Kofi. “Assessing Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Period: Sources of Consensus”. *International Relations*. 1998. Vol. 14; p. 61-90. In: <http://ire.sagepub.com>
- ABIEW, Francis Kofi. “The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention”. Haia; Londres; Boston: Kluwer Law International, 1999. 325p.
- AGGESTAM, Karin. “Conflict Prevention: Old Wine in New Bottles?” *International peacekeeping*, vol. 10, n. 1, 2003, p. 12-23.
- ANNAN, Kofi. **Prevenção de Conflitos Armados**. Relatório do Secretário-Geral. Nações Unidas. Nova Iorque, 2002 (versão em português). In: http://www.unric.org/html/portuguese/peace/Nacoes_Unidas_final.pdf. Acesso em: 05/04/2011.
- BARNETT, Michael N. **The International Humanitarian Order**. Nova Iorque: Routledge, 2010.
- BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D.; “Who’s keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations.” *International Security*, 2005, Vol. 29, No 4, p.157-195
- _____. **Peace Operations and the Global Order**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2005. 233p.
- BELLAMY, Alex J. “The Responsibility to Protect”. In: *Security Studies: an introduction*. Ed. WILLIAMS, Paul. New York: Routledge, 2008, p. 422-437.
- BERDAL, Mat. “United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context”. In: *Peace Support Operations: lessons learned and future perspectives* / ed. Kurt Spillmann, Yvonne Rosteck. Berlin: Lang, 2001.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace**. Relatório do Secretário-Geral, ONU (A/47/277), 1992. In: www.un.org/Docs/SG/agpeace.html. Acesso em: 10/06/2011
- BRAHIMI, Lakhdar. **Brahimi Report** (A/55/305). Agosto, 2000. In: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations. Acesso em: 15/06/2011

- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**; tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. 361p.
- BUTLER, Michael J. **International Conflict Management**. Nova Iorque: Routledge, 2009. 288p.
- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998. 240p.
- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press (CPU), 2003. 317p.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene; tradução Flávio Lira. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. 576p.
- CARMENT, David. “*Creating Conditions for Peace: What Role for the UN and Regional Actors?*” *Report of the conference held by the International Peace Academy in association with Wilton Park*. July, 2002. 15p. In: http://http-server.carleton.ca/~dcarment/papers/CREATING_CONDITIONS.pdf. Access in: 11/07/2011
- CHANDLER, David. **International statebuilding: the rise of post-liberal governance**. Nova Iorque: Routledge (Taylor & Francis), 2010. 218p.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Princeton: Princeton University Press, 1984, 325p.
- COLLIER, Paul. **Development and Conflict**. *Centre for the Study of African Economies, Oxford University*, 2004. In: <www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2006.
- _____. **Wars, guns and votes: democracy in dangerous places**. Nova Iorque: Harper-Collins Publishers, 2009. 255p.
- DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. “Prevenção de conflitos – Construção de Mecanismos de Segurança Regionais”. Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. **Diplomacia Cidadã**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.
- FISAS, Vincenç. **Cultura de Paz e Gestión de Conflictos**. Barcelona: Icaria. Edições UNESCO, 2006. 407p.
- FOSSATI, Fabio. “*Beyond the End of Violence and Conflict Freezing: Looking for Conflict Resolution*”. **TRANSCEND Research Institute (TRI)**, 2008. In: www.transcend.org/tri. Acesso em: 20/05/2012.
- GALTUNG, Johan. “*Introduction: peace by peaceful conflict transformation – the TRANSCEND approach*”. In: WEBEL, C.; GALTUNG, J. (Ed.) **Handbook of Peace and Conflict Studies**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2007, pp. 14-32
- HAMANN, E. P.; MESSARI, N. **O papel de atores internacionais na prevenção de conflitos violentos: silêncio no Kosovo, vozes na Macedônia (1989-2001)**. 2007. 300 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- HERNÁNDEZ, H. L. e KUYAMA, S. “*Strengthening of the United Nations System Capacity for Conflict Prevention*”. JIU/REP/95/13. Genebra, 1995. In: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001108/110850e.pdf> Acesso em: 12/05/2010.
- JENTLENSON, Bruce W. “*The Realism of Preventive Statecraft*”. In: CARMENT, David e SCHNABEL, Albrecht (Eds.). **Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?** Nova Iorque: United Nations University Press, 2003. p. 26-46.

JEONG, Ho-Wong. **Conflict management and resolution: an introduction**. Nova Iorque: Routledge, 2010. 243p.

KALDOR, Mary. *New & Old Wars*. 2ª Edição. Stanford, California: *Stanford University Press*, 2007. 231p.

MALAN, Mark. “*Treading Firmly on the Layered Response Ladder: From Peace Enforcement to Conflict Termination Operations in Africa?*” *African Security Review*, Vol 6 No 5, 1997. In: <http://www.iss.org.za/Pubs/ASR/6No5/Malan.html>. Acesso: 06/07/2010.

MALEŠEVIĆ, Sinisa. *The Sociology of War and Violence*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010, 376 pp.

MCDONALD, John W. “*Multi-Track Diplomacy*”. *Beyond Intractability*. In: BURGESS, Guy; BURGESS, Heidi (Eds.), *Conflict Information Consortium, University of Colorado*, Boulder. Acesso em: 25/11/2012 <<http://www.beyondintractability.org/bi-essay/multi-track-diplomacy>>.

MELLO, Valerie de C. “A ONU aos 60 e a Prevenção de Conflitos Armados”. Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. **Diplomacia Cidadã**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. *Contemporary Conflict Resolution: the Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity, 2005. 355p.

MUNKLER, Herfried. *The New Wars*. Cambridge: Polity Press, 2005. 180p.

_____. “*The wars of the 21st century*”. IRRC (Sítio Oficial), Março de 2003, Vol. 85, No 849. In: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5lpgqc.htm>. Acesso: 10 nov. 2012.

NYE, Joseph S. *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history*. 4ª Edição. Nova Iorque: Longman Classics in Political Science, 2003. 275p.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. *Segurança humana: avanços e desafios na política internacional*. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Orientador: Shiguenoli Miyamoto. Campinas, SP: [s. n.], 2011

CARTA das Nações Unidas (24 out. 1945). Sítio Oficial. In: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>. Acesso em: 14 mai. 2009.

REIMANN, Cordula. “*Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective*”. Em: *Berghof Handbook for Conflict Transformation* (2001). In: <www.berghof-handbook.net/uploads/download/reimann_handbook.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2007

RICUPERO, Rubens. “A dificuldade de construir consenso numa era de extremos”. Em: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de M. (Orgs.). **A ONU no século XXI: perspectivas**. São Paulo: Desatino, 2006.

RUGUMAMU, S. M. “*Conflict Management in Africa. Diagnosis of Current Practices and Future Prospects*”. Etiópia, 2002. In: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan009062.pdf>. Acesso em: 01/06/2011

SAINT-PIERRE, Héctor L. “As "novas ameaças" às democracias Latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual”. In: Eliézer Rizzo de Oliveira. (Org.). **Segurança & Defesa Nacional. Da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial, 2007, p. 59-82

SWANSTRÖM, Niklas (Ed.). *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia. Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Program*, 2005. In: <http://www.isdp.eu/publications/index.php>. Acesso em: 15/08/2011

THAKUR, Ramesh. “*Outlook: Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS*”. *Security Dialogue*, vol. 33, no. 3, September 2002. Downloaded from <http://sdi.sagepub.com> at CAPES on June 23, 2009.

VILLA, Rafael Duarte. “A segurança global multidimensional”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, no.46, São Paulo, 1999. In: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 25/08/2011.

WILLIAMS, Paul D.; BELLAMY, Alex J.. “*The Responsibility To Protect and the Crisis in Darfur*”. *Security Dialogue*, 2005, Vol. 36(I): p. 27-47. In:<http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1/27>

WOODWARD, Peter. *US foreign policy and the Horn of Africa*. Coleção: *US Foreign Policy and Conflict in the Islamic World*. Reino Unido: *Ashgate Publishing Ltd*, 2006.

ZARTMAN, Willian. “*Regional Conflict Management in Africa*”. In: DIEHL, Paul F.; LEFGOLD, Joseph. *Regional Conflict Management*. New York: Rowman& Littlefield Publishers, Inc. 2003, 291p

NEXO I: Framework de Prevenção

Diplomacia Preventiva		Atores	Estratégias	Ferramentas	Fracasso	Sucesso
Track I	Líderes políticos ou militares como mediadores e/ou representantes das partes em conflito.	Prevenção Operacional (conflito-específica ou dependente) Conflitos etnopolíticos: Orientadas particularmente à construção de confiança entre as partes e às medidas de power sharing (desenvolvimento institucional)	De medidas oficiais e coercitivas, como sanções, arbitragem, mediação coercitiva, deslocamento preventivo de tropas ou a criação de zonas desmilitarizadas, até medidas não coercitivas como facilitação, negociação, mediação, missões de averiguação e "bons ofícios".	Escalada para/da violência em massa	A violência em massa é evitada ou contida	
Track II	De indivíduos privados, acadêmicos, profissionais, mediadores civis e diplomacia cidadã, até organizações não-governamentais locais e internacionais, envolvidas em atividades de resolução de conflitos	Prevenção Estrutural (conflito independente) Conflitos etnopolíticos: Orientadas particularmente à promoção do crescimento econômico, respeito aos direitos humanos e pluralismo social, através da minimização de diferenças nacionais	Medidas não-oficiais e não-coercitivas, principalmente facilitação e processos de consulta na forma de workshops para solução de problemas e mesas redondas.	Prolongamento do Conflito	Resolução do Conflito	
Track III	De organizações de base locais até agências de desenvolvimento locais e internacionais, organizações de direitos humanos e assistência humanitária.		Construção de capacidades, trabalho traumatológico, treinamento de base/comunitário, atividades de desenvolvimento e promoção dos direitos humanos.	Situação propensa ao conflito armado / conflito não-transformado	Transformação pacífica do conflito	