

RAFAEL ASSUMPÇÃO ROCHA

**A APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER
NA CRISE LÍBIA DE 2011**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Karine de Souza Silva.

Florianópolis

2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Rocha, Rafael Assumpção

A aplicabilidade da Responsabilidade de Proteger na
crise líbia de 2011 / Rafael Assumpção Rocha ; orientadora,
Karine de Souza Silva - Florianópolis, SC, 2013.
219 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Responsabilidade de
Proteger. 3. Intervenção humanitária. 4. Crise na Líbia. 5.
Nações Unidas. I. Silva, Karine de Souza. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais. III. Título.

RAFAEL ASSUMPÇÃO ROCHA

**A APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER NA CRISE LÍBIA DE 2011**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Relações Internacionais”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 3 de junho de 2013.

Prof^ª. Dr^ª Mónica Salomón
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Karine de Souza Silva – Orientadora
Departamento de Economia e Relações Internacionais – UFSC

Prof^ª. Dr^ª. Danielle Annoni – Membro
Departamento de Economia e Relações Internacionais – UFSC

Prof. Dr. Ricardo Stersi – Membro
Departamento de Economia e Relações Internacionais – UFSC

A Celso e Márcia, meus queridos pais.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo incentivo aos meus estudos, por terem me dado a liberdade de seguir meu coração e trilhar meus próprios caminhos, estando sempre “ao meu lado”.

À Prof.^a Dr.^a Karine de Souza Silva, pela amizade, pela orientação e discussão de modo tão cuidadoso, em prol das dúvidas existentes quando dos rumos de minha pesquisa. Pelo ensinamento da arte do ensino e da pesquisa, e com quem compartilhei desde o início a vontade de aprofundar minha literatura dos estudos da paz e avançar em meus conhecimentos sobre as abordagens normativas em Relações Internacionais. Pela minuciosa leitura de meu trabalho.

Aos amigos internacionalistas Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão, Dr. Demetrius Cesário Pereira e Dr.^a Juliana Lyra Viggiano Barroso, pelo apoio, pelo compartilhamento de conhecimento, estando ao meu lado nos momentos de dúvida, com suas sugestões, correções e críticas ao presente estudo, permitindo que este pudesse avançar de maneira coerente. Pela amizade.

Aos professores Dr.^a Danielle Annoni, Dr. Jaime Cesar Coelho, Dr.^a Karine de Souza Silva, Dr.^a Odete Maria de Oliveira e Dr. Ricardo Soares Stersi dos Santos, que além de lecionarem de forma inspiradora e respeitosa, compartilharam seus conhecimentos e permitiram debates acerca do meu tema durante suas aulas.

Ao Paulo Roberto Ferreira e a todos os colegas de Mestrado que contribuíram direta e indiretamente para o avanço e realização deste trabalho.

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujo financiamento durante doze meses tornou possível minha permanência em Florianópolis e a dedicação à presente pesquisa.

A Deus.

O homem pretende ser imortal e para isso defende princípios efêmeros. Um dia, inexoravelmente, descobrirá que para ser imortal deverá defender Princípios Absolutos. Nesse dia, morrerá para a carne, efêmera, e viverá para o Espírito, Eterno. Será Imortal.

Celso Charuri

RESUMO

A Responsabilidade de Proteger (RdP) é uma das inovações mais importantes para as Relações Internacionais no século XXI. O objetivo da presente Dissertação é analisar os reflexos que a aplicação da RdP na crise líbia, em 2011, teve nos debates da comunidade internacional acerca da emergente norma. Para tanto, será utilizado o método hipotético-dedutivo. Primeiramente, é realizada uma abordagem histórica conceitual sobre a evolução da noção de soberania e sobre a prática de intervenções humanitárias, observadas sobre o prisma das Relações Internacionais. Em seguida, faz-se um estudo sobre a elaboração do conceito da RdP, para então, apresentar como se deu seu desenvolvimento teórico normativo no seio da Organização das Nações Unidas. Por fim, a pesquisa busca entender se a norma se fortaleceu quando houve o uso da força para a proteção da população líbia frente às graves violações dos direitos humanos em 2011.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger. Intervenção humanitária. Crise na Líbia.

ABSTRACT

The Responsibility to Protect (R2P) is one of the most important innovations in the International Relations in the XXI century. The main objective of this research is to analyze the impacts the application of the R2P in the Libyan crisis in 2011 had on the international community debates about the emerging norm. In order to reach such an objective, it will be use the hypothetical-deductive method. Firstly, it is performed an historic-conceptual approach on the evolution of the concept of sovereignty and the practice of humanitarian interventions, analyzed through the prism of international relations. Subsequently, the research proceeds on the elaboration of the R2P concept, to then explain how occurred its theoretical normative development within the United Nations. Finally, the study seeks to understand whether the norm strengthened when the force was used to protect the Libyan population in the face of serious human rights violations in 2011.

Keywords: Responsibility to Protect. Human intervention. Crisis in Libya.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	- Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	- Assembleia-Geral das Nações Unidas
Art.	- Artigo
CDI	- Comissão de Direito Internacional
CICV	- Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIJ	- Corte Internacional de Justiça
CSNU	- Conselho de Segurança das Nações Unidas
DEBRALSONU	- Delegação do Brasil junto às Nações Unidas
DIDH	- Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	- Direito Internacional Humanitário
ECOSOC	- Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	- Estados Unidos da América
FPR	- Frente Patriótica de Ruanda
G-4	- Grupo integrado por Brasil, Alemanha, Japão e Índia, que atua em favor da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas
G-77	- Grupo de países em desenvolvimento que atua no âmbito da Organização das Nações Unidas
ICISS	- <i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
MONUC	- Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
Nº.	- Número
OIs	- Organizações Internacionais
ONU	- Organização das Nações Unidas
ONUC	- Operação das Nações Unidas no Congo
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
P-5	- Cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas: Estados Unidos, Rússia, França, China e Reino Unido
PNUD	- Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
RdP	- Responsabilidade de Proteger
RPF	- Frente Patriótica Ruandesa
RUF	- Frente Unida Revolucionária
SGNU	- Secretário Geral das Nações Unidas
TPI	- Tribunal Penal Internacional

UA	- União Africana
UE	- União Europeia
UNAMIR	- <i>United Nations Assistance Mission for Ruanda</i>
UNDP	- <i>United Nations Development Programme</i>
UNIMIS	- <i>United Nations Operations in Sudan</i>
UNOSOM	- <i>United Nations Operations in Somalia</i>
UNOSOM II	- <i>United Nations Operations in Somalia II</i>
UNPROFOR	- Força de Proteção das Nações Unidas
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SOBERANIA E ÉTICA NAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS.....	31
1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	31
1.2 O CONCEITO DE SOBERANIA ESTATAL: SIGNIFICADO E FINALIDADE.....	32
<i>1.2.1 A evolução do conceito de soberania estatal</i>	<i>32</i>
<i>1.2.2 Emergentes desafios à soberania estatal</i>	<i>38</i>
<i>1.2.3 Origens do conceito de soberania responsável.....</i>	<i>41</i>
1.3 ANÁLISE TEÓRICA: TRARIA O COSMOPOLITISMO EXPLICAÇÕES ACERCA DA EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SOBERANIA?	44
<i>1.3.1 Teorias normativas e o cosmopolitismo.....</i>	<i>45</i>
<i>1.3.2 A teoria cosmopolita nas Relações Internacionais</i>	<i>49</i>
1.4 ÉTICA E INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS	54
<i>1.4.1 Intervenções humanitárias</i>	<i>57</i>
<i>1.4.2 Ética e intervenções humanitárias</i>	<i>60</i>
<i>1.4.3 Intervenções militares com fins humanitários e a Organização das Nações Unidas</i>	<i>65</i>
1.4.3.1 Somália.....	66
1.4.3.2 Ruanda.....	68
1.4.3.3 Bósnia	71
1.4.3.4 Kosovo.....	73
1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE RESPONSABILIDADE DE PROTEGER.....	79
2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	79
2.2 AS IMPLICAÇÕES DO RELATÓRIO DA ICISS PARA A SOBERANIA ESTATAL	79
2.3 AS RESPONSABILIDADES DOS ESTADOS E DA COMUNIDADE INTERNACIONAL	85
<i>2.3.1 A responsabilidade de prevenir.....</i>	<i>85</i>
<i>2.3.2 A responsabilidade de reagir</i>	<i>90</i>

2.3.3 A responsabilidade de reconstruir	102
2.4 REPERCUSSÕES DO RELATÓRIO DA ICISS	107
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
3 EVOLUÇÃO DA DOCTRINA NA ORGANIZAÇÃO DAS	
NAÇÕES UNIDAS	119
3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	119
3.2 OS ESFORÇOS DO SGNU E DA AGNU NO DESENVOLVIMENTO E	
CONSOLIDAÇÃO DA NORMA	119
3.2.1 O relatório “Um mundo mais seguro: nossa	
responsabilidade compartilhada”	120
3.2.2 O relatório “Em maior liberdade: desenvolvimento,	
segurança e direitos humanos para todos”	123
3.2.3 A Cúpula Mundial de 2005.....	124
3.2.4 Implementando a responsabilidade de proteger	133
3.2.5 Alerta rápido, avaliação e responsabilidade de proteger .	141
3.2.6 O papel dos acordos regionais e sub-regionais na	
implementação da responsabilidade de proteger.....	145
3.2.6 Responsabilidade de proteger – Resposta rápida e decisiva ¹⁴⁸	
3.3 O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES	
UNIDAS E A RDP	151
3.3.1 A proteção de civis em conflitos armados	151
3.3.2 A Resolução n.º. 1.706 sobre a crise sudanesa em Darfur.	153
3.3.2 As Resoluções n.º. 10970 e 1.975 na Líbia.....	154
3.3.3 A Resolução n.º. 1.975 na Costa do Marfim.....	155
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
4 O IMPACTO DA QUESTÃO DA LÍBIA NA	
RESPONSABILIDADE DE PROTEGER	160
4.1 A PRIMAVERA ÁRABE E A LÍBIA	161
4.2 A EVOLUÇÃO DA CRISE NA LÍBIA	162
4.3 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL NA CRISE NA LÍBIA	164
4.4 A REPERCUSSÃO INTERNACIONAL À AÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	
DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE.....	172
4.5 A DISCUSSÃO INFORMAL ACERCA DA “RESPONSABILIDADE DE	
PROTEGER”	180

<i>4.5.1 Debate informal e interativo da AGNU sobre a RdP em 2012.....</i>	<i>182</i>
4.6 CONSOLIDAÇÃO OU ESVAZIAMENTO DA NORMA? REPERCUSSÕES DAS AÇÕES À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER	185
4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	192
CONCLUSÃO	195
REFERÊNCIAS	200

INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa abordou como a dicotomia entre soberania estatal e intervenção humanitária pôde ser mitigada por meio da elaboração conceitual da “Responsabilidade de Proteger” (RdP), e em que medida a RdP pode ser considerada uma doutrina para proteção da população civil de graves violações de direitos humanos.

As questões de segurança internacional estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento das sociedades humanas. A interação entre os diferentes povos e culturas é marcada por entrelaces de cooperação e conflito. Desde a era moderna, com a formação dos Estados-Nação, as questões sobre o relacionamento interestatal e os eventuais limites à soberania são recorrentes e passam a ser abordadas por diferentes correntes teórico-filosóficas.

A contradição entre a soberania estatal e a intervenção internacional sempre provocou, historicamente, calorosos debates entre aqueles que defendem a autonomia absoluta que os Estados possuem sobre seu território, e os que priorizam a proteção dos indivíduos contra as mais terríveis barbáries cometidas pela ação do ser humano. Neste contexto, a elaboração do conceito de RdP implica uma inovação nas Relações Internacionais desde o início do século XXI, especialmente no que tange os debates acerca das intervenções em cenários de atrocidades humanitárias. Certamente, poucos termos se popularizaram tanto neste campo dos estudos na última década como o da RdP.

Os debates que levaram à formulação do conceito de RdP foram impulsionados, sobretudo, devido às trágicas crises humanitárias que eclodiram na década de 1990. Se, por um lado, já não existiam entraves geopolíticos ou ideológicos para uma efetiva resposta aos desafios impostos, por outro lado, a comunidade internacional parecia ineficiente, ineficaz e irresponsável. Após o Holocausto, poucos eventos chocaram a consciência humana como os que ocorreram logo após o fim da Guerra Fria, em especial, as crises na Somália, Ruanda, Bósnia e no Kosovo.

Diante do exposto, esta dissertação trata dos caminhos trilhados pela comunidade internacional no intuito de desenvolver soluções que possam garantir que atrocidades em massa não mais ocorram. Neste sentido, a RdP se destaca como a tentativa mais proeminente de garantir – ou tentar garantir – um “*never again*”.

Em fevereiro de 2011, em meio à Primavera Árabe, uma multidão protestou contra o governo da Líbia. Temendo um efeito dominó, que já havia derrubado há pouco tempo as ditaduras na Tunísia

e no Egito, o ditador líbio Muammar Kadafi ameaçou os insurgentes com linguagem que lembrou aquela utilizada pelos indivíduos que incitaram a violência durante o genocídio de Ruanda, em 1994. A rápida e repentina evolução dos acontecimentos levou a uma guerra em que as principais vítimas eram civis.

A crise na Líbia atraiu a atenção do mundo e tem sido rotulada como um caso típico da rápida e decisiva resposta em face à ameaça iminente de atrocidades em massa sob os auspícios da RdP. Foi a primeira vez que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o uso de medidas coercitivas contra um Estado no âmbito desta nova norma. Contudo, a ação internacional gerou controvérsia tanto sobre as táticas empregadas durante a operação militar, que buscava proteger a população, quanto a seu efeito na subsequente mudança de regime político no país.

Algumas fontes governamentais, entusiastas e críticos tratam a RdP como um conceito, conforme será observado nas citações diretas e indiretas que se seguem. Ao fazê-lo, tratam a RdP como algo abstrato, uma possível norma ou algo que ainda necessita de desenvolvimento, elaboração e consenso, antes que possa gerar expectativa ou moldar comportamentos.

Outros preferem abordar a RdP como um princípio. Um princípio é comumente entendido como uma verdade fundamental ou proposição que serve de base para uma crença que conduz a uma ação. Entender a RdP como um princípio, ao invés de um conceito, implica que esta adquiriu um *status* consensual entre os atores da comunidade internacional. Por fim, os acadêmicos normalmente se referem à RdP como uma norma, já que corresponde a uma compreensão coletiva de exceptiva de comportamento dos atores internacionais. Nas Relações Internacionais, os debates não enfocam a discussão se a referida Responsabilidade é um princípio ou uma norma, mas se corresponde a uma norma incorporada ou emergente. Assim, faz-se necessário – para iluminar os caminhos que foram percorridos na presente Dissertação – um esclarecimento ao leitor: seja devido à confrontação de vocábulos reproduzidos entre as citações diretas e as palavras deste autor; seja para familiarizá-lo com os conceitos epistemológicos das relações internacionais, sobretudo no que concerne especificamente a RdP. Sendo assim, considera-se a RdP como um conceito formulado em 2001 pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) em 2001 – que busca responder aos desafios impostos ao século XXI em garantir que os crimes cometidos durante as crises da década de 1990 não se produzam mais. Pela unânime aceitação do texto da Cúpula

Mundial em 2005, e pelo uso do termo “Responsabilidade de Proteger” em documentos oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo, nas resoluções do CSNU, entende-se que tal conceito tornou-se uma norma, uma vez que estabelece padrões de comportamentos dos atores e gera expectativa de ação na comunidade internacional.

No presente estudo, a RdP é entendida também como uma doutrina onusiana que busca prevenir ou reprimir os crimes mais bárbaros que chocam a consciência humana, a saber: genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Inseridos em tal doutrina, encontram-se alguns princípios das Relações Internacionais, como, por exemplo, o princípio da soberania – aqui identificado não somente como “controle”, mas como “responsabilidade” do Estado em relação à proteção de sua população.

Assim, a presente pesquisa teve por objetivo analisar os reflexos que a aplicação da RdP na crise Líbia, em 2011, gerados nos debates da comunidade internacional acerca da emergente norma. O problema de pesquisa refere-se ao fato de que apesar da RdP ter sido aplicada em duas resoluções do CSNU, a população sofreu com as ações internacionais. Neste sentido, parte-se da hipótese de que a referência à RdP, no caso da intervenção na Líbia, fortalece a norma, ainda que explicita suas debilidades operacionais quando o uso da força foi necessário.

A fim de comprovar a hipótese, buscou-se refletir sobre os princípios legais e éticos que levaram à elaboração do conceito da “Responsabilidade de Proteger” e a sua aplicação em contextos de crises humanitárias, cujo conteúdo final do princípio é muito mais amplo do que aquele das premissas nas quais se basearam. Realizou-se uma inferência qualitativa e analítica com base na utilização da RdP em documentos relacionados à ação internacional na Líbia.

O método utilizado foi o método hipotético-dedutivo, já que por meio de hipóteses e conjunturas buscou-se encontrar soluções aos problemas apresentados. Desta forma, foi identificado um problema (a necessidade de encontrar soluções para proteger as populações de tragédias humanitárias), propôs-se uma solução (o desenvolvimento de uma doutrina que conseguisse conciliar os conceitos de soberania e responsabilidade), e por fim, buscou-se falseá-la (através do estudo de caso).

A técnica de pesquisa adotada para a elaboração da presente Dissertação foi a documentação indireta, nomeadamente por meio de pesquisa bibliográfica (fontes secundárias) e pesquisa documental (de fontes primárias) disponíveis até 2012.

Vale a pena salientar que os documentos da ONU constituem a essência da pesquisa de fontes primárias. À análise de tais documentos, foram agregados valiosos testemunhos de diplomatas, *policy makers*, funcionários públicos internacionais, funcionários de Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais e grupos de interesse em geral. Os documentos oficiais da ONU aqui apontados foram consultados por meio da *internet*, acessando diretamente o endereço eletrônico da referida Organização.

Observou-se ainda a existência de uma extensa bibliografia sobre os temas aqui abordados. No entanto, evidenciou-se a carência de obras atualizadas que tratem sobre os desafios que a RdP enfrenta após a crise na Líbia, seja no âmbito teórico, seja no operacional. Foram utilizadas obras de línguas estrangeiras cuja tradução é de responsabilidade do autor.

Neste sentido, o presente estudo dividiu-se em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, tem-se uma rápida abordagem histórica-conceitual sobre a questão da soberania, a fim de promover o entendimento da evolução do referido conceito de uma concepção “absoluta” ou “de controle” para a noção de soberania responsável. Em seguida, no mesmo capítulo, buscou-se localizar entre as principais correntes teóricas em Relações Internacionais, àquelas abordagens que melhor compreendessem a soberania como responsabilidade. Desta forma, as reflexões que conduzem os três capítulos subsequentes possuem base teórica normativa e cosmopolita em Relações Internacionais. O primeiro capítulo concluiu descortinando os principais eventos da década de 1990, como, por exemplo, as crises humanitárias na Somália, Ruanda, Bósnia e no Kosovo, que impulsionaram a comunidade internacional a elaborar o conceito da “Responsabilidade de Proteger”.

Para um estudo teórico conceitual do primeiro capítulo, dialoga-se com o pensamento de alguns autores, a saber: Alain Pellet, Celso Albuquerque Mello, Gareth Evans, Gilberto Dupas, Mônica Herz, Nguyen Quoc Dinh, Norberto Bobbio e Patrick Daillier, além dos volumes (o relatório e o suplemento bibliográfico do relatório) elaborados pelos comissários da ICISS, em 2001. Na seção que trata sobre as inferências teóricas, privilegiaram-se os pensamentos de Alex J. Bellamy, Andrew Linklater, Daniele Archibugi, David Held, Joseph Nye, Louise Arbour, Michael Doyle, Rainer Bauböck, Richard Devetak, Richard Higgott e Terry Nardin. Na terceira e última parte do primeiro capítulo, destacaram-se as ideias de Ana Maria Bierrenbach, Antônio

Patriota, James Pattison, Jennifer Welsh, Marcelo Bohlke, Ramesh Takur e Thomas Weiss.

O segundo capítulo buscou asseverar a elaboração conceitual da RdP. As ideias desenvolvidas pela ICISS, em 2001, vêm no sentido de dar uma resposta às trágicas experiências que envolveram a ONU na década de 1990. Para compreender este emergente conceito, faz-se importante apontar, de forma minuciosa, o Relatório daquela Comissão, que lança a expressão “Responsabilidade de Proteger”. É a partir daí que todas as posteriores propostas para a efetivação, no seio da referida Organização, da aflorante norma da RdP serão elaboradas.

Para aduzir o Relatório em questão, foram utilizados, de forma mais ampla, os conhecimentos de autores como Alex Bellamy, Ana Maria Bierrenbach, David Chandler, Gareth Evans, Marcelo Bohlke e Thomas Weiss.

O terceiro capítulo tem como propósito verificar se a RdP tornou-se uma norma das relações internacionais. Neste sentido, destacam-se a Declaração da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) de 2005, e as resoluções do CSNU acerca da matéria. Adicionalmente, são considerados os relatórios, as declarações e as menções à referida Responsabilidade pelos diferentes organismos da ONU. Apesar de a RdP remeter a ideias anteriores a ela, que já eram tipificadas pelo Direito, sua inovação é a estruturação de uma nova doutrina onusiana que propõe alterações conceituais, práticas e éticas no tratamento das intervenções humanitárias, realizando uma abordagem mais holística da questão.

Na dissertação dos documentos de origem da ONU presentes no terceiro capítulo, utilizaram-se, principalmente, as contribuições de Alex Bellamy, David Chandler, Gareth Evans, James Pattison, José Manuel Pureza, Marcelo Bohlke, Noam Chomsky e Thomas Weiss. Vale a pena evidenciar a importância dos relatórios elaborados por Kofi Annan e Ban Ki-Moon. Ademais, faz-se importante referenciar as informações disponibilizadas virtualmente por alguns centros de pesquisa, como, por exemplo, o *International Coalition for the Responsibility to Protect*¹, o

¹ A coalizão internacional para a responsabilidade de proteger (ICRtoP) reúne ONGs de todas as regiões do mundo para fortalecer o consenso normativo da RdP, avançar na compreensão da norma, expandir o reforço das capacidades para prevenir e deter o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e mobilizar ONGs para pressionar por ações que possam salvar vidas nos casos específicos de RdP. Disponível em: < <http://www.responsibilitytoprotect.org> >. Acesso em 1/5/2013.

Instituto Igarapé² e o *The Global Centre for the Responsibility to Protect*³. Estas foram utilizadas sobremaneira no terceiro e quarto capítulo.

O quarto e último capítulo realiza um estudo de caso buscando verificar de que forma a RdP foi utilizada para responder à crise que se instalou na Líbia, em 2011. Tal seção busca responder, de forma precisa, o seguinte questionamento: quais os impactos da aplicação da “Responsabilidade de Proteger” na Líbia, sobretudo pelo uso de medidas coercitivas para proteção humana, nesta emergente norma das relações internacionais, que busca conciliar os conceitos de soberania e responsabilidade compartilhadas entre os Estados e a comunidade internacional?

A crise na Líbia atraiu a atenção da comunidade internacional e tem sido rotulada como um caso típico da rápida e decisiva resposta em face de uma ameaça iminente de atrocidades em massa em nome da RdP. Foi a primeira vez que o CSNU autorizou o uso de medidas coercitivas contra um Estado sob os auspícios da norma. Entretanto, a aplicação e resultados que decorrem de tal autorização, apontam para o risco de que aquela ocasião tenha sido a primeira e última vez que o uso da força tenha sido invocado em nome da RdP. Neste sentido, o último capítulo do presente estudo versa sobre o debate acerca dos êxitos, controvérsias e discórdias da ação internacional na Líbia, em 2011.

Em prol das ações didáticas apontadas anteriormente, preferiu-se enfatizar as contribuições de Alex Bellamy, David Chandler, Gladys Lechini, José Manuel Pureza, Noam Chomsky, Noemí S. Rabbia, Ramesh Thakur e Simon Adams. Tem-se ainda as investigações do Tribunal Penal Internacional, os relatos das ONGs *Human Rights*

² O Instituto Igarapé é um think-tank dedicado à integração das agendas da segurança e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formação de políticas públicas e articulação. Disponível em: < <http://igarape.org.br> >. Acesso em 1/5/2013.

³ O Centro Global para a Responsabilidade de Proteger foi criado em fevereiro de 2008 para promover a aceitação universal e implementação operacional efetiva da norma da "responsabilidade de proteger" populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Através de seus programas, eventos e publicações, o Centro Global serve como um recurso e um fórum para governos, instituições internacionais e organizações não-governamentais que trabalham para proteger as populações contra as atrocidades em massa. Disponível em: < <http://www.globalr2p.org>>. Acesso em 1/5/2013.

*Watch*⁴ e *NATO Watch*⁵ e as notícias da rede de televisão *Al Jazeera* e do jornal *New York Times*.

Por fim, as considerações finais sistematizam as principais referências analíticas de como a intervenção internacional na Líbia, em 2011, promoveu o fortalecimento da norma da RdP, ao passo que evidenciou os limites operacionais relativos a uma efetiva proteção de civis. De fato, o caso líbio moldará significativamente os parâmetros dentro dos quais a RdP vem sendo debatida e os desafios para futuras aplicações da referida norma.

⁴ Human Rights Watch é uma das organizações independentes mais importantes do mundo dedicada à defesa e proteção dos direitos humanos. Ao focar a atenção internacional nos casos em que os direitos humanos são violados, dá voz aos oprimidos e busca responsabilizar os opressores por seus crimes. As investigações são objetivas, rigorosas e estratégicas, buscando construir intensa pressão para a ação e aumentar o custo de abuso dos direitos humanos. Disponível em: <<http://www.hrw.org>>. Acesso em 1/5/2013.

⁵ NATO Watch é uma organização independente, sem fins lucrativos, um think-tank “virtual” que examina o papel da OTAN na vida pública e defende uma maior abertura, transparência e responsabilidade no seio da Aliança. Disponível em: <<http://www.natowatch.org>>. Acesso em 1/5/2013.

1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SOBERANIA E ÉTICA NAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

1.1 Considerações preliminares

A elaboração do conceito de “Responsabilidade de Proteger” marcou uma das mais notáveis evoluções nas Relações Internacionais do início do século XXI, já que concilia o conceito de soberania (antes concebido apenas como poder de mando) com a responsabilidade que o Estado possui em proteger sua própria população de graves violações de direitos humanos. Quando o Estado não é capaz, ou não deseja fazê-lo, essa responsabilidade recai sobre a comunidade internacional. Assim, a nova abordagem conceitual elaborada em 2001, alterou a percepção da soberania, afastou os termos dever ou direito de ingerência que salientavam o papel dos países interventores, ressaltando assim, o direito de ser protegido, ou seja, destacando a posição dos beneficiários das intervenções.

O presente capítulo trata dos limites éticos e morais das Relações Internacionais relativos às intervenções humanitárias em Estados soberanos, estabelecendo a conexão entre o avanço do debate acerca da soberania e seus reflexos nas discussões contemporâneas sobre a possibilidade de se realizar intervenções com fins humanitários sem o consentimento das partes litigantes.

Neste sentido, primeiramente, tem-se uma rápida abordagem histórica-conceitual sobre a questão da soberania, estabelecendo como ponto de partida a construção do Estado Moderno até o desenvolvimento na noção de soberania responsável já no fim do século XX. Verificar-se-á as diferentes noções conceituais de soberania em seus contextos até o desenvolvimento do conceito de soberania responsável, fundamental para compreensão da Responsabilidade de Proteger (RdP). Em seguida, faz-se um esforço para localizar entre as principais correntes teóricas das Relações Internacionais, as abordagens que melhor explicam o surgimento do conceito de soberania responsável e melhor aceitam, em termos éticos, a possibilidade de intervenção internacional num Estado para proteção de civis. Por fim, ao analisar as questões éticas nas intervenções, serão abordados casos emblemáticos da década de 1990, aos quais a comunidade internacional se omitiu ou falhou em proteger as populações no contexto de crises humanitárias.

Assim, após este primeiro tratado teórico-conceitual, será possível abordar as origens e a evolução do conceito da “Responsabilidade de Proteger”.

1.2 O conceito de soberania estatal: significado e finalidade

A soberania do Estado denota a competência, independência e igualdade jurídica dos Estados. De acordo com Norberto Bobbio (1998, p.1179), “de fato a Soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito”. Ela abrange todas as matérias nas quais cada Estado é capaz de decidir e agir sem intromissões de atores externos.⁶

Há algumas centenas de anos, a soberania do Estado tem sido um princípio estrutural das Relações Internacionais. O princípio está no coração do direito consuetudinário internacional e foi consolidado, contemporaneamente, pela Carta das Nações Unidas. Se for verdade que a soberania permanece como componente essencial tanto para a manutenção da paz e segurança internacionais como na defesa e proteção dos Estados fracos, também se pode afirmar que, ao mesmo tempo, o conceito nunca foi tão inviolável, seja na lei ou na prática. Segundo o ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali (1992, para. 17), “o tempo da soberania absoluta [...] já passou, a sua teoria nunca foi correspondida pela realidade”.

No atual mundo globalizado, as influências culturais, ambientais e econômicas não respeitam as fronteiras nacionais, que são cada vez menos relevantes para o estudo das Relações Internacionais. O avanço da tecnologia aproximou as comunidades, encurtou as distâncias e facilitou o acesso à informação. O que era antes circunscrito apenas ao interior de um Estado, hoje pode repercutir tanto no nível regional como em âmbito internacional. Assim, o conceito de soberania tem sido revisto e reavaliado, e evoluiu de forma rápida e substancial (ICISS – Relatório Suplementar, 2001).

1.2.1 A evolução do conceito de soberania estatal

O século XVII é um marco para as Relações Internacionais não somente pela criação do conceito moderno de Estado com sua *summa*

⁶ Tais questões incluem a escolha de sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como a formulação da política externa. O escopo da liberdade de escolha dos Estados nesses assuntos não é ilimitado, mas depende da evolução do direito e das relações internacionais.

potestas (soberania) por meio dos tratados assinados em Munster e Osnabruck em 1648⁷, mas, também pelo fato do reconhecimento do princípio do estatocentrismo como engrenagem da política entre as nações. Assim, são as ruínas do mundo feudal europeu (entre os séculos XV e XVII) que surge o sistema anárquico de unidades (Estados) soberanas.⁸ Assim, na medida em que o referido sistema “estabelece o princípio da soberania nacional; o baixo grau de governabilidade no sistema internacional é a contraface do alto grau de respeito à autonomia do Estado em questões domésticas e externas” (HERZ, 1997, n.p).

Neste contexto, a "Paz de Vestfália" encerra o período em que prevalecia o poder transnacional da Igreja, reconhecendo o Estado como poder supremo dentro de fronteiras estabelecidas. Têm-se aí os fundamentos do Direito Internacional contemporâneo⁹, no que diz respeito à soberania.

⁷ Em 1618, ocorre a Guerra dos Trinta Anos, na qual, por um lado, a Europa está dividida entre interesses católicos e protestantes, e por outro, os Estados têm como principal inimigo da sua formação política os senhores feudais (de modo interno) e o Papado e o Império (de modo externo). O final desta Guerra, em 1648, culmina nos tratados de Westfália. Assim, “a vitória das monarquias sobre o papado é confirmada não só no plano político, mas também no religioso, instituindo-se, assim, a liberdade religiosa total” (DAILLIER; HINH; PELLET, 1999, p. 44). Segundo Vignali (1995, p. 16), após o término destes conflitos, os Estados fortalecidos recorrem a dois princípios: o do equilíbrio de poder e o da soberania.

⁸ Conforme esclarece Mónica Herz (1997), a “soberania externa absoluta e a ausência de normas no sistema internacional tem sido um ideal que a realidade da política internacional jamais se confirmou, grande parte do debate entre diferentes correntes da disciplina de relações internacionais tem girado em torno do conceito de anarquia, das possibilidades de ordem, cooperação e ação coletiva nesse contexto”.

⁹ No aspecto jurídico, os tratados de Westfália “podem ser considerados como ponto de partida de toda a evolução do direito internacional contemporâneo” (DAILLIER; HINH; PELLET, 1999, p. 45). Surgem, então, as características essenciais de um Estado, que, de acordo com Daillier, Hinh e Pellet (1999), podem ser resumidas em quatro aspectos, a saber: a soberania, o território, o povo e a finalidade. Conforme o avanço do absolutismo, os monarcas se considerariam proprietários de seu Estado, “a quem o direito romano, reabilitado pelo Renascimento, confere as prerrogativas mais absolutas que se possam imaginar” (DAILLIER; HINH; PELLET, 1999, p. 45). Tais fatos são acompanhados pelo pensamento político da época, que pode ser representado por alguns autores, como, por exemplo, Maquiavel, Hobbes e Espinosa.

Após este marco inicial para o estabelecimento das bases do Estado moderno, seguiram-se outros acontecimentos relevantes para a análise da evolução do conceito de soberania.¹⁰ Em 1713, com a Paz de Utrecht, os Estados reafirmaram o princípio de que um Estado não pode impor sua vontade a outro Estado, buscando, assim, o equilíbrio europeu.¹¹

Sob o aspecto da sociologia política, dois grandes eventos irão fortemente influenciar as mudanças no conceito de soberania absolutista: A Revolução Industrial – que fortalecerá os ideais do liberalismo político e econômico¹²; e a Revolução Francesa – que, ao afirmar os pressupostos iluministas, trará o conceito de soberania popular.¹³ Gerd Bornheim (2003) recorda que o individualismo foi o

¹⁰ De acordo com Norberto Bobbio (1998, p.1179), “trata-se do conceito político-jurídico que possibilita ao Estado moderno, mediante sua lógica absolutista interna, impor-se à organização medieval do poder [...] isto ocorre em decorrência de uma notável necessidade de unificação e concentração de poder, cuja finalidade seria reunir numa única instância o monopólio da força num determinado território e sobre uma determinada população, e, com isso, realizar no Estado a máxima unidade e coesão política... A Soberania, enquanto poder de mando de última instância, acha-se intimamente relacionada com a realidade primordial e essencial da política: a paz e a guerra”.

¹¹ Conforme os fatos históricos que se seguiriam, o equilíbrio de poder não garantiria a paz, mas apenas a existência das grandes monarquias e um permanente estado de tensão entre as mesmas.

¹² No Reino Unido do século XVIII, iniciava-se a Revolução Industrial, movimento que posteriormente alcançou rapidamente grande parte da Europa e América do Norte, e alastrou-se por mundo afora. Neste período, germinou a teoria política do liberalismo. O chamado Estado Liberal, que se contrapôs ao absolutista, pregava a ação racional do indivíduo. O Liberalismo Político defende a natureza de certos “direitos fundamentais”, como o direito à vida, à liberdade e à felicidade, não cabendo ao Estado invadir tais direitos. Por consequência, a referida doutrina limita tanto os poderes quanto as funções do Estado. O Estado seria organizado por governos representativos, que teriam os poderes públicos regulados por normas gerais e seriam subordinados às leis. Descolava-se, assim, o poder das mãos do monarca para o parlamento (DUPAS, 2005, p. 135-136).

¹³ A Revolução Francesa consolida o que Rousseau irá chamar de soberania popular, ou seja, o povo legitima o Estado, e é o do povo que emana a soberania. O povo a concede aos seus representantes para que possam governar. Ocorre também uma distinção de soberania interna e externa. Internamente o Estado se autorregula por meio de ordenamentos jurídicos, e há uma limitação progressiva da soberania estatal, ou seja, a vontade dos dirigentes ou mesmo do

ponto de partida das revoluções modernas, e seu exercício gera a soberania do indivíduo, trazendo tensão dialética entre o individual e o universal (DUPAS, 2005).

Em 1815, após as Guerras Napoleônicas, o Congresso de Viena faria um contraponto às ideias revolucionárias e levou novo reforço à soberania dos Estados.¹⁴ Em 1899, ocorreu a primeira Conferência de Paz de Haia, que culminou na Corte Permanente de Arbitragem de Haia, com o objetivo (e tentativa) de solucionar as tensões advindas do enrijecimento das relações entre os Estados soberanos, propondo soluções pacíficas para os litígios internacionais. Em seguida, na Segunda Conferência de Paz de Haia, em 1907, foram concluídas novas convenções a fim de evitar os conflitos entre os entes soberanos europeus, que buscavam o equilíbrio de poder, sobretudo, entre as grandes potências.¹⁵

O movimento que desde o final do século XIX buscava organizar a sociedade internacional acelerou-se a partir da Primeira Guerra Mundial e, novamente, após o final do segundo conflito, em 1945, sob a pressão de novos imperativos econômicos e políticos.¹⁶ "A

povo deve respeitar o ordenamento jurídico interno. De modo externo, ocorre uma progressiva absolutização da soberania.

¹⁴ O congresso de Viena foi um marco para o direito internacional público e para as relações internacionais, uma vez que: i) manifestou-se a tendência para a internacionalização dos grandes rios europeus, ii) foram tomadas decisões contra o tráfico negroiro; iii) a Suíça foi declarada e reconhecida como neutra permanentemente; iv) consagra a formação de novos Estados europeus, como, por exemplo, a Bélgica, Holanda, Suécia e Noruega; v) pela primeira vez foi realizada uma classificação de agentes diplomáticos.

¹⁵ Em 1907, foram estabelecidas as seguintes convenções relativas: "i) à regulamentação pacífica dos conflitos internacionais; ii) à limitação do emprego da força para a cobrança de dívidas contratuais; iii) à abertura das hostilidades; iv) às leis e costumes da guerra terrestre; v) aos direitos e deveres das potências e pessoas neutras em caso de guerra terrestre; vi) ao regime dos navios de comércio inimigos no início das hostilidades; vii) à colocação de minas submarinas automáticas de contato; viii) ao bombardeio de forças navais em tempo de guerra; ix) a certas restrições ao exercício do direito de captura na guerra marítima; x) ao estabelecimento de uma Corte Internacional de Presas, xi) aos direitos e deveres das potências neutras em caso de guerra marítima; xii) à declaração relativa à interdição de lançar projéteis e explosivos do alto de balões" (MELLO, 2002, p. 166).

¹⁶ As duas grandes guerras marcam para sempre a história da humanidade e do direito internacional. A invenção de armas de destruição em massa traz um número até então inimaginável de mortes durante os conflitos. A aversão à

distinção entre grandes e pequenas potências leva a uma verdadeira violação dos princípios tradicionais da soberania e da igualdade dos Estados" (DAILLIER; HINH; PELLET, 1999, p. 58).

As questões acerca da política contemporânea poderiam, então, resumir-se na discussão dos limites da soberania. Neste sentido, "o que funda a soberania é o que é soberanamente fundado" (DUPAS, 2005, p. 143). Os elementos centrais da soberania do Estado foram codificados em 1933, em Montevidéu, na Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados. Estes incluem três requisitos principais, a saber: uma população permanente, um território definido e um governo em funcionamento (ICISS SUPPLEMENTARY VOLUME, 2001, p. 6).¹⁷

Em 1945, como herdeira da fracassada Liga das Nações, nasce a Organização das Nações Unidas (ONU), que, ao mesmo tempo em que posiciona os países membros em pé de igualdade em sua Assembleia Geral, estabelece um Conselho de Segurança diretivo que trata sobre as questões cruciais da manutenção da paz e segurança internacionais, onde as cinco maiores potências têm o poder de veto sobre as decisões do órgão.

Após os dois grandes conflitos, consolida-se um novo princípio: o da solidariedade internacional – que reúne a cooperação e o esforço coletivo com vista à procura de soluções para os problemas de interesse comum. As nações reconhecem posição privilegiada das grandes potências e admitem a interdependência nas questões econômicas, técnicas e de manutenção da paz.¹⁸

guerra passa, então, a ser uma questão de sobrevivência para a humanidade. Três pactos de reprovação da guerra são firmados na primeira metade do século XX, a saber: o Pacto da Liga das Nações, de 1918; o Pacto de Briand-Kellog, de 1928; e, a Carta das Nações Unidas, de 1945. Estes fariam emergir as instituições internacionais, criadas para solucionar as diversas questões que se impunham no século XX. Os pactos irão colocar na ilegalidade a guerra unilateral, substituindo-a pela segurança coletiva (LUPI, 2000, p. 65).

¹⁷ Um componente importante de soberania sempre foi uma demonstração adequada da autoridade dos Estados de agir sobre o seu território com a exclusão de outros Estados.

¹⁸ Após 1945, o sistema de ordem internacional consagrado na Carta das Nações Unidas herdou esse modelo político que basicamente passou do eurocêntrico e tornou-se gradativamente global, após o processo de descolonização. Desta forma, praticamente todas as pessoas na Terra vivem dentro de um Estado soberano. Ao passo do aumento de unidades soberanas no sistema mundial, o conceito de soberania não diminuiu seu polêmico e controverso significado.

O surgimento de uma nova ordem na qual as grandes potências são conscientes de sua responsabilidade, exercendo uma ação coletiva no sentido do interesse geral, se dá no âmbito do interestatismo, no qual a soberania, em princípio reconhecida a todos, não pode ser concretamente exercida senão por alguns. Assim, “longe de favorecer a organização internacional numa base universal, esta concentração de poder internacional entre algumas grandes potências, torna-a, com efeito, particularmente aleatória e precária” (DAILLIER; HINH; PELLET, 1999, p. 58).

De acordo com o art. 2º da Carta da ONU, a referida Organização tem por base o princípio da igualdade soberana de todos os Estados-membros.¹⁹ Como uma espinha dorsal, a soberania territorial estrutura o sistema da ordem internacional nas relações entre os Estados. Um ato de agressão é ilegal, não somente porque mina a ordem internacional, mas também porque os Estados têm exercido sua soberania para proibir a guerra; e ainda, a falha ou enfraquecimento da capacidade do Estado, que traz um vácuo político interno, pode levar a tragédias humanas e à insegurança internacional e regional. Estados repressivos, agressivos ou colapsados podem resultar em ameaças à paz e segurança internacionais.

Também do art. 2º da Carta, infere-se o princípio de não interferência²⁰ nos assuntos que são da competência interna dos Estados é a âncora para a soberania estatal dentro do sistema de relações internacionais.

Na Carta das Nações Unidas, há uma proibição explícita à referida Organização de interferir nos assuntos internos dos Estados membros. De acordo com seu art. 2º, § 7º,

[...] nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma

¹⁹ Em 1949, o Corte Internacional de Justiça observou que "entre os Estados independentes, o respeito à soberania territorial é um fundamento essencial das relações internacionais" (CIJ - Relatórios, 1949, p. 4). Trinta anos mais tarde, a CIJ declarou que "o princípio fundamental da soberania do Estado está na base do direito internacional" (CIJ - Relatórios, 1986, p. 263).

²⁰ Os Estados possuem o poder, a autoridade e a competência para governar as pessoas e os bens dentro de seu território, sem a interferência de outros atores internacionais.

solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

Neste sentido, como é possível observar no texto da Carta de São Francisco, a soberania é a salvaguarda constitucional da ordem internacional. Apesar da pluralização das relações internacionais por meio da proliferação de atores não estatais – evidenciada por um ritmo acelerado de globalização da economia, da democratização, e da privatização das relações – o Estado continua a ser o garante fundamental dos direitos humanos a nível local, bem como o bloco de construção para garantir a ordem internacional de maneira coletiva. Vale destacar que a igualdade no estatuto jurídico de soberania também oferece proteção para os Estados mais fracos em face da pressão daqueles mais poderosos.

1.2.2 Emergentes desafios à soberania estatal

Apesar da edificação de princípios fundamentais à soberania na Carta de São Francisco, a trágica falência da soberania também inicia com o período de guerras entre 1914 e 1945. Analisando de outro modo, o declínio da noção de soberania externa absoluta é sancionado no plano do Direito Internacional pela Carta das Nações Unidas, em 26 de junho de 1945, em São Francisco, e, posteriormente, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Desta forma, a soberania deixa de ser uma liberdade absoluta devendo respeitar os princípios imperativos da paz e a tutela dos direitos humanos, elementos limitadores ao exercício da soberania.²¹

Todavia, a parábola da soberania está longe de terminar. Ainda que o princípio da paz seja imperativo e limite a soberania, este se encontra sob a tutela das vontades das grandes potências. Isto fica evidente ao inserir o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como órgão que possui prerrogativa ao tratar de temas referentes à manutenção da paz e da segurança

²¹ Neste contexto, os indivíduos e os povos passam a ser titulares de direitos no âmbito do Direito Internacional: ”os primeiros como titulares, nos confrontos de seus próprios Estados, dos direitos humanos a eles conferidos pela Declaração de 1948 e pelos Pactos de 1966; os segundos enquanto titulares do direito de autodeterminação, reconhecido pelo artigo 1º dos mesmos Pactos” (FERRAJOLI, 2002, p. 41).

internacionais. Ocorre, no entanto, que muitas vezes temas sobre os direitos humanos estão intrinsecamente relacionados à paz e a segurança internacionais.

Celso Lafer (1995) resume bem tal ideia, destacando que apesar da Carta conter diversas referências aos Direitos Humanos, opta por consagrar o princípio da não interferência em assuntos da competência interna dos Estados. Tal dualidade oferta subsídios para divergentes interpretações quanto à legitimidade de um envolvimento mais ativo da ONU na área dos Direitos Humanos. Neste sentido, o texto da Carta permite a convivência de dispositivos contraditórios, em que ao mesmo tempo em que foram sendo equacionados os conflitos, se fortalecia “um marco normativo de cunho grociano, mas afeito, como via diretiva, aos ideais kantianos” (LAFER, 1995, p. 175).

Já a partir da década de 1970, surgem outros desafios à soberania dos Estados. Celso Lafer (2001) defende uma dialética entre a subjetividade das soberanias e o aumento da interdependência entre os Estados. Para o autor, o aumento da dependência econômica mútua e generalizada entre os atores internacionais, bem como a diversificação cultural, o incremento da cooperação militar, jurídica e tecnológica, podem ser entendidos como uma perda da autonomia dos Estados.

Para Gilberto Dupas (2005, p. 146), em uma época de globalização²² cultural e pluralidade ética e nacional, o Estado, para atuar no sistema internacional, teria que buscar o conceito de soberania cosmopolita

[...] que levasse em conta a rápida aceleração das interdependências mundiais; que testasse e desenvolvesse uma soberania cooperativa dos Estados para resolver os problemas globais e que

²² De acordo com Held e McGrew (2001, p. 12), o “conceito de globalização denota muito mais do que a ampliação de relações e atividades sociais atravessando regiões e fronteiras. É que ele sugere uma magnitude ou intensidade crescente de fluxos globais, de tal monta que Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais de redes de interação. Em consequência disso, ocorrências e fenômenos distantes podem passar a ter sérios impactos internos, enquanto acontecimentos locais podem gerar repercussões globais de peso. Em outras palavras, a globalização representa uma mudança significativa no alcance espacial da ação e da organização sociais, que passa para uma escala inter-regional ou intercontinental”. Cf. HELD, David; MCGREW, Anthony. Prós e contras da globalização. Trad. de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

harmonizasse a diversidade e as rivalidades das etnias e das nações.

Tal aspecto será mais bem detalhado na última seção do presente capítulo.

De acordo com o volume suplementar do Relatório da ICISS (2001, p. 5-12), nas últimas décadas, e especialmente desde o fim da Guerra Fria, surgiram quatro desafios radicais à noção de soberania do Estado, a saber: i) demandas contínuas de autodeterminação, ii) uma concepção mais ampla de paz e segurança internacional, iii) o colapso da autoridade do Estado, e iv) a crescente importância da soberania popular.

O primeiro desafio consiste na suavização de duas normas que tinham sido praticamente incontestadas durante a Guerra Fria: a inviolabilidade das fronteiras e a ilegitimidade da secessão. Por quase meio século, a autodeterminação coletiva foi limitada ao processo inicial de descolonização. As fronteiras existentes eram sagradas, e era impensável que uma área de um Estado pudesse se separar, mesmo com o consentimento do Estado original.²³

O segundo desafio é a interpretação mais ampla das ameaças à paz e segurança internacionais, possibilitando, segundo interpretações da Carta de São Francisco, derrogar o princípio da não intervenção. Isto se dá, pois o sistema de segurança coletiva da ONU foi elaborado com base na experiência da Segunda Guerra Mundial. Atualmente, o sistema de manutenção da paz e segurança internacionais evoluiu, bem como a sociedade mundial, fazendo com que algumas disposições do sistema, estabelecidas pela Carta, sejam de relevância duvidosa. Acerca deste debate coloca-se a questão de quando um Estado soberano comete crimes atrozes à sua própria população. Esforços coletivos da referida Organização para lidar com os problemas internos da paz e da segurança, e de violações graves de direitos humanos, incluindo o

²³ Embora seja de consenso que as fronteiras africanas foram arbitrariamente desenhadas, estas deveriam ser respeitadas. Tal fato foi percebido como um *trade-off* necessário, para a estabilidade da ordem internacional. Contudo, com o desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a questão de fronteiras arbitrárias voltou ao debate. Pouco tempo depois, a Iugoslávia se separou em seis Estados independentes. Mais tarde, a Eritreia se separou da Etiópia (ICISS, 2001).

genocídio, buscam alterar o tradicional conceito de soberania, tal como estabelecido em 1945.²⁴

O terceiro desafio para interpretações tradicionais da soberania do Estado surgiu da incapacidade de certos Estados em efetivamente exercer autoridade sobre seus territórios e populações. Em alguns casos, a soberania é uma ficção jurídica que não corresponde a uma capacidade real política. Conforme a própria ICISS (2001) lembra, estes seriam "quase-Estados".²⁵

O quarto e último desafio ao conceito tradicional de soberania estatal emerge da alteração do equilíbrio entre os Estados e os indivíduos como fonte de legitimidade e de autoridade. A versão tradicional do Direito Internacional está sendo permeada pela emergência do indivíduo como sujeito das relações internacionais. Assim, o conceito mais amplo de soberania, abrangendo tanto os direitos e as responsabilidades dos Estados, agora vem sendo mais amplamente defendido.

1.2.3 Origens do conceito de soberania responsável

No que se refere especificamente à evolução do conceito de soberania que levará à formulação do princípio da Responsabilidade de Proteger, destacam-se quatro importantes contribuições para o debate.

²⁴ A emergência de novas questões na comunidade internacional no pós Guerra Fria ampliou a noção de ameaça à paz e segurança internacionais. Este processo teve início durante a Guerra Fria com decisões coercitivas do CSNU, na forma de sanções econômicas e de embargo de armas e de petróleo contra o apartheid na Rodésia do Sul e na África do Sul. Assim, questões de direitos humanos são inseridas nos debates internacionais, possuindo grande relevância nas questões de segurança coletiva (ICISS, 2001).

²⁵ O controle real sobre o território é uma dimensão importante do Estado soberano. Alguns comentaristas argumentam que os Estados falidos violam a exigência de filiação substantiva das Nações Unidas, já que, segundo o art. 4 da Carta, eles devem ser "capazes de realizar" suas obrigações. Esta perspectiva é importante à luz da consciência crescente de que a capacidade do Estado e a autoridade são condições essenciais para a proteção dos direitos fundamentais. O vácuo político resultante destas circunstâncias traz desordem interna, relegando a tomada de decisões importantes a atores não estatais, gerando em muitos casos fuga em massa de refugiados, e no deslocamento forçado de populações. Estas questões também repercutem na segurança de Estados vizinho, podendo levar a desestabilização regional (ICISS, 2001).

Bernard Kouchner²⁶ que lançou o conceito de ingerência humanitária. Segundo Gareth Evans (2008, p. 32), Kouchner não inventou o conceito de “intervenção humanitária”, mas deu-lhe um novo sopro de vida ao inventar e popularizar a expressão “*droit d'ingérence*”, o “direito de intervir” (ou, por extensão, “*droit d'ingérence humanitaire*”), que tinha verdadeira ressonância no contexto do mundo pós-guerra fria, quando tanto a necessidade e a oportunidade de tomar medidas de proteção surgiram. Nos debates recorrentes da década de 1990, muitos clamavam por ações mais enérgicas em face das recorrentes catástrofes humanitárias. Sendo a resposta à atrocidade em massa o assunto mais debatido naquela década, visto que poucos tomadores de decisão não poderiam ignorar a questão, a contribuição de Kouchner foi bastante relevante. Somado aos esforços de Kouchner, Tony Blair buscou rediscutir o escopo de atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), causando reviravoltas acerca do embate entre o tradicional conceito de soberania e a emergência da necessidade de realizar intervenções humanitárias. O que se veio a chamar de Doutrina Blair tentou articular a comunidade internacional para enfrentar “a mais urgente questão de política externa”, buscando identificar as circunstâncias nas quais a organização (OTAN) deveria envolver-se em conflitos internos.²⁷

A segunda grande contribuição foi o desenvolvimento do conceito global de “segurança humana”. Como uma tentativa muito inovadora para aproximar as visões de mundo do Norte e do Sul, o conceito foi lançamento pelo relatório do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), em 1994, intitulado “Relatório de Desenvolvimento Humano”, tendo como subtítulo a Segurança Humana.

²⁶ Conforme esclarece BIERRENBACH, (2011, p. 15), Bernard Kouchner, criou a organização não governamental (ONG) Médicos Sem Fronteiras, ao final da década de 1980, “como dissidência do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que pauta sua atuação pela adesão estrita à neutralidade e ao consentimento das partes, a ONG argumentava no sentido de que o DIH e o DIDH se sobrepujam aos princípios da soberania, da não intervenção e da autodeterminação dos povos, consagrados na Carta das Nações Unidas”.

²⁷ Num discurso para o Chicago Economic Club, em abril de 1999, Tony Blair defenderia os ataques aéreos da OTAN em Kosovo. A contribuição mais específica do discurso de Blair foi identificar cinco principais considerações: “Estamos certos da nossa posição? Já esgotamos todas as opções diplomáticas? Há operações militares que podemos de forma sensata e prudente empreender? Estamos preparados em longo prazo? Há interesses nacionais envolvidos?” (EVANS, 2008, p. 33). Tradução do autor.

A ideia era que, enquanto as questões de segurança do Estado haviam dominado o discurso internacional no passado, em última análise, o que realmente importava era como tudo isso afetava a vida dos indivíduos. Para os autores do PNUD, foi o somatório de sete diferentes dimensões de segurança: a econômica, a alimentar, a da saúde, a ambiental, a individual a comunitária e a política (EVANS, 2008, p. 34). De acordo com Evans, (2008, p. 35), a questão da segurança humana conseguiu atingir certo consenso na comunidade internacional, mas seu grande problema, na atualidade, é que, por abarcar uma grande amplitude de diferentes temas e questões, torna-se difícil extrair qualquer solução plausível que leve em conta todas as sete dimensões.

A terceira grande contribuição foi a de Francis Deng e seus colegas *Brookings Institution* que insistiram em conceber a "soberania como responsabilidade"²⁸, ou seja, a soberania não deveria ser vista somente como autonomia em relação a outros Estados, mas como uma questão de responsabilidade pelo bem estar da sua própria população. Este conceito possui utilidade operacional e foi, posteriormente, melhorado por Roberta Cohen, pesquisadora ligada a Deng, ao afirmar que a soberania carrega consigo a responsabilidade da parte do governo em proteger seus cidadãos (EVANS, 2008, p. 36).

Finalmente, destaca-se o conceito de "soberania individual", de Kofi Annan, que buscava contrabalançar com o conceito tradicional.²⁹ Em relação a última contribuição, Annan publicou em 1999 na revista *The Economist* um artigo que trata em mais detalhes a relação entre soberania e indivíduo. Segundo o artigo:

A soberania estatal, no seu sentido estrito, está sendo redefinido – não menos pelas forças da

²⁸ O conceito foi desenvolvido em uma série de obras de sua autoria ou colaboração (EVANS, 2008, p. 36) e artigos escritos com outros colegas do *Brookings Institution*. Contudo, foi em sua obra *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*, que Deng assinala que apesar do respeito à soberania dos países, ela não deveria ser vista somente em relação à interferência externa de outros Estado, mas uma questão dos Estados serem responsáveis do bem estar da sua própria população (EVANS, 2008, p. 36).

²⁹ Perto do final da década de 1990, o então SGNU Kofi Annan fez uma grande tentativa de resolver o impasse conceitual no seio do debate soberania-intervenção, argumentando que não havia apenas um tipo de soberania em jogo aqui, mas dois: nestes casos, a soberania nacional tinha de ser pesada e equilibrada contra a soberania individual, como reconhecido nos instrumentos internacionais de direitos humanos.

globalização e da cooperação internacional. Os Estados são atualmente amplamente concebidos como instrumentos a serviço de suas populações, e não vice e versa. Ao mesmo tempo a soberania individual – quero dizer, a liberdade fundamental de cada indivíduo, consagrada na Carta das Nações Unidas e subsequentes tratados internacionais – vem sendo reforçada por uma ampliada e renovada consciência dos direitos humanos. Hoje, quando lemos a Carta, nós ficamos mais do que nunca conscientes que seu objetivo é a proteção de cada um dos indivíduos, e não a dos que abusam deles (ANNAN, 1999, p. 49).³⁰

Annan defendeu a ideia que os Estados são instrumentos a serviço de seus povos, logo, a soberania estatal inclui, além de direitos, uma série de responsabilidades dos Estados em relação aos indivíduos. Estavam, assim, lançadas as bases para a formulação do conceito de responsabilidade de proteger, fundamentado na ideia da soberania como responsabilidade.

Para Evans (2008), mesmo com toda a criatividade e empenho envolvidos em cada um desses quatro esforços, nenhum deles conseguiu gerar qualquer tipo de consenso internacional sobre quando e como a comunidade internacional deve responder a crimes atrocidades em massa e realizar intervenções com fins humanitários.

1.3 Análise teórica: traria o cosmopolitismo explicações acerca da evolução do conceito de soberania?

Nesta seção realizar-se-á um esforço para localizar entre as principais correntes teóricas das Relações Internacionais as abordagens que melhor compreendem a soberania como responsabilidade. Desta forma, as análises que conduzirão os três capítulos seguintes possuem base teórica nas abordagens normativas e cosmopolitas das Relações Internacionais. Assim, os avanços nos debates acerca da mudança do conceito de soberania estatal, sobretudo da conceitualização de soberania responsável, e a alteração da percepção do uso da força para proteção humanitária serão considerados por meio de teorias e abordagens teóricas da disciplina.

³⁰ Tradução do autor.

1.3.1 Teorias normativas e o cosmopolitismo

A consolidação do Estado moderno, do pensamento realista e do estabelecimento da soberania como pilar do sistema internacional foi determinante para a marginalização das considerações normativas no estudo das relações internacionais (HERZ, 1997, n.p.).³¹ Na década de 1980, observa-se um movimento de recuperação do debate normativo, “seja a partir da crítica epistemológica da influência do positivismo, seja do debate sobre os valores da comunidade internacional” (HERZ, 1997, n.p.).

Já na década de 1990, os pesquisadores desta vertente teórica preocupam-se em aproximar a disciplina normativa da pesquisa empírica, o que veio a ser chamado de teoria normativa institucionalista aplicada. Assim, normas sociais, legais e políticas podem ser os objetos de um estudo empírico sem que o mesmo procure defender proposições normativas. Por outro lado, os estudos empíricos normativos podem corroborar com as teorias normativas a endossar sua interpretação.³² Este processo é essencial para suportar argumentos em que uma norma não é só defensível moralmente, mas também efetiva em sua operacionalização (BAUBOCK, 2008).

Foi com o fim da Guerra Fria que as questões éticas serão inseridas na agenda internacional,

[...] em função de pressões do movimento social transnacional ou como forma de racionalização e legitimação de políticas baseadas nos interesses

³¹ Conforme explicação de Mônica Herz, “importantes exceções devem, contudo, ser mencionadas: as propostas de Saint-Pierre (1992), de Cruce para a formação de organizações internacionais (Knutson, 1992), de Kant (1903[1793]) para uma “paz perpétua”, do internacionalismo proletário, das tentativas dos idealistas do entreguerras de ressuscitar o liberalismo do século XIX em roupagem de política internacional, e daqueles que se voltaram para as relações de dependência econômica no sistema internacional”.

³² É o caso das normas institucionalizadas, que podem ser explícitas e formais ou implícitas e informais. Em qualquer um destes casos, elas produzem padrões institucionais que constroem ou promovem determinada ação humana, só podendo ser entendida através da observação empírica sobre como operam as instituições (BAUBOCK, 2008).

econômicos e geoestratégicos das potências ocidentais, o debate sobre ética, moral e democracia³³ tem sido revigorado” (HERZ, 1997, n.p.).

Mas, ao que mais interessa a este estudo, são os desafios humanitários que reavivaram os debates sobre ética e moralidade em relações internacionais.³⁴

A teoria normativa envolve todas as abordagens conceituais cujo foco principal é a análise dos valores e o estabelecimento de padrões de “conduta e recomendações de certos modos de vida e estruturas institucionais” (SÁ GUIMARÃES, 2008, p. 573). Ao contrário da teoria empírica, no entanto, as proposições da teoria normativa não estão sujeitas a teste empírico como um meio de estabelecer sua verdade ou falsidade. Teoria normativa não lida com o que é, - domínio da teoria empírica. Em vez disso, a teoria normativa trata explicitamente com o que deveria ser - a forma como o mundo deve ser ordenado e os valores morais dos tomadores de decisão (VIOTTI; KAUPPI, 1987).

Não se pode dizer que a teoria normativa em Relações Internacionais seja verdadeiramente pós-positivista, ela é pré-positivista (JACKSON; SORENSEN, 2007). Sua origem é moderna e pré-moderna, fazendo parte da história do pensamento político e pode-se remeter aos clássicos gregos.³⁵ Para o estudo das Relações Internacionais, as bases mais recentes deste desenvolvimento teórico são

³³ O que é comum tanto nos avanços dos debates sobre soberania como acerca da legitimidade do uso da força para proteção humana é que ambas as discussões ocorrem num contexto de avanço da democracia, e tem estimulado esforços teóricos em direção a um liberalismo mais “robusto” em detrimento dos preceitos neorealistas (ROBBINS, 1991; SORENSEN, 1992; KEGLEY, 1993, DOYLE 1986, 2011).

³⁴ Para Nogueira (2003, p. 87) a noção de ética internacional é tradicionalmente marginalizada na reflexão política nas relações internacionais desde, ao menos, o entre guerras quando a disciplina adquiriu consistência acadêmica e densidade teórica; “desde então, qualquer tentativa de teorização normativa das relações internacionais passou a ser criticada no quadro de referência da oposição entre idealismo e realismo, que adquiriu o estatuto de “grande debate” fundador da disciplina”. Neste sentido, observa-se uma recuperação dos temas kantianos e benthanianos em suas versões, respectivamente, deontológica e utilitarista da relação entre ética e política (HERZ, 1997).

³⁵ Destacam-se três teóricos normativos contemporâneos em relações internacionais: Chris Brown (1992), Mervyn Frost (1996), Terry Nardin (1983), e Brown, Nardin e Rengger (2002).

as contribuições da Escola de Frankfurt, o pensamento liberal kantiano e as contribuições de Habermas. Esta abordagem teórica busca ir além das visões do realismo e do marxismo, formulando uma base teórica que ultrapasse os limites da concepção Westfaliana do Estado-nação.³⁶

De acordo com a definição de Chris Brown (1992, p. 3):

[...] por teoria normativa nas relações internacionais se entende aqueles trabalhos que abordam a dimensão moral das relações internacionais e as questões mais amplas em significado e interpretação gerada pela disciplina. No sentido mais básico, aborda a natureza ética das relações entre as comunidades/estados.³⁷

Os teóricos mais positivistas em relações internacionais dizem que há uma distinção básica entre a teoria empírica e a teoria normativa. Esta última seria puramente prescritiva. Assim, “teoria empírica (positivista) é uma teoria dos fatos, do que realmente acontece, enquanto teoria normativa é uma teoria dos valores, de um mundo ideal que não existe como tal”³⁸ (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 297).³⁹ Contudo, a maioria dos teóricos normativos rejeitaria este postulado. Para eles, a teoria normativa trata tanto dos fatos⁴⁰ quanto dos valores. Esta teoria busca explicar os conflitos e dilemas próprios das relações internacionais.

Ainda em relação aos embates teóricos nas relações internacionais, vale a pena destacar que a teoria normativa rejeita o positivismo, devida sua falha metodológica, já que não consegue responder as principais questões das relações internacionais, na visão

³⁶Conforme destaca Nogueira, “para a política internacional, pensar suas transformações e conflitos e termos da relação entre indivíduos, comunidades particulares de toda natureza, Estados, organizações internacionais e a sociedade internacional como um todo requer, justamente, um quadro de referência que ultrapasse o *ethos* estatal” (NOGUEIRA, 2003, p. 97).

³⁷ Traduzido pelo autor.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Os teóricos normativos destacam que as chamadas teorias positivistas também são baseadas em valores, mas simplesmente não são capazes de observar, ou ainda, assumir suas próprias premissas e valores.

⁴⁰ Os “fatos” da teoria normativa são as regras, instituições e práticas que tenham conteúdo normativo, por exemplo, as regras sobre a condução da guerra, ou sobre os direitos humanos. A teoria normativa está principalmente preocupada em dar uma explicação teórica às instituições e práticas normativas.

normativa: decisões e dilemas morais. A teoria normativa se distancia da visão pós-positivista que repudia a tradição clássica da teoria política e filosofia moral.

As principais controvérsias normativas da política mundial caracterizam-se por duas visões morais rivais: o cosmopolitismo e o comunitarismo.⁴¹ Para Robert H. Jackson e Georg Sørensen (2007, p. 298), o cosmopolitismo “é uma doutrina normativa que prioriza os seres humanos individualmente e em toda comunidade humana como unidades da política mundial, com seus mais básicos direitos e deveres”.⁴² Já o comunitarismo concentra-se “em comunidades políticas, particularmente nos Estados soberanos, como as unidades da política mundial, cujos direitos, deveres e interesses legítimos têm prioridade sobre todas as outras categorias e agentes normativos”⁴³(JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 298).⁴⁴

As principais áreas de debate em teorias normativas contemporâneas incluem a autonomia do Estado e a ética do uso da força e da justiça internacional. Para este campo do estudo, a conceptualização da ética para as relações internacionais é fundamental para definir os parâmetros políticos em que as sociedades se desenvolvem.

⁴¹ É relevante ressaltar que estes debates normativos também são absorvidos pela teoria da sociedade internacional (JACKSON; SORENSEN, 2007), da Escola Inglesa de relações internacionais., que utiliza três grandes matrizes de ferramental epistêmico para explicação e compreensão dos complexos fenômenos internacionais: o método e a matriz histórica, a técnica científico-jurídica e o sistema filosófico (CASTRO, 2012).

⁴² Traduzido pelo autor.

⁴³ Para Mervyn Frost, expoente do comunitarismo, uma teoria normativa baseada no domínio do Estado moderno é completamente aceitável, já para Andrew Linklater, ícone da vertente cosmopolita, a teoria política internacional deve perseguir as razões e modos pelos quais a forma “Estado” está sendo desafiada em uma base empírica e filosófica (MARCONI, 2008).

⁴⁴ De acordo com Jackson e Sørensen (2007), alguns autores sublinhariam uma terceira abordagem para a teoria normativa, relacionada à teoria de sociedade internacional e que se concentraria sobre questões éticas do direito internacional (NARDIN, 1983) e a ética da política (JACKSON, 1995; 1996). Esta terceira abordagem tenta teorizar as práticas normativas dos Estados e líderes estaduais. Ele enfatiza que no seio da ética internacional estão escolhas morais dos estadistas (JACKSON; SØRENSEN, 2007). Contudo, este estudo seguirá a visão de que a terceira abordagem está intrinsecamente relacionada com as outras duas (cosmopolitismo e comunitarismo). Assim, não há a necessidade de uma terceira classificação.

Terry Nardin (2008), em defesa do conceito de justiça, argumenta que os princípios de justiça internacional são aqueles que determinam as condições e os limites da coerção ao nível das relações internacionais. Recentemente, as questões normativas tornaram-se mais relevantes para os debates sobre política externa, por exemplo, nas discussões sobre como responder às situações onde é necessária a intervenção para fins humanitários. Adicionalmente, as discussões sobre uma concepção cosmopolita da democratização das organizações internacionais e, especialmente, nas Nações Unidas, contribuem, de forma mais definitiva, para a consolidação de uma nova geração de teoria normativa das relações internacionais.

Por fim, é importante frisar, conforme dito acima, que a incorporação de questões éticas à agenda internacional não implica, necessariamente, um abandono das pretensões de construção de um conhecimento científico. A discussão de questões éticas pode ser analisada a partir de uma perspectiva abrangente, incorporando temas sócio culturais, políticos e humanitários.

1.3.2 A teoria cosmopolita nas Relações Internacionais

O princípio da soberania estruturou o sistema internacional a partir da criação das Nações Unidas, baseado na manutenção da paz e da segurança internacionais e no respeito aos direitos humanos e da democracia. Porém, este princípio deve ser revisto devido à aceleração acentuada dos processos transnacionais da globalização. No entanto, o fim da Guerra Fria promoveu um reconhecimento crescente da mudança do papel do Estado numa época de globalização, e acabou por mudar a concepção liberal internacionalista sobre o jogo da soberania.⁴⁵

O cosmopolitismo é a doutrina que nega as divisões territoriais e políticas (pátria, nação, Estado), afirmando o direito do homem, como cidadão do mundo (BOBBIO, 1998, p. 303). Este é um conceito que possui origens muito antigas, que remontam a São Paulo em sua epístola

⁴⁵ Neste contexto, a globalização é normalmente entendida como um processo de "integração econômica, política e social dos Estados e sociedades, tanto horizontais quanto verticalmente em teias concisas de interdependência". In: Gleditsch, Nils Petter & Indra de Soysa, 2002. 'The Liberal Globalist Case', in Björn Hettne and Bertil Odén, ed., *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*. Stockholm: Almqvist & Wiksel International.

aos Efésios. Kant, em seu breve tratado sobre a Paz Perpétua, defenderá a ideia de uma lei cosmopolita e de cidadania mundial.⁴⁶

O cosmopolitismo, em sua forma moderna, possui algumas premissas básicas: i) os indivíduos (seres humanos) representam as unidades fundamentais da preocupação moral e política; ii) o universalismo, que defende que todos os seres humanos possuem um status moral igual; iii) a justiça mundial, na qual não há isenção das obrigações de respeitar o status moral igual de todos os indivíduos. Ou seja, o cosmopolitismo significa cidadania mundial e implica a participação de todos os indivíduos numa comunidade universal de seres humanos, identificados como pessoas individuais e morais.⁴⁷ E ainda, segundo Ferreira (2009, p. 180), “é a partir de uma igualdade entre os seres humanos que se funda (e se possibilita) a ideia de universalidade dos Direitos Humanos e a proposta cosmopolita”.

Desta forma, a teoria cosmopolita busca, na atualidade, solucionar os impasses que o avanço da interdependência, da globalização⁴⁸, da democracia, da cidadania e da proteção dos direitos

⁴⁶ Os princípios kantianos da justiça universal compreendem três componentes: a lei municipal ou civil (*ius civitatis*), a lei internacional ou das nações (*ius gentium*) e a lei cosmopolita (*ius cosmopoliticum*) (KANT, 1991, p. 98-99). De forma bastante resumida, o cosmopolitismo clássico pressupõe também que: i) cada Estado deve adotar uma forma republicana; ii) a existência de uma forma de federação de Estados livres para assegurar os direitos de cada nação; e iii) a criação de uma lei cosmopolita que garanta o direito de hospitalidade, um direito universal de humanidade para todos os indivíduos

⁴⁷ Daniel Chernilo (2007, p. 187) conecta as ideias de cosmopolitismo, universalismo e igualdade: “O coração da tradição cosmopolita é inerentemente universal, uma vez que propõe a igualdade fundamental dos seres humanos, independentemente de quaisquer diferenças de classe, gênero, étnica, nacional, religiosa ou cultural. Como programa normativo o cosmopolitismo não pode ser implantado sem um universalismo filosófico básico e deve ser entendido como a consequência normativa necessária de uma reivindicação universalista de conhecimento”. Traduzido pelo autor.

⁴⁸ As transformações nas relações internacionais apontam para o desenvolvimento de estruturas complementares nos níveis nacional regional e global. Busca-se, assim, a globalização de padrões de conduta para a humanidade, privilegiando o indivíduo, ou seja, o ser humano. Tais mudanças colocam em xeque o princípio da soberania como organizador básico do sistema internacional (DUPAS, 2005, p. 147). O processo da globalização leva em conta a rápida aceleração das interdependências mundiais. Os atores internacionais deveriam desenvolver, neste contexto, “uma soberania cooperativa dos Estados

humanos enfrentam. Nesta visão de mundo, a distinção entre *nós* e os *outros* (estrangeiros) seria substituída pela construção de um duplo pertencer. O cidadão seria ao mesmo tempo parte do *cosmos* e da *polis* (DUPAS, 2005, p. 227).

Para o cosmopolitismo, o indivíduo é o cerne de todas as atenções e preocupações morais, e não o Estado. É um desenvolvimento e reafirmação do liberalismo político, em que todos os indivíduos são iguais, com mesmos direitos e deveres, mas num cenário global. Assim, agir nesse novo mundo, é agir num ambiente sem fronteiras (DUPAS, 2005). Desta forma, o cosmopolitismo busca associar a soberania interna a uma responsabilidade perante os outros, estendendo os direitos e deveres morais a todos os cidadãos do mundo.

O conhecimento não é, e não pode ser neutro. Assim, como a proposta cosmopolita propõem que a política seja eticamente encarregada de uma transformação social e política. Trata-se, portanto, da ampliação do escopo tradicional das Relações Internacionais, para que estas não se limitam somente a leitura estadocêntrica. (DEVETAK; HIGGOTT, 1999). De maneira complementar, Linklater (2007) observa que os novos arranjos políticos do cenário internacional em que a soberania, a territorialidade, a cidadania e nacionalidade já não possuem a mesma importância que antes, uma tarefa preponderante, o sistema cosmopolita de política geral de segurança busca garantir a proteção não apenas do Estado, mas também dos indivíduos em si, em suas mais variadas associações.⁴⁹

Para o cosmopolitismo, a sociedade internacional pode ser entendida como a estrutura de regras, normas e instituições produzidas

para resolver os problemas globais e que harmonizasse a diversidade e as rivalidades das etnias e das nações” (DUPAS, 2005, p. 146).

⁴⁹ Já, sob a ótica do internacionalismo liberal, durante a maior parte do século XX, um elemento central na busca pela Paz foi o respeito às regras do sistema de Westfália, posto que este sistema foi uma condição fundamental para a evolução do Estado liberal. Estas regras incluem a não ingerência, igualdade jurídica, a reciprocidade, o respeito territorial e à diversidade religiosa e política, entre outros (HOLSTI, 1999). A sustentação moral desse princípio encontra-se em noções liberais de autodeterminação nacional, formulada originalmente nos escritos de John Stuart Mill na década de 1860 (BROWN, 2002). No contexto internacional hostil, o compromisso com a ideia hipotética de construção clássica da paz liberal tornou-se inviável, já que comprometeria o "jogo de soberania" de Westfália (JACKSON, 2007) e, assim, abriria uma "Caixa de Pandora" de estratégias intervencionistas nas relações internacionais (LIDEN, 2006).

pelas atividades em curso das pessoas que agem em nome de líderes políticos, ou seja, diplomatas e funcionários de outros Estados. Uma sociedade internacional é, portanto, qualitativamente diferente da noção de um sistema internacional no qual a interação entre os países do mundo é regulada pela estrutura anárquica do sistema e a distribuição de capacidades materiais dentro dele.⁵⁰

Neste contexto, Linklater (2007) propõe o conceito de Sociedade Internacional Neomedieval, que seria uma alternativa política àquela lógica totalitária de monopólio de poder. Os contornos ideais desta sociedade internacional se dariam na prática da universalização dos direitos para além das barreiras sociais nacionais; na demanda por redução das desigualdades sociais que tornam impossível para os mais vulneráveis exercer seus direitos de cidadania; na crítica à diferenciação de cidadania para que os grupos minoritários; e na pressão para a diminuição na distinção entre concidadãos e estrangeiros ao romper com a relação entre soberania e cidadania. Esta política iria superar o déficit moral das sociedades que foram profundamente marcadas pelos projetos totalitários, que geraram insegurança permanente entre os que fazem parte das sociedades e os estrangeiros.

Para o autor as sociedades que se dedicam à ampliação das fronteiras da comunidade de segurança podem ser categorizadas como sociedades que entraram na era pós Westfaliana. Sob outro ponto de vista, pode-se dizer que os Estados pós Westfalianos estariam profundamente comprometidos com a integração de comunidades em suas relações externas. Estas sociedades progridem institucionalizando políticas de diálogo e consenso. Esta evolução nas questões sobre participação, cidadania e permeabilidade política, social e cultural entre as comunidades traz consigo uma nova forma de se pensar a democracia.

⁵⁰ Para Hedley Bull, um sistema de Estados (ou sistema internacional) é formado quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre eles, e suas decisões possuem impacto suficiente nas decisões dos outros atores. Já, a sociedade internacional por outro lado, existe quando um grupo de Estados, conscientes de certos interesses e valores comuns, formam uma sociedade onde eles se sentem vinculados a um conjunto de regras comuns em suas relações uns com os outros, e participação no funcionamento das instituições comuns. Embora os membros da Escola de Inglesa atentem à sociedade entre Estados, muitos deles diferem fortemente no entendimento de sua natureza e de sua finalidade (BLACK; WILLIAMS, 2008, p. 4-6).

Esta nova forma de se pensar a política e de reorganização das formas de poder e de gestão rompe com a lógica Westfaliana e altera o sistema onusiano. Assim, David Held aponta para uma “soberania internacional liberal”, isto é “extensão à esfera internacional das preocupações liberais com a delimitação do poder político e governo limitado” (DUPAS, 2005, p. 148). Verifica-se o aumento da interferência de padrões jurídicos, políticos e morais internacionais na autonomia e na legitimidade dos Estados. As limitações impostas aos Estados surgem dos diferentes graus de integração destes atores às estruturas regionais e mundiais. O indivíduo, neste contexto, pode exercer, de fato, sua cidadania global.⁵¹

Odete Maria de Oliveira e Arno Dal Ri Júnior (2002, p. 67), esclarecem a questão da cidadania mundial, vinculada com uma abordagem cosmopolita:

A cidadania nacional - deve mundializar-se, transcender os âmbitos e os limites do Estado e da nacionalidade, alargando-se rumo a dimensão transnacional, projetando tanto um novo tipo de cidadania, a cidadania mundial, como um novo tipo de cidadão, o cidadão do mundo, o homem histórico e real e que vive dentro dessa contemporaneidade [...]. O homem é fruto da sua história, de sua realidade, que é construída através

⁵¹ O desenvolvimento das ideias cosmopolitas nas relações internacionais leva a pensar numa nova forma política de organização. A governança global já ocorre, por meio de organismos como a ONU e a OTAN. Estas instituições usam de seus poderes para orientar as políticas atuais sobre segurança e assistência humanitária. Held sugere que como um movimento em direção ao cosmopolitismo é possível a formação de um governo mundial (HELD, 2006, p. 335-338). De forma complementar, para Daniele Archibugi (1995, p. 123), o desenvolvimento da governança global, as Nações Unidas devem contar com a reconstrução de sua estrutura constitucional, especialmente através de uma reforma da Corte Internacional de Justiça que conceda a este órgão ferramentas executivas. Para aquela autora, as normas sem medidas de execução possuem apenas um valor simbólico, o que não é suficiente para evitar conflitos internacionais e a ocorrência de crimes contra a humanidade (ARCHIBUGI, 1995, p. 126-127). Para a autora, seria somente por meio de uma jurisdição obrigatória e da salvaguarda o princípio da responsabilidade individual por crimes de guerra (ARCHIBUGI, 1995, p. 148) que se poderia assegurar uma justiça em todo o mundo, transformando a Declaração Universal dos Direitos Humanos num direito internacional executável.

da evolução das diferentes sociedades. Na história da humanidade, uma de suas preocupações mais antigas, com certeza, concentra-se junto ao tema da cidadania. Sua longa evolução constitui-se em dialética trajetória, marcada tanto por avanços e conquistas como por dificuldades e recursos. Logo, nota-se que a cidadania, decorre de um processo histórico que, por sua vez, sofre um processo de lutas e de construção ideológica, juntamente com outras categorias, tais como Estado e nação.

Alex J. Bellamy e Louise Arbour argumentam que no mundo atual, os Estados não podem abnegar-se de suas responsabilidades frente a desastres humanitários, mesmo que estes ocorram internamente em países soberanos (BELLAMY; ARBOUR, 2008, p. 445).

Através de uma lente cosmopolita pode-se realmente conceber que a proteção da dignidade humana ultrapassa os limites que a tradicional concepção de soberania impunha. As cenas das crises humanitárias da década de 1990, que chocaram as pessoas ao redor do mundo refletiram num maior engajamento internacional na repudia às graves violações em massa de direitos humanos, consolidando um crescente sentimento de moralidade entre os cidadãos e afirmando um direito cosmopolita. Os novos agentes capazes de interagir no cenário internacional promovem um controle difuso das responsabilidades dos Estados frente aos seus cidadãos e da responsabilidade subsidiária da comunidade internacional. Afirmam-se, assim, os conceitos de Cidadania e Democracia Cosmopolitas, demonstrando a internacionalização de valores e a irrelevância das fronteiras territoriais nacionais na configuração dessa nova ordem. É neste sentido que a Responsabilidade de Proteger busca fortalecer as instituições de governança global e tornar a comunidade internacional mais responsável, em relação à proteção dos indivíduos.

1.4 Ética e intervenções humanitárias

Antes de adentrar especificamente nas questões éticas que orientam as tomadas de decisões para realizar uma intervenção com fins humanitários, faz necessário conceituar ética e moral, para daí contextualizá-las nos estudos das relações internacionais.

Os termos possuem origem etimológica distinta. A palavra “ética” vem do grego “*ethos*” que significa “modo de ser” ou “caráter”.

Já a palavra “moral” tem origem no termo latino “*morales*” que significa “relativo aos costumes”.⁵² A ética é definida como “parte da Filosofia que estuda os valores morais e os princípios ideais da conduta humana. É ciência normativa que serve de base à filosofia prática” (MICHAELIS, 2009).

A moral é a “parte da Filosofia que trata dos atos humanos, dos bons costumes e dos deveres do homem em sociedade e perante os de sua classe”. (MICHAELIS, 2009). Trata-se do conjunto de preceitos ou regras que orientam os atos humanos segundo a justiça e a equidade natural. Refere-se ao procedimento, e é pertencente ao domínio do espírito, da inteligência (por oposição a físico ou material). A moral é constituída de regras, costumes, crenças, tradições, tabus estabelecidos por cada sociedade.

Pode-se considerar ainda que a ética é teórica e reflexiva, enquanto a moral é eminentemente prática. Em realidade, elas se completam, havendo um inter-relacionamento entre ambas, pois na ação humana, o conhecer e o agir são indissociáveis.

No liberalismo, a ética tem bases cristãs, visto que enxerga a todos como iguais portadores de direitos. Isso refletira, por exemplo, em resoluções como a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Observou-se, no entanto, um afastamento das questões éticas e morais já no início do período da Guerra Fria. Desde a queda do muro de Berlim, a teoria política e a historiografia correspondente vêm ecoando a volta da “ética” na agenda internacional.

Conforme recorda o professor Estevão de Rezende Martins (2001), já em 1977, Hedley Bull, por meio de sua obra *A Sociedade Anárquica*, sistematizou “as três grandes linhas de pensamento que orientam as relações internacionais, de certo modo antecipa a ‘cobrança’ contemporânea de ética na política”. Assim, a tradição realista, de cunho

⁵² Ética é um conjunto de conhecimentos extraídos da análise do comportamento humano, que busca explicar as regras morais de forma racional, fundamentada, científica e teórica. Pode-se mesmo afirmar que é uma reflexão sobre a moral. Enquanto a moral é o conjunto de regras aplicadas no cotidiano e usadas continuamente por cada um. São as regras que orientam cada indivíduo, norteando as suas ações e os seus julgamentos sobre o que é moral ou imoral, certo ou errado, bom ou mau. No sentido prático, a finalidade da ética e da moral é muito semelhante. Na ética das virtudes, a justiça é essencial para o relacionamento entre os Estados, entre o cidadão e o Estado e entre os cidadãos entre si. Ao passo que a é a forma de se portar perante determinadas situações que carregam como pano de fundo o certo e o errado, o bem e o mal.

hobbesiano, considera a política internacional como a arte da guerra; a tradição internacionalista, de inspiração grociana, enfatiza a cooperação e a concorrência regulada entre Estados soberanos; e a tradição universalista, fundamentada no pensamento kantiano, que busca ver na política internacional a atuação (e a realização) da comunidade potencial da humanidade e a efetivação da regra da solidariedade. (BULL, 1997; MARTINS, 2001).

Observa-se que na década de 1990 há uma tendência em afirmar uma dura crítica ao realismo pragmático e utilitarista do sistema interestatal e intergovernamental. O fim da Guerra Fria abriu espaço para o retorno do entendimento que vivemos “numa cultura que não mais admite derrogações à proclamação de ser a pessoa humana detentora de uma dignidade essencial específica, cujo valor se sobrepõe a quaisquer circunstâncias políticas, econômicas e sociais” (MARTINS, 2001, p. 9).⁵³ É frente aos desafios impostos à comunidade internacional de prevenir o cometimento de violações em massa dos direitos humanos que as questões relativas às intervenções humanitárias foram inseridas no centro dos debates de política internacional do período.

⁵³ Em seu ensaio, Estevão Rezende Martins ilustra de forma brilhante o pensamento que vem permeando as relações internacionais contemporâneas, desde 1989, uma conceitualização chamada de mista por Hubert Védrine, ex-ministro francês das relações exteriores. "É por isso que [...] por razões em que a moral tem o seu lugar, e em nome da ética da responsabilidade que me inspira em minha função, eu acredito que a única maneira construtiva é trabalhar em uma síntese das aspirações éticas e das exigências da realidade, em pensar em si e nos outros e levando em conta não só as nossas crenças, mas também as mensagens e opiniões de todo o mundo". Védrine: *Moralisation des relations internationales: pour une synthèse de l'expérience historique, du réalisme et des exigences morales*, em Pascal Boniface (org.): *Morale et relations internationales*. Paris: IRIS/PUF, 2000, p. 19-23, esp. p. 22. In: Martins, Estevão de Rezende. *Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural*. Rev. bras. polít. int. vol.44 no.2 Brasília July/Dec. 2001. Assim, conforme este entendimento a moral não é a alternativa para a política, ela é um de seus componentes. Desta forma, a responsabilidade e realismo compõem-se para formar um bloco inspirador de decisões cujo sintetizador seria o "princípio humanitário".

1.4.1 Intervenções humanitárias

A questão da intervenção humanitária gerou uma das discussões mais acaloradas em relações internacionais na última década. No centro do debate está a tensão entre o princípio da soberania do Estado, - um pilar que define o sistema das Nações Unidas e do Direito Internacional, e as normas internacionais de direitos humanos e as relacionadas ao uso da força.⁵⁴ (WELSH, 2004).

Um dos maiores desafios analíticos trazidos pela intervenção humanitária é a variação de sua definição. Na verdade, o foco da análise (lei, ética ou política) influenciará a definição escolhida. As áreas mais controversas do debate referem-se ao consentimento, à justificativa e ao ator interventor.

O significado real da "intervenção" pode ser derivado a partir do contexto em que ela ocorre, para além dos fins para os quais é invocada. Ações não chegam a ser consideradas como intervenção se elas são estabelecidas por um pedido formal, ou com o consentimento do Estado de destino. Formas de interferência indiretas (sejam econômicas, culturais, políticas) não chegam a ser consideradas, neste contexto, como intervenção.⁵⁵

Numa intervenção há, normalmente a ausência do consentimento de um governo reconhecido (Iraque, Iugoslávia, Ruanda,

⁵⁴ As primeiras restrições sobre o recurso à guerra foram desenvolvidas no Pacto Kellog-Briand em 1928, e mais tarde as restrições foram consolidadas nos termos da Carta das Nações Unidas. Desde 1945, a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial e independência política dos Estados é proibida pelo artigo 2 (4), com exceções concedidas para a utilização coletiva da força nos termos do Capítulo VII para a autodefesa individual ou coletiva em caso de um ataque armado (art. 51). Apesar de a proibição parecer clara, tensões sobre a legalidade da intervenção humanitária ainda permaneceram. Já em 1946, argumentava-se que a intervenção é legalmente admissível quando o Estado é culpado das crueldades contra os seus nacionais de uma forma que negou seus direitos humanos fundamentais, chocando a consciência humana (WELSH, 2004).

⁵⁵ Obviamente, definições mais amplas de intervenção sempre existiram. Em um mundo de poder assimétrico, as atividades econômicas e de investimento estrangeiro direto podem ser consideradas com algum grau de intervenção. Somado a isto, o processo de interdependência e globalização crescente ao longo das últimas décadas, diminuem a capacidade real de um Estado em atuar independentemente de outros Estados.

Líbia).⁵⁶ Mas, a existência de um consentimento por parte do governo, pode ser controversa e contestável quando o governo não é considerado legítimo (Libéria, Haiti, Serra Leoa), ou até mesmo encarado como irrelevante, como nos Estados Falidos⁵⁷ (Somália). O consentimento também pode ser ambíguo, visto que ele pode vir de uma ocupação ilegal, após uma pressão internacional significativa que beire a coerção (Timor Leste) (WEISS, 2012, p. 7).

De acordo com a ICISS (2001)⁵⁸, uma justificativa humanitária genuína para empreender uma ação por parte dos Estados intervenientes se daria na ameaça de ocorrência de numerosas perdas de vidas (especialmente genocídio) e migração forçada.⁵⁹

Para James Pattison (2010), existiriam quatro condições necessárias para o estabelecimento de uma intervenção humanitária: i) uma ação militar, que se distingue de outras ações humanitárias que podem incluir intervenções econômica ou diplomática; ii) uma ação forçada, ou seja, sem o consentimento, diferenciando-se de ações de assistência humanitária; iii) uma ação executada por um agente externo, excluindo-se as atividades humanitárias empreendidas pelo próprio governo a favor de sua população; e iv) uma ação que se justifica pela

⁵⁶ Os casos da década de 1990 demonstram que a exigência legal de 'não-consentimento' "é na prática muito difícil de manter, particularmente quando o consentimento é ambíguo ou coagido (WELSH, 2004).

⁵⁷ A expressão "Estado Falido" caracteriza um Estado que não é capaz de manter-se como uma unidade política e econômica viável. É um Estado que se tornou ingovernável e carece de legitimidade aos olhos da comunidade internacional. Estes Estados não conseguem fornecer as necessidades básicas ou serviços básicos a seus cidadãos e podem, em alguns casos, representar instabilidade regional. Em alguns casos, o poder está nas mãos de criminosos, senhores da guerra, gangues armadas, ou fanáticos religiosos (GRIFFITHS; O'CALLAGHAN, 2002).

⁵⁸ A comissão excluiu deste critério a derrubada de um governo democraticamente eleito ou um desastre ambiental, ou até mesmo abusos generalizados dos direitos humanos, a menos que leve a numerosas perdas de vidas.

⁵⁹ Vários termos têm sido cunhados pelos questionamentos do que equivale a ser um consentimento forçado. Uma intervenção pode ser mais bem enquadrada, na verdade, como uma questão de intromissão factual, e não apenas na ausência de consentimento. Como para muitas definições, pode ser mais útil pensar num consentimento como um continuum, e não como um conceito absoluto. Não obstante esta realidade, a expressão real de consentimento é uma linha crítica, na qual muitas vezes não se consegue enxergar com a devida nitidez (WELSH, 2004).

intenção legitimamente humanitária (o objetivo principal de um interveniente deve ser enfrentar uma crise humanitária em curso no Estado de destino, como limpeza étnica, genocídio e violação em massa dos direitos humanos básicos).⁶⁰

Jeniffer Welsh restringe sua definição para os casos em que a força militar está envolvida. Ela define intervenção humanitária como “interferência coercitiva nos assuntos internos de um Estado, envolvendo o uso da força armada, com finalidade de tratar de violações maciças dos direitos humanos ou prevenir o sofrimento humano generalizado”⁶¹ (WELSH, 2004, p. 3). James Pattison (2010), por sua vez, define intervenção humanitária como uma “ação militar forçada por um agente externo numa comunidade política específica, com o objetivo predominante de prevenir, reduzir ou interromper um sofrimento atroz em curso ou iminente ou perdas de vida”⁶².

Adam Robert (2004, p. 146) define intervenção humanitária como “uma ação coercitiva realizada por um ou mais Estados que envolve o uso da força armada em outro Estado, sem o consentimento de suas autoridades, e com o objetivo de prevenir o sofrimento generalizado ou morte de seus habitantes”.⁶³ Já, de acordo com Martha Finnemore (1996, p. 154), intervenção humanitária seria “uma intervenção militar com o objetivo de proteger a vida e o bem-estar de civis estrangeiros”.⁶⁴

Para Holzgrefe (2003, p. 18), intervenção humanitária seria

[...] a ameaça ou uso da força através de fronteiras estatais, realizada por um Estado ou grupo de Estados com vista a prevenir ou interromper violações graves e generalizadas dos direitos

⁶⁰ É notável que em muitos casos haja mais de um motivo que leve os Estados a intervirem. As motivações podem ser éticas ou morais, pois pode ser a coisa certa a fazer para evitar uma catástrofe humanitária, ou legal, porque os Estados são partes da Convenção de Genocídio. Pode ocorrer também por conta de interesses estratégicos, seja para mitigar um impacto negativo direto de um desastre humanitário na segurança nacional ou na economia, ou visando o fortalecimento da sociedade internacional e de suas normas. E ainda, os motivos podem simplesmente refletir o interesse de buscar ganhos disfarçados de uma ação “humanitária” (WEIS, 2012).

⁶¹ Traduzido pelo autor.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ *Idem*.

humanos fundamentais de cidadãos estrangeiros, sem o consentimento do Estado em cujo território a força é aplicada.⁶⁵

Os conceitos acima não diferem, mas apresentam enfoques distintos. A fim de harmonizar os conceitos, este estudo considera intervenção humanitária uma ação externa (executada por Estados ou por organizações internacionais) coercitiva, realizada sem o consenso do Estado de destino, que lança do uso da força com o propósito de cessar ou prevenir o cometimento de atrocidades humanitárias.

Antes de adentrar especificamente nas intervenções humanitárias, faz-se necessário localizar entre as principais abordagens de relações internacionais as que melhor concebem a necessidade de se intervir em um Estado soberano com o objetivo de proteger a população, e como estas abordagens encaram os dilemas éticos advindos do uso da força em tais situações.

1.4.2 Ética e intervenções humanitárias

Para o estudo das intervenções internacionais em países “soberanos” (numa acepção Moderna de soberania), a moral pode ser julgada de três maneiras distintas: pelos motivos ou intenções envolvidos, pelos meios empregados e por suas consequências ou efeitos reais. Conforme destaca Joseph Nye (2009, p. 26), “embora essas dimensões nem sempre sejam facilmente reconciliáveis, a boa argumentação moral tenta levar em conta todas as três”. Ou seja, a análise da ética pode levar em conta os motivos, os meios e os resultados das ações simultaneamente.

Para Nye (2009), quatro fatores explicam por que a ética desempenha um papel menos importante em relações internacionais: i) há um fraco consenso sobre valores; ii) os Estados são abstrações, e os homens quando agem como líderes de Estados, respondem de maneira diferente do que quando agem como pessoas; iii) a complexidade das relações interestatais; iv) e o argumento de que as instituições da sociedade internacional são mais fracas do que no ambiente nacional (onde há uma estreita relação entre ordem e justiça). Sendo assim, “na política internacional, a ausência de uma legislação comum, de um

⁶⁵ Idem.

executivo central ou de um judiciário forte torna mais difícil preservar a ordem que precede a justiça” (NYE, 2009. p. 28).

Para aquele autor, se existe algum grau de ordem e de comunidade nas relações internacionais, então há espaço para escolhas, assim, *pode-se* “dizer que quanto maiores forem as ameaças à sobrevivência, menor o espaço para a escolha moral” (NYE, 2009. p. 30). Existem regras e normas, ainda que rudimentares, que proporcionam ordem suficiente para permitir a evolução do sistema internacional. E mesmo que este ainda seja anárquico, não se configura desordenado ou caótico.

Nye entende que os realistas admitem a existência da moral no cenário internacional, mas argumentam que a ordem precisa vir em primeiro lugar. Assim, para esta corrente, a paz é uma prioridade moral, mesmo que seja uma paz injusta. Já os moralistas estatais aceitam a existência de regras nas relações internacionais, embora elas nem sempre sejam obedecidas, mas defendem que a regara mais importante é a soberania do Estado. Por outro lado, os cosmopolitas, como o teórico Charles Belts, consideram a sociedade internacional não somente um lugar de Estados, mas uma sociedade de indivíduos. Para estes a justiça é para as pessoas e ela deve ser distributiva, as fronteiras territoriais não possuem suporte moral, promovendo a desigualdade. Desta forma, a moralidade conta tanto na Paz quanto na Guerra (NYE, 2009. p. 33).

No que se refere aos valores morais nas relações internacionais, Nye classifica quatro correntes distintas: os céticos, os realistas, os moralistas estatais e os cosmopolitas. “Para os céticos, os julgamentos morais não contam, mas os realistas, cosmopolitas e moralistas estatais têm pontos de vista diferentes em relação à intervenção” (NYE, 2009. p. 204). Neste sentido, analisando como as correntes teóricas enxergam a intervenção internacional, verifica-se que para

[...] os realistas, os valores mais importantes na política internacional são ordem e paz, e a principal instituição é o equilíbrio de poder; eles acreditam que a intervenção pode ser justificada quando é necessário manter o equilíbrio de poder e manter a ordem (NYE, 2009. p. 204).

Por outro lado, os cosmopolitas valorizam a justiça, almejando uma sociedade internacional constituída por indivíduos. Assim sendo, a intervenção externa num Estado soberano pode ser justificada se promover a justiça individual e os direitos humanos; é permitida se for

pelo “bem”. Por fim, na visão dos moralistas estatais, o valor principal na política internacional é a autonomia do Estado e de seu povo. Para eles, a sociedade internacional é formada por uma sociedade de Estados com determinadas regras e uma legislação internacional acordada. Desta forma, eles valorizam o princípio da não intervenção. Como exceção, os moralistas estatais acreditam que a intervenção só se justifica contra agressões externas (NYE, 2009. p. 204-206).⁶⁶

Michael Doyle possui uma percepção um tanto distinta acerca destas questões, destacando as contribuições do liberalismo na estruturação de uma sociedade mundial cosmopolita. Aquele autor recorda que uma vez que questões referentes à intervenção humanitárias são normativas e tornam-se parte da prática da política internacional, os debates sobre a questão podem ser sistematizados entre dois campos: pluralistas e solidaristas, sendo o último amplamente favorável ao princípio da intervenção, e o primeiro não (DOYLE, 2011, p. 77).

Para os pluralistas como John Stuart Mill, a intervenção prejudica a autenticidade das lutas internas para alcançar a liberdade. Segundo Mill, seria um grande erro exportar a liberdade a um povo estrangeiro que não estaria em posição de atingi-la por seus próprios meios. Contudo, esta corrente aceita a ideia de que a intervenção aconteça para fins humanitários, quando ocorrem grandes violações ao direito básico de sobrevivência dos cidadãos. A corrente pluralista é preocupada com a redução dos danos das relações interestatais, restringindo o uso da força à autodefesa e quando autorizado pelo CSNU (DOYLE, 2011).

Já para os cosmopolitas, o direito à liberdade é valioso a todas as pessoas. Assim, qualquer atentado às liberdades individuais e coletivas deve ser combatido. Esta corrente é radicalmente cética em relação ao princípio da não intervenção, quase como os realistas, embora, naturalmente, por diferentes razões. A posição cosmopolita retrata a não intervenção como um valor derivado ou instrumental, possuindo legitimidade somente quando serve a proteger princípios mais

⁶⁶ Não obstante, dentro da perspectiva moralista, existem quatro exceções para justificar a intervenção: a intervenção preventiva, quando existe uma ameaça iminente; uma contra intervenção, anulando uma intervenção ilegítima anterior; quando seja necessário resgatar pessoas ameaçadas de massacre; e auxiliando movimentos separatistas quando ele seja representativo e legitimado por grande parte da população (um grupo resguardar seus direitos de desenvolver sua própria autonomia) (NYE, 2009. p. 204-206).

fundamentais, como o direito à liberdade e à vida (BLACK; WILIAMS, 2008, p. 4-6).

A concepção solidarista da sociedade internacional enfatiza o consenso em torno dos princípios básicos dos direitos humanos e, portanto, a promoção da justiça individual como a mais sólida base para assegurar uma ordem internacional estável. Em termos de política internacional, isto significa que os Estados que deixam de proteger esses direitos não estão livres de intervenção. Ambas as considerações são sujeitas a noção de proporcionalidade da ação: nunca se deve fazer algo que poderia causar mais danos do que a própria omissão (DOYLE, 2011, p. 76-78). Solidaristas como Nicholas Wheeler procuram avançar neste debate, incorporando visões cosmopolitas de como reduzir os danos causados aos cidadãos. Esta corrente também busca elaborar regras de conduta para o uso legítimo da força em casos extremos para proteção humanitária. Na discussão acerca do conceito de cidadania internacional encontram-se diversas outras com distintas visões, como Andrew Linklater e Hidemi Suganami, relacionados a uma visão mais próxima da Teoria Crítica, Martin Wight, e mais ao extremo da concepção cosmopolita. Tim Dunne e Nicholas Wheeler que têm argumentado que, em situações de extrema emergência humanitária, o bom cidadão internacional deve estar preparado para solicitar aos seus soldados a arriscarem e, se necessário, perdem suas vidas para acabar com os crimes contra a humanidade (BLACK; WILIAMS, 2008, 4-6).

A criação do princípio de Responsabilidade de Proteger e o debate acerca de sua aplicação nos conflitos do século XXI parecem estar no âmbito do cosmopolitismo, contendo mais características solidaristas que pluralistas (BLACK; WILIAMS, 2008, 17-21).

Ian Clark (2005) descreve como a tese da paz democrática muda a lógica da "legitimidade internacional", introduzindo no debate sobre intervenções para fins humanitárias elementos como: a governança internacional, a autodeterminação democrática e a promoção dos direitos humanos. Para ele, com o impacto liberal internacionalista sobre o jogo de soberania, um nicho é aberto para o desenvolvimento normativo da paz liberal no centro do palco da paz internacional e da política de segurança. Desta forma, pode-se afirmar que assim como o conceito da responsabilidade de proteger, a construção da paz caminha em conformidade com a nova concepção de soberania.

De forma complementar, para Ulrich Beck (2005, p. 13),

[...] os Direitos Humanos sonham um sonho de uma nova ordem mundial, uma ordem humana

[...]. Nesse sentido, o olhar cosmopolita empregado normativamente modula todos os dualismos que a humanidade física, especial, temporal, espiritual ou ideológica dividiram em dois.

Observa-se, portanto, que o debate cosmopolita busca uma ampliação da cidadania a níveis globais, ou seja, um debate sobre a necessidade de democratizar as instituições internacionais e para a reformulação das políticas externas para que elas compreendam povos “estrangeiros” que são afetados direta ou indiretamente por tais políticas. Assim, como não se pode negar que a proteção das populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Há que se atingir um consenso sobre os princípios éticos e morais básicos na proteção de indivíduos em risco de atrocidade humanitários. Desta forma, a doutrina da Responsabilidade de Proteger procura sistematizar os princípios e debater as melhores ações a serem tomadas pela comunidade internacionais, neste contexto.

Neste sentido, destacam-se os ensinamentos de Antônio Augusto Cançado Trindade (2006, pp. 469-470),

O despertar e a evolução da consciência humana têm acompanhado *pari passu* a elevação da condição humana. Os avanços nesta linha se devem aos esforços das gerações que se sucedem no tempo. É graças à consciência humana que se cultiva e se enriquece o universo dos verdadeiros valores, e que se fomenta a solidariedade humana. Mais além do Estado e do mercado, há que buscar a proeminência dos valores superiores, capazes de bem orientar a ação e atender as aspirações humanas. O Estado existe para os seres humanos que o compõem, e não vice-versa. [...] A humanidade tem passado por padecimentos indescritíveis até alcançar o grau de evolução da consciência humana que hoje adverte que a razão de Estado tem limites.

Assim, em concordância com a abordagem teórica já mencionada neste capítulo, considera-se que o cosmopolitismo permite melhor explicar os dilemas éticos que permeiam os debates acerca da intervenção humanitária por meio do uso da força, conforme estabelece a Responsabilidade de Proteger.

Embora a RdP seja baseada em um amplo consenso entre os tomadores de decisões e profissionais em organizações internacionais e ONGs preocupadas com questões de paz, e de desenvolvimento dos direitos humanos, o conceito ainda é bastante diverso no que diz respeito às normas estabelecidas, aos discursos de política externa, e à sua aplicabilidade na atual conjuntura internacional.

A partir do exposto acima, buscar-se-á analisar a forma como a ONU vem tratando as questões de crises humanitárias e, de maneira mais específica, os casos em que a comunidade internacional observa a necessidade de intervenção em um Estado para a proteção humana.

1.4.3 Intervenções militares com fins humanitários e a Organização das Nações Unidas

A partir de 1989, as questões relativas à segurança internacional mudaram radicalmente. Com a ruptura das estruturas da Guerra Fria e a remoção dos entraves característicos da bipolaridade, várias situações de conflito armado irromperam. Não houve erradicação definitiva dos conflitos interestatais no cenário internacional, mas observou-se, no entanto, uma tendência no aumento de conflitos internos nos Estados, opondo etnias, religiões, culturas, facções regionais que, até então, conviviam juntas, ainda que pela imposição da força do Estado. Ocorre também que nestes conflitos, normalmente circunscritos às fronteiras dos países, há grande dificuldade em distinguir combatentes de não combatentes, deixando os mais vulneráveis das sociedades, como as mulheres, os idosos e as crianças, em situação periclitante. A busca de uma solução que pudesse proteger as populações mais vulneráveis de assassinatos em massa levou a calorosos debates em todo o mundo. Se no período de 1945 a 1989, a ONU, em geral, e o CSNU, em particular, deram pouca atenção aos aspectos humanitários dos conflitos armados, a partir da década de 1990, tal situação se inverteu.

O pós Guerra Fria foi permeado por acirrados debates sobre a capacidade ou competência da ONU realizar intervenções com o objetivo de proteção humanitária. O desastre da intervenção na Somália, a resposta desastrosamente inadequada para o genocídio em Ruanda, e a total incapacidade da presença da ONU para impedir a limpeza étnica na Bósnia inseriram o debate sobre o "direito de intervenção humanitária" na agenda internacional. Mais especificamente, no ponto nevrálgico das discussões estava a questão de quando é pertinente que os Estados ou Organizações Internacionais (OIs) tomem medidas coercitivas,

incluindo, se necessário, uma ação militar contra outro Estado para proteger as pessoas em situação de risco de graves violações de direitos humanos.

Conforme se segue, em nenhum dos quatro casos analisados a comunidade internacional teve sucesso na proteção da população durante os conflitos.

1.4.3.1 Somália

Em janeiro de 1991, um golpe de Estado derrubou o Presidente da Somália Mohamed Siad Barre, deixando um vácuo político no país, que ficou sem governo central e sob uma guerra civil. Os conflitos geraram milhares de refugiados, muitos dos quais buscaram abrigo no Quênia. Em 1992, o Comitê internacional da Cruz Vermelha e o Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados informavam que milhões de pessoas estavam em risco de morrer de inanição e de doenças. O CSNU aprovou embargos de armas e fazia apelos por assistência humanitária. A situação deteriorou-se e, em abril daquele ano, e o CSNU criou, por meio da Resolução n°. 746, a Operação das Nações Unidas na Somália, com o consentimento das duas principais facções em conflito. Em outubro a missão foi ampliada pela Resolução n°. 775 do CSNU.

Diante da pressão internacional e dos meios de comunicação, os Estados Unidos da América (EUA) ofereceram enviar 20 mil soldados para a região. Boutros-Ghali, então Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU), recomendou ao CSNU que fossem adotadas medidas coercitivas ao amparo do Capítulo VII, com vistas à prestação de assistência humanitária e à reconciliação nacional⁶⁷. Em dezembro, o CSNU autorizou os “Estados-membros que estivessem cooperando” a “utilizar todos os meios necessários” para proteger a população. De acordo com Patriota (2010, p. 73), “a invocação do Capítulo VII pelo CSNU no caso da Somália vinculou-se preponderantemente à crise humanitária, em detrimento de um esforço paralelo e sustentado de solução dos problemas políticos responsáveis pelo caos”.

Em resposta às recomendações do SGNU, o governo de George W. Bush enviou vinte e oito mil soldados para a Somália, na Operação Restaurar a Esperança. Em maio de 1993, os EUA assumiram operação mais robusta, mas não conseguiram cumprir o mandato previsto, que

⁶⁷ Resolução do CSNU n°. 794, de dezembro de 1992.

incluía aspectos de construção da paz.⁶⁸ Em confrontos com as milícias locais, vinte e quatro capacetes azuis morreram. Outras resoluções⁶⁹ de março e junho reafirmaram a tomada de “todos os meios necessários contra os responsáveis pelos ataques armados”, o que na prática equivalia a uma declaração de guerra contra as milícias. Durante o confronto, três helicópteros Black Hawk foram abatidos, e dezoito soldados norte-americanos morreram. As cenas do corpo de um deles sendo arrastado pelas ruas de Mogadíscio marcaram para sempre a história das missões militares da ONU.

A Somália podia ter representado uma positiva alteração na concepção de segurança coletiva do pós Guerra-Fria que possibilitaria uma pronta resposta do CSNU às crises humanitárias. Neste contexto, seria possível conceber o uso da força por tropas onusianas com o objetivo de proteger as populações em Estados falidos, sem governos, num estado de anarquia institucional. Antônio Patriota (2010, p. 68), observa a “obsolescência das noções tradicionais de soberania e a inutilidade do apego rígido à regra do consentimento como requisito para a presença de forças onusiana”. Contudo, ao expor as tropas norte-americanas e forças da ONU à violência, a crise na Somália levou à necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre o futuro da segurança coletiva em um ambiente internacional em mutação (PATRIOTA, 2010, p. 68).

De acordo com Bierrenbach (2011, p. 77), “as expressões ‘*mission creep*’⁷⁰, ‘síndrome da Somália’ e ‘transposição da linha de Mogadíscio’⁷¹ passaram a ser sinônimo de fracasso e de condutas que

⁶⁸ Conforme Ana Maria Bierrenbach (2011, p. 76), “Outras resoluções – 814 e 837, de março e de junho de 1993, respectivamente – voltaram a mencionar a adoção de ‘todos os meios necessários contra os responsáveis pelos ataques armados’, o que na prática equivalia a uma declaração de guerra contra as milícias”.

⁶⁹ Resoluções do CSNU – S/RES/814 (1993), S/RES/837 (1993).

⁷⁰ Significa a expansão insensível da missão, podendo gerar a progressiva deriva da mesma. No âmbito das operações de manutenção da paz, a mudança incremental no mandato ou expansão inesperada de forças ou do tamanho da missão, uma vez no país, na falta de uma definição clara dos objetivos da missão (Mission creep, In: UNTerm. Disponível em: <<http://unterm.un.org>>).

⁷¹ A expressão cunhada por Sir Michael Rose, o ex-Comandante da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) na Bósnia, remete-se à autorização do uso da força por operações de paz. A transposição da “linha de Mogadíscio” é entendida como cruzar um ponto sem retorno, e que deve ser evitado a todo custo. (PATRIOTA, 2010).

deveriam ser evitadas no futuro”. Assim, segundo a diplomata brasileira, “o endurecimento das operações tradicionais de manutenção da paz, sem a disponibilidade de armamento adequado e a perda da neutralidade, com combates contra facções envolvidas nos conflitos” comprometem os resultados da missão.

A Somália, ao invés de provar o acerto das propostas intervencionistas da Agenda para a Paz, confirmou a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre a questão da responsabilidade coletiva da comunidade internacional em matéria de emergência humanitária, particularmente frente aos novos tipos de conflitos internos, emergentes do pós Guerra fria. A síndrome da Somália repercutiria no ano seguinte na falta de apoio internacional na proteção da população ruandesa.

1.4.3.2 Ruanda

A crise na Somália explica, em parte, a demora da comunidade internacional em responder à catástrofe humanitária ocorrida em Ruanda, em 1994. O genocídio em Ruanda foi considerado um dos maiores fracassos da ONU e tornou-se um marco na mudança de comportamento daquela Organização frente à iminência de casos de violência contra civis.⁷²

Em 1993, os Acordos de Arusha buscaram o fim dos conflitos entre as tropas do governo, controlado pelos hutus, e a Frente Patriótica de Ruanda (FPR), força insurgente liderada pelos tutsis. Os acordos estabeleceram um governo de transição e permitiram a volta dos refugiados que se localizavam em países vizinhos.⁷³

⁷² No início dos anos 1990, Ruanda, mesmo sendo um pequeno país em termos territoriais, era extremamente povoado. O país localizado na África Central era caracterizado por uma tensão social entre duas etnias distintas: Hutu e Tutsi. Os conflitos étnicos entre a minoria tutsi (cerca de 15% da população ruandesa) e os hutus têm origem no processo de descolonização do país, que criou divisões territoriais artificiais, que acabaram juntando, em um mesmo território, etnias diferentes. Estes povos eram rivais desde a dominação colonial belga sobre os africanos, que perdurou até o começo da década de 1960. A instrumentalização política destas etnias gerou “rusgas políticas” que permaneceram até a última década do século XX, culminando nos assassinatos em massa de 1994 (PATRIOTA, 2010; BOHLKE 2011; BIERRENBACH, 2011).

⁷³ Já ao final década de 1980, cerca de quinhentos mil ruandenses encontravam-se em países vizinhos como o Burundi, Uganda, Zaire e Tanzânia, na condição

Em abril do mesmo ano, o avião que transportava o Presidente Juvenal Habyarimana e seu homólogo do Burundi Ceyprien Ntaryamira foi derrubado, provocando a morte de ambos. O acontecimento foi visto como uma tentativa das forças armadas, dominadas por hutus, de eliminarem a oposição. De acordo com BIERRENBACH (2011, p. 77), “havia, naquele momento, no país, mais de dois mil e quinhentos capacetes azuis na Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (United Nations Assistance Mission for Rwanda – UNAMIR), cujo objetivo era acompanhar o cumprimento dos acordos”. Poucas horas depois da queda do avião, o genocídio começou.

Por toda Ruanda, a *Interhamwe*, uma milícia apoiada pelo governo dominado por hutus, começou a matar não só os tutsis, mas também os hutus que se opusessem a esta ação. O rádio controlado pelo governo continuou chamando por todos os bons hutus a matar as “baratas”, que estavam poluindo o povo ruandês e impedindo-o de viver em paz. A matança continuou até que as forças rebeldes tutsis (a Frente Patriota Ruandesa) entrassem no país cruzando a fronteira de Uganda e tomassem o controle do país, exceto a parte sul-ocidental. Até o fim dos conflitos, mais de 800.000 homens, mulheres e crianças foram massacrados.

Logo no início da crise, o CSNU reduziu os contingentes para apenas duzentos e setenta integrantes. Tal decisão foi amplamente criticada por organismos humanitários, assim como pela Organização dos Estados Africanos. Como os massacres continuaram, ao final de abril o SGNU solicitou ao CSNU que reconsiderasse sua posição. Em meados de maio, o CSNU adotou resolução que autorizava a ampliação dos números de tropas da missão para 5500 integrantes (BIERRENBACH, 2011, p. 77-79; BOHLKE, 2011, p. 291-293).

O SGNU e alguns membros permanentes do CSNU sabiam que os funcionários ligados ao governo ruandês estavam planejando genocídio. Em maio de 1994, o SGNU relatou ao CSNU que de duzentos e cinquenta mil a quinhentos mil ruandeses, a maioria tutsis, haviam sido assassinados e que havia poucas dúvidas “de que se tratava de genocídio”. Mas o CSNU não agiu de forma eficaz e tempestiva, e as mortes se seguiram. Apesar da resistência inicial dos Estados Unidos, o CSNU adotou, em 17 de maio, a Resolução nº. 918, que ampliava o contingente da UNAMIR para Ruanda, para cinco mil e quinhentos soldados, devido a “assassinato de membros de grupo étnico com a

de refugiados. Este grande número de refugiados desestabilizava a região (BIERRENBACH, 2011).

intenção de destruir esse grupo, na totalidade ou em parte”. De acordo com Bierranbach (2011), tratava-se de eufemismo para genocídio, já que se a palavra fosse utilizada na resolução, poderia implicar uma obrigatoriedade de agir, conforme a Convenção das Nações Unidas para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio.⁷⁴

Apesar da Resolução n.º. 918 ter aprovado a ampliação do contingente da missão, em junho a UNAMIR contava com apenas quinhentas e três pessoas, sob o comando do General canadense Romeo Dallaire (BIERRENBACH, 2011).

Em 22 de junho, o CSNU, por meio da Resolução n.º. 929, autorizou a França a conduzir operação militar, reconhecendo que a situação constituía caso único que requer resposta urgente da comunidade internacional.⁷⁵ No mesmo mês, quando as tropas francesas desembarcaram em Ruanda, cerca de oitocentos mil tutsis e “hutus moderados” haviam sido assassinados, em um caso inequívoco de genocídio. O CSNU, com a Resolução n.º. 955, estabeleceu o Tribunal Criminal Internacional para Ruanda, seguindo os moldes do Tribunal criado para a antiga Iugoslávia (BIERRENBACH, 2011, p. 77-79; BOHLKE, 2011, p. 291-293).

Frente à inação da comunidade internacional, e em especial a reticência do CSNU em agir prontamente quando os conflitos se iniciaram em 1994, muitos povos africanos concluíram que, para toda a retórica sobre a universalidade dos direitos humanos, algumas vidas humanas acabam importando muito menos para a comunidade internacional do que outros.

Devido à catástrofe humanitária, Ruanda passou a figurar junto à Somália e a Bósnia-Herzegovina entre os casos em o uso da força sob o amparo do Capítulo VII é passível de questionamento.

⁷⁴ A palavra genocídio só foi aparecer na Resolução seguinte, a 925, de 8 de junho.

⁷⁵ A resolução foi adotada com várias abstenções (Brasil, China, Nigéria, Nova Zelândia e Paquistão), lançando dúvidas sobre a legitimidade da chamada Opération Turquoise. De acordo com Patriota, a Resolução “justificava a necessidade de intervenção ‘multinacional’ em razão do agravamento da situação humanitária e da lentidão nos preparativos para a obtenção do número de tropas necessário para o reforço da UNAMIR”. Para o diplomata brasileiro, “o eufemismo dos ‘*all necessary means*’ inaugurado pela Resolução n.º. 678 foi novamente empregado para consignar a natureza impositiva da intervenção, o que se tornava necessário em vista da oposição vocal a sua realização por parte da Frente Patriótica de Ruanda (RPF)” (PATRIOTA, 2010, p. 107).

1.4.3.3 Bósnia

O contexto da crise da Bósnia-Herzegovina assemelha-se ao da Somália, em especial no que tange à expansão de mandato de uma missão de paz para assegurar a proteção humana por meio do uso da força.

Em 1991, na sequência da morte do Marechal Tito, da queda do muro de Berlim e do desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ocorreu a desintegração da Iugoslávia, quando quatro das seis repúblicas que compunham o país declararam independência. O processo de independência foi especialmente violento, com destaque às regiões em que havia minorias sérvias, como na Croácia e na Bósnia-Herzegovina.

Em setembro de 1991, o CSNU adotou a Resolução nº. 713, que considerava o conflito como ameaça à paz e à segurança internacionais e que impunha um embargo à venda de armamentos. No ano seguinte, a Bósnia, através de um plebiscito, tornou-se independente.

Apesar das resistências da minoria sérvia na Croácia, foi criada uma Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR), pela Resolução de 21 de fevereiro de 1992, que contou, inicialmente, com o consentimento do governo iugoslavo. O mandato da missão foi, em seguida, expandido, a fim de incluir complexas operações de segurança para a proteção humanitária. Importante notar que o mandato não fazia referência ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Em junho, a Resolução nº. 758 do CSNU estabelece que a UNPROFOR atuasse nas regiões da Bósnia sob controle governamental. De maneira preventiva, a Resolução nº. 795 do CSNU amplia a atuação geográfica da missão à Macedônia.⁷⁶

Em 1993, o CSNU estabeleceu as chamadas “*safe áreas*” em torno de algumas cidades, entre elas Sarajevo, sob o amparo do Capítulo VII da Carta e sob o argumento de que as migrações forçadas constituíam sérias ameaças à paz e à segurança internacionais. No mesmo ano, também foi estabelecido o Tribunal Criminal Internacional para a antiga Iugoslávia, com competência para julgar crimes de guerra e crimes contra a humanidade (BIERRENBACH, 2011, p. 75-76).

⁷⁶ Patriota (2010, p. 82) explica que “subseqüentemente a UNPROFOR seria substituída por três forças separadas, a partir de 31 de março de 1995 (Resoluções nºs. 981, 982 e 983), que seriam extintas, por sua vez, com instalação da Força de Implementação da OTAN (IFOR), criada pelos Acordos de Dayton de novembro de 1995”.

De acordo com MacInnis (*apud* FIGUEIREDO, 2006, p. 90), a UNPROFOR que destinava-se originalmente a desmilitarizar a região, atuou em quatro cenários distintos: i) o conflito sérvio-croata, ocorrido na Croácia, em função da resistência das minorias sérvias quanto à declaração de independência da Croácia; ii) a guerra dos sérvios contra os muçulmanos e croatas na Bósnia, após a iniciação de seu processo de emancipação política; iii) o conflito entre croatas e muçulmanos no centro da Bósnia; iv) e a Guerra muçulmana ocorrida em Bihac.

O principal desafio da missão da ONU era atuar num contexto das batalhas entre sérvios, croatas e muçulmanos, sem que tivesse sido negociado previamente um acordo de paz. Logo, as tropas da missão ficaram à mercê de ataques dos grupos beligerantes nas Repúblicas da Croácia e da Bósnia-Herzegovina, fato que levou o CSNU a introduzir elementos coercitivos em seu mandato (PATRIOTA, 2010, p. 82).

De forma bastante sintética, os conflitos são explicados da seguinte maneira. Houve tanto a expulsão de croatas da Sérvia e de sérvios da Croácia, gerando milhares de refugiados. Na Eslovênia, onde havia pouca concentração de sérvios o conflito não perdurou. Já na Croácia, onde havia maioria significativa sérvia, os conflitos foram intensos. Com o cessar-fogo na Eslovênia, deu-se início a intensos conflitos na Bósnia-Herzegovina⁷⁷, composta por uma população multiétnica. Neste contexto, os croatas tinham o apoio da própria Croácia e os sérvios, da Sérvia. No entanto, os muçulmanos estavam praticamente sozinhos. Houve, de fato, limpeza étnica, devido a assassinatos em massa e estupros. As cenas da barbárie chocaram o mundo (PATRIOTA, 2010; BOHLKE, 2011).

Os conflitos que tiveram início em abril de 1992, fizeram aproximadamente duzentas mil vítimas. Nos dois primeiros anos, houve relatos de limpeza étnica e expulsão de muçulmanos da Bósnia. Para o agravamento da situação, as forças sérvias bloquearam os comboios humanitários das Nações Unidas que buscavam dar proteção aos muçulmanos. O conflito só chegou ao fim em dezembro de 1995 quando os sérvios assinaram o Acordo de Dayton, estabelecendo o armistício, as forças de pacificação da OTAN foram enviadas à região. Eslovênia, Croácia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia tornar-se-iam países independentes, enquanto a Iugoslávia seria formada por Sérvia (incluindo Kosovo e Voivodina) e Montenegro (que em 1996 se tornou

⁷⁷ A Bósnia-Herzegovina era composta por 45% de muçulmanos, 32% de sérvios, 18% de croatas (BIERRENBACH, 2011, p. 75-76).

independente). No entanto, em 1999, o conflito ressurgiria na região do Kosovo.

O caso da Bósnia é uma das situações que teve um grande impacto no debate político contemporâneo sobre intervenção para fins de proteção humanos. Em particular, devido à falha das Nações Unidas e outros atores em impedir o massacre de milhares de civis que buscam abrigo nas “zonas seguras”. A missão da ONU, que pretendia ser imparcial, não o foi. Eram em realidade operações coercitivas, mas que se passavam por missões de paz. Marcelo Bohlke (2011, p. 207-208) esclarece ainda que “ações coercitivas dificilmente combinam com neutralidade e imparcialidade e resultam em fracasso se amparadas em mandatos precários e empregam tropas sem treinamento para o uso da força”.

Observa-se o perigo da mudança de mandato de uma missão de paz com propósitos de imparcialidade para uma missão, na qual se exige o uso da força para proteção humana. Estas missões são distintas, exigem mandatos diferenciados e preparo adequado das tropas para realizar os objetivos de seus mandatos. Ora, como esperar que as tropas de uma missão paz pudessem responder a altura e possuir capacidade material a fim de para amparar as exigências que uma ação coercitiva impõe?

1.4.3.4 Kosovo

Em 1974, ainda durante a Guerra Fria, concedeu-se autonomia ao Kosovo, mas em 1989, já na derrocada do bloco soviético, Slobodan Milosevic, eliminou a autonomia do Kosovo, concentrando a administração em Belgrado. Após quase uma década, em 1998, o presidente da Sérvia começou a usar força policial para conter movimento separatista da população de etnia albanesa no Kosovo. Devido à latência da recordação dos eventos de Ruanda e da Somália, a OTAN preparou-se para agir. O CSNU se conteve em afirmar, pela Resolução nº. 1199, de 1998, que a situação constituía ameaça à paz e à segurança internacionais e instou as partes a solucionarem a controvérsia por meios pacíficos.⁷⁸

Em maio de 1999, após o assassinato de 45 kosovares de origem albanesa, e devido à paralização do CSNU, a OTAN decidiu agir sem autorização imediata das Nações Unidas e deu início aos ataques

⁷⁸ O CSNU não pode aprovar medidas mais incisivas devido à oposição da China e da Rússia em autorizar o uso da força (BIERRENBACH, 2011).

aéreos. Os bombardeios inicialmente exacerbaram os problemas humanitários.⁷⁹ Em junho, após um acordo com o governo de Milosevic, as tropas da OTAN entram no Kosovo, encerrando o período de 78 dias de ofensiva militar aérea contra alvos na província e na Sérvia. Em seguida foi criado um governo provisório para o Kosovo, sob tutela das Nações Unidas⁸⁰ (BBC Brasil, 2001).

Ao passo que a intervenção da OTAN foi questionada pela desproporção dos meios utilizados, os ataques aéreos retiravam-lhe a legitimidade (BIERRENBACH, 2011, p. 79-80). A operação reavivou os debates sobre a legitimidade de intervenção militar em um Estado soberano. Não obstante, questionava-se também se a forma como a intervenção ocorreu priorizou a proteção humana. Mas, se a OTAN não tivesse acionado, poderia o Kosovo se tornado uma guerra civil sangrenta e desestabilizadora, ou ainda, genocida, como ocorreu na Bósnia quatro anos antes?

Como se pode observar a partir dos quatro casos destacados, a intervenção para fins humanitários em Estados soberanos é uma das mais complexas questões nas relações internacionais. Nestas intervenções do pós-Guerra Fria, o CSNU autorizou o uso da força em resposta a situações que anteriormente seriam consideradas apenas no contexto das jurisdições domésticas. Desta forma, verifica-se que com o fim da bipolaridade, houve uma tendência da expansão do conceito de “ameaça à paz e à segurança internacionais”. Assim, a migração forçada, os deslocados internos e a enorme quantidade de refugiados foram considerados uma ameaça à paz e segurança internacionais. Isso permitiu que o CSNU justificasse ações do Capítulo VII.

Segundo Thomas Weiss (2008), a determinação do CSNU que as graves, sistemáticas e generalizadas violações do Direito Internacional Humanitário dentro de um país representava uma ameaça

⁷⁹ A prática de limpeza étnica havia se tornado uma forma de vingança no Kosovo. Antes do bombardeiro, o ACNUR estimava que houvesse quatrocentos e dez mil albaneses deslocadas internamente, devido à ação dos sérvios. Outros noventa mil refugiados encontravam-se do outro lado da fronteira. Em questão de dias, havia setecentos e cinquenta mil refugiados na Albânia e Macedônia, e cerca de 250 mil deslocados internos próximos às fronteiras do país. O ACNUR tinha preparado planos de contingência para 100 mil refugiados e logo estava sobrecarregado (ICISS Supplementary Report, 2001).

⁸⁰ De acordo com a emissora BBC Brasil (2001, n. p.), “a maioria dos soldados do exército iugoslavo deixa a província. Ao mesmo tempo, refugiados de origem albanesa iniciam retorno ao território, enquanto cerca de 200 mil sérvios fogem para a Sérvia por temerem represálias”.

à paz e à segurança internacionais, é considerada uma evolução normativa em questões humanitárias.

É interessante notar que todas as intervenções militares da década de 1990, apesar de extremamente polêmicas, são apontadas como mais legítimas em relação às ocorridas anteriormente. Ao invés de permanecer à margem das crises, o CSNU não somente atuou nos quatro exemplos analisados como também tomou decisões autorizando coerção.

Estes quatro casos ocorreram em uma época em que havia grandes expectativas para a ação coletiva eficaz após o fim da Guerra Fria. Todos os quatro deles – Ruanda, Kosovo, Bósnia e Somália - tiveram um efeito profundo sobre a forma como o problema da intervenção era visto, analisado e caracterizado.

Os debates contemporâneos sobre o tema referem-se a utilização do discurso humanitarista para legitimar as intervenções, ao passo que também analisam a questão de imparcialidade das missões humanitárias. Os teóricos analisaram exaustivamente esta possível mudança de paradigma operacional das Nações Unidas. Os mais conservadores continuam a sustentar os princípios da neutralidade, imparcialidade e consentimento; ao passo que os “solidaristas” aliam-se à causa das vítimas das violações humanitárias e não hesitam em confrontar governos e advogar em favor de políticas públicas em países doadores de recursos.

Desta forma, observa-se que muitos já não veem o humanitarismo como sendo limitado a situações de emergência de curto prazo, já que em muitos mandatos são inclusos objetivos mais amplos, como a proteção dos direitos humanos, a promoção da democracia, e promoção do desenvolvimento.

1.5 Considerações finais

Diante do exposto, o conceito moderno de soberania estatal tem sido desafiado pela evolução da comunidade internacional e pela lenta, mas progressiva configuração dos princípios imperativos da paz e dos direitos humanos como norma supranacional.

A destacada inserção dos princípios da igualdade soberana de todos os Estados e da não intervenção em assuntos internos, enaltecidos na Carta de São Francisco, de 1945, não conseguiram garantir a manutenção da paz e segurança internacionais. Neste sentido, o declínio da noção de soberania externa absoluta é sancionado no plano do direito internacional tanto pela Carta da ONU, quanto pela Declaração

Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Tais dois documentos levam o mundo, ao menos no plano normativo, à mudança do estado de natureza ao estado civil.

Destarte, a partir do período do simbolismo da queda do Muro de Berlim, surgem desafios substanciais à noção de soberania estatal: as demandas contínuas de autodeterminação; uma concepção mais ampla de paz e segurança internacional; o colapso da autoridade do Estado; e, a crescente importância da soberania popular.

Com o fim da Guerra Fria, as questões relativas à segurança internacional mudaram radicalmente, e observou-se que na remoção dos entraves característicos da bipolaridade, várias situações de conflito armado irromperam. Não houve erradicação definitiva dos conflitos interestatais no cenário internacional, mas observou-se, no entanto, uma tendência no aumento de conflitos internos nos Estados, opondo etnias, religiões, culturas, facções regionais que, até então, conviviam juntas, ainda que pela imposição da força do Estado.

Assim, pela análise de quatro grandes crises humanitárias (Bósnia-Herzegovina, Somália, Ruanda e Kosovo) verificou-se que o sistema internacional estava deficiente e incapaz de responder à altura dos novos desafios dos que se impuseram. As crises, muitas vezes, circunscritas às fronteiras dos países, em que houve dificuldade em distinguir combatentes de não combatentes, deixaram os mais vulneráveis das sociedades, como as mulheres, os idosos e as crianças, em situação periclitante.

Os calorosos debates acerca do conflito entre a noção de soberania e necessidade de empreender intervenções com fins humanitários levaram a formulações e reformulações acerca destes conceitos. Foram destacados os esforços de Bernard Kouchner e Tony Blair, com suas novas reviravoltas acerca do embate entre o tradicional conceito de soberania e a emergência da necessidade de realizar intervenções humanitárias; das agências das Nações Unidas, como o PNUD, que elaboram o novo conceito global de "segurança humana"; de Francis Deng e seus colegas Brookings Institution com sua insistência em conceber a "soberania como responsabilidade"; e de Kofi Annan, com sua ideia de "soberania individual" para contrabalancear com o conceito tradicional. Assim, estes quatro exemplos, apesar de não conseguirem responder às necessidades do momento em que foram elaborados, irão abrir caminho para a formulação do conceito da Responsabilidade de Proteger.

Por fim, fez-se um esforço em localizar estes desafios impostos pelo fim do século XX e emergente século seguinte nas abordagens

teóricas das Relações Internacionais. Verificou-se a retomada das teorias normativas, que haviam sido deixadas de lado já na eclosão da Segunda Guerra mundial, e a reinserção dos debates sobre ética e moral na agenda internacional. Dentre estas teorias, deu-se destaque às concepções cosmopolitas, vistas como as mais adequadas para tratar das questões acerca da mudança do conceito de soberania, e da afirmação da necessidade, e até obrigatoriedade, de se empreender intervenções para fins humanitários, quando é flagrante a iminência ou a eclosão de catástrofes que colocam em risco a vida de milhares de pessoas. Não menos importante, verificou-se uma progressiva consolidação da comunidade internacional por meio de princípios como a proteção à vida, a defesa dos Direitos Humanos, a participação civil internacional, e, sobretudo, a repulsa por atos que chocam a consciência humana.

À luz do que foi exposto, aparenta ser na perspectiva ética, que a “responsabilidade de proteger” traz a sua maior contribuição na tentativa de solucionar a crise de legitimidade da não intervenção. Mas, antes de analisar a aplicabilidade deste novo conceito nos constrangimentos do atual cenário internacional, deve-se abordar como se deu seu nascimento, e por quais processos o debate acerca da RdP passou, no seio da ONU, para que pudesse ser aprovado por unanimidade, em 2005, por todos os Estados-membros da referida Organização.

2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

2.1 Considerações preliminares

Como visto no capítulo anterior, a concepção de soberania responsável foi formulada por Francis Deng e Robert Cohen. Entretanto, foi o impulso dado pela provocação do então SGNU, Kofi Annan, em 2000, que desafiou a comunidade internacional a atingir de uma vez por todas um consenso sobre as questões relativas às intervenções humanitárias.

Este capítulo está dividido em três partes principais. A primeira analisará em detalhes o contexto no qual a ICISS foi criada. Num segundo momento, será analisado o conceito da “Responsabilidade de Proteger” em si, e seus desdobramentos: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. Por fim, buscar-se-á debater as principais repercussões do relatório.

Não há dúvida de que a ICISS teve êxito em trazer uma inovação conceitual à discussão sobre as intervenções humanitárias, retirando a ênfase do direito de intervir e colocando em primeiro lugar o direito de quem necessita de proteção. De acordo com a formulação conceitual da RdP, os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de desastres, de assassinatos em massa, estupro sistemáticos e da fome. Caso eles não o façam, a responsabilidade deve ser assumida pela comunidade de Estados. No entanto, devido aos ataques de 11 de setembro de 2001, o cenário político internacional alterou-se, elevando à primeira ordem os assuntos inerentes ao combate ao terrorismo internacional.

2.2 As implicações do Relatório da ICISS para a soberania estatal

Se foram Deng e Cohen que formularam a concepção de soberania responsável, o *turning point* dos debates foi, de fato, marcado pela provocação realizada pelo então SGNU, Kofi Annan, em 2000. Buscando uma resposta para às questões levantadas pelas ingerências humanitárias da década anterior, Annan fez um apelo, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) das Nações Unidas, à comunidade internacional, para tentar alcançar, de uma vez por todas, um novo consenso sobre as questões relativas às intervenções humanitárias, e buscando entendimento em algumas questões fundamentais: “Se a intervenção humanitária é, de fato, um atentado

inaceitável à soberania, como devemos responder a uma Ruanda ou a uma Srebrenica — a violações flagrantes e sistemáticas dos direitos do homem que atingem todos os preceitos da nossa natureza humana?”⁸¹ (UN Doc. A/54/2000, 27 de março de 2000, p. 48.).

O ex-SGNUM abre caminho para a formulação da Responsabilidade de Proteger como um dos conceitos mais polêmicos e estruturantes das ações de combate aos abusos dos direitos humanitários do início do século XXI. Em resposta a este apelo, o Governo do Canadá, junto com um grupo de relevantes fundações, anunciou à AGNUM, em setembro de 2000, o estabelecimento da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS, 2001)⁸².

A criação deste painel de especialistas internacionais conduziria a uma série de consultas a governos, a Organizações Não Governamentais, Organizações Intergovernamentais, universidades e *think tanks*. Em 2001, a ICISS divulgou o relatório intitulado "A Responsabilidade de Proteger". Apesar de muitos pontos de vistas distintos sobre amplitude de possibilidades de intervenção, o Relatório reflete o consenso e foi aprovado por unanimidade pelos Comissários, em setembro de 2001 (ICISS Report, 2001).

A RdP tem como “pedra fundamental” a noção que a soberania implica responsabilidade estatal. Assim, o Estado possui a responsabilidade primária de proteger a sua população. Quando a população sofrer (ou estiver na iminência de sofrer) graves danos (sejam por resultado de guerras, rebeliões, repressão por parte do próprio

⁸¹ Traduzido pelo autor.

⁸² A comissão foi composta por 12 especialistas, de diferentes países. Para a presidência e vice-presidência Gareth Evans (ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália) e Mohamed Sahnoun (argelino, Assessor do SGNUM); Integraram também a Comissão Gisele Côte-Harper (advogada canadense e professora da Universidade de Québec); Lee Hamilton (estadunidense, diretor do Woodrow Wilson International Center for Scholars); Michael Ignatieff (canadense, director do Carr Center for Human Rights Policy, da Universidade de Harvard); Vladimir Lukin (russo, Suplente da Assembleia de Deputados russa); Klaus Naumann (alemão, ex-presidente do Comitê Militar da Otan); Cyrill Ramaphosa (sul-africano, ex-Secretário do Congresso Nacional Africano); Fidel Ramos (ex-Presidente das Filipinas); Cornelio Sommaruga (suíço, Presidente do Centro Genebra para Atividades Humanitárias em Desativação de Minas e ex-Presidente do CICV); Eduardo Stein Barillas (guatemalteco, representante do Pnud no Panamá); e Ramesh Thakur (indiano, Vice-Reitor da Universidade das Nações Unidas em Tóquio) (ICISS Report, 2001).

governo ou pelo colapso de suas estruturas) e que o Estado não possa ou se recuse a evitar tal sofrimento, a responsabilidade subsidiária da comunidade internacional de proteger prevalece sobre o princípio da não intervenção.⁸³

Os fundamentos da responsabilidade de proteger, como um conceito orientador da comunidade internacional de Estados, relacionam-se: i) ao artigo 24 da Carta da ONU, que concede ao CSNU a responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais, e ii) às obrigações legais específicas decorrentes das declarações, pactos e tratados de direitos humanos e proteção humana, do direito humanitário internacional e do direito interno (Relatório da ICISS, 2001, p. 7-8).

A Comissão não busca deteriorar o conceito de soberania estatal, o contrário. O princípio da igualdade de todos os Estados soberanos, estabelecido no direito internacional, é um dos pilares da Carta das Nações Unidas.⁸⁴ Num mundo instável, caracterizado por desigualdades de poder e de recursos, a soberania é a melhor, e às vezes, a única proteção que muitos Estados possuem. Ainda assim, milhões de seres humanos permanecem à mercê de guerra civil, de insurreição, de repressão e do colapso da máquina estatal. Esta é uma realidade clara e inegável, em torno da qual giram todas as questões relativas à Responsabilidade de Proteger. Logo, soberania é mais do que um princípio funcional das relações internacionais. Para muitos Estados e povos, ela é também um reconhecimento do seu valor e de sua dignidade; é a proteção de sua identidade e de sua liberdade; é uma afirmação do seu direito de moldar e determinar o seu próprio destino (ICISS Report, 2001, p. 7).

Mas, não se pode negar que as condições para que a soberania seja exercida mudaram dramaticamente desde a elaboração da Carta das Nações Unidas.⁸⁵ Mesmo os maiores defensores da soberania admitem

⁸³ De acordo como Relatório da Comissão: “A soberania do Estado implica em responsabilidade, e a responsabilidade primária pela proteção de seu povo encontra-se no próprio Estado. Onde a população está sofrendo danos graves, como resultado de guerras internas, insurreição, repressão ou falência do Estado, e do Estado em questão é relutante ou incapaz de deter ou evitá-lo, o princípio da não-intervenção cede lugar para a responsabilidade internacional de proteger”. (ICISS - Relatório, 2001, p. XI). Traduzido pelo autor.

⁸⁴ Artigo 2º, parágrafo 1 da Carta de São Francisco de 1945.

⁸⁵ Muitos novos Estados surgiram e ainda estão em processo de consolidação de sua identidade. Observou-se também a evolução do Direito Internacional, e a proeminência de atores como as Organizações Internacionais, têm restringido, consideravelmente, a liberdade de ação dos Estados. Isto ocorre não apenas no

que o Estado não possua poder ilimitado para fazer o que bem entender com seu próprio povo. Os comissários da ICISS ressaltam que durante suas consultas em todo o mundo, a Comissão nunca ouviu uma declaração nesse sentido. Isto reflete o reconhecimento de que a soberania implica uma dupla responsabilidade: o dever de respeitar externamente os atores internacionais e o dever nacional de respeitar os direitos básicos da dignidade da pessoa humana. Verifica-se, portanto, uma clara conexão destas ideias com aquelas apresentadas por Kofi Annan ao jornal *The Economist* em 1999, já mencionadas anteriormente.

Evidencia-se, que a soberania como responsabilidade tornou-se o requisito mínimo para que os Estados sejam considerados bons atores na comunidade internacional (ICISS Report, 2001, p. 8). Não se trata de defender a soberania das grandes potências e relativizar a dos pequenos países. Trata-se de buscar um mundo mais seguro para todos, mesmo por que muitas das crises humanitárias internas aos países refletem diretamente na segurança da região, podendo mesmo repercutir na segurança internacional. Verifica-se que o desenvolvimento deste princípio, busca oferecer proteção prática para as pessoas comuns, cujas vidas estão em risco porque seus Estados são relutantes ou incapazes de protegê-las.

O conceito de soberania como responsabilidade é importante por três razões: em primeiro lugar, isso implica que os dirigentes governamentais são responsáveis por proteger a segurança e a vida dos cidadãos e promover seu bem-estar; por outro, sugere que autoridades políticas nacionais são responsáveis perante os cidadãos internamente, e externamente frente à comunidade internacional, e; em terceiro lugar, isso significa que os agentes do governo são responsáveis por suas ações e por suas omissões.⁸⁶

No entanto, o "direito de intervir" continua a levantar temores nas sociedade internacional. Para que possa ser aceita a intervenção para fins de proteção humana, incluindo a possibilidade de uma ação militar, continua a ser imperativo que a comunidade internacional desenvolva

campo dos direitos humanos, o novo conceito de segurança humana criou novas demandas e expectativas sobre como os Estados devem tratar de seu povo. Ademais, diversos novos agentes internacionais realizam cada vez mais um papel desempenhado, anteriormente, quase que exclusivamente pelos Estados (ICISS Report, p. 7).

⁸⁶ Conforme já foi dito, este conceito de soberania é amparado pela crescente influência de normas de direitos humanos e da maior presença de temas como o da segurança humana no discurso internacional.

padrões consistentes e confiáveis. A experiência e as consequências dos casos de Somália, Ruanda, Srebrenica e no Kosovo, bem como intervenções e a ausência de intervenções em muitos outros lugares, indicam claramente que é necessário rever completamente os instrumentos, mecanismos e conceitos das relações internacionais a fim de atender as necessidades que surjam no século XXI (ICISS Report, 2001, p. 11).

De acordo com o Relatório:

Qualquer nova abordagem à intervenção para fins humanitários precisa atender a pelo menos quatro objetivos básicos: estabelecer regras mais claras, procedimentos e critérios para determinar se, quando e como intervir; estabelecendo legitimidade da intervenção militar quando necessário e depois que todas as outras abordagens falharam; para garantir que a intervenção militar, quando ocorra, seja realizada apenas para os fins propostos, seja eficaz, e seja realizada com a preocupação adequada em minimizar as resultantes perdas humanas e danos institucionais; e para ajudar a eliminar, sempre que possível, as causas do conflito, melhorando as perspectivas de uma paz duradoura e sustentável⁸⁷ (ICISS – Relatório, p. 11).

A Comissão preferiu alterar a expressão "intervenção humanitária", terminologia utilizada nos debates anteriores para argumentar a favor ou contra o "direito de intervir" de um Estado no território de outro Estado, para "responsabilidade de proteger", mudando o estigma coercitivo do primeiro termo pela ênfase na responsabilidade, evidenciada no segundo.⁸⁸ Ao conceito de soberania, cujo foco era

⁸⁷ Traduzido pelo autor.

⁸⁸ Os termos tradicionalmente usados no debate sobre soberania e intervenção - "direito de ingerência humanitária" ou "direito de intervir" - são insuficientes. Em primeiro lugar, é necessário chamar a atenção para as reivindicações, os direitos e as prerrogativas dos Estados possíveis participantes na intervenção, e não as necessidades urgentes dos potenciais beneficiários da ação. Segundo, ao limitar o ato de intervenção, esta formulação tradicional não leva em conta que é necessário realizar medidas preventivas ou de assistência pós-intervenção. Por último, o discurso tradicional realmente coloca a intervenção sobre a soberania,

controle, seria enfim vinculado à noção de responsabilidade. Conforme afirma a diplomata brasileira Ana Maria Bierrenbach: “aos três elementos básicos de um Estado soberano, desde Vestefália, autoridade, território e população -, seria acrescido um quarto: o respeito aos direitos fundamentais”. Segundo a autora, o exercício dessa responsabilidade passa a ser, justamente, o fundamento maior da soberania. (BIERRENBACH, 2011, p. 129-130).

Como destaca Gareth Evans (2011), a intervenção humanitária está fortemente atrelada ao uso de meios coercivos, destacando o papel dos agentes externos. Já, a responsabilidade de proteger representa uma série de respostas conjuntas entre o Estado e a comunidade internacional, que vão desde a prevenção das violações até a reconstrução das áreas atingidas pelos conflitos.

A nova terminologia proposta também representa uma mudança de perspectiva, uma vez que inverte as percepções e a adiciona novos componentes. Desta forma, a responsabilidade de proteger implica avaliar os problemas do ponto de vista das pessoas que procuram ou precisam de ajuda e não daqueles que estão considerando intervir, focando assim a atenção no dever de proteger as comunidades em risco de catástrofes humanitárias. O novo princípio pressupõe também que a principal responsabilidade é exercida pelo Estado, e que só quando esse for incapaz ou se negar a cumpri-la, ou se ele próprio for o culpado pelas violações, é que a comunidade internacional deverá agir em seu lugar.

Percebe-se, de acordo com o Relatório da Comissão que a RdP é um conceito que busca fazer a ponte entre a intervenção e soberania, enquanto a expressão "direito ou o dever de intervir" possui um leve tom de confronto. O novo princípio não significa somente "responsabilidade de reagir", mas, também a "responsabilidade de prevenir" e a "responsabilidade de reconstruir". Desta forma, o conceito enfatiza o custo e o resultado da ação contra a inércia dos atores envolvidos. A nova conceptualização buscará, conforme será visto nas seções seguintes, estabelecer vínculos conceituais, normativos e operacionais, entre assistência, intervenção e reconstrução.

Gareth Evans (2008) busca sintetizar a nova perspectiva, destacando quatro vantagens: i) o foco das questões na perspectiva dos que procuram ou precisam de apoio; ii) a reinserção do debate onde sempre deveria ter estado: no dever de proteger as comunidades das

execuções em massa, e das violações generalizadas dos direitos humanos; iii) a abrangência não apenas na responsabilidade de reagir, mas também na de evitar e reconstruir; iv) a formulação de uma nova linguagem ajuda a tornar mais claro o debate político: os atores em seus discursos têm que alterar o seu texto e pensar de novo sobre quais são os verdadeiros problemas.

Para Alex Bellamy, ao remodelar a abordagem da discussão sobre a RdP, a Comissão tentou mudar os termos do debate para incentivar e permitir a intervenção em verdadeiras emergências humanitárias, restringindo o uso de argumentos humanitários para justificar outros tipos de ações. Adotando a primeira posição elaborada por Francis Deng e Cohen Robert, a ICISS insistiu que Estados têm a responsabilidade primária de proteger os seus cidadãos de genocídio, assassinato em massa e limpeza étnica. (BELLAMY, 2009, p. 51-52).

A seguir, será analisada em detalhes a formulação conceitual da “Responsabilidade de Proteger” em si, que se divide em: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir.

2.3 As responsabilidades dos Estados e da Comunidade Internacional

2.3.1 A responsabilidade de prevenir

A “responsabilidade de prevenir” trata sobre a necessidade de melhorar os esforços de prevenção e de esgotar as opções pacíficas, antes de lançar mão de uma intervenção preventiva.

Nos primeiros anos da década de 2000, a AGNU e o CSNU das Nações Unidas aprovaram resoluções reconhecendo o papel fundamental de todo o sistema na prevenção de conflitos e comprometeram-se em melhorar a sua eficácia. O Relatório do Painel de Operações de Paz das Nações Unidas salientou a necessidade de evitar estas operações através de um melhor trabalho preventivo. Em seu relatório sobre a Prevenção dos Conflitos Armados, apresentado em 2001, o SGNU fez outro apelo eloquente de cooperação para a prevenção e fez várias recomendações críticas, especialmente para a

solução de problemas estruturais que estão na raiz dos conflitos (A/55/985-S/2001/574).⁸⁹

De acordo com a ICISS, o CSNU possui a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, e destaca sua importância em abordar as causas profundas do conflito e a necessidade de desenvolver estratégias eficazes para a prevenção em longo prazo (ICISS Report, p. 22). Desta forma, segundo o artigo 55 da Carta das Nações Unidas,

com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo de raça, sexo, língua ou religião.

Assim, a Carta estabelece a base para uma prevenção abrangente dos conflitos com base em um conceito mais amplo de paz e

⁸⁹ As premissas básicas do relatório são: “A prevenção de conflitos é uma das principais obrigações dos Estados-Membros estabelecida na Carta das Nações Unidas, e os esforços das Nações Unidas na prevenção de conflitos deve estar em conformidade com os propósitos e princípios da Carta. Prevenção de conflitos também é uma atividade melhor exercida ao abrigo do Capítulo VI da Carta. A responsabilidade primária para a prevenção de conflitos cabe aos governos, desempenhando a sociedade civil um importante papel. (...) A ação preventiva deve ser iniciada o mais cedo possível frente a possibilidade de conflito, a fim de ser mais eficaz. (...) Uma estratégia de prevenção eficaz requer uma abordagem abrangente, que englobe tanto em curto prazo como no longo prazo, medidas políticas, diplomáticas, humanitárias, de direitos humanos, de desenvolvimento institucional e outras tomadas pela comunidade internacional, em cooperação com atores nacionais e regionais. A prevenção de conflitos e desenvolvimento sustentável e equitativo são atividades que se reforçam mutuamente. (...) O sucesso da estratégia preventiva depende da cooperação de muitos atores das Nações Unidas” (A/55/985-S/2001/574). Traduzido pelo autor.

segurança. Apesar de não haver consenso sobre as causas precisas dos conflitos armados, muitas vezes se distingue entre causas subjacentes ou profundas e causas desencadeantes ou diretas. Assim, a eclosão dos conflitos não pode ser compreendida sem fazer referência às causas "profundas" como a pobreza, a repressão política e a distribuição desigual dos recursos. Conforme esclarecem Cooper e Khooller, “abordar as causas das atrocidades em massa significa atacar as causas que constituem fatores de instabilidade subjacentes em um país” (COOPER; KHOOLLER, 2008, p.15). Portanto, as estratégias de prevenção devem conseguir promover os direitos humanos, proteger os direitos das minorias, favorecer o desenvolvimento sócio econômico e instituir arranjos políticos em que todos os grupos da sociedade estejam representados (ICISS Report, 2001, p. 22-23).

Ignorar estes fatores subjacentes seria abordar apenas os sintomas dos conflitos e não suas verdadeiras causas. De acordo com a ICISS (2001, p. 20), para a efetiva prevenção de conflitos é necessário o desenvolvimento e o cumprimento de três condições essenciais:

[...] em primeiro lugar, deve haver conhecimento da fragilidade da situação e os riscos a ele associados - assim chamado de "alerta antecipado"⁹⁰. Em segundo lugar, deve haver compreensão das medidas políticas disponíveis, que são capazes de fazer alguma diferença – assim chamadas de "ferramentas preventivas"⁹¹. Por fim, deve haver, como sempre, a vontade de aplicar essas medidas - a questão de "vontade política"⁹².

Em relação ao alerta antecipado⁹³ para a prevenção de conflitos, a Comissão ressalta que não há falta de dados, mas carece de capacidade de transformar dados e número em políticas reais preventivas. O relatório destaca que até 2001, o alerta a conflitos tem sido essencialmente *ah hoc* e desestruturado. Apesar da ampla gama de

⁹⁰ Em inglês: *early warning*.

⁹¹ Em inglês: *preventive toolbox*.

⁹² Traduzido pelo autor.

⁹³ Baseiam-se em cinco fatores gerais: “história passada, contínuas tensões, a disponibilidade de desenvolvimento de mecanismos, a receptividade à influência externa, e qualidade de liderança” (EVANS, 2008, p.84); e devem ser considerados na vigilância de países que poderiam cometer violações massivas aos direitos humanos.

atores normalmente envolvidos, incluindo embaixadas e agências de inteligência, forças de paz da ONU, ONG's (nacionais e internacionais), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, grupos religiosos, acadêmicos e a mídia, a qualidade dos relatórios e alertas é variável, e coordenação entre estes grupos tem sido rudimentar ou inexistente.

Ainda sobre as causas profundas, Bohlke (2011) identifica situações de pobreza repressão política e distribuição desigual de recursos. Para Evans (2008), estas medidas de prevenção podem ser desenvolvidas pelo Estado com ou sem o auxílio da comunidade internacional. Dentre elas figuram a promoção do desenvolvimento socioeconômico e de boa governança, bem como estruturas constitucionais justas e inclusivas, a participação nas organizações internacionais, o incentivo à educação em prol da tolerância e construção da paz, a garantia do Estado de Direito, o combate à corrupção, e a promoção e a defesa dos direitos humanos.

Por outro lado, as ferramentas de prevenção direta consistem essencialmente nos mesmos componentes - político e diplomático, econômico, jurídico e militar que a prevenção das causas profundas. Mas, no caso das causas diretas, há necessidade urgente de ação. Dependendo das circunstâncias, estes instrumentos podem assumir a forma de assistência direta, estímulos positivos. Em situações mais graves, a ameaça de sanções também pode ser um recurso importante. Mas a característica fundamental e comum de todas essas ações é que o objetivo é de eliminar completamente a necessidade do uso direto de medidas coercitivas contra um Estado, mesmo que este se recuse a cooperar (BOHLKE, 2011).

Para a ICISS, é necessário que a comunidade internacional mude radicalmente a sua forma de pensar e agir e passe de uma "cultura de reação" a uma "cultura de prevenção." Para isso, urge a necessidade do estabelecimento de regras claras sobre a responsabilidade dos Estados-Membros que contribuam para estabelecimento de práticas de prevenção em nível local, nacional, regional e global. Caso a comunidade internacional não esteja realmente comprometida com a prevenção de conflitos em todos os níveis, atrocidades em massa continuarão a existir, e conflitos continuarão a atentar contra a dignidade humana e que deveriam ser alocados para o desenvolvimento socioeconômico (ICISS Report, p. 23).

Ao destacar a “responsabilidade de prevenir” como a dimensão mais importante da RdP, a ICISS aponta duas questões relevantes que foram levantadas durante suas consultas globais. A primeira, e a mais importante, é a prevenção da ocorrência de mortes. Em segundo lugar, o

foco na prevenção é fundamental para impulsionar o debate, fazendo da intervenção militar uma pequena parte de um *continuum* muito mais amplo.

Apesar do relatório da ICISS enfatizar as ações preventivas, para Thomas Weiss (2008 a), consultor que atuou junto à Comissão, seria absurdo a ideia de que a prevenção seja a dimensão mais importante, pois em muitos casos, a prevenção pode não responder à altura de questões difíceis e complexas. Weiss ressalta que a prioridade da RdP deveria ser a forma de como “reagir melhor” a determinadas situações críticas. Para ele,

[...] a maior parte do murmúrio e gaguez sobre a prevenção é uma forma superficialmente atraente, mas altamente irrealista de tentar fingir que podemos encerrar as questões difíceis sobre o que equivale essencialmente a intervenção humanitária. O discurso do ICISS sobre a prevenção é um esclarecimento útil, mas, apesar disso, obscurece a essência da parte mais urgente do espectro da responsabilidade de proteger: aqueles que estão presos na mira de guerra (WEISS, 2007, p.104).

A crítica do consultor demonstra a complexidade da questão mesmo entre os especialistas que trabalharam no relatório da ICISS.

A necessidade de prevenir de forma mais eficiente e eficaz foi um tema recorrente nas consultas globais da ICISS. Refletindo antigos pontos de vista sobre os diferentes tipos de prevenção, a comissão dividiu as suas recomendações para as áreas de alerta antecipado, causas profundas do conflito e prevenção direta. Contudo, segundo Bellamy, ela falhou em não fazer propostas concretas para a prevenção dos conflitos e em desenvolver a capacidade de alerta antecipado. E ainda, “a comissão evitou a discussão explícita dos dilemas mais prementes em relação à ‘responsabilidade de prevenir’: as questões de como traduzir sinais de alerta em um compromisso de agir, e um consenso sobre como agir” (BELLAMY, 2009, p. 54). Esta carência de explicitar quais as formas de evitar os conflitos e transformar alertas antecipados em ações preventivas eficazes reflete a falta de consenso sobre a questão, até mesmo pelos comissários. Estas questões cruciais para o desenvolvimento da doutrina serão abordadas e melhor desenvolvidas pelos subsequentes relatórios do Secretariado das Nações Unidas, analisados no terceiro capítulo.

2.3.2 A *responsabilidade de reagir*

A "responsabilidade de proteger" implica acima de tudo a responsabilidade de responder a situações em que há uma necessidade premente de proteção humana. Trata-se de quando não há mais tempo hábil para o emprego de medidas preventivas ou quando tais medidas já se demonstraram ineficazes.

Quando o Estado é incapaz ou não está disposto a corrigir uma determinada situação, pode ser necessário que outros membros da comunidade internacional adotem medidas intervencionistas. Segundo o relatório da ICISS, estas medidas de coação podem ser políticas, econômicas ou judiciais e, em casos extremos, mas, apenas em casos extremos, pode também incluir a ação militar. Por uma questão de princípio, tanto no caso da reação, como da prevenção, sempre é necessário considerar medidas menos intrusivas e não coercitivas, antes de aplicar medidas mais robustas.⁹⁴

No entanto, há circunstâncias excepcionais em que o interesse que todos os Estados possuem na manutenção da estabilidade da ordem internacional os obriga a reagir, seja quando há desordem institucional interna a um Estado, ou quando um conflito civil e a repressão são tão violentos que a população torna-se sujeita a massacres, genocídio ou à limpeza étnica em grande escala.⁹⁵

Para Gareth Evans, que presidiu a comissão e posteriormente trabalhou ativamente junto ao SGNU no desenvolvimento da doutrina, a responsabilidade de proteger implica acima de tudo a possibilidade de poder *reagir* a situações em que há a necessidade iminente de proteção da pessoa humana. A ação militar coerciva é apenas um dos mecanismos

⁹⁴ As sanções restringem a capacidade dos Estados de interagir com o mundo exterior, mas não o impedem de agir dentro de suas fronteiras. Estas medidas se destinam a vencer as autoridades a executarem ou se absterem de praticar uma ação específica. Por outro lado, a intervenção militar interfere diretamente na capacidade de uma autoridade nacional de operar em seu próprio território. Ela desloca, de fato, a capacidade de ação de uma autoridade interna e (pelo menos no curto prazo) pode resolver, por si só, o problema ou a ameaça em questão. Por esses motivos e, por causa dos riscos inerentes a qualquer uso da força, a possibilidade de uma ação militar coercitiva sempre causou maior preocupação se comparada à imposição de sanções políticas, diplomáticas ou econômicas (ICISS Report, 2001, p. 29).

⁹⁵ O relatório considera que estas situações excepcionais são caracterizadas por uma violência tal, que choca a consciência humana e representam um perigo claro e presente para a comunidade internacional (ICISS Report, 2001, p. 31).

da responsabilidade de reagir, visto que a intervenção só pode ser contemplada nas circunstâncias mais extremas e incomuns (EVANS, 2011, p.11).

No que tange especificamente a ação coercitiva militar, a Comissão providenciou de enfatizar seu caráter extraordinário e excepcional, buscando limitá-la a obediência de seis critérios:⁹⁶, justa causa⁹⁷, intenção correta⁹⁸, último recurso⁹⁹, e meios proporcionais¹⁰⁰, prospectos razoáveis¹⁰¹ e autoridade competente, que serão explicitadas na sequência.

Em relação à “causa justa”, a intervenção militar para fins de proteção humanos é justificada quando houver risco de perdas de vida em grande escala,

[...] com ou sem intenção genocida, que forem resultado de uma ação deliberada de um Estado, ou de sua negligência ou incapacidade de agir, ou no caso de colapso de um Estado; ou ocorra limpeza étnica em grande escala, realizada por assassinato, expulsão forçada, terror ou estupro (ICISS Report, 2001, p. 32).

Evans (2011) lembra ainda que o critério do limiar da *causa justa* definido é bastante amplo para cobrir não apenas a prática

⁹⁶ A ICISS recorda que o mundo já possui uma organização diplomática e militar competente, as Nações Unidas, “única organização com autoridade universalmente reconhecida para validar suas operações” sobre a paz, à segurança e à proteção humana.

⁹⁷ Intervenções em situações que chocam a consciência humana, seja pelo número de perdas humanas (relacionando-se a ações de genocídio) ou de limpeza étnica (ICISS – Relatório, 2001).

⁹⁸ O principal objetivo seria evitar o sofrimento humano ou pôr fim nele. Contudo, com uma visão de extraordinário realismo, a Comissão admite que devido aos “custos orçamentários e riscos para o pessoal envolvido em qualquer ação militar podem tornar politicamente indispensável que o Estado interventor tenha condições de alegar alguma forma de interesse na intervenção, não importando quão altruísta seja o motivo principal” (ICISS – Relatório, 2001).

⁹⁹ As medidas coercitivas poderiam ser adotadas somente após o esgotamento de todos os meios diplomáticos (ICISS – Relatório, 2001).

¹⁰⁰ Os meios proporcionais devem ser empregados sob a ótica da medida mínima necessária para atingir os objetivos (ICISS – Relatório, 2001).

¹⁰¹ Necessidade de que haja possibilidade de sucesso na ação (ICISS – Relatório, 2001).

deliberada de horrores como os presenciados na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo e em Ruanda, mas também situações de falência institucional do Estado e a resultante sujeição da população à fome geral e/ou à guerra civil, como o ocorrido na Somália. Para Evans, estão também potencialmente cobertas as grandes catástrofes naturais ou ambientais, que não são em si próprias causadas pelo homem, mas quando o Estado em questão não quiser ou for incapaz de enfrentá-las.¹⁰²

Além dos limiares da *causa justa*, a Comissão definiu uma série de "princípios de precaução" para orientar a tomada de decisões: os princípios da precaução (intenção correta, último recurso, meios proporcionais, as perspectivas razoáveis), autoridade competente e os princípios operacionais.

No entanto, destaca-se que a intervenção pode ser uma ação militar legítima como medida de precaução quando existam evidências claras de que uma situação possa levar a massacres. A comunidade internacional ficaria em uma posição ética insustentável se não pudesse lançar mão de uma ação preventiva, visando evitar um massacre. Se assim fosse, seria necessário esperar até que o genocídio comece, para então detê-lo. (ICISS Report, 2001, p. 33).¹⁰³

¹⁰² Evans lembra ainda que não estão cobertas pelos critérios do limiar da justa causa as situações de violações dos direitos do homem que não sejam inequívocos massacres ou limpeza étnica, como a discriminação racial ou a opressão políticas sistemáticas. Tampouco estariam cobertos golpes a governos democraticamente eleitos e o resgate por um Estado dos seus próprios cidadãos em território estrangeiro. Embora evidentemente merecedores de ação externa de vários tipos - incluindo em casos apropriados sanções políticas, econômicas ou militares - não são casos que pareçam justificar ação militar para fins de proteção humanitária.

¹⁰³ De acordo com o Relatório "Enquanto nossas condições de "causa justa" sejam bastante amplas, a Comissão também deixa claro que excluem algumas situações que foram reivindicadas ao longo do tempo para justificar o uso coercitivo da força militar para efeitos de proteção humana. Em primeiro lugar, a Comissão tem resistido à tentação de identificar como fundamento para a intervenção militar violações de direitos humanos aquém de massacres ou de limpeza étnica, por exemplo, a discriminação racial sistemática, a prisão sistemática ou a repressão de opositores políticos. Em segundo lugar, a Comissão tomou uma posição semelhante em relação aos casos em que a população, desejando expressamente um regime democrático, e lhe é negado devido a um golpe militar. Em terceiro lugar, quanto ao uso da força militar por um Estado para resgatar seus próprios nacionais em território estrangeiro, por vezes reivindicadas como justificativa para a "intervenção humanitária", nós consideramos isso como sendo mais uma vez uma questão devidamente

Para a Comissão, os princípios especificados acima não distinguem as situações em que a morte ou a limpeza étnica é causada pela inação ou pela ação deliberada de um Estado e situações em que o Estado falhou ou entrou colapso.¹⁰⁴

Em relação à intenção correta, destaca-se que o objetivo principal da intervenção deve ser evitar o sofrimento humano. “Qualquer uso da força militar que, desde o início, tem como objetivo, por exemplo, a alteração das fronteiras ou o avanço de reivindicação de um determinado grupo combatente à autodeterminação, não pode ser justificada”.¹⁰⁵

Assim, para a ICISS, a derrubada de um regime em si não pode ser considerada como um objetivo legítimo, “embora desabilitar a capacidade de um regime que prejudica o seu próprio povo pode ser essencial para cumprir o mandato de proteção”.¹⁰⁶ (ICISS Report, 2001, p. 35). Muitas vezes, a ocupação territorial não pode ser evitada, mas isso não deve ser um fim em si mesmo. Ao fim das hostilidades, a soberania territorial deve voltar ao seu legítimo detentor.¹⁰⁷ No caso de impossibilidade, uma administração transitória sob os auspícios das Nações Unidas, pode ser necessária.¹⁰⁸

As questões humanitárias podem não ser os únicos motivos que movem os Estados interventores à ação, mesmo que haja autorização do

contemplada no direito internacional existente, e em particular no artigo 51 da Carta da ONU” (ICISS Report, 2001, p. 34). Traduzido pelo autor.

¹⁰⁴ Em relação aos Estados Falidos a Comissão estabeleceu que : “Em uma situação de falência ou colapso do Estado, não havendo nenhum governo efetivamente capaz de exercer a responsabilidade soberana de proteger seu povo, o princípio da não intervenção pode parecer ter menos força. Mas quando se trata do limite de "justa causa" a questão de determinar se as circunstâncias são graves o suficiente para justificar a intervenção, não faz diferença moral se os atores que colocam em risco a população são estatais ou não (ICISS Report, 2001, p. 33). Traduzido pelo autor.

¹⁰⁵ Traduzido pelo autor.

¹⁰⁶ Traduzido pelo autor.

¹⁰⁷ A discussão sobre a mudança de regime será suprimida dos debates da RdP. No entanto, conforme será analisado no último capítulo, o tema será central ao analisar a intervenção na Líbia.

¹⁰⁸ Uma boa maneira de respeitar o critério de *intenção correta* é fazendo com que a intervenção militar ocorra sempre de maneira coletiva ou multilateral, ao invés de ser realizada por um único país. Também é importante saber até onde a intervenção conta com o apoio das pessoas a serem beneficiadas e se há apoio de outros países da região (ICISS Report, 2001, p. 36).

CSNU. O altruísmo absoluto, ou seja, a ausência de qualquer interesse próprio pode ser um ideal, mas nem sempre é uma realidade. É fato que tanto nas relações internacionais quanto em qualquer outro domínio existam sempre mais de um interesse ao se realizar uma ação de intervenção. Além do que, o custo orçamentário e o risco pessoal envolvidos em qualquer ação militar, pode fazer com que seja um imperativo político para o Estado interventor reivindicar algum retorno na intervenção. Mas é evidente que a inspiração primordial deve ser a altruísta. Além dos interesses econômicos e estratégicos, um Estado pode argumentar, por exemplo, o seu desejo compreensível de evitar que um país vizinho seja êxodo de refugiados, por diversas questões de segurança regional (ICISS Report, p. 36).

Em relação a este possível altruísmo, Jean Daudelin e Lee Seymour (2002) afirmam que as razões humanitárias “são concebidas como busca exclusiva de ser subserviente ao desejo de fazer o bem”.¹⁰⁹ Para os autores do Instituto Norte-Sul¹¹⁰, a questão central não é a de conciliar o direito de intervir e a soberania, mas a de fundar um regime realmente internacionalista, em que se transcenda transcender o apego à neutralidade, à ação altruísta e objetivando ações cosmopolitas, substituindo, assim, a consciência (boa ou má) por um regime internacionalista.

Em relação ao critério do *último recurso*, recomenda-se que sejam exploradas todas as formas de solução para as crises humanitárias. A responsabilidade de reagir através da coerção militar só pode ser justificada depois de terem sido exploradas todas as opções não militares para a prevenção ou resolução pacífica da crise. Isto não significa que seja necessário aplicar todas as formas de prevenção, justamente porque em muitos caos não há tempo hábil para isto. Mas isso significa que deve haver motivos razoáveis que levem a crer que caso fossem aplicadas medidas pacíficas, elas não teriam resultado prático (ICISS Report, 2001, p. 36).

O Relatório evidencia que cada caso é individual, e não há como estipular um esquema estático de formas de prevenir aplicável a todas as circunstâncias. Ou seja, pode haver casos que a escalada da violência seja abrupta e de tal intensidade, que o rol de ações de prevenção seja muito restrito. Assim, a Comissão buscou evitar o

¹⁰⁹ Traduzido pelo autor.

¹¹⁰ Fundado em 1976, o Instituto Norte-Sul (NSI) é uma instituição de pesquisa política especializada no desenvolvimento internacional. Disponível em: < <http://www.nsi-ins.ca> >. Acesso em 1/5/2013.

engessamento de uma sequência de medidas a serem empreendidas, visto que cada cenário exige uma ação específica.

Em relação aos *meios proporcionais* a serem empregados, destaca-se no Relatório que a dimensão, duração e intensidade da intervenção militar deverão ser as mínimas necessárias para atingir o objetivo de proteção humanitária em questão (ICISS Report, 2001, p. 37). Os meios devem ser proporcionais aos fins e em consonância com a magnitude da provocação original. Além disso, o impacto sobre o sistema político do país deve ser limitado e restrito às necessidades para a realização da intervenção.¹¹¹

Pelo critério dos *prospectos razoáveis*, a ação militar só se justifica se ela tem uma chance razoável de sucesso, ou seja, para combater ou prevenir as atrocidades ou sofrimentos que levaram a intervenção. A intervenção militar não se justifica se ela não pode realmente garantir a proteção, ou se as consequências da ação possam ser ainda mais prejudiciais que a inação absoluta. Provavelmente, a aplicação deste princípio cautelar tornaria impossível, por razões puramente utilitárias, uma ação militar contra qualquer dos cinco membros permanentes do CSNU, ainda que se satisfizessem todas as outras condições para uma intervenção. Assim, a questão de dois pesos duas medidas evidencia uma realidade nas relações internacionais: “o fato de que não pode intervir em todos os casos em que a intervenção seria justificada não é desculpa para não intervir em nenhum caso” (ICISS Report, p. 37). O mesmo é verdade em relação às outras grandes potências.

Neste critério, observa-se claramente que apesar da Responsabilidade de Proteger ser uma resposta normativa às necessidades internacionais do novo milênio, ela não nega a realidade. Assim, há uma preocupação em aproximar a disciplina normativa da pesquisa empírica. Este processo é essencial para suportar argumentos em que uma norma não é só defensível moralmente, mas também efetiva em sua operacionalização. Isto faz recordar a teoria normativa institucionalista aplicada, desenvolvida no primeiro capítulo.

Em relação ao último critério analisado pela ICISS, mas e certamente o mais polêmico, a ONU é a autoridade competente para tratar das situações em que será aplicada a RdP, e, especificamente, a responsabilidade de reagir.

¹¹¹ A questão da proporcionalidade dos meios empregados numa intervenção já haviam sido debatidas em relação à atuação da OTAN no Kosovo, e voltarão ao debate quando for analisada a intervenção na Líbia no último capítulo.

É inquestionável que as Nações Unidas sejam a principal instituição encarregada de estabelecer, consolidar e representar a comunidade internacional. A organização foi criada como pilar da ordem e estabilidade, como um fórum para que os membros do sistema internacional negociem acordos sobre normas e condutas internacionais.

A autoridade das Nações Unidas não baseia sobre o poder coercitivo, mas em sua capacidade de legitimar ações. O conceito de legitimidade é a ligação entre o exercício da autoridade e o uso do poder. Ao contrário de uma ação unilateral que possa visar um interesse particular, a intervenção coletiva sancionada pela organização é legítima, já que é autorizada por um órgão representativo internacional (ICISS Report, 2001, p. 48).

Apesar da ONU existir num mundo de Estados soberanos, fazendo com que suas ações reflitam o realismo político, a organização também não pode deixar de ser um *loco* do idealismo internacional, que ela também reflita as esperanças e as aspirações de um futuro em que os homens e mulheres vivam em paz consigo mesmos e em harmonia com a natureza.¹¹² Desta forma, a Organização não pode negar o avanço normativo da doutrina cosmopolita nas relações internacionais, a qual prioriza os seres humanos individualmente e em toda comunidade humana como unidades da política mundial, com seus mais básicos direitos e deveres.

Para o sucesso da ONU, a comunidade mundial deve fornecer à Organização recursos proporcionais ao trabalho exigido.¹¹³ A instituição tem a legitimidade moral, credibilidade política e imparcialidade administrativa necessária para equilibrar, moderar e conciliar as pressões e tensões que ainda afetam as relações internacionais. As Nações Unidas ainda representam a última instância à qual é procurada quando as tarefas são demasiadamente importantes e complexas para serem resolvidas por uma só nação (ICISS Report, 2001, p. 52).

O alicerce do princípio da não intervenção, previsto no parágrafo 4º do artigo 2º da Carta, prevê que

¹¹² A insegurança humana é um fato que não pode ser simplesmente ignorado. Esta instituição sobreviveu à destruição, morte e desilusão causada pelo conflito armado, genocídio, e pela persistência da pobreza, degradação ambiental e os múltiplos ataques à dignidade humana perpetrada durante o século XX.

¹¹³ As Nações Unidas não possuem seu próprio exército e dependem da boa vontade e contribuição de todos os Estados, principalmente dos mais capazes de arcar com custos financeiros e econômicos.

[...] todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

e parágrafo 7º do artigo 2º, diz que

[...] nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

Porém, conforme apontado pela Comissão (ICISS Report, p. 47) e já questionado no capítulo anterior, a Carta não define o que vem a ser exatamente temas de jurisdição interna, o que deixa brechas para a interpretação a favor da proteção dos direitos humanos.

A principal explicação para este alicerce é o art. 24 da Carta quando se diz que: “a fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles”, o que concede responsabilidade primária ao CSNU na manutenção da paz e segurança internacionais.

O capítulo VI da Carta contém disposições essenciais sobre a solução pacífica de controvérsias, mas o núcleo da responsabilidade é estabelecido no Capítulo VII, que descreve as medidas que podem ser tomadas pelo CSNU ao determinar que “o Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas...” (art. 39).

Estas medidas não precisam, necessariamente, refletir no uso da força, já que podem constituir, por exemplo, “interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de

outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (artigo 41).

No entanto,

no caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas (art. 42).

Existe ainda outra disposição da Carta, que permite expressamente a aplicação transfronteiriça da força militar. O art. 51, que reconhece que

[...] nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

O mais importante para este estudo é frisar que esta disposição, e àquela que autoriza o CSNU agir com moderação, de acordo com as disposições gerais do capítulo VII, são os únicos elementos da Carta expressamente com vista a restrição de jurisdição interna.

O Capítulo VIII reconhece a existência de organizações regionais e sub-regional e seu papel na segurança, mas afirma explicitamente que "nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a

efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança...”. Porém, deve notar-se que, em alguns casos, a autorização tem sido concedida pelo CSNU posteriormente à intervenção, conforme já tratado no capítulo anterior.

Segundo a Carta, o CSNU tem a responsabilidade primária, mas não exclusiva na área de manutenção da paz e segurança internacional. O artigo 10 dá a AGNU uma responsabilidade global em relação a qualquer assunto do âmbito de competência da Organização das Nações Unidas e no art. 11 é designada especificamente para a Assembleia a responsabilidade subsidiária para a manutenção da paz e segurança, apenas para fazer recomendações e tomar decisões vinculativas. A única ressalva é feita, a fim de evitar o surgimento de diferenças entre os dois principais órgãos das Nações Unidas. A ASGNU e o CSNU não podem debater o mesmo assunto concomitantemente (art. 12).

Dentro destas bases legais relativas à AGNU deve-se acrescentar a resolução “*Uniting for Peace*” de 1950, que estabeleceu o procedimento de sessões especiais de emergência, e que foi a base para as operações na Coreia durante aquele ano e, mais tarde, no Egito, em 1956, e do Congo, em 1960. O que fica evidente é que na ausência do endosso do CSNU, a AGNU tem poder apenas para fazer recomendações. Mas uma intervenção que conte com os votos de dois terços da Assembleia possui um poderoso apoio moral e político (ICISS Report, 2001, p. 48).¹¹⁴

¹¹⁴ A Resolução 377 da AGNU foi um marco na história das Nações Unidas. Lembrando que os soviéticos em 13/1/1950 iniciaram boicote ao CSNU por não concordar com a ocupação do assento da China pelos “representantes do Kuomintang”. Na ausência do delegado soviético e tendo eclodido o conflito na Península Coreana, o CSNU pôde adotar as Resoluções 82 (1950), 83 (1950), 84 (1950), 85 (1950) que tratava de medidas a serem tomadas no conflito. A Resolução 83 (1950) autorizava os Estados a fornecerem o auxílio militar necessário para que a República do Coreia lutasse contra o ataque de que era vítima. Com o retorno da URSS, em 10/8, porém, o CSNU não pôde mais adotar medidas semelhantes. (UZIEL 2010, p. 40-49). Nesse contexto, foi incluído item na agenda da AGNU intitulado “*United Action for Peace*”, a pedido da delegação estadunidense. Sob esse título foram considerados projetos de resolução que lidavam com a transferência de competências do CSNU para a AGNU. O texto adotado, em 3/11/1950, continha disposição segundo a qual, em caso de bloqueio do CSNU por falta de unanimidade dos membros permanentes, a AGNU poderia invocada, por meio de uma votação de procedimento no Conselho (método no qual não se pode invocar o veto) a fazer recomendações. As demais Resoluções tratavam da Comissão de Observação da

Outra ação possível é a articulação com organizações regionais ou sub-regionais nos termos do Capítulo VIII da Carta, sujeita à autorização subsequente do Conselho de Segurança.¹¹⁵

As proibições de intervenção estão previstas explicitamente na Carta que não especifica qualquer exceção "humanitária" a essas proibições. Contudo, não são poucos os debates sobre a fraca representação que o CSNU possui desde o fim da Guerra Fria, e sobre o débil papel desse órgão em solucionar crises humanitárias em lugares onde não há grande interesse geopolítico e, sobretudo, no que tange o uso do veto quando fica evidente a necessidade de ação rápida para evitar uma catástrofe humanitária.¹¹⁶ Porém, esta dissertação não fará um estudo mais aprofundado sobre a possível e necessária revisão da Carta de São Francisco e a reforma do CSNU (ICISS Report, 2001, p. 49).¹¹⁷ Conforme será visto no capítulo seguinte, muitos órgãos subsidiários foram criados e estão vinculados aos já instituídos pela Carta, como uma reforma parcial e paliativa do sistema das Nações Unidas.

Desta forma, a Comissão demonstrou apoio à proposta sugerida por um alto representante de um dos P-5 de que estes deveriam acordar um "código de conduta" sobre a utilização do direito de veto em relação às circunstâncias nas quais sejam imprescindíveis agir para conter ou evitar uma crise humanitária. De acordo com o Relatório,

Paz, da disponibilização de tropas para as Nações Unidas e um Comitê de Medidas Coletivas. "Apesar do entusiasmo inicial, vários dispositivos da Resolução 377 (V) não produziram quaisquer resultados além de relatórios, como no caso da Comissão de Observação da Paz e do Comitê de Medidas Coletivas. No que concerne à convocação de sessões de emergência e da transferência de atribuições de paz e segurança, ficariam em relativo desuso até as crises de 1956 no Egito e na Hungria". (UZIEL, 2010 p. 40-49).

¹¹⁵ Como aconteceu com as intervenções na África Ocidental, na Libéria no princípio dos anos 90 e na Serra Leoa em 1997.

¹¹⁶ O uso inconstante do veto, ou ameaça de uso, provavelmente foi o principal obstáculo para a ação internacional efetiva nos casos em que era necessário agir de forma rápida e decisivamente para deter ou evitar uma grave crise, conforme visto no primeiro capítulo.

¹¹⁷ Ademias, outra questão é flagrante no seio do sistema de segurança internacional, os Estados que insistem no direito de permanecer como membros permanentes do CSNU e, portanto, manter o veto, ficam numa posição pouco defensável ao afirmarem que eles têm o direito de agir fora do quadro institucional da ONU, em consequência da paralização do CSNU, devido, logicamente, a um veto de outro membro permanente.

[...] a expressão "abstenção construtiva" já foi usada no passado no mesmo contexto. É irrealista imaginar qualquer alteração da Carta no curto prazo que altere o poder de veto e sua distribuição. Mas, a adoção pelos membros permanentes de uma prática mais formal, mutuamente acordada para reger estas situações no futuro seria um desenvolvimento muito saudável¹¹⁸ (ICISS – Relatório, p. 51).

Se os cinco membros permanentes, que possuem direito ao veto, falham em assegurar a relevância do CSNU nas questões mais importantes, o mundo só pode esperar que o Conselho diminua sua importância, prestígio e autoridade.

A Comissão evidenciou que o CSNU deve ser o primeiro interlocutor a debater qualquer assunto relativo à intervenção militar para fins de proteção humanos. Porém, uma questão é colocada: deve ser o único organismo do sistema das Nações Unidas ou mesmo do sistema de segurança internacional a tratar da questão? Se dada sua incapacidade ou falta de vontade em desempenhar o papel que lhe é atribuído, não se pode simplesmente descartar outros meios alternativos para fazer cumprir a responsabilidade de proteger.

A Comissão traz alguns apontamentos sobre esta questão. Conforme o relatório, uma alternativa possível seria obter o apoio de dois terços da AGNU para aprovar uma ação militar de emergência, de acordo com os procedimentos estabelecidos na resolução da "União pela Paz" em 1950 (ICISS Report, 2001, p. 53).

Outra possibilidade é que uma organização regional ou sub-regional se comprometa a realizar uma intervenção coletiva dentro de limites estabelecidos. Muitos desastres humanitários têm impacto direto significativo sobre os países vizinhos a se espalham para além das fronteiras nacionais, na forma de fluxos de refugiados e do uso de um território como base para os grupos rebeldes em um estado vizinho. Logo, os países mais próximos possuem um grande interesse coletivo na manutenção da segurança da região e em solucionar a crise humanitária de forma rápida e eficaz.

Duas conclusões importantes sobre as implicações de uma inação por parte do CNSU. Se o órgão não cumprir a sua

¹¹⁸ Traduzido pelo autor.

responsabilidade em situações que chocam a consciência e clamam por ação, então não é realista esperar que os Estados interessados excluíssem outros meios e formas de ação para atender a gravidade e urgência destas situações. Se as organizações não permitem intervenções coletivas conjuntas contra os regimes que desrespeitam as regras mais básicas que regem o comportamento governamental legítimo, então as pressões para uma intervenção por coligações *ad hoc* certamente irão se intensificar.¹¹⁹ A segunda ideia é que, se, após o fracasso do CSNU em agir, uma intervenção militar for realizada por uma coligação *ad hoc* ou por um Estado, e que esta intervenção respeitar todos os parâmetros exigidos e atingir resultados positivos e bem vistos pela opinião pública mundial, é de se esperar que isso possa ter graves consequências para o prestígio e a credibilidade da própria ONU. (ICISS Report, 2001, p. 55).

Conforme observado, a Comissão buscou ao máximo remover o elemento discricionário acerca das decisões sobre intervenções. Porém, especificamente em relação ao critério da autoridade competente, o texto foi inovador. Desta forma, com o objetivo de contar a necessidade de reforma do CSNU, vê-se que a Comissão buscou fundamentar sua tese de que o mundo não pode ficar a mercê do bloqueio do Conselho em casos flagrantes de violações generalizadas dos direitos humanos. Como será visto no capítulo seguinte, estas questões serão retiradas do debate, restringindo as propostas da ICISS.

2.3.3 A responsabilidade de reconstruir

A responsabilidade de proteger não implica apenas a responsabilidade de prevenir e de reagir, mas de acompanhar e reconstruir. Isto significa que se a ação de intervenção militar é tomada - por causa de uma avaria ou abdicação da própria capacidade de um Estado e de autoridades no cumprimento de sua "responsabilidade de proteger", as condições de segurança e ordem pública devem ser reconstituídas por agentes internacionais que atuam em parceria com as autoridades locais, com o objetivo de transferir progressivamente para eles autoridade e responsabilidade para reconstruir (ICISS Report, 2001, p. 39).

¹¹⁹ Logo, há um risco que tais intervenções, sem a disciplina e restrições de autorização da ONU, não sejam empreitadas pelas razões certas e com o devido respeito aos princípios e precauções necessários.

É importante destacar que a responsabilidade de proteger é basicamente um princípio concebido para combater as possíveis ameaças à vida humana e não um instrumento para alcançar objetivos políticos, tais como uma maior autonomia, autodeterminação ou independência de certos grupos dentro de um país (embora estas questões subjacentes possam ter relação com os problemas humanitários que levam à intervenção militar). A intervenção em si não deve ser a base para novas reivindicações separatistas (ICISS Report, 2001, p. 43).

Em seu relatório de 1998, intitulado “As causas do conflito e a promoção de uma paz durável e desenvolvimento sustentável na África” o SGNU define construção da paz no pós-conflito por medidas tomadas após o fim do conflito armado para consolidar a paz e evitar a recorrência do conflito armado (A/67/205).¹²⁰

O relatório aponta alguns dos principais problemas com as quais se defrontam os responsáveis políticos no exercício da responsabilidade de reconstruir, que são agrupados em três áreas: segurança, justiça e desenvolvimento econômico.¹²¹ Para evitar reincidência de conflito e assentar-se numa base sólida para o desenvolvimento, devem-se enfatizar prioridades, tais como: promover a reconciliação e demonstrar respeito aos direitos humanos; promover a inclusão de política para a unidade nacional, assegurando a repatriação segura e o reassentamento de refugiados e de pessoas deslocadas;

¹²⁰ A experiência tem mostrado que a consolidação da paz no pós-conflito requer mais do que ação puramente diplomática e militar, e que um esforço integrado de construção da paz é necessário para abordar os vários fatores que causaram um conflito. A construção da paz pode envolver a criação ou fortalecimento de instituições nacionais, o monitoramento das eleições, a promoção dos direitos humanos, o fornecimento de programas de reintegração e reabilitação, bem como a criação de condições para retomar o desenvolvimento. A construção da paz não substitui em curso atividades humanitárias e de desenvolvimento em países emergentes de crises. Pretende, sim, construir, adicionar ou reorientar essas atividades de maneira que se reduza o perigo do surgimento de conflitos e auxilie na criação de condições mais favoráveis para a reconstrução, reconciliação e recuperação (A/67/205).

¹²¹ O relatório enfatiza que o crescimento econômico não tem apenas implicações jurídicas, mas é vital para a recuperação global do país em questão. As autoridades intervenientes têm, em especial, a responsabilidade de gerir o mais rapidamente possível a situação, e procurar acelerar a transferência de responsabilidade de desenvolvimento e implementação de projetos para a liderança local, aos atores locais, com o apoio de agências de fomento nacionais e internacionais. (ICISS Report, 2001, p. 43).

reintegrar ex-combatentes e outros na sociedade produtiva; reduzir a disponibilidade de armas e; mobilizar os recursos nacionais e internacionais para a reconstrução e recuperação da economia.

Para assegurar a reconstrução e reabilitação sustentável será necessário o comprometimento de recursos financeiros e econômicos adequados, trabalhando de perto com as pessoas locais e talvez permanecer no país por certo período de tempo, após haver atingido os objetivos iniciais da intervenção (ICISS Report, 2001, p. 39).¹²²

Uma ação possível seria a instituição de uma administração sob o comando das Nações Unidas. De acordo com os comissários da ICISS, uma adaptação construtiva do Capítulo XII, que trata sobre o sistema internacional de tutela, pode servir de guia para as autoridades interventoras em Estados falidos, permitindo que a reconstrução e a reabilitação possam ocorrer de forma ordenada e com a assistência devida da comunidade internacional.

A disposição mais relevante a este respeito é o artigo 76, que observa que o objetivo do sistema é

a) favorecer a paz e a segurança internacionais; b) fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela; c) estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo língua ou religião e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos; e d) assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial para todos os

¹²² É necessário lembrar ainda que os processos de reconciliação de maior sucesso não ocorrem necessariamente nos diálogos políticos de alto nível político, judicial. Verdadeira reconciliação é mais bem assentada quando os acordos são realizados no campo, quando antigos adversários unem forças para reconstruir sua comunidade e criam condições de vida razoáveis. A reconciliação verdadeira e duradoura ocorre com esforços diários de reparação de infraestrutura, reconstrução de casas, no plantio e na colheita, e de cooperação em outras atividades produtivas (ICISS Report, 2001, p. 39).

Membros das Nações Unidas e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justiça, sem prejuízo dos objetivos acima expostos e sob reserva das disposições do art. 80.

Em realidade, em relação à reconstrução, pouca inovação foi trazida pela ICISS. Ocorre que estas recomendações já constavam no texto da Carta da ONU e em relatórios do SGNU. O que se verificou foi uma tentativa de compilação destes textos, realizando um esforço para reintegrar a necessidade de auxílio às populações após o término dos conflitos.

No que tange a dimensão operacional, destacam-se aqui algumas questões. A intervenção militar para fins de proteção humana têm objetivos distintos das operações tradicionais de guerra ou de paz. Portanto colocam novos, diferentes e únicos desafios do ponto de vista operacional. Como o objetivo da intervenção militar é proteger as populações e não derrotar ou destruir militarmente um inimigo, ela se difere da guerra tradicional.¹²³ Mas, como será abordado no capítulo seguinte, as missões de paz muitas vezes estão inseridas no arcabouço doutrinário da aplicação da RdP. Mas, estas missões já não serão invocadas para as questões específicas do uso da força sob o amparo da *responsabilidade de reagir*.

As operações de intervenção militar dentro do quadro da responsabilidade de proteger devem ter a capacidade e a vontade de tomar medidas mais robustas do que as dos parâmetros tradicionais das operações de manutenção da paz, cuja principal tarefa é supervisionar, monitorar e verificar o cumprimento dos acordos de paz e de cessar-fogo com base na neutralidade consentimento, e o não uso da força.¹²⁴ O

¹²³ Mesmo se as operações de intervenção militar de cunho humanitário requeiram o uso de mais força do que é necessário (se comparado com as operações de manutenção da paz, por exemplo), seu objetivo básico é sempre para alcançar o sucesso rápido com tão pouco custo possível em termos de vidas civis e causar o menor dano possível, assegurando melhores perspectivas de recuperação na fase pós-conflito. Na guerra tradicional, por outro lado, a neutralização de capacidades militares ou industriais de um oponente é frequentemente o instrumento para forçar a entrega (ICISS – Relatório, 2001).

¹²⁴ O Painel nas Operações de Paz das Nações Unidas, compilado em 2000, fez uma revisão completa dos desafios operacionais enfrentados pelas missões militares das Nações Unidas, mas a maior parte desse painel focou em manutenção de paz tradicional e suas variações, e não o uso mais robusto da

contexto em que ocorrem operações de intervenção também tem um profundo significado do ponto de vista operacional.

A intervenção militar para proteger vidas humanas em risco pode e deve ocorrer apenas como um último recurso, quando todas as outras medidas não forem ou não tiverem chances de serem bem sucedidas (ICISS - Relatório, 2001, p. 57).¹²⁵

Verifica-se que ao longo de suas deliberações, a Comissão tem procurado conciliar dois objetivos: reforçar, e não enfraquecer, a soberania dos Estados, e melhorar a capacidade da comunidade internacional de reagir de forma decisiva quando os Estados são incapazes ou não estão dispostos em proteger sua própria população. A combinação de ambos é essencial. Conforme visto, não haverá perspectiva de uma verdadeira igualdade entre os povos, a menos que o respeito à soberania dos Estados e reforço de sua capacidade de proteger seus próprios cidadãos sejam garantidas.

força militar. O relatório confirmou que as Nações Unidas não fazem a guerra. Onde a ação de execução seja necessária, a tarefa tem sido confiada a coalizões de estados que estão dispostos a realiza-la (ICISS – Relatório, 2001).

¹²⁵ A ICISS finaliza o relatório recomendando à AGNU que aprove um projeto de resolução declaratória que incorpora os princípios fundamentais da responsabilidade de proteger e contenha quatro elementos básicos: a ideia de soberania como responsabilidade e a afirmação dos três tipos de responsabilidade da comunidade internacional de Estados. Assim, para prevenir, reagir e reconstruir é mister atentar à proteção humana em Estados que não são capazes ou não querem cumprir sua responsabilidade de proteger. O Relatório recomenda a AGNU ainda a definição do padrão mínimo (perdas de vidas em grande escala ou limpeza étnica, atual ou prevista) para justificar uma intervenção, definindo exatamente os princípios de precaução (intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis) que devem ser observados ao usar a força militar para fins de proteção humana (ICISS Report, 2001, p. 74). A ICISS também recomenda ao CSNU que seus membros considerem a possibilidade de chegar a um acordo conjunto sobre um conjunto de orientações relacionadas aos “Princípios de uma intervenção militar”. Chama os membros permanentes a considerarem a possibilidade de chegar a um acordo, ou ao menos de se absterem do uso do veto em questões que não comprometam seus interesses nacionais, não obstruindo assim a aprovação de resoluções que autorizem a intervenção militar para fins de proteção humanos, quando existir grande apoio da comunidade internacional em realiza-la. Por fim, a ICISS recomenda que o SGNU examine a melhor maneira de promover a implementação das recomendações feitas no relatório e a melhor forma de avançar o debate nos dois principais órgãos das Nações Unidas (ICISS Report, 2001, p. 75).

2.4 Repercussões do Relatório da ICISS

Segundo Alex Bellamy (2009), a questão da autoridade provou ser tão espinhosa, que finalmente a ICISS não conseguiu chegar a um consenso sobre a legitimidade de intervenções não autorizadas pelo CSNU. Assim, a Comissão propôs uma distribuição de três etapas de responsabilidade. A responsabilidade principal reside junto ao Estado receptor, que está em linha com o *ethos* geral da noção de soberania como responsabilidade. A responsabilidade secundária relaciona-se com a necessidade das autoridades nacionais em trabalharem em parceria com agências estrangeiras. Porém, se os níveis primário e secundário não conseguirem resultados positivos frente a uma situação de emergência humanitária, a responsabilidade seria então transferida para a sociedade internacional. (BELLAMY, 2009, p. 54).

Conforme visto, a ICISS aceita a visão de que o CNSU possui a principal autoridade legal para a ação. Se o CNSU rejeita uma proposta de intervenção em uma emergência humanitária que ultrapassou os limiares da "justa causa", a Comissão conclui que os intervenientes potenciais devem acionar a AGNU para um apoio, mesmo que meramente declaratório. Mas, caso o consenso na AGNU não seja possível, deve-se ainda buscar trabalhar em conjunto com as organizações regionais, ou mesmo com coalizões *ad hoc*.

Já, no que tange a responsabilidade de reconstruir, Alex Bellamy lembra que “a ICISS só reiterou que os intervenientes adquiram responsabilidades num contexto de pós-guerra, mas não chegou a oferecer uma orientação prática ou elaboração de medidas que conciliassem a reconstrução e os outros aspectos da R2P”¹²⁶ (BELLAMY, 2009, p. 59).

Para Anne Orford (2011), a responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir, mesmo que possam parecer, não devem ser compreendidas como uma sequencia cronológica. Para autora, “na verdade é melhor entendida como uma forma de pensar sobre tipos de técnicas - técnicas de prevenção, como a vigilância, técnicas de reação, como o uso da força e técnicas para a reconstrução como a administração, a reforma de instituições de segurança e do desenvolvimento econômico”¹²⁷ (ORFORD, 2011, p. 103).

Para Alex Bellamy, as críticas do relatório da ICISS poderiam ser organizadas em três campos: aqueles que acreditam que o relatório

¹²⁶ Traduzido pelo autor.

¹²⁷ Traduzido pelo autor.

concede “um vasto terreno para os intervenientes, aqueles que argumentam que o texto não foi longe o suficiente, e aqueles que sustentam que o relatório deixou importantes questões sem resposta”¹²⁸ (BELLAMY, 2009, p. 59)¹²⁹.

Dentre os que acreditam que há demasiada possibilidade para a intervenção, destaca-se David Chandler, que sustenta que o relatório prega a imposição de valores ocidentais e a diminuição da soberania. Para Chandler, “Embora a terminologia tradicional de 'direitos' tenha sido removida do debate (tanto os direitos do Estado interventor quanto o que recebe a intervenção), os direitos "são realocados aos indivíduos que têm o direito à proteção”¹³⁰ (CHANDLER, 2004, p. 60). Este direito individual de proteção se traduz em um dever para os Estados em tomarem medidas concretas para operacionalizar esses direitos. Para Chandler, isso equivale a uma reformulação simples do "direito de intervir". Em segundo lugar, para Chandler (2004), a noção de soberania como responsabilidade é, na verdade, uma diminuição da soberania, uma deterioração fundamental do princípio. Existem, assim, duas noções de soberania, a interna, para a própria população e a externa, sendo guardada pela comunidade de Estados. Assim, “essa mudança de ‘responsabilização’ claramente tem implicações importantes para a soberania, pois um poder que é ‘responsável’ em relação a outro ente externo carece claramente de autoridade soberana”¹³¹ (CHANDLER, 2004, p. 65). Por fim, Chandler argumenta que, longe de desmilitarizar o humanitarismo,

Comissão torna a intervenção externa mais legítima e estende os direitos de um fluxo contínuo de mecanismos coercitivos com mais ou menos interferência internacional, impondo um monitoramento dos direitos humanos e condicionando o uso de sanções, embargos de armas, tribunais de crimes de guerra, implantação preventiva de manutenção da paz forças e da

¹²⁸ Traduzido pelo autor.

¹²⁹ O relatório deu muito espaço para os intervenientes, os que argumentam que ele não foi longe o suficiente, e aqueles que sustentam que o relatório deixou questões importantes sem resposta (tradução minha).

¹³⁰ Traduzido pelo autor.

¹³¹ Traduzido pelo autor.

ameaça do uso da força¹³² (CHANDLER, 2004, p. 67).

Contudo, parece que Chandler está demasiadamente envolvido por enlaces típicos da Guerra Fria (questões ideológicas, processos de descolonização e independência etc.) e discussões acerca do imperialismo ocidental. Ele negligencia quase que totalmente a universalidade dos direitos humanos, expressas na Declaração de 1948. Ele tende a não reconhecer a pluralidade existente entre os membros da Comissão.

Alex Bellamy (2009, p. 60), contra argumenta as críticas de Chandler, dizendo que "em primeiro lugar, enquanto Chandler estava certo ao argumentar que o RdP não é desprovida de 'direitos', ele está completamente errado ao sugerir que ICISS sempre a teria mantido"¹³³. Assim, coaduna-se com os apontamentos de Alex Bellamy, já que as consultas regionais realizadas pela ICISS revelaram amplo consenso sobre os direitos humanos e na noção de que os Estados têm responsabilidades em relação a esses direitos.

Conforme foi exposto no Relatório, em nenhum momento ou lugar foi alegado que a ideia intervenção para fins humanitários era errada. O que a RdP fez foi somente privilegiar os direitos das vítimas, que já eram reconhecidos globalmente.

Para Bellamy, "o segundo argumento de Chandler relativo a simples defesa da noção tradicional de soberania com tendências absolutistas, carregam pouca semelhança com a política do mundo contemporâneo" Na atualidade, quase todos os Estados consentiram com algum grau de responsabilização internacional, aderindo as Nações Unidas e delegando autoridade ao CSNU para prescrever medidas de execução quando e onde o Conselho identificar uma ameaça à paz internacional e à segurança. Bellamy lembra ainda que a maioria dos Estados são membros voluntários de todo um conjunto de arranjos institucionais que cede parcela de sua autoridade soberana a órgãos superiores: a Organização Mundial do Comércio, a Organização Mundial da Saúde, o Tribunal Penal Internacional.

Bellamy afirma que "no fundo os soberanos têm sido quase sempre responsáveis perante os seus pares. Se tomarmos o padrão proposto por Chandler, poucos, ou até mesmo nenhum Estado seria efetivamente soberano. Terceiro argumento de Chandler é baseado em

¹³² Traduzido pelo autor.

¹³³ Traduzido pelo autor.

uma leitura muito seletiva do relatório”¹³⁴ (BELLAMY, 2009, p. 60). O relatório estabelece claramente que para realizar a intervenção militar, deve-se tomar uma série de medidas, incluindo processos de prevenção e reconstrução.

Conforme visto, a Comissão buscou analisar os diversos aspectos que restringiam à comunidade internacional em agir. Parece que os principais argumentos do Chandler são relativos à possibilidade ou não de agir.

Para Alex Bellamy (2009), um segundo grupo de pensadores como Thomas Weiss acreditam que o relatório da ICISS não foi ambicioso o suficiente, que a comissão foi conservadora, refletindo a falta de consenso dos comissários sobre as questões mais polêmicas. Desta forma, para estes pensadores os critérios apresentados resultam do consenso mínimo obtido entre os distintos pontos de vista dos membros da Comissão.

Bellamy concorda em alguns aspectos com este segundo grupo. Para ele, “o importante, é elevar o padrão em relação à prática atual do Conselho de Segurança, excluindo, assim, medidas com vistas a proteção de governos democráticos de golpes e de meios para proteger os civis em casos menos graves, ou que não se configurem atrocidades em massa ou genocídio”¹³⁵. Outra questão levantada é que o relatório tampouco dá a devida importância às questões de gênero, apesar das significativas ações do CSNU na identificação da relevância das mulheres para a paz e a segurança.

Contudo, é importante ressaltar que para a elaboração de uma doutrina realmente eficaz no cenário internacional e que trata de questões tão sensíveis aos Estados deve-se delimitar seu escopo. Caso a RdP abarcasse questões relativas ao meio ambiente, a violações pontuais de direitos humanos, a questões socioeconômicas específicas, a abrangência do princípio seria tão grande, que comprometeria sua aplicação.

Já, para um terceiro grupo de críticos como Adam Roberts, o relatório foi muito vago, refletindo também a falta de consenso entre os comissários. Para estes, “a fraqueza central, muitas vezes esquecida, é o fracasso do relatório em articular um conceito coerente, inovador que incluía as responsabilidades de prevenir e reconstruir”¹³⁶. A ICISS falhou em dispersar a percepção “que esses componentes foram inseridos na

¹³⁴ Traduzido pelo autor.

¹³⁵ Traduzido pelo autor.

¹³⁶ Traduzido pelo autor.

RdP, a fim de fazer uma intervenção militar mais palatável a oposição”¹³⁷ O relatório também não é contundente em relação à autoridade competente, no caso do CSNU estiver paralisado. Outro apontamento é não especificação do significado de “assassinatos em grande escala e de limpeza étnica ou, ainda, esclarecer o significado étnico ‘real’ ou ‘aparente’”¹³⁸ (BELLAMY, 2009, p. 63).

Adam Roberts sugere que a ICISS falhou em não detalhar como seria a atualização do conceito de prevenção. O mesmo também pode ser dito em relação à reconstrução. Finalmente, Roderic Alley observou que a comissão evitou discutir o papel de reconstrução do Banco Mundial e do FMI (BELLAMY, 2009, p. 63).¹³⁹

Verifica-se que existe um grupo de intelectuais otimistas em relação ao conceito da RdP, como o próprio Alex Bellamy, Gareth Evans, Ramesh Thakur. Estes, geralmente seguem a doutrina Blair. Para este grupo, RdP é considerada como o esforço mais significativo e abrangente até o momento para resolver os dilemas contraditórios legais, políticos e morais para a intervenção humanitária.¹⁴⁰ (ANNAN, 2002; NEWMAN, 2002; LLYOD 2003).

No lado oposto, um grupo de acadêmicos encabeçado por David Chandler, Mohammed Ayoob, condenam a ideia de intervenção humanitária e, conseqüentemente, refutam a RdP. Para estes a RdP cria um quadro normativo facilmente manipulado por países ocidentais, e pelos Estados mais poderosos em geral, para intervir sob o pretexto de humanitarismo. Mohammed Ayoob argumentou que "a soberania como responsabilidade" é uma reminiscência dos argumentos proferidos pelos impérios europeus no século XIX e levanta a possibilidade de um retorno a hábitos coloniais e práticas por parte das grandes potências ocidentais (AYOOB, 2002, p. 85). Para o autor, “enquanto o relatório da RdP foi de alguma forma ao encontro dessas preocupações, especialmente em termos de elaboração de critérios para a intervenção

¹³⁷ Traduzido pelo autor.

¹³⁸ Traduzido pelo autor.

¹³⁹ Alex Bellamy sugere que e o princípio da RdP sofre de indeterminação. Enquanto as responsabilidades assumidas pelos Estados de proteger suas populações podem ser relativamente identificadas, não fica claro que a responsabilidade a cargo da comunidade internacional na requisição de uma determinada situação (BELLAMY, 2010, p. 161–62).

¹⁴⁰ Uma lista mais ampla de autores otimistas em relação a RdP englobaria McFarlane (2004), Annan (2002), Newman (2002), Llyod (2003), Weiss (2006), Thakur (2004) e Evans (2008).

humanitária, não tratou com sucesso a questão dos mecanismos de tais intervenções”¹⁴¹ (AYOOB, 2010, p. 136).

De acordo com David Chandler (2004, p. 75), a configuração do cenário no pós-Guerra Fria, embora favorável ao Ocidente, e particularmente para os Estados Unidos, levou o mundo a um panorama que pode legitimar e dar autoridade moral para novas e mais diretas formas de regulamentação internacional por parte do ocidente. Para o autor, esta “crise” levou à afirmação da tese de paz liberal, que constitui “a convergência da moralidade e da Realpolitik”. Nesta perspectiva, a RdP é parte da tese de paz liberal e, portanto, um meio pelo qual os princípios do Direito Internacional podem ser manipulados para facilitar o interesse nacional dos Estados ocidentais.

Mas, não seria justamente por meio da visão cosmopolita e das contribuições de sua vertente liberal que o surgimento do princípio da “Responsabilidade de Proteger” pode ser entendido?

Para Chandler (2010, p. 162):

[...] o relatório de 2001 ICISS repousa sobre o dilema de uma falsa escolha entre o direito de intervenção e os direitos de soberania do Estado. Ao invés de focar no direito internacional, a natureza incondicional da soberania foi destacada como a barreira a intervenção. O dilema poderia ser superado através da construção de um consenso internacional para o acondicionamento ou limitação deste direito de ‘impunidade’ soberana.¹⁴²

Para o autor a soberania foi redefinida em termos de “responsabilidade” para proteger as pessoas de abusos extremos dos direitos humanos, e não como um direito formal de autonomia política e igualdade jurídica. Isto tem sido visto como mera remoção do dilema, justificando, assim, a intervenção militar não consensual nas circunstâncias limitadas de graves abusos de direitos humanos.

Contudo, mister se faz indagar se a RdP, revigorando os regimes de proteção dos direitos humanos, acaba por criar uma distinção moral de centro e periferia. Esta fronteira cultural, legal e moral de responsabilidade, poderia favorecer o surgimento de um monopólio cosmopolita da moralidade, do humanitarismo e do uso legítimo da

¹⁴¹ Traduzido pelo autor.

¹⁴² Traduzido pelo autor.

força pelo ocidente (BECK, 2005, p.15). Mas, só o tempo poderá responder este tipo de questionamento.¹⁴³

Finalmente, para algumas organizações humanitárias, com destaque as que trabalham com a questão de refugiados, as preocupações foram expressas sobre os perigos de uma “interpretação politicamente orientada do conceito de RdP” (Human Rights Watch, 2003). O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) alertou que o relatório ICISS pode ser interpretado de forma seletiva, favorecendo as populações internamente deslocadas que se encontram dentro de seu território, retirando a atenção da proteção de refugiados (MCFARLANE; THIELKING; WEISS, 2004).

Para Gareth Evans (2008, p. 42-43), que presidiu a ICISS, o relatório traz quatro grandes contribuições: i) a passagem da noção do direito do Estado em agir para a concepção de responsabilidade de proteger os indivíduos, ou seja, a mudança de perspectiva de “quem intervém” para “quem necessita de ajuda”¹⁴⁴; ii) a essência do conceito de soberania não estaria mais no controle, mas na responsabilidade¹⁴⁵; iii) a clareza da aplicação do conceito, - o Estado possui a responsabilidade primária de proteger, e a comunidade internacional a

¹⁴³Ulrich Beck propõe em seu ensaio justamente que a responsabilidade cosmopolita, não implica necessariamente a “eliminação de soberania, mas sim a sua redistribuição. Os limites legais, morais de responsabilidade favorecem o surgimento de um monopólio cosmopolita da moralidade, da lei e do uso legítimo da força” (BECK, 2005, p. 15). Traduzido pelo autor.

¹⁴⁴“Gareth Evans recorda que a Comissão procurou o exaustivo e inadequado debate “direito de intervir”, e recharacterizá-lo não como uma discussão sobre “direito” dos Estados, mas na “responsabilidade”, neste caso, para proteger as pessoas em risco de graves violações de direitos humanos. Assim, para ele a perspectiva relevante “não é a perspectiva dos potenciais intervenientes mas, daqueles que necessitam de ajuda. Se qualquer ‘direito’ estiver envolvido, é o das vítimas de crimes e atrocidades em massa que devem a ser protegidos” (EVANS, 2008, p. 39-40). O autor ainda aponta que a antiga terminologia de “intervenção humanitária” estava irremediavelmente relacionada ao uso da força militar, e só a força militar, como forma de responder às atrocidades em massa, reais ou iminentes. (EVANS, 2008, p. 40).

¹⁴⁵Para Evans, a segunda grande contribuição conceitual foi a de insistir numa nova maneira de falar sobre a própria soberania, estreitando-se à formulação de Francis Deng, que argumentou que sua essência deve agora ser vista não como “controle”, conforme entendido pela tradição secular Vestefália, mas, como” responsabilidade. O ponto de partida da análise é a responsabilidade que os Estados de proteger seus indivíduos dentro dela. (EVANS, 2008, p. 42).

responsabilidade subsidiária;¹⁴⁶ e iv) finalmente a Comissão estabeleceu diretrizes para a adoção de intervenções militares para nortear os tomadores de decisão.¹⁴⁷

De forma complementar, Marcelo Bohlke (2011) lembra que o relatório da ICISS traz três importantes consequências: “as autoridades dos Estados seriam responsáveis pelas funções de proteger a segurança e a vida dos cidadãos e promover seu bem-estar; as autoridades políticas nacionais são responsáveis perante os cidadãos internamente e perante a comunidade internacional; e os agentes do Estado são responsáveis por suas ações e omissões”.

Para Thomas Weiss, a ICISS atingiu dois grandes resultados. Primeiramente, a comissão reformula a base conceitual para a intervenção humanitária, “afastando-se os ‘direitos dos intervenientes’ em relação aos direitos das vítimas e as responsabilidades dos que forem agir”¹⁴⁸ (WEISS, 2012, p. 120). Para ele, “o status de soberania do Estado não é desafiado por si só, mas reforçado”. Num segundo momento, a ICISS “propõe uma nova configuração padrão internacional - a doutrina da guerra justa modificada para futuras intervenções para defender valores humanitários e os direitos humanos”¹⁴⁹ (WEISS, 2012, p. 120).

De fato, não se pode negar que a Responsabilidade de Proteger busque a proteção das vítimas, afastando-se do direito do interventor, e que reafirme a proteção aos direitos humanos como principal justificativa para a tomada de medidas por parte da comunidade internacional.

¹⁴⁶ “Evans destaca que a responsabilidade de proteger deve significar, na prática” tanto o cumprimento da responsabilidade primária do próprio Estado soberano para com seu próprio povo, e então, se ele não o fizer, aí a responsabilidade recai sobre toda a comunidade internacional” (EVANS, 2008, p. 42).

¹⁴⁷ “Para Evans, a última grande contribuição da comissão foi a de abordar a inevitável questão de quando a comunidade internacional deveria lançar mão da mais extrema forma de reação coercitiva. Assim, a ICISS destacou a legalidade (não buscando propor alternativas ao CSNU, mas encontrar a maneira do órgão melhor funcionar). Assim, propuseram-se os cinco critérios, que seguem o da legitimidade, e que foram, segundo ele, “ concebidos como um conjunto de benchmarks que, embora não possam garantir um consenso em qualquer caso particular, tornariam sua realização muito mais provável” (EVANS, 2008, p. 43). Traduzido pelo autor.

¹⁴⁸ Traduzido pelo autor.

¹⁴⁹ Traduzido pelo autor.

Robert Keohane, afirma que a doutrina da responsabilidade de proteger reforça a soberania dos Estados, embora o foco passe da soberania como controle à soberania como responsabilidade. O autor salienta, contudo, que “por motivos políticos no curto prazo, tal apego ao conceito de soberania é provavelmente sensato. Caso contrário, não haveria consenso e o relatório da comissão independente seria natimorto”¹⁵⁰ (KEOHANE; HOLZGREFE, 2003, p. 276). Neste sentido, questiona-se se as críticas de Chandler são construtivas, e se o autor levou em conta que o relatório foi elaborado por uma comissão independente, bastante plural e que visitou diversos centros de pesquisa ao redor do globo, para então formular o Relatório.

2.5 Considerações finais

Poucos estudiosos poderiam encontrar falhas na listagem tão abrangente e com visão holística e inovadora tal qual a doutrina fundamentada na responsabilidade de proteger se assenta.

O relatório “Responsabilidade de Proteger” da ICISS buscou lançar uma nova doutrina nos campos do Direito Internacional Humanitário e da segurança internacional. O relatório é extensivo e busca conciliar as opiniões dos diferentes setores da sociedade. De maneira bastante assertiva viu-se que conseguiu harmonizar o princípio da soberania do Estado com a ideia de que a sociedade internacional não pode simplesmente ausentar-se quando um governo comete, ou não é capaz de impedir atos de genocídio e atrocidades em massa dentro de suas fronteiras.

Segundo a ICISS existem três tipos de responsabilidades: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. A primeira versa sobre as causas profundas dos conflitos armados e outras crises que colocam as populações em risco. A prevenção é considerada pela ICISS a dimensão mais importante da RDP, e suas opções devem ser esgotadas para o uso de medidas coercitivas. A segunda concerne situações de significativa necessidade humana, que podem incluir medidas coercitivas como sanções e processos internacionais e, em casos extremos, intervenções militares. Por fim, a responsabilidade de reconstruir enseja providenciar, após uma intervenção militar, ampla assistência para recuperação, reconstrução e reconciliação, enfrentando as causas dos danos relativos àquela intervenção. Notou-se, no entanto que há ênfase muito grande

¹⁵⁰ Traduzido pelo autor.

sobre a responsabilidade de reagir e a questão da legitimidade para intervir militarmente para proteger as populações ameaçadas. Ou seja, apesar de afirmar que a prevenção é mais importante do que a reação, questiona-se se esta afirmação não ocorre somente para tornar mais palatável a questão da reação aos olhos dos críticos ao intervencionismo.

Os princípios básicos desta emergente norma das relações internacionais resumem-se à ideia de que a soberania de um Estado implica responsabilidade, e a responsabilidade primária pela proteção de seus indivíduos reside no próprio Estado. Além disso, a responsabilidade de proteger toma o lugar do princípio de não intervenção em situações em que a população de determinado Estado estiver sofrendo (ou na iminência de sofrer) sério dano, como resultado de uma guerra civil, insurgência, repressão ou falha da máquina estatal.

No que tange especificamente a ação coercitiva militar, a Comissão providenciou de enfatizar seu caráter extraordinário e excepcional, buscando limitá-la a obediência de seis critérios. Estas restrições têm como principal função evitar situações como as de Ruanda, e delimitam as circunstâncias nas quais a comunidade internacional - principalmente a ONU Conselho de Segurança - deve considerar intervir com o uso da força. Mas, a elaboração destes critérios também podem ser vista como uma tentativa de prevenir situações futuras, como a de Kosovo, em que o CSNU ficou paralisado pelo veto. Desta forma, indaga-se se os critérios previstos abrem caminho para legitimar a intervenção não autorizada pelo Conselho.

Nota-se também que a ICISS buscou dissociar a RdP da mera intervenção humanitária, ainda que a própria Comissão tenha sido criada com o objetivo primário de normatizar essas mesmas intervenções. Há um verdadeiro intento em proteger ou fazer valer os direitos humanos fundamentais a todas às pessoas que sofrem de graves violações.

Conforme foi destacado nesta seção, é importante notar que o conceito da responsabilidade de proteger lançado pela ICISS não possui aceitação universal, mas se mantém como pauta de debate e ganha espaço crescente nas discussões sobre Direitos Humanos e intervenções humanitárias.

Assim, o cerne da questão não é se a comunidade internacional deve ou não agir, mas quando, como e por qual autoridade. Acerca disso, o Relatório parece ser menos assertivo e um tanto evasivo. Assim, a RdP, conforme a proposta analisada no Relatório, supostamente concebia para resolver o dilema de tomadas de decisões sobre quem possui autoridade para sancionar o uso da força quando o CSNU estiver paralisado, conseguiu somente reagrupar as ferramentas disponíveis,

sem propor qualquer solução inovadora. Não obstante, reagrupar ideias que afirmem que intervenções multilaterais devem estar baseadas em regras amplamente aceitas é, certamente, uma poderosa forma para afastar-se da indiferença institucionalizada em relação ao cometimento de atrocidades em massa.

Por fim, é importante considerar que o relatório não possui caráter obrigatório, sendo somente recomendatório e não torna o conceito da Responsabilidade de Proteger uma norma. No entanto, destaca-se que o Relatório é um marco e, por isso, provocou o seu próprio debate, progredindo de uma recomendação em 2001 ao endosso internacional extraordinariamente rápido, em 2005. Neste sentido, o capítulo que se segue analisará a recepção do Relatório pela comunidade internacional e como este princípio tornou-se uma norma.

3 EVOLUÇÃO DA DOCTRINA NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

3.1 Considerações preliminares

Este capítulo tem como propósito analisar como a Responsabilidade de Proteger (RdP) tornou-se uma norma das relações internacionais. Desta forma, destacar-se-á a Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 2005 e as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) acerca da matéria. Adicionalmente, serão considerados os relatórios, as declarações e as menções à RdP pelos diferentes organismos das Organização das Nações Unidas (ONU).

Apesar de a RdP remeter a ideias anteriores a ela, que já eram tipificadas pelo Direito, sua inovação é a estruturação de uma nova doutrina onusiana (entendido aqui como o conjunto de princípios em que se baseia o sistema das Nações Unidas) que propõe alterações conceituais, práticas e éticas no tratamento das intervenções humanitárias, realizando uma abordagem mais holística da questão.

3.2 Os esforços do SGNU e da AGNU no desenvolvimento e consolidação da norma

A RdP representa uma das evoluções mais impressionantes para as normas internacionais¹⁵¹ no século XXI (DOYLE, 2011). Pode-se

¹⁵¹ Tratando especificamente de normas produzidas por organizações internacionais, caracterizam-se por normas internacionais aquelas que criam direitos e de obrigações por atos internos das organizações que, “segundo seu próprio tratado constitutivo, possuem caráter obrigatório para todos os Estados, pois neste caso a obrigatoriedade do ato deriva do consentimento manifestado expressamente pelo Estado membro no momento de aceitação do próprio tratado”. Seria este o caso das decisões do CSNU, visto que a previsão de sua obrigatoriedade se encontra no artigo 25 da Carta de São Francisco. Neste caso, a raiz da obrigação possui sede convencional, respeito a qual os Estado membros prestaram originariamente seu consentimento; isto é, na existência de uma norma convencional em vigor (IGNACIO, 2005, p. 71). Adicionalmente, pode-se inferir que as normas estabelecem regras básicas para os padrões de conduta por prescrever ou proscriver certos comportamentos. Neste trabalho considera-se que as normas podem também surgir de aspectos emblemáticos, de atos como as resoluções da AGNU, cuja natureza radica precisamente em seu caráter inicialmente não obrigatório. Conforme entendimento da CIJ, caso uma

afirmar que se, é graças aos esforços de Kofi Annan que o conceito da Responsabilidade de Proteger pode ser conhecido pela comunidade internacional, é devido aos esforços de Ban Ki-Moon que a norma se consolida. O Secretariado Geral têm trabalhado de forma construtiva e determinada para proporcionar o aprofundamento e ampla aceitação da RdP pelo mundo.

Por iniciativa de Ban Ki-moon, a partir de 2009, a AGNU tem realizado informalmente seções de diálogos interativos entre Estados-membros, organizações internacionais, organizações não governamentais e membros da sociedade civil. A seguir, busca-se analisar as principais iniciativas dos dois órgãos, assim como seus resultados alcançados.

3.2.1 O relatório “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”

Em 2003, durante a 58ª sessão da AGNU, Kofi Annan anunciou o estabelecimento do Painel de Alto Nível sobre Desafios, Ameaças e Mudanças. Seus relatórios intitulados “Um Mundo Mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” foram publicados em dezembro de 2004 e ampliaram de maneira considerável o conceito de segurança internacional, identificando seis categorias de ameaças: guerra entre Estados; violência dentro do Estado, incluindo guerras civis, abusos em larga escala de direitos humanos e genocídio; pobreza, doenças infecciosas e degeneração do meio ambiente; armas nucleares,

resolução possua “consentimento das partes, não se pode interpretar tal ato como uma simples alusão ou especificação do compromisso convencionalmente assumido na Carta. Ao contrário, pode-se interpretar como uma adesão ao valor da regra ou da série de regras declaradas pela resolução e tomadas em si mesmas” (Corte Internacional de Justiça. *Receuil* 1986, par. 188, p.103). Assim, segundo entendimento, “a Corte estima que as resoluções da AGNU, a margem de sua capacidade para demonstrar a existência da *opinio juris* no processo de cristalização da norma consuetudinária ou sua funcionalidade na aplicação de uma norma convencional em vigor, podem também manifestar autonomamente, e si mesmas, a existência de consenso geral sobre a regra jurídica por elas declaradas” (IGNACIO, 2005, p. 72). Logo, uma resolução da AGNU que “possua um conteúdo, uma finalidade e uma formulação jurídicas precisas podem reunir um consenso universal ou bastante majoritário respeito à consideração da mesma como expressão de uma regra jurídica em vigor.” (IGNACIO, 2005, p. 73).

radiológicas, químicas e biológicas; terrorismo e; crime organizado transnacional (ONU, 2004).

Tratando especificamente do segundo item (violência interna do Estado), o qual se relaciona com a doutrina de RdP, o documento diz que é de interesse coletivo a prevenção de guerra interna aos Estados ou entre os Estados. Em relação à segurança coletiva e à legalidade do uso coercitivo da força, o painel considerou três situações: i) a legítima defesa; ii) quando um Estado represente ameaça externa; e iii) quando a ameaça representada pelo Estado fosse de ordem interna, dirigida contra sua própria população (NAÇÕES UNIDAS. Documento A/59/565).

O Relatório aponta que as instituições de segurança coletiva têm se mostrado particularmente inadequadas para enfrentar os problemas de graves abusos de direitos humanos e genocídio. Este é um desafio normativo para as Nações Unidas: a ideia de que os Estados e a comunidade internacional devem proteger os civis dos efeitos da guerra e abusos dos direitos humanos ainda não conseguiu superar a tensão entre as reivindicações concorrentes de inviolabilidade soberana e o direito de intervir (NAÇÕES UNIDAS. Documento A/59/565, p. 23).

O Painel lembra que a Carta das Nações Unidas não é tão clara sobre a proteção de civis em situações de atrocidades em massas internas nos países. Segundo a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (Convenção sobre o Genocídio), os Estados concordaram que o genocídio, seja ele cometido em guerra ou em tempos de paz, é um crime sob a lei internacional. Desde então, tem sido entendido que o genocídio em qualquer lugar é uma ameaça para a segurança de todos e nunca deve ser tolerado. Segundo o Painel, “o princípio da não-intervenção nos assuntos internos não pode ser usado para proteger atos de genocídio ou outras atrocidades, como violações em grande escala do direito humanitário internacional ou limpeza étnica em grande escala, que pode ser devidamente considerado uma ameaça à segurança internacional e, como tal, provocar a ação do Conselho de Segurança”¹⁵² (NAÇÕES UNIDAS. Documento A/59/565, p. 56). Assim, observa-se que o relatório reforça a noção de responsabilidade internacional na defesa de vítimas de tais crimes.

O texto destaca que tanto o CSNU quanto a comunidade internacional em geral têm aceitado a noção da responsabilidade coletiva internacional. Segundo o Relatório, a comunidade internacional já entende ser preciso, em caráter de exceção, lançar mão de uma ação militar para reparar uma situação de catástrofe interna. Desta maneira, o

¹⁵² Traduzido pelo autor.

Painel endossa “a norma emergente de que há uma responsabilidade coletiva internacional para proteger, exercidas pelo Conselho de Segurança, autorizando uma intervenção militar como último recurso, em caso de genocídio e outros assassinatos em larga escala, a limpeza étnica ou graves violações do direito humanitário internacional, em que os governos soberanos têm-se revelado incapazes ou sem interesse de prevenir”¹⁵³ (ONU. Documento A/59/565, p. 66). Verifica-se que o Painel acolhe o princípio de responsabilidade de proteger, apesar de não reproduzir *ipsis literis* a formulação apresentada pela ICSS.

As principais propostas aceitas foram a criação de uma Comissão para a Construção da Paz¹⁵⁴ e a instituição de um Conselho de Direitos Humanos¹⁵⁵, que substituiria a antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

A configuração que os peritos do Painel deram a ideia da RdP não é muito distante da sua formulação original, no relatório ICISS 2001. É por isso que é possível identificar muitas características em comum entre os dois relatórios. Em primeiro lugar, no que diz respeito à possibilidade do uso de força para a proteção da população civil. Em segundo lugar, há a mesma recomendação sobre a autoridade competente, já que em ambos os casos se reconheceu o CSNU como a fonte de legitimidade para a autorização de intervenção militar para enfrentar crises humanitárias, como um último recurso. O Relatório também estipula os critérios para intervenção, apesar de não serem os mesmos ICISS de 2001. Por fim, os dois documentos deixam em aberto a possibilidade de ação unilateral, nos casos em que o CSNU não agir.

No entanto, os relatórios diferem sobre uma questão importante, que são os "fatos geradores" que podem levar o CSNU a autorizar a utilização da força. O Painel de Alto Nível antecipa uma importante limitação da ideia de a Responsabilidade de Proteger em relação à sua formulação original. Esta limitação refletirá no processo de consolidação da norma, refletindo no texto de 2005. Fica claro que para os painelistas a questão legal se sobrepôs a questão da legitimidade.¹⁵⁶

Para Evans (2008, p. 45), “um conceito que levanta questões tão sensíveis como a RdP, e em um painel composto por dezesseis

¹⁵³ Traduzido pelo autor.

¹⁵⁴ Instituída formalmente em junho de 2006.

¹⁵⁵ Instituído formalmente em março de 2006.

¹⁵⁶ Para maior aprofundamento da questão ver: J. Brunnè, S. Thope, *Norms, Institutions and United Nations Reform: the Responsibility to Protect*, Journal of International Law and International Relations, Winter 2005.

membros, representando ampla diversidade dos sentimentos sobre o assunto, com mais da metade dos seus membros advindos do Sul, houve uma notável aceitação da vitalidade e da utilidade do princípio básico”¹⁵⁷. Se é verdade que os relatórios restringem o conceito elaborado pela ICSS, é relevante lembrar que o relatório foi um importante passo para que o então SGNU Kofi Annan inserisse a doutrina da RdP em seu próprio relatório. Contudo, esta progressiva restrição que o conceito passará terá um grande impacto na aplicação do mesmo nos casos concretos, conforme será visto no último capítulo.

3.2.2 O relatório “Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”

Em preparação para a 60^a sessão da AGNU em 2005, o SGNU foi convidado a informar sobre a implementação da Declaração do Milênio. Após consultas com governos, funcionários da ONU e de organizações da sociedade civil, o SGNU divulgou um relatório “Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos.” com recomendações sobre quais as questões que os chefes de Estado e de Governo deveriam abordar na reunião plenária de alto nível da AGNU e nos anos vindouros.

O SGNU propôs a estruturação das Nações Unidas em três pilares: segurança, desenvolvimento e direitos humanos, formando a espinha dorsal de seu relatório, que inclui recomendações sobre o reforço da arquitetura do sistema internacional. Na seção intitulada “Liberdade de viver com dignidade”, representando o pilar dos direitos humanos, o SGNU lembra que tanto a ICISS quanto o Painel de 2004 “endossou o que eles descreveram como uma emergente norma de que há uma responsabilidade coletiva de proteger (A/59/565, para. 203) [...] Enquanto eu estou bem ciente das sensibilidades envolvidas nesta questão, eu concordo plenamente com esta abordagem. Eu acredito que devemos abraçar a responsabilidade de proteger, e, quando necessário, devemos agir sob seus auspícios¹⁵⁸” (NAÇÕES UNIDAS, Documento: A/59/2005, p. 35). No entanto, Kofi Annan não menciona diretamente os elementos e os critérios que compõem a “responsabilidade de proteger”, segundo a ICISS.

¹⁵⁷ Traduzido pelo autor.

¹⁵⁸ Traduzido pelo autor.

Contudo, os critérios que foram desenvolvidos para o uso da força não foram incluídos no relatório de Annan. Conforme lembra Gareth Evans, “a diferença significativa aqui, porém, foi que as recomendações da RdP e do uso da força apareceram em diferentes seções do relatório Annan (‘Liberdade para viver com dignidade’ e ‘Liberdade do medo’, respectivamente), resultando que elas sejam vistas separadamente, ao invés de intrinsecamente ligadas, quando as propostas passaram a ser debatida na Cúpula Mundial” (EVANS, 2008, p. 46).

Observa-se que a substância das orientações do Painel permaneceu no relatório do SGNU, mas para torna-lo mais “palatável” para os anti-intervencionistas, Annan preferiu inserir as orientações sobre a intervenção militar na seção do relatório que trata do uso de força, separando este tema dos aspectos normativos da RdP. Tal era a força do sentimento sobre esta matéria que, sem essa mudança seria duvidoso conseguir o amplo acordo entre os Estados-Membros. Assim, Annan abriu caminho para que a norma tornasse efetiva na Cúpula Mundial que aconteceria no mesmo ano.

3.2.3 A Cúpula Mundial de 2005

A celebração do sexagésimo aniversário das Nações Unidas contou com a presença de mais de 150 chefes de Estados e de Governo. O evento era visto como uma oportunidade para rever a Organização à luz das mudanças da política internacional a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Mas, as negociações de setembro de 2005 da Cúpula Mundial também expuseram os conflitos políticos e burocráticos debilitantes que regularmente paralisavam a organização. (WEISS, 2012). A tão esperada reforma dos órgãos da Organização não aconteceu.

Especificamente sobre a temática de intervenções para a proteção humana, o encontro de 2005 desenvolveu dois importantes aspectos. A criação do Conselho de Direitos Humanos¹⁵⁹ refletiu o

¹⁵⁹ De acordo com Duran (2006), o Conselho de Direitos Humanos tem a categoria de órgão principal e permanente da Organização; possui uma composição universal; e desfruta da mesma visibilidade política que o SGNU, do ECOSOC ou da AGNU. A proposta era pra que o CDH e o SGNU tenham uma relação de trabalho direta, horizontal e fluida, em virtude do reconhecimento da estreita relação existente entre as violações massivas dos

enorme empenho em reforçar os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas. O CDH substitui a antiga Comissão de Direitos Humanos¹⁶⁰, que era reconhecidamente ineficaz na proteção dos direitos humanos.¹⁶¹ A segunda questão diz respeito diretamente à RdP. O documento final impulsiona, mesmo que de forma cautelosa, o progresso normativo sobre o uso da força em face de eventos que chocam a consciência humana, endossando a responsabilidade de proteger.

O tema da responsabilidade de proteger foi um dos poucos itens substanciais que sobreviveram às difíceis negociações na Cúpula Mundial. Observa-se no texto final uma ênfase na exigência de autorização do CSNU para o uso da força para fins humanitários, o que viria a ser denominado: “RdP lite”. É possível ainda dizer que a linguagem do documento final parece retórica, prolixa e muito mais vaga do que a proposta da ICISS. O documento final desta Cúpula Mundial foi aprovado por unanimidade, e o princípio de RdP foi incorporado em seus parágrafos 138 e 139:

§138 Cada Estado é responsável por proteger as suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica a

direitos humanos e a manutenção da paz e da segurança internacionais; transitoriamente, enquanto não for alcançado o objetivo de que o Conselho de Direitos Humanos. Para seu funcionamento seria necessário, além de uma composição universal, que seja exigido dos Estados candidatos ratificar pelo menos, sete tratados básicos de direitos humanos e seus correspondentes protocolos facultativos. Também se recorre à possibilidade de suspensão, no caso do um Estado membro cometer violações sistemáticas dos direitos humanos. O CDH fará sessões em reuniões públicas, submetido ao escrutínio das organizações não governamentais de direitos humanos. Por fim, haverá uma revisão periódica dos Estados, em que será avaliada a situação dos direitos humanos em cada país e, subsidiariamente, assinalar medidas idôneas de capacitação técnica e desenvolvimento institucional. (DURAN, 2006, p. 14-15).

¹⁶⁰ Acusada de não ter poder suficiente para tomar decisões mais eficazes sobre as denúncias de violações de direitos humanos, de ser seletiva e excessivamente politizada em relação às medidas a serem adotadas contra Estados violadores de direitos humanos. Autores apontam até complacência com diversos países que colocavam seus interesses acima dos direitos humanos.

¹⁶¹ A Cúpula também concordou em reforçar o Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos, solicitando o dobro de aumento de seu orçamento, permitindo a contratação de funcionários bem qualificados para a função.

prevenção dos referidos crimes, incluindo a incitação à prática dos mesmos, pelos meios necessários e apropriados. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos em conformidade com a mesma. A comunidade internacional, quando necessário, deve incentivar e ajudar os Estados a cumprirem essa responsabilidade e devem apoiar as Nações Unidas na criação de um dispositivo de alerta rápido.

§139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, deve igualmente usar os meios diplomáticos e humanitários apropriados, bem como outros meios pacíficos, em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta das Nações Unidas, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos dispostos a agir coletivamente, de uma maneira atempada e decisiva, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o Capítulo VII, numa base caso a caso e em cooperação com as organizações regionais pertinentes se for caso disso, se os meios pacíficos se revelarem insuficientes e as autoridades nacionais não estiverem manifestamente a proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade. Sublinhamos a necessidade de a Assembleia Geral continuar a examinar o dever de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas repercussões, tomando em consideração os princípios da Carta e do direito internacional. Tencionamos igualmente empenhar-nos, conforme necessário e apropriado, em ajudar os Estados a reforçarem a sua capacidade para proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade, bem como em prestar assistência aos países onde existam tensões susceptíveis de levar à eclosão de uma crise ou de um conflito.

A adoção da RdP pela Cúpula Mundial de 2005 transformou a proposta da ICISS (apoiada por um número relativamente pequeno de

Estados), em um norma internacional, aprovada por todos os membros da ONU. Ao ponderar sobre a transformação do conceito elaborado durante o ano de 2001 e sobre a norma consensual de 2005, não se desconsideram as influências que os eventos de setembro de 2001 e a invasão do Iraque em 2003 refletiram na falta de um amplo consenso sobre as propostas da ICSS.

Se os canadenses e os principais defensores do conceito mantiveram-no vivo de 2001 a 2005, certamente foi a decisão de Kofi Annan em adotar a RdP em seu relatório que garantiu seu devido lugar na agenda internacional. Ao inserir a RdP na agenda, Annan convidou Gareth Evans - o defensor mais ativo do conceito - para trabalhar no Painel de Alto Nível. Evans convenceu os painelistas em endossar a RdP e Annan adotou essa proposta, levando-a a Cúpula (Bellamy, 2009. P. 95).

Ao ler os dois parágrafos, torna-se evidente que o texto aprovado representa o consenso possível a que chegaram os Estados-membros. Para se atingir um consenso internacional sobre questões tão sensíveis quanto à intervenção internacional e a proteção humana, é necessário aceitar algumas mudanças importantes no conceito para que a RdP pudesse ser aprovada. Conforme destaca Alex Bellamy (2006, p. 167), “o documento final da Cúpula Mundial de 2005 pouco contribuiu para resolver o desafio de prevenir futuros Ruandas e Kosovos. O consenso de 2005 não foi produzido pelo poder do argumento humanitário, mas pela negociação dos princípios fundamentais, afastando-se da ICISS”. Ou seja, ocorreu um *trade off*, não deixando de ser uma barganha, entre os lados opostos para conseguir atingir um denominador comum.

Nota-se que a ideia de critérios foi rejeitada, e que houve pouco apoio para um código de conduta em relação ao uso do veto. Da mesma forma, não houve qualquer entusiasmo em aprovar medidas de coerção fora do âmbito do CSNU. E ainda, se no texto da ICISS a responsabilidade passa do Estado à comunidade internacional quando o primeiro demonstrar-se “unable and unwilling”, no documento de 2005, a ideia sofreu modificações, assim, a responsabilidade passaria à comunidade internacional quando um Estado demonstrar-se “manifestly failing” na proteção de seus próprios cidadãos (Bellamy, 2009. P. 96). Mas, não menos importante de destacar é a aceitação da proposta de que RdP implica responsabilidades ou mesmo obrigações por parte da comunidade internacional e, especialmente, por parte do CSNU, fazendo com que o mesmo se comprometa em agir apenas quando considere necessário.

É possível observar que, enquanto o relatório da ICISS não era entusiasta em relação à intervenção humanitária unilateral, havia-se deixado em aberto a possibilidade de se empreender uma ação sem depender totalmente das regras processuais da Carta, que regem o uso da força. Como tal, a linguagem da cúpula poderia ser vista como um passo para trás, como "RdP lite" – visto que de acordo com o texto do documento final, a intervenção humanitária deve ser sancionada pelo CSNU. O texto reafirma o papel dos Estados na proteção de seus próprios cidadãos e incentiva a ajuda internacional para que os Estados fracos possam exercer esta responsabilidade. Ao mesmo tempo, o texto evidencia a necessidade de intervenção internacional, quando os países não conseguirem proteger seus cidadãos, ou ainda, quando eles próprios cometerem ou patrocinam atos genocidas.

Segundo Thomas Weiss (2012, p. 127), a Cúpula Mundial privilegiou a AGNU como fórum para o debate sobre a RdP, “de discussão, deve ficar”¹⁶². Não menos importante, o evento mostrou a possibilidade de atingir consenso sobre questões tão “ásperas” entre “bedfellows”, no caso os Estados Unidos e o Movimento dos Países não Alinhados (MNA). Mas, segundo o autor, o MNA vai, sem dúvida, continuar a reiterar sua rejeição ‘da então chamada intervenção humanitária’, e os Estados Unidos vão continuar a recusar-se a se comprometer com uma ação militar empreendida por outros”¹⁶³.

Tampouco se pode dizer que foi uma imposição do “norte” em relação ao “sul”, visto que havia um forte apoio no debate de muitos países em desenvolvimento, “da África subsaariana, em particular, com muitas referências ao novo princípio no Ato Constitutivo da União

¹⁶² Traduzido pelo autor.

¹⁶³ A Ministra Glivânia Oliveira, que era chefe da Divisão das Nações Unidas no momento das negociações, relata: “O que se constata é que, para os Estados Unidos, quanto menos critérios e obrigações melhor, a não ser que estes se apliquem a outros países. O objetivo é sempre o de preservar a mais ampla margem de possibilidades, que poderão ser acionadas (ou não) de acordo com avaliações que se fazem caso a caso”. Desta, forma, segundo a ministra brasileira, “interessaria um “novo paradigma de segurança coletiva” mais “frouxo” e desarticulado, que se utilize à la carte, com base em considerações que podem abranger tanto a necessidade de prestar contas a uma opinião pública indignada em função de acontecimentos distantes (crise humanitárias na Somália) ou próximos (refugiados haitianos em direção à Flórida) quanto motivações geopolíticas, como a garantia de suprimento energético, a manutenção de bases militares estratégicas, a influência política, o acesso a mercados, entre outras” (OLIVEIRA, 2007, p. 83).

Africana e da insistência desta Organização de que o verdadeiro problema não era a ‘não-intervenção’, mas ‘não-indiferença’” (EVANS, 2011). Desta forma, conforme defende Gareth Evans, “foi, certamente, um reconhecimento de que os crimes de atrocidades em massa ocorreram têm terrivelmente acontecido tanto no Norte - mais recentemente nos Balcãs - como já teve no Sul: ou seja, este era um problema universal exigindo uma solução universal”¹⁶⁴ (EVANS, 2011).

Ana Maria Bierrenbach (2011, 147), destaca a RdP foi endossada “com duas qualificações importantes: a especificação de que a proteção é contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, ou seja, casos de extrema gravidade e não simples casos isolados de violações de direitos humanos; e a restrição do uso do conceito apenas em âmbito multilateral, preservando a legitimidade do CSNU, bem como a responsabilidade primária e soberana dos Estados” (BIERRENBACH, 2011, p. 147). De acordo com a autora, “a versão inicial do documento expressava o compromisso de que os membros permanentes não recorreriam ao poder de veto nos casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. O dispositivo, porém, teria sido excluído por pressões da delegação dos Estados Unidos”. Este posicionamento é visto como completamente inadequado para a universalização da proteção de indivíduos em risco de catástrofes humanitárias.

James Pattison apresenta, por sua vez, alguns apontamentos interessantes sobre a discrepância entre as ideias apresentadas pela ICISS e aquelas aprovadas na Cúpula Mundial de 2005. Segundo o autor, as discrepâncias entre os dois textos traz a tona uma questão bastante relevante para a norma como a pergunta: quem deve intervir?

A Cúpula de 2005 afastou-se do relatório da ICISS, já que a Comissão admite a possibilidade de ação fora do CSNU. Assim, volta-se ao debate da legalidade e da legitimidade. Segundo a ICISS, a devida autorização legal é um fator altamente significativo na legitimidade de um interveniente. Embora isso deixe em aberto à possibilidade de que a intervenção humanitária ilegal que poderia ser justificada em casos excepcionais. Assim a intervenção humanitária aprovada pela ONU é vista como legítima, porque é autorizada por um órgão representativo internacional. Por outro lado, a intervenção não autorizada é vista como ilegítima porque seria uma ação de interesse particular do interventor. Desta forma, Para Pattison, esta questão poderia resultar em

¹⁶⁴ Traduzido pelo autor.

intervenções não autorizadas pela ONU não seriam conduzidas pelas razões corretas (PATTISON, 2010, p. 43-44).

Para Marcelo Bohlke (2011), o texto é um marco na evolução do princípio e delimita seu alcance, traçando um quadro de medidas a serem tomadas na implementação da proposta, conferindo, ainda precedência a AGNU sobre a questão (BOHLKE, 2011, p. 362.). O diplomata brasileiro considera que de modo bastante responsável, o documento excluiu a possibilidade de ações unilaterais, restringindo o uso do “conceito” somente no âmbito multilateral, preservando a legitimidade do CSNU. Assim, o ator destaca a legalidade à legitimidade da ação, de forma parecida àquela vista em 2004.

Maria Regina Soares de Lima, evidenciando a diversidade dos debates acerca das interpretações que a doutrina responsabilidade de proteger, apresenta algumas visões interessantes:

Entre os críticos a tal doutrina encontram-se os governos com histórico de violações de direitos humanos; ‘anti-imperialistas’ que temem que a doutrina legitime a postura intervencionista do Ocidente; legalistas que apontam para a inexistência de uma norma de intervenção no direito internacional; além daqueles que a despeito de concordar com o princípio são céticos com relação à possibilidade de um uso equitativo da doutrina face à natureza assimétrica do sistema internacional, ou por temer as consequências não antecipadas de qualquer intervenção. Entre os defensores estão os ‘intervencionistas cosmopolitas’ e os liberais favoráveis às restrições à soberania e defensores da intervenção internacional, bem como ‘falsos intervencionistas’ que buscam sequestrar a doutrina para os propósitos próprios (LIMA, 2009, p. p. 281 e 282).

Neste sentido, as diferentes interpretações da responsabilidade de proteger têm um apelo maior por uma validade legal. De acordo com Pattison, as recomendações da ICISS não são legalmente vinculativas, já que expressam forte visão sobre as obrigações da comunidade internacional para intervir. Embora os Estados sejam legalmente obrigados a agir em casos de genocídio (sob a Convenção de Genocídio)

a questão é saber se eles são obrigados a agir em outros casos de violação em massa dos direitos humanos.

Por outro lado, o acordo alcançado na Cúpula Mundial de 2005 é, em parte, juridicamente vinculativo. Isto porque o documento final da Cúpula rejeita, em grande parte, a visão de que a comunidade internacional tem a obrigação legal em tais casos. Assim, Pattison enxerga a validade jurídica deste acordo não é por causa de uma mudança dramática legal desde o desenvolvimento do conceito de responsabilidade de proteger. Pelo contrário, é porque esta versão especialmente limitada da responsabilidade de proteger reflete o estado atual dos princípios de direito internacional (Pattison, 2010, p. 48).

Gareth Evans, um dos grandes entusiastas da nova doutrina acredita que o documento da Cúpula reforça a norma emergente. Em conformidade aos apontamentos deste autor, e conforme já se evidenciou, este estudo possui como base as abordagens cosmopolitas e, portanto, entende que a RdP caracteriza-se como uma emergente norma das Relações Internacionais, desde sua aprovação por unanimidade em 2005.

Ainda em relação ao debate acerca do status que a RdP obteve após 2005, Chomsky faz uma interessante comparação entre o documento aprovado na Cúpula e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assim, para o autor,

a RdP pode ser um instrumento valioso, tanto quanto tem sido a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Apesar dos Estados não aderirem à Declaração Universal, e alguns formalmente rejeitarem grande parte dela (incluindo o Estado mais poderoso do mundo), todavia ela serve como um ideal para o qual os ativistas podem apelar em esforços educativos e de organização, frequentemente de forma eficaz. A discussão da RdP pode ser semelhante. Com compromisso suficiente, infelizmente ainda não detectável entre os poderosos, ela poderia ser de fato significativa (CHOMSKY, 2009, n.p.).

Evans aponta que houve destaque do papel central da ONU, e a centralização da questão no CSNU, quando se trata de medidas de ação militar. Mas, para o autor, “a única omissão decepcionante do Documento Final é a incapacidade de adotar quaisquer critérios para o uso da força militar, deixando o argumento para tais diretrizes a serem

realizados num outro momento” (EVANS, 2008, p. 48). No texto da Cúpula Mundial, não há referência aos cinco critérios propostos no relatório do Painel de Alto Nível, nem dos seis critérios propostos no relatório ICISS.

É mister colocar em relevo, que a AGNU, e não mais o CSNU, é convidada a continuar os debates sobre o princípio da responsabilidade de proteger. Desta maneira, o debate pode tornar-se mais plural (envolvendo uma diversidade de Estados-membros) e mais legítimo, já que também pode incluir membros da sociedade civil.

Na verdade, mesmo admitindo que a norma da Responsabilidade de Proteger foi estabelecida, uma questão que se levanta é até que ponto esta norma servirá para restringir os Estados mais poderosos do sistema internacional de intervir nos assuntos internos de Estados onde os crimes internacionais são perpetrados, mesmo quando os seus interesses não estejam envolvidos. Ou ainda, até que ponto a RdP, tal qual como aprovada pelos Estados-membros, será capaz de atingir os fins para os quais ela foi elaborada?

Por fim, parece relevante apontar a criação de dois cargos diretamente ligados ao SGNU: o Assessor Especial para a Prevenção do Genocídio, que atua como um catalisador para aumentar a conscientização sobre as causas e dinâmicas de genocídio, para alertar atores relevantes, onde há um risco de genocídio e para defender e mobilizar para a ação apropriada; e o Assessor Especial para a Responsabilidade de Proteger, que lidera o desenvolvimento conceitual, político, institucional e operacional da Responsabilidade de Proteger.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Os mandatos dos dois conselheiros são distintos, porém complementares. Em 2004, o SGNU nomeou seu primeiro Assessor Especial para a Prevenção do Genocídio, Juan Méndez, que foi seguido por Francis Deng em 2007 e Adama Dieng em 2012. O Assessor Especial é responsável pela coleta de informações sobre violações massivas e graves dos direitos humanos e do direito internacional humanitário; agir como um mecanismo de alerta antecipado para o SGNU; fazer recomendações ao CSNU, através do SGNU, em ações para prevenir ou interromper o genocídio; e relacionar-se com o sistema das Nações Unidas sobre as atividades para a prevenção do genocídio. Em 2008, o SGNU nomeou Edward Luck como seu Conselheiro Especial sobre a Responsabilidade de Proteger. Ele foi responsável pelo desenvolvimento e refinamento do conceito, bem como para a continuação do diálogo político com os Estados-Membros e outras partes interessadas sobre novas medidas para a implementação. As atribuições de Edward Luck como Assessor Especial terminaram em junho de 2012. Nenhum sucessor foi nomeado em abril de 2013. O escritório de articulação para a Prevenção do Genocídio e sobre a

Conforme será visto na seção que se segue, o SGNU em seu relatório sobre a "Implementação da Responsabilidade de Proteger", manifestou a sua intenção de unir os dois escritórios, que iria incorporar os mandatos de ambos.

3.2.4 Implementando a responsabilidade de proteger

O SGNU Ban Ki-Moon, dá sequência aos esforços iniciados por Kofi Annan, e em janeiro de 2009, apresenta o relatório intitulado "Implementando a Responsabilidade de Proteger" (A/63/677), - primeiro amplo documento das Nações Unidas que trata especificamente sobre a RdP. O relatório esclarece o princípio e define as medidas e os atores envolvidos na operacionalização da norma.

A base para elaboração do relatório foram: i) os parágrafos 138 e 139 da Cúpula Mundial de 2005, ii) o quarto parágrafo operativo da Resolução 1674 de 2006 do CSNU, referente à proteção de civis em conflitos armados na crise do Darfur, e iii) o segundo parágrafo preambular da Resolução 1706 de 2006 do CSNU, também sobre a situação em Darfur.

Ban Ki-moon, lembrou que seria "contra produtivo, e possivelmente destrutivo, tentar rever as negociações que permitiram as provisões dos parágrafos 138 e 139 da Cúpula Mundial"¹⁶⁶ (A/63/677). Assim, ele parece demonstrar que de fato a norma não estava bem consolidada, e que se deveria progredir, e não regredir nos debates. Ele também reafirma que a RdP não se contrapõe à soberania, ao contrário, busca reforça-la.¹⁶⁷

Responsabilidade de Proteger é encarregado de preservar e reforçar acordos existentes, inclusive para a capacitação e para a coleta e análise de informações do campo, agregando valor por si próprio em termos de novos arranjos para a advocacia, a avaliação inter-setorial, a política comum e aprendizado cumulativo sobre como antecipar, prevenir e responder a crises relacionadas com a responsabilidade de proteger.

¹⁶⁶ Traduzido pelo autor.

¹⁶⁷ Ainda no sentido de reafirmar e reforçar a norma, o SGNU esclareceu: "a responsabilidade de proteger não altera a obrigação legal dos Estados-Membros em abster-se do uso da força, exceto em conformidade com a Carta. Pelo contrário, reforça essa obrigação. Reforçando a prevenção, proteção, os mecanismos de resposta e reconstrução das Nações Unidas" (A/63/677). Traduzido pelo autor

Assim, buscando dar operacionalidade aos conceitos da RdP, o SGNU sugeriu uma abordagem em três pilares: a) a responsabilidade primária do Estado de proteger sua população de genocídios, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade¹⁶⁸; (b) a responsabilidade da comunidade em assistir os Estados no cumprimento de sua responsabilidade;¹⁶⁹ (c) e a responsabilidade da comunidade internacional em agir a tempo e de forma decisiva a fim de proteger e prevenir as populações de atrocidades humanitárias, caso que o próprio Estado não o faça, em conformidade com a Carta das Nações Unidas¹⁷⁰ (ONU, Documento A/63/677, p. 2).

¹⁶⁸ Para Ban Ki-moon, o primeiro pilar é o alicerce da responsabilidade de proteger, é “responsabilidade decorre tanto da natureza da soberania do Estado como das obrigações pré-existentes e que continuará possuindo juridicamente, e não somente da recente enunciação e aceitação da responsabilidade de proteger”. Ele recorda da importância do CDH, como um fórum que pode vir a pressionar os Estados a cumprir as suas obrigações de RdP, e do cumprimento das normas internacionais, como o Estatuto de Roma. Para Ban Ki-moon, é necessário também que os Estados facilitem o trabalho das organizações internacionais e nacionais, Por fim, mas não menos importante, para o SGNU é fundamental o trabalho da sociedade civil em conjunto com as organizações internacionais para facilitar o desenvolvimento de uma rede que reforce a doutrina e ajude na proteção das vítimas (A/63/677).

¹⁶⁹ Trata-se de aproveitar a cooperação dos Estados-Membros, dos acordos regionais e sub-regionais, da sociedade civil e do sector privado, bem como sobre os pontos fortes e vantagens comparativas institucionais de todo o sistema das Nações Unidas. De acordo com o Relatório, o SGNU propõe quatro formas possíveis de medidas: incentivar aos Estados no cumprimento de suas responsabilidades; ajudar aos Estados a exercerem suas responsabilidades; desenvolver a capacidade dos Estados em proteger suas populações de atrocidades em massa e; assistir os Estados que se encontram em crise antes que o conflito se deflagre. Contudo, fica claro que estas medidas podem ser mais efetivas quando a liderança política do Estado em questão é fraca, está dividida, ou até mesma quando a liderança é incerta. Seria difícil atingir bons resultados aplicando tais medidas em situações em que o próprio Estado esteja determinado a cometer graves violações humanitárias (A/63/677).

¹⁷⁰ Este pilar é geralmente entendido de maneira demasiadamente restritiva. Uma resposta fundamentada, proporcional e em tempo útil pode contar com uma ampla gama de ferramentas disponíveis. Estas ferramentas incluem medidas pacíficas previstas no Capítulo VI da Carta da ONU, e medidas coercivas previstas no Capítulo VII e / ou colaboração com as instâncias regionais e sub-regionais nos termos do Capítulo VIII. O processo de determinar a melhor ação, bem como de sua execução, deve respeitar plenamente as disposições, princípios e propósitos da Carta. Assim, o SGNU

A estratégia destaca as medidas preventivas, e quando estas falham a necessidade de uma resposta rápida e flexível adaptada às circunstâncias específicas de cada caso. Assim, como proposto em 2001 pela ICISS, não existe uma sequência definida de um pilar a outro, nem é assumido que um é mais importante do que outro. Como qualquer outra estrutura, a responsabilidade de proteger depende do tamanho, da força e da viabilidade de cada um dos pilares.

O SGNU ressalta em seu relatório que o disposto nos parágrafos 138 e 139 do Documento da Cúpula estão fundamentados em princípios bem estabelecidos do Direito Internacional. Assim, “tanto no direito internacional convencional e quanto o consuetudinário, os Estados têm a obrigação de prevenir e punir o genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade”. Desta forma, o SGNU esclarece que “a limpeza étnica não consiste por si só um crime internacional, mas atos de limpeza étnica podem constituir um dos outros três crimes” (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/63/677, p. 5). Percebe-se, portanto, que a RdP, além de estar em conformidade com os princípios da Carta de São Francisco, irá reforçar a legislação internacional vigente englobando o Direito Humanitário Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito dos Refugiados e o Direito Penal Internacional.¹⁷¹

Ban Ki-Moon, ressalta que a responsabilidade de proteger para ser operacionalizada deve contar com todos os meios de prevenção e proteção à disposição dos Estados, do sistema das Nações Unidas, das organizações regionais e sub-regionais e da sociedade civil como um todo.

Uma das questões mais inovadoras do Relatório é a alusão ao early warning, ou alerta rápido, no âmbito da ONU. Recordar-se que, se a Cúpula de 2005 reconheceu que o alerta rápido e avaliação constituiu uma condição necessária, mas não suficiente, para os Estados-Membros

destaca que as medidas previstas no Capítulo VII devem ser autorizadas pelo CSNU. Para Ban Ki-moon, a incitação ao ódio racial é condenada pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. (A/63/677).

¹⁷¹ Para o SGNU “a responsabilidade de proteger é um aliado da soberania, e não um adversário” (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/63/677, p. 7). Lembra ainda que a responsabilidade de proteger só se aplica aos quatro crimes especificados e não para atender outras calamidades que possam afligir as populações. Assim, em situações onde ocorram epidemias, alterações climáticas e outros desastres naturais, a comunidade internacional deve buscar outros mecanismos de proteção. Para o SGNU, do contrário, se prejudicaria o consenso atingido na Cúpula de 2005 e afetaria também a operacionalidade do princípio.

a tomarem as medidas preventivas e de proteção através das Nações Unidas, o SGNU procura tornar esta proposta em ação. Para isto, segundo o Relatório, é necessário “(i) o fluxo de informações precisas, com autoridade, confiáveis e relevantes sobre o incitamento, preparação ou perpetração dos quatro crimes, violações específicas e em tempo útil para os tomadores de decisão das Nações Unidas, (ii) a capacidade para o Secretariado das Nações Unidas de avaliar estas informações e compreender o padrões de eventos corretamente dentro do contexto das condições locais, e (iii) o rápido acesso pronto ao escritório do Secretário-Geral. Muitas vezes, o alarme não soou ou falhou em chamar a devida atenção e estimular uma ação eficaz nos altos escalões políticos, seja na Secretaria ou em órgãos intergovernamentais”¹⁷² (S/1999/1257 and A/54/549)”. Para o SGNU, em muitos casos o “alarme não soou”, ou se soou não lhe foi dada a devida atenção por parte dos tomadores de decisões nem pelos órgãos responsáveis (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/63/677, p. 8).

Numa tentativa de sanar as deficiências e contornar as grandes restrições sofridas pela RdP desde 2001, o SGNU afirma que AGNU pode exercer uma série de funções relacionadas nos termos dos artigos 10 a 14, bem como no âmbito do "Unidos pela paz", processo definido em sua resolução 377 (V). Os capítulos VI e VIII especificam uma vasta gama de medidas pacíficas que têm sido tradicionalmente desempenhadas por órgãos intergovernamentais, ou pelo SGNU. De qualquer maneira, a chave do sucesso está em uma resposta rápida e flexível, adaptada às necessidades específicas de cada situação. (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/63/677, p. 9).¹⁷³

O Relatório faz menção a uma proposta que já havia sido colocada em questão pela ICISS, a dos cinco membros permanentes do CSNU em absterem-se de utilizar o poder de veto em situações de clara

¹⁷² Traduzido pelo autor.

¹⁷³ Para o SGNU, tanto o CSNU quanto a AGNU podem criar missões de investigação sobre supostas violações do direito internacional. O CDH também pode implantar uma missão de investigação, bem como nomear um relator especial para informar sobre uma determinada situação. Estas missões podem auxiliar os líderes mundiais a tomarem decisões rápidas, seguras e embasadas. Esta etapa também permite a entrega de informações e, portanto, uma resposta agilizada dos órgãos das Nações Unidas, tais como à AGNU, o CSNU, o TPI, o Alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos (EACDH), o Alto Comissário da ONU para os Refugiados (ACNUR) e ao Assessor Especial para a Prevenção do Genocídio (A/63/677).

violações de regras internacionais relacionadas aos crimes da RdP. Destaca-se, por fim, a valorização à colaboração global-regional, no sentido de garantir uma maior e mais eficaz colaboração entre a ONU e organizações regionais e sub-regionais, sobretudo em compartilhar capacidades materiais e informações relevantes para o sistema de alerta rápido.

Para Ramesh Thakur (2010, p. 334), o relatório não acrescenta muito à substância da norma, mas enfatiza e detalha de maneira mais clara e ordenada muitas ideias desenvolvidas pela ICISS e acordadas na Cúpula Mundial de 2005. De maneira a ampliar a proteção, verifica-se que o SGNU observa explicitamente a proteção a todas as pessoas dentro de competência territorial de um Estado, e não apenas os cidadãos, devem ser protegidos por um Estado.

Percebe-se que enquanto o primeiro pilar da responsabilidade de proteger alcançou o status de direito internacional costumeiro, os outros dois pilares ainda não, pelo menos não nas formas específicas como articulado no documento 2005 Final da Cúpula Mundial. Neste sentido, para Alex Bellamy (2010, p. 161), “a prática estatal documentada na seção anterior sugere que o reconhecimento mútuo de um dever positivo de exercer os pilares dois e três é, na melhor das hipóteses, inconsistente”.¹⁷⁴ Para o autor, mesmo se o segundo e o terceiro pilares podem ser considerados com norma internacional, eles ainda não possuem a força de uma norma bem estabelecida, já que são genéricos e pouco definidos. Ainda, segundo o autor, “ao passo que as normas moldar entendimentos comuns e limitam os comportamentos que podem ser justificados através delas, de tal forma, que os atores serão inibidos de agir de maneira que não podem ser justificadas de forma plausível, o que uma norma prescreve em uma determinada situação nunca é fixo e absoluto. Quanto mais precisamente uma norma indicar o comportamento esperado numa situação, mais forte será sua conformidade”¹⁷⁵ (BELLAMY, 2010, p. 161). Assim, se não for colocada em prática, não estabelece expectativas precisas.

O terceiro pilar reforça, sem dúvida, o compromisso original de 2005. A diferença está no fato de que o relatório de 2009 adiciona a expressão “para prevenir e deter” os quatro categorias de abusos dos direitos humanos, ao passo, segundo a linguagem utilizada em 2005, em termos de ações coercitivas coletivas, a comunidade internacional estaria preparada para analisar “caso a caso”, quando uma nação falhar

¹⁷⁴ Traduzido pelo autor.

¹⁷⁵ Traduzido pelo autor.

em proteger seu povo dos quatro crimes, sem, no entanto, especificar para que fins. Assim, pode-se inferir que o relatório de 2009 reforça o compromisso em impedir ou cessar todas as circunstâncias em que o Estado falhe em proteger sua população de crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e genocídio.¹⁷⁶

A comunidade internacional, em 2009, também pareceu ter alguma dificuldade em conciliar a linguagem do terceiro pilar com a da Cúpula. Somente 50 dos 180 presentes durante os debates da AGNU endossaram a proposta dos "três pilares".¹⁷⁷ Enquanto houve unanimidade em aceitar os dois primeiros pilares, muitos Estados expressaram preocupação quanto ao terceiro, a respeito de circunstâncias adequadas para tomar uma ação coerciva, bem como receios sobre uso indevido de intervenção dos Estados mais poderosos.¹⁷⁸

¹⁷⁶ O compromisso do documento original de 2005 ao dizer que a comunidade internacional deve estar preparada para tomar medidas a tempo e de forma decisiva quando uma nação não conseguir proteger o seu povo deve ser compreendido em conjunto com a frase anterior, o que obriga a comunidade internacional a tomar os meios adequados pacíficos para proteger as populações dos quatro crimes. Assim, observa-se que a sentença posterior que trata sobre a ação coercitiva coletiva deve ser lida também com a intenção de proteger essas mesmas populações das mesmas violações. Assim, pode-se supor que a mensagem do SGNU ao falar em "prevenir e cessar" seria equivalente à forma do texto original. Analisando conjuntamente, a expressão original de 2005 parece para deixar mais espaço para a flexibilidade por parte da comunidade internacional, sinalizando a intenção de estar preparada para tomar medidas coercivas, mas não necessariamente comprometendo-se a fazê-lo em todos os casos.

¹⁷⁷ Após a apresentação do relatório de 2009, seguiu-se debates acerca do tema na AGNU. 94 oradores representando cerca de 180 governos (incluindo o Movimento de Países Não-Alinhados) de cada região participaram. Destes, apenas quatro países (Cuba, Venezuela, Sudão e Nicarágua) pediram uma renegociação do acordo de 2005. A maioria dos governos acolheu o relatório do SGNU, concordam que o desafio era implementar RdP e não renegociá-la. Eles manifestaram o seu apoio aos três pilares e o SGNU, considerando a necessidade de uma abordagem mais profunda do tema (BELLAMY, 2011).

¹⁷⁸ Para um número significativo de Estados enxergam uma perigosa abertura para a intervenção militar, que poderia levar a má aplicação da norma e dar margem para abusos. Apesar das preocupações, a maioria das declarações enfatizaram a necessidade do CSNU em agir para proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. (ICRtoP – Disponível em < <http://www.responsibilitytoprotect.org> >).

A construção dos pilares da RdP por Ban Ki-moon busca sanar as deficiências da doutrina estabelecida em 2005. No entanto, uma grave falha do relatório é que há poucas sugestões concretas e sem compromissos explícitos de recursos. O relatório é útil na medida em que tenta codificar de maneira mais clara os rumos a se seguir. Em particular, estabelece mecanismos específicos pelos quais os Estados e a comunidade internacional podem trabalhar para construir capacidade de prevenir crises. No entanto, os métodos listados são em grande parte já existentes. Conforme já dito, não há nenhum aporte significativo no relatório que aloque recursos para que estes esforços tenham eficácia.

Em julho de 2009, a AGNU inicia o primeiro debate informal sobre a RdP, abordando questões relativas ao relatório do SGNU Ban Ki-moon, "Implementação da Responsabilidade de Proteger", divulgado em janeiro daquele mesmo ano. De maneira geral, dos 92 Estados-Membros (e dois observadores) que falaram, a maioria demonstrou forte interesse na norma. Enfatizaram também que o escopo da norma deve permanecer limitado aos quatro crimes. Os governos reconheceram o importante aporte do relatório do SGNU e suas recomendações à AGNU, ao CSNU, aos departamentos da ONU e aos organismos regionais. Muitos Estados reconheceram o importante papel da sociedade civil na prevenção e reação a estas violações internacionais mais graves. Foram levantadas preocupações sobre a execução da RdP, sobretudo evidenciando o perigo da utilização da norma de forma seletiva.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Benin e Lesoto observaram que atrocidades em massa dentro das fronteiras do Estado podem constituir ameaças à paz e segurança internacional, enquanto muitos outros estados ressaltaram a importância de inserir a RdP na Carta da ONU e do direito internacional humanitário. Preocupações legítimas sobre RdP foram levantadas por alguns governos, que se preocupavam com o uso indevido da RdP para justificar intervenções unilaterais coercitivas e no caso em que o CSNU esteja bloqueado pelo veto. No entanto, Estados, como o Chile, destacaram que seria moralmente e politicamente errado concluir que, porque a comunidade internacional não age em algum lugar, que ela não deva agir em qualquer lugar. Lesoto argumentou que RdP faz do CSNU um órgão mais responsável, através da clarificação das normas de intervenção. Outros Estados-Membros argumentaram de forma menos construtiva, como o Sudão, que clamou para que a AGNU seja o único órgão autorizado a usar a força (INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE, Novembro 2009). Disponível em: <<http://www.refugee-rights.org/Publications/RRN/2009/November/V5.I5.ContinuedConsiderationRtoP.html>> Acesso em 13/4/2013.

Em seu discurso de abertura Edward Luck comentou que os debates tiveram a oportunidade de dissipar alguns dos mitos que cercam RdP desde a sua criação e o início de um diálogo para facilitar o compartilhamento de melhores práticas e discutir quais tipos de assistência são necessárias e quais as capacidade requeridas para que os Estados possam evitar futuras deflagrações de violência e fragmentação social. Segundo ele, a RdP serve para desencorajar o unilateralismo, o aventureirismo militar, e a dependência excessiva de respostas militares para fins humanitários.¹⁸⁰

O diálogo entre os Estados-Membros foi um passo importante na conquista de amplo apoio para a implementação da RdP, bem como afastar a retórica de alguns Estados que continuam a igualar a RdP à intervenção humanitária e ao neocolonialismo.¹⁸¹

Após o primeiro debate informou, a AGNU aprovou a Resolução 63/308. Esta é a primeira resolução da AGNU sobre a responsabilidade de proteger foi aprovada em 14 de setembro de 2009. A resolução (A/RES/63/308) foi introduzida em 14 de Setembro de 2009 pela Delegação da Guatemala, e foi apoiada por 67 Estados-Membros. Na Resolução, a AGNU “reafirmando o seu respeito pelos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas, Recordando os resultados da Cúpula Mundial de 2005, especialmente os parágrafos 138 e 139 da mesma, [...] Toma nota do relatório do Secretário-Geral e do debate oportuno e produtivo organizado pelo Presidente da Assembleia Geral sobre a responsabilidade de proteger, realizado em 21, 23, 24 e 28 de julho de 2009, três com a plena participação dos Estados-Membros; [...] Decide continuar a considerar a responsabilidade de proteger”.

Allen Buchanan e Robert O. Keohane (2011) realizam uma importante contribuição ao observar a vontade da Cúpula Mundial de

¹⁸⁰ Para mais detalhes sobre o discurso de Edward Luck - LUCK. REMARKS TO THE GENERAL ASSEMBLY ON THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, New York. 23.Julv 2009. <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/EL%20GA%20remarks%202009.pdf>>. Acesso em 13/4/2013.

¹⁸¹ O diálogo também contou com um painel de discussão, moderado por Raymond Wolfe (Jamaica), que contou com a colaboração de quatro renomados professores: Jean Bricmont da Bélgica, Noam Chomsky, dos Estados Unidos, Gareth Evans, da Austrália e Ngũgĩ wa Thiong'o do Quênia. Os intelectuais problematizaram, sobretudo a questão de criar novos conceitos para legitimar as ações. Enfatizaram também a discrepância social e material do mundo, evidenciando que poucos países ricos exploram a maioria dos países pobres (UNITED NATIONS, GA/10847).

2005 e dos relatórios do SGNU em localizar a AGNU como fórum privilegiado para discutir e debater a Responsabilidade de Proteger. Para os autores, esta política poderia representar uma manifesta intenção de reafirmar que os assuntos intrínsecos à RdP não devem ser passíveis de veto. Assim, um grande número de país expressa ceticismo sobre a capacidade do CSNU em cumprir sua responsabilidade em algumas situações, e especificamente quando os interesses do P-5 estejam envolvidos.

Observa-se assim que este primeiro impulso dado por Ban Ki-moon em elaborar um Relatório específico sobre a RdP foi bem recebido pela comunidade internacional. Além de inovador, já que estrutura a RdP em três pilares, o Relatório impulsionou debates informais sobre o tema, os quais resultaram numa nova resolução afirmando a RdP como uma norma internacional.

Os Relatórios de 2010 e 2011, analisados abaixo, não tiveram o mesmo impacto que o de 2009. Por esta razão, serão abordados de forma mais sucinta. Já o Relatório de 2012, o último analisado neste trabalho, repercute os desafios inerentes à aplicação da RdP no caso da Líbia. Desta forma, a este Relatório será dedicada mais atenção.

3.2.5 Alerta rápido, avaliação e responsabilidade de proteger

O relatório de agosto de 2010 do SGNU Ban Ki-moon, intitulado “Alerta rápido, Avaliação e Responsabilidade de Proteger”, tem o objetivo de atualizar os Estados Membros sobre aspectos do princípio da doutrina. Também observou-se que o SGNU testou as reações dos Estados Membros à proposta de criação de um mecanismo de alerta rápido no Secretariado das Nações Unidas. A proposta era a criação de um escritório que seria chefiado conjuntamente pelo Assessor Especial para a Prevenção do Genocídio, Francis Deng, e o Assessor Especial para o Desenvolvimento Conceitual, Político e Institucional da Responsabilidade de Proteger, o Edward Luck. Eles seriam encarregados de assessorar o SGNU (e, através dele, o CSNU) se uma situação poderia resultar em genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e de desenvolver uma gama de opções para resolver a situação¹⁸² (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/64/864)

¹⁸² As formulações de respostas devem ser rápidas e flexíveis conforme o avanço das necessidades em cada situação singular. É imprescindível a utilização de todos os instrumentos de avaliação e capacidade para assegurar

Com base nas lições aprendidas com as falhas da ONU em relação ao genocídio de Ruanda e do fiasco em Srebrenica, o escritório conjunto permitiria abordar duas lacunas no sistema das Nações Unidas: a partilha insuficiente de informações em todo o sistema, e falha para fornecer uma oportuna e bem-resposta informada.¹⁸³ (ISHR, 24 agosto de 2010)¹⁸⁴

Felicita-se, a seção do relatório que enfatiza claramente a necessidade de desenvolvimento e aprimoramento da doutrina da RdP, chamando para um diálogo informal interativo a ser realizado na AGNU de 2011 sobre o papel das organizações regionais e sub-regionais na aplicação da norma. Assim, percebe-se a tentativa do SGNU em trazer ao debate outros atores além dos próprios Estados-membros.

O relatório é visto como uma continuidade na tentativa de desenvolver e aprimorar o princípio da Responsabilidade de Proteger, enquanto norma latente do sistema onusiano. Contudo, até aquela data, pouco se fez na prática sobre as recomendações do SGNU.

A publicação do relatório foi seguida por um diálogo informal interativo da AGNU em 9 de agosto de 2010. O debate na Assembleia contou com a presença de diversos Estados Membros, com muitos dos seus representantes mais experientes, apesar da sede das Nações Unidas estar oficialmente em férias.

O SGNU apresentou o seu relatório e o diálogo foi precedido por um painel de discussão que incluiu Francis Deng, Edward Luck e o ex Alto Comissário para os Direitos Humanos, Bertrand Ramcharan. Dos 42 Estados que se pronunciaram, a grande maioria concordou que a ONU não estava sofrendo de uma escassez de informações. Pelo

eficiência e coerência dentro do sistema da organização previstos no Capítulo VI, VII e VIII da Carta da ONU (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/64/864, p. 4-5). Fontes individuais, incluindo grupos indígenas e da sociedade civil transnacional, países e especialistas regionais e em direitos humanos e grupos de monitoramento humanitário são fundamentais para a tomada de decisão da ONU sobre a Responsabilidade de Proteger (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/64/864, p. 5-6). O relatório destaca ainda a importância do fluxo de informações entre a ONU e organizações regionais e sub-regionais que podem ajudar a fechar as lacunas acima mencionadas.

¹⁸³ Para maiores informações sobre o Relatório: NAÇÕES UNIDAS, Documento A/64/864.

¹⁸⁴ ISHR - International Service for Human Rights. Disponível em < <http://www.ishr.ch/archive-general-assembly/865-responsibility-to-protect-support-grows-in-the-ga-but-detractors-remain-implacable> >. Acesso em 5/5/2013.

contrário, não tinha a capacidade de gerar uma avaliação atempada e rigorosa da situação no terreno, ainda que possua uma gama de opções políticas. Assim, a ação inicial deveria conseguir informar os agentes e conseguir deflagrar a correta medida. No entanto, houve uma ampla gama de pontos de vista quanto à melhor maneira de superar essas deficiências e prevenir crimes e atrocidades em massa.¹⁸⁵ Alguns Estados relevantes para a gestão das crises internacionais mostram-se reticentes em delegar a missão do desenvolvimento do alerta rápido ao Secretariado.¹⁸⁶ Destacaram-se poucos Estados que ainda são hostis ao próprio conceito da responsabilidade de proteger. Um terceiro grupo de Estados foi mais crítico, argumentando que, além da aversão dos crimes de atrocidades em massa, não haveria consenso acerca da responsabilidade do Estado de proteger os civis¹⁸⁷ (ISHR, 24 agosto de 2010).

¹⁸⁵ Vários Estados apoiaram a criação do escritório conjunto (Benin, Botswana, Canadá, Chile, União Europeia, França, Gana, Peru, Tanzânia, UK). Outros eram favoráveis, mas disseram que precisavam de mais "informações concretas" sobre como o escritório conjunto funcionaria na prática (Austrália, Brasil, República Checa, Nepal, Nigéria, Coreia do Sul, Suíça, Uruguai, EUA). Um número de Estados que apoiavam a proposta ressaltou que o sucesso do escritório conjunto dependeria não só de uma maior cooperação em todo o sistema das Nações Unidas, mas também da capacidade da Organização de trabalhar em parceria com as organizações regionais e sub-regionais e da sociedade civil (ISHR, 24 agosto de 2010).

¹⁸⁶ Adotando um tom mais crítico, a Índia concluiu que o relatório do SGNU apresentou apenas parte da resposta. Em sua opinião, o escritório conjunto por si só não seria suficiente para evitar outra Ruanda e ou Srebrenica. Embora ecoasse os comentários de outros que era necessário um mecanismo de alerta rápido mais abrangente (envolvendo as organizações regionais, sub-regionais e da sociedade civil), a Índia foi um passo além. Seu representante argumentou que o processo deveria ser orientado pelos Estados-Membros, porque o risco de delegar a responsabilidade pela coleta e análise de informações para a Secretaria seria muito grande e incerto. A China demonstrou-se igualmente preocupada com a necessidade de defender a soberania do Estado e o princípio da não-interferência, tal como previsto na Carta das Nações Unidas. O Egito sugeriu que uma maior proteção contra eventuais restrições à soberania do Estado seria assegurado se a AGNU liderasse o mecanismo de alerta rápido da ONU, ao invés do CSNU (ISHR, 24 agosto de 2010).

¹⁸⁷ Um terceiro grupo de Estados (Cuba, Irã, Paquistão, Nicarágua, Sudão, Venezuela), inconformados com o relatório do SGNU, argumentaram que outro conjunto de problemas subjacentes explicariam o porquê a ONU havia fracassado no passado. O ponto central da argumentação era que a AGNU havia

Claramente frustrados por tais manobras evasivas, e conscientes de que a AGNU já havia discutido o conceito da RdP por mais de uma década, alguns Estados clamaram por uma ação urgente. Talvez a iniciativa mais convincente delas veio de Gana. À semelhança de outros Estados africanos, esse país ressaltou que a responsabilidade de proteger foi consagrado na Constituição da União Africana, provando que poderia coexistir com o princípio da soberania do Estado. Gana também lembrou à AGNU que havia declarado apartheid um crime contra a humanidade, mostrando que os Estados-Membros que não poderia se esconder atrás do princípio da soberania do Estado para cometer graves violações dos direitos humanos.

Também vale a pena destacar participaram do diálogo a União Africana, e duas ONGs: Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger, e o Centro Global para a Responsabilidade de Proteger.¹⁸⁸

Assim, numa nota positiva, a AGNU acolheu sugestão do SGNU que o próximo diálogo interativo informal sobre a R2P em 2011 deveria abordar o papel das organizações regionais e sub-regionais na execução da responsabilidade de proteger.

sido usurpado pelo CSNU. Além disso, segundo estes Estados o Conselho operava de forma seletiva e politizada e, portanto, não tinha competência para lidar com questões como a RdP. No entanto, a sua sugestão de que a operacionalização da RdP deveria ser colocado em espera até que uma definição legal do termo tivesse sido acordada, e até que o CSNU fosse reformado (ISHR, 24 agosto de 2010).

¹⁸⁸ Por fim, os dois representantes da sociedade civil tiveram a oportunidade de se manifestar. Doris Mpoumou, diretora da Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger enfatizou o forte apoio da sociedade civil para a Responsabilidade de Proteger, acrescentando que as organizações podem desempenhar um papel importante no fornecimento de informações de alerta antecipado, a mobilização em face de crimes RdP, e ser parceiros próximos à ONU e os Estados-Membros na promoção da RdP. Sra. Mónica Serrano, Diretor Executivo do Centro Global para a Responsabilidade de Proteger lembrou, por sua vez, que as fortes lições do passado nos esforços de melhorar a capacidade de alerta antecipado. Ela ressaltou que a RdP desafia a ideia de que a comunidade internacional não pode enfrentar e interromper o mais hediondo dos crimes (ICRtoP Summary report , 2010).

3.2.6 O papel dos acordos regionais e sub-regionais na implementação da responsabilidade de proteger

Buscando progredir nos debates acerca da RdP e levando em conta a efervescência da Primavera Árabe, em 27 de Junho de 2011, o SGNU Ban Ki-moon, apresentou seu relatório “O papel dos acordos regionais e sub-regionais na implementação da responsabilidade de proteger”, o qual destaca a relevância dos acordos regionais e sub-regionais na execução de RdP, assim como uma forte relação entre a ONU e estes organismos. O SGNU utiliza a abordagem dos três pilares da RdP para enquadrar o papel das organizações regionais e sub-regionais (A/65/877-S/2011/393).

Para Ban Ki-moon as organizações regionais e sub-regionais são amplamente reconhecidas na prevenção, nos esforços operacionais diretos, questões estas relacionadas com o terceiro pilar. Isto implica dizer que a prevenção e a reação nem sempre são substancialmente diferentes, mas são todas partes de uma escala contínua de ações. Assim, o SGNU tem como prioridade a melhoria da prevenção operacional e a cooperação da ONU com os parceiros regionais (A/65/877-S/2011/393).

De acordo como SGNU, foram realizadas melhorias na maneira de cooperar com as organizações regionais e sub-regionais, através de mediação, facilitação e diálogo, e espera o aprofundamento destas parcerias.¹⁸⁹ Observa-se que o SGNU destaca o papel das organizações da sociedade civil em todo o seu relatório, e enfatiza ele vislumbra uma discussão produtiva entre os Estados-Membros e acordos regionais e sub-regionais, para um diálogo contínuo sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger (A/65/877-S/2011/393).

Embora, notou-se que o papel das organizações regionais é menos evidente quando se trata de prevenção estrutural, estas organizações podem contribuir para o desenvolvimento de normas, padrões e instituições de promoção da tolerância, transparência, responsabilidade e uma gestão construtiva da diversidade.

¹⁸⁹ A quantidade de iniciativas regionais criadas nos últimos anos relacionados com a RdP demonstram uma institucionalização do princípio ao nível regional. Isto pode ser visto como um efeito cascata da norma da RdP em muitas regiões do mundo. Esta institucionalização pode representar um importante passo para internalização da RdP nas ações de organizações regionais (A/65/877-S/2011/393).

Este relatório foi divulgado pouco tempo depois da intervenção na Líbia. Provavelmente, tenha sido formulado antes da problemática causado pelo excesso de uso da força pelas tropas da OTAN. Desta forma, as recomendações do SGNU sobre o papel dos organismos regionais e sub-regionais serão mais bem detalhadas no próximo relatório, nas outras instâncias da Organização, e nos discursos dos *policy makers*, sobretudo, após a crise na Líbia em 2011.

O terceiro diálogo informal sobre a RdP ocorreu em 12 de julho de 2011, após a divulgação do Relatório do SGNU Ban Ki-moon - Papel dos Arranjos Regionais e Sub-Regional sobre a Implementação do RdP.¹⁹⁰ Dos 43 Estados que falaram, a maioria expressou seu apoio à operacionalização continuada do princípio da RdP e agradeceu a oportunidade de se envolver em uma discussão mais aprofundada para refinar e implementá-lo. Muitos oradores sublinharam que o princípio foi além do âmbito acadêmico e conceitual e está sendo aplicado em um número de situações.¹⁹¹ Outras declarações focaram na necessidade de reforma do CSNU no contexto da RdP (ISHR, 29 de julho de 2011).¹⁹²

¹⁹⁰ As intervenções por parte dos Estados foram precedidas por um painel de discussão sobre "Perspectivas e experiências regionais e sub-regionais", que incluiu apresentações de Knut Vollebaek, Alto Comissário para as Minorias Nacionais da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, Liberata Mulamula, Secretário Executivo da Conferência Internacional sobre Região dos Grandes Lagos, e Victor Rico Frontaura, Secretário de Assuntos Políticos da Organização dos Estados Americanos. Enquanto o painel contou com uma seção transversal de experiência regional, nem Ásia, nem a região árabe foram representadas. O painel da tarde sobre "Perspectivas e Experiências das Nações Unidas" foi precedida por declarações do secretário-geral e incluiu apresentações de Edward Luck, Conselheiro Especial do Secretário-Geral sobre a Responsabilidade de Proteger e Francis Deng, Assessor Especial do Secretário-Geral sobre a Prevenção de Genocídio. Disponível em < <http://www.ishr.ch/ga-65th-session-2010> >.

¹⁹¹ Obviamente que opositores permaneceram, representados por um pequeno número de Estados que expressaram alerta ao potencial uso abusivo da norma (Israel, Líbano, China, Irã), e outros, chegaram mesmo a argumentar que o conceito estava longe de ser aceito pela comunidade internacional (Cuba, Paquistão, Venezuela). Disponível em < <http://www.ishr.ch/ga-65th-session-2010> >. A Venezuela chegou ao ponto de sugerir que os únicos órgão capazes de dar mandatos para discutir crimes atrozes são os próprios Estados (Global Action to Prevent War Report on Early Warning R2P report. Acesso disponível em

<<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&cad=rja&ved=0CDYQFjABOAO&url=http%3A%2F%2Fwww.globalactionp>

Em uma nota relacionada, Ban Ki-moon destacou os processos intergovernamentais na implementação de RdP, sugerindo que os critérios relacionados à norma deveriam ser introduzidos na Revisão Periódica Universal, bem como os mecanismos regionais de revisão por pares (Japão e Suíça demonstraram forte apoio a esta iniciativa) (ISHR, 29 de julho de 2011).¹⁹³

Os acontecimentos na Líbia e na Costa do Marfim poderiam ter levado a desaprovação a RdP, levando a uma renegociação da norma.¹⁹⁴ No entanto, a maioria dos Estados-Membros utilizaram a oportunidade para expressar seu apoio a RdP, sugerindo ações construtivas para a execução da norma. Uma série de preocupações foram levantadas sobre o uso da força da OTAN para implementar a Resolução 1973 na Líbia.¹⁹⁵

w.org%2Fwp-content%2Fuploads%2Fearly-warning-r2p-report-211.doc&ei=jTBrUYjzCpHy8AT2j4H4Bg&usg=AFQjCNEyHm5OuSsfl1TPtl_LONg22JQJpA&bvm=bv.45175338,d.eWU>, Acesso em 14/4/2013).

¹⁹² México argumentou que os atuais métodos de trabalho e o poder de veto podem levar a uma falta de objetividade e consequente desconfiança por outros Estados. Liechtenstein igualmente mencionou que é necessário que os membros permanentes, que devem abster-se de usar seu poder de veto para bloquear a ação em casos de suspeita de atrocidades em massa abrangidos pelo RdP) (ISHR, 29 de julho de 2011)

¹⁹³ Liechtenstein foi mais longe ao afirmar que o OHCHR e SGNU têm desempenhado um papel importante, e que o CDH havia melhorado seu funcionamento ultimamente, citando os exemplos da Líbia, Costa do Marfim e Síria (ISHR, 29 de julho de 2011).

¹⁹⁴ Em particular, muitas declarações revelaram os pontos de vista divergentes sobre a ação realizada na Líbia, o que muitos consideram como o primeiro verdadeiro teste de RdP, devido à sua referência explícita nos preâmbulos das resoluções 1970 e 1973 do CSNU.

¹⁹⁵ Edward Luck salientou que uma variável determinante para a consistência das ações empreendidas nas duas crises foi a disponibilidade de cooperação e o apoio das organizações regionais de reação antecipada de crises. Já Cuba, Paquistão e Venezuela mantiveram-se como os únicos países que ainda se referem a RdP como uma doutrina imperialista, clamando para que a ONU se abstenha em implementar a RdP, enquanto a norma ainda está sendo desenvolvida. Contudo, conforme já dito, diversos Estados-Membros apoiaram a ideia, incluída no relatório do SGNU, de discutir de forma contínua o emprego do terceiro pilar da norma (ICRtoP Report on the Informal Interactive Dialogue on the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect, 2011).

A maioria das delegações acolheu as sugestões do SGNU que o próximo diálogo interativo informal sobre RdP em 2012 deveria assumir a forma de uma avaliação dos esforços até o momento de utilizar todas as ferramentas dos capítulos VI, VII e VIII na implementação do terceiro pilar da R2P estratégica (ISHR, 29 de julho de 2011).¹⁹⁶

Por fim, vale a pena destacar que nesta oportunidade estiveram presentes representantes de organizações internacionais, regionais e da sociedade civil, o que vem a confirmar a possibilidade de um debate mais plural, inclusivo, a cerca da RdP.¹⁹⁷

3.2.6 Responsabilidade de proteger – Resposta rápida e decisiva

Em agosto de 2012, o SGNU Ban Ki-moon lançou seu quarto relatório específico sobre a RdP, intitulado "Responsabilidade de Proteger – Resposta rápida e decisiva". O relatório discute a ampla gama de medidas disponíveis no âmbito do terceiro pilar "oportuna e decisiva resposta", segundo o qual os Estados-Membros têm a responsabilidade de responder coletivamente quando um Estado falha em proteger sua população. O texto procura ainda analisar a correlação existente entre os três pilares, considerando que, em alguns casos, pode não haver uma clara distinção entre prevenção e resposta.

Como claro reflexo da crise na Líbia de 2011, o relatório de 2012 dá centralidade ao terceiro pilar, e discute como os atores nos níveis internacional, regional, nacional e local podem responder às ameaças ou ocorrências de crimes e violações de RdP de uma forma rápida e decisiva.

¹⁹⁶ Alguns estados sublinhou a necessidade deste incluir medidas pacíficas e não somente intervenções militares. Apenas o Brasil disse abertamente que favoreceria um enfoque diferente, ressaltando a necessidade de uma abordagem mais holística do conceito da responsabilidade de proteger, em que as medidas preventivas devem assumir um papel central (ISHR, 29 de julho de 2011)

¹⁹⁷ Três organizações regionais (União Europeia, a União Africano e da Comunidade do Caribe) e quatro representantes da sociedade civil (Andrea Bartoli, da School for Conflict Analysis & Resolution, George Mason University; Nana Afadzinu, do West African Civil Society Institute em nome do ICRtoP; Mónica Serrano, do Global Centre for the Responsibility to Protect; Gus Miclat, da Initiatives for International Dialogue em nome do ICRtoP; Andrew Tomlinson, do Quaker United Nations Office; e Tetsushi Ogata, da George Mason University).

Ao focar na ampla gama de ferramentas não coercitivas disponíveis, o SGNU enfatiza que as medidas preventivas podem não surtir efeito em algumas situações onde exista ameaça iminente para a população. Desta forma, a comunidade internacional possui a responsabilidade de uma realizar uma ação coletiva para proteger os civis e destaca a importância de debater as maneiras com que se possa aplicar a norma¹⁹⁸ (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/66/874–S/2012/578). Entende-se aqui, que em alguns casos, a evolução da crise humanitária pode simplesmente não deixar espaço e tempo hábil para que medidas preventivas situadas no âmbito dos dois primeiros pilares possam repercutir na proteção efetiva da pessoa humana.

O SGNU aponta que os dois primeiros pilares da RdP são frequentemente associados com a prevenção, e o terceiro pilar, com a resposta, contudo, para ele, na prática, as linhas divisórias entre os pilares não são tão claras, já que a ação sob ambos primeiro e segundo pilares pode incluir elementos de prevenção e resposta.¹⁹⁹ Ban Ki-moon acredita que no longo prazo, as ferramentas do terceiro pilar serão cada vez menos necessárias, já que os Estados passariam a proteger suas populações de forma mais consistentes.²⁰⁰

¹⁹⁸ No que concerne especificamente as estratégias de implementação da RdP, o SGNU lembra que a norma tem como base os princípios fundamentais do direito internacional, como o direito internacional humanitário, o direito dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos. Assim, para tornar a norma efetiva, ela deve contar com ferramentas que se referem aos Capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas, ou seja, desde ações, ferramentas e técnicas sobre a solução pacífica de controvérsias, sobre ações em caso de ameaça a paz e ruptura da paz e atos de agressão, até medidas relacionadas aos acordos regionais e sub-regionais.

¹⁹⁹ Assim, vê-se uma abordagem interativa e solidária entre os três pilares. Uma ação sob o terceiro pilar deve ajudar a estabelecer as bases para um Estado poder reassumir as suas obrigações de proteção. A ação no âmbito do segundo pilar é destinada a reforçar a capacidade do Estado de proteger suas populações e a diminuir a probabilidade de que as medidas do terceiro pilar sejam necessárias.

²⁰⁰ Aqui cabe um importante esclarecimento. De forma bastante elucidativa, o SGNU lembra que as missões de paz da ONU, que exigem o consentimento do Estado receptor, são implementadas sob o segundo pilar, e devem ser distinguidas de ações sob o terceiro pilar. As missões de paz incluem uma ampla gama de mecanismos para apoiar os esforços do Estado na proteção de civis e, mesmo quando seu mandato estiver no âmbito do Capítulo VII, que pode incluir o uso da força como último recurso para proteger os civis, quando ameaçados. Embora forças de paz possam contribuir para as metas RdP, a RdP

O relatório reconhece que a RdP tem sido cada vez mais invocada nos últimos anos, e com isso vem a necessidade de entender melhor como operacionalizar a norma de "forma responsável, sustentável e eficaz". Desta forma o SGNU saúda a iniciativa brasileira²⁰¹ sobre a "Responsabilidade ao proteger", que convidou a comunidade internacional a dialogar de forma construtiva sobre a aplicação da RdP. Assim, os atores internacionais devem agir de forma responsável em todas as fases da execução da RdP. Uma falsa análise pode dificultar a implementação efetiva da norma. A proteção responsável inclui a identificação e avaliação antecipada da ameaça, bem como engajamento e ação preventiva (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/66/874-S/2012/578, p. 13-15).²⁰²

Para este estudo, uma das manifestações mais relevantes do SGNU Ban Ki-moon, foi a observação de que a prevenção dos crimes

e a proteção de civis têm pré-requisitos e objetivos distintos, e não devem ser confundidas. (NAÇÕES UNIDAS, Documento A/66/874-S/2012/578, p. 3-6).

²⁰¹ Extrato do discurso da presidente Dilma Rousseff na AGNU em 2011 "Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do CSNU 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".

²⁰² A presidente Dilma Rousseff (2011), em seu discurso de abertura da 66ª sessão da AGNU das Nações Unidas, leva a comunidade internacional a refletir sobre a necessidade de discutir não somente sobre a Responsabilidade de Proteger, mas também a Responsabilidade ao Proteger. Em novembro de 2011, o Brasil circulou entre os países membros da Organização uma nota conceitual, visando aprofundar a discussão sobre quando a comunidade internacional exerce sua responsabilidade de proteger à população em determinado país, ela deve demonstrar um alto nível de prudência, realizando uma análise abrangente e criteriosa de todas as consequências que daí podem decorrer. A nota lembra que a ONU pode autorizar o uso da força, mas possui a obrigação de conscientizar os Estados-membros dos perigos envolvidos em sua utilização e de criar mecanismos que possam fornecer uma avaliação objetiva e detalhada de tais perigos, bem como formas e meios de evitar danos aos civis. Este raciocínio nos remete ao fato de que a RdP e o uso da força deve produzir o mínimo possível de violência e de instabilidade, não podendo gerar mais danos do que se autorizou evitar (PATRIOTA, 2012). Assim, no caso de o uso da força ser contemplado, a ação deve ser criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo CSNU, sendo necessários procedimentos aprimorados no Conselho para monitoramento e avaliação da maneira como as resoluções são interpretadas e aplicadas, para assegurar a RdP.

relacionados à RdP é preferível. No entanto, nos casos em que as medidas preventivas se revelarem inadequadas e a ameaça à população continuarem iminentes, medidas oportunas e decisivas são cruciais. O relatório de 2012 ressalta que a prevenção e a resposta devem ser vistas como aspectos intimamente relacionados. Assim, o SGNU argumenta que os dois primeiros pilares da RdP são frequentemente associados com a prevenção, e do terceiro pilar, com a resposta, mas que, "as linhas divisórias não são tão evidentes na prática". Para o SGNU, as medidas tomadas sob os pilares dois e três destinam-se a reforçar, e não enfraquecer, a soberania nacional, uma vez que ajuda os governos a garantir maior proteção às suas populações.

A publicação do relatório foi seguida pelo quarto debate informal e interativo da AGNU sobre o tema. Na reunião, realizada em 5 de setembro de 2012, estiveram presentes 56 Estados-membros, uma organização regional e duas organizações da sociedade civil. Preferiu-se, por uma questão metodológica, analisar este debate no capítulo seguinte que trata especificamente sobre a repercussão da ação internacional na Líbia, foco essencial do debate de 2012 e a maneira como os debates sobre a Responsabilidade de Proteger seriam desenvolvidos a partir de então.

3.3 O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e a RDP

3.3.1 A proteção de civis em conflitos armados

Em 28 de abril de 2006, o CSNU aprovou por unanimidade a Resolução 1674 sobre a Proteção de Civis em Conflito Armado (POC, sigla em inglês).²⁰³ Esta Resolução contém a primeira referência oficial do órgão referente à responsabilidade de proteger, reafirmando as disposições da Cúpula de 2005: "Reafirma o disposto nos parágrafos

²⁰³ A proteção de civis em conflitos armados é uma política estruturante para a diplomacia e legislação, e está inserida no quadro dos direitos humanos e direito humanitário. O CSNU incluiu a proteção de civis como uma questão temática em sua agenda desde 1999, com um foco especial sobre os deveres dos Estados e do papel do Conselho de Segurança na resolução das necessidades das populações vulneráveis, incluindo refugiados, pessoas internamente deslocadas (IDP), mulheres e crianças. Assim, as discussões acerca deste tema buscam assegurar que todas as partes entendam que suas responsabilidades na proteção de civis devem ser traduzidas em ações, para que não fique somente na retórica.

138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 sobre a responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade” (S/RES/1674 (2006))²⁰⁴.

Infere-se da Resolução a disposição do CSNU em tratar de violações graves de direitos humanos, como genocídio e crimes contra a humanidade, entendendo que estas violações podem constituir ameaças à paz e segurança internacionais.

Em 28 de junho de 2006, o CSNU realizou o seu primeiro debate aberto sobre a proteção de civis em conflitos armados. Desde então, o Conselho realizou discussões abertas semestralmente para fazer um balanço da evolução da questão de proteção de civis e avaliar os progressos na implementação dos compromissos assumidos na Resolução 1674. Na oportunidade, verificou-se que os governos foram extremamente positivos em afirmar seu apoio à RdP durante o primeiro debate aberto, bem como em debates posteriores.

Em 11 de novembro de 2009, durante o oitavo debate aberto sobre a POC, o CSNU reafirmou o seu compromisso em prevenir a vitimização de civis em conflitos armados e pôr fim à violência contra os civis em todo o mundo na Resolução 1894. Esta Resolução, a segunda aprovada pelo órgão no âmbito desta agenda, reconhece que “Estados têm a responsabilidade primária de respeitar e garantir os direitos humanos de seus cidadãos, bem como todos os indivíduos dentro de seu território, conforme previsto pelo direito internacional” (S/RES/1894 (2009)). Mais de 20 Estados-Membros referiram-se à RdP em suas declarações, reconhecendo que a soberania inclui responsabilidades do Estado para proteger as populações contra as atrocidades em massa, e que é da responsabilidade da comunidade internacional ajudar os governos nacionais no cumprimento de suas obrigações de proteção.

²⁰⁴ É interessante notar já no início da resolução a evolução da compreensão sobre segurança internacional no seio do CSNU. Assim, o Conselho reconhece “que a paz e a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos são os pilares do sistema das Nações Unidas e as bases para a segurança coletiva e bem-estar, e reconhecendo a este respeito que o desenvolvimento, a paz e a segurança e os direitos humanos estão interligados e se reforçam mutuamente” (S/RES/1674 (2006)). Traduzido pelo autor.

3.3.2 A Resolução n.º 1.706 sobre a crise sudanesa²⁰⁵ em Darfur

Em relação ao flagrante desrespeito do governo sudanês em sua responsabilidade de proteger a população de Darfur, é importante lembrar que há anos existem aletas clamando para a comunidade internacional manter a sua responsabilidade de proteger os cidadãos de Darfur de genocídio e de violações em massa dos direitos humanos.²⁰⁶

²⁰⁵ A crise do Sudão não escapa da tragédia do estabelecimento de fronteiras territoriais artificiais (já que não levaram em conta realidades étnicas e culturais da região) na África. A parte norte do Sudão, onde encontra-se sua capital é árida e contrasta com a paisagem do sul que é repleta de selvas e pântanos. Ao norte, a maioria da população é muçulmana e fala árabe, já ao sul, há vários grupos étnicos, de maioria cristã ou animista. A população no sul se dizia discriminada e rejeitava tentativas de imposição da lei islâmica no país, levando os dois lados a lutarem entre si durante a maior parte da história do país. Contudo, não se pode esquecer a questão do petróleo, que também é central na crise daquele país. Os ricos campos de petróleo ficam entre as duas regiões, e com o estabelecimento da independência do Sudão do Sul, grande parte desta riqueza ficou em seu território. Desta forma, os líderes do sul e do norte ainda precisam chegar a um acordo com relação a várias questões, a começar pela exata demarcação da fronteira e pela partilha dos dividendos petrolíferos (G1, Mundo, 16/03/2012). O país é dividido em 17 Estados: Al Bahr al Ahmar (Red Sea), Al Jazira (Gezira), Al Khartoum (Khartoum), Al Qadarif (Gedaref), An Nil al Abyad (White Nile), An Nil al Azraq (Blue Nile), Ash Shimaliyya (Northern), Gharb Darfur (Western Darfur), Janub Darfur (Southern Darfur), Janub Kurdufan (Southern Kordofan), Kassala, Nahr an Nil (River Nile), Sharq Darfur (Eastern Darfur), Shimal Darfur (Northern Darfur), Shimal Kurdufan (Northern Kordofan), Sinnar, Wasat Darfur (Central Darfur)”. In: CIA – the world factbook. Assim, quando se fala em Darfur, trata-se de uma região no oeste do Sudão, na fronteira com a Líbia, o Chade e República Centro-Africana. Divide-se em três estados federais sudaneses: Garb Darfur (Darfur Ocidental), Djanub Darfur (Darfur do Sul) e Chamal Darfur (Darfur do Norte) (CIA World Factbook – Sudan. Disponível em < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html> >.

²⁰⁶ Por mais de sete anos, o mundo assistiu com horror como milhares de civis de Darfur foram impiedosamente massacradas, brutalmente estuprada e violentamente separados de suas famílias pela Janjaweed, apoiada pelo governo. As estatísticas são estonteantes: 4,2 milhões pessoas em Darfur têm sido classificadas como afetadas pela guerra, estando totalmente dependente da ajuda internacional, 2,5 milhões de civis foram retirados de suas casas, centenas de plantações e meios de subsistência foram destruídas, 240 mil refugiados foram recebidos pelo Chade e pela República Centro Africana. De acordo com o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

Em 31 de agosto de 2006, o CSNU aprovou a resolução 1706, que autoriza o envio de 17.300 pessoas para as tropas de paz da ONU para Darfur. A resolução também se refere aos parágrafos 138 e 139 do Documento de 2005 e a Resolução 1674. Desta forma o Conselho, agindo no âmbito do Capítulo VII da Carta da ONU, “Decide que a UNMIS está autorizada a utilizar todos os meios necessários, nas áreas de desenvolvimento de suas forças e que considere dentro das suas possibilidades” na proteção dos funcionários e instalações das Nações Unidas, do pessoal de organizações humanitárias e, a fim de prevenir “o rompimento da implementação do Acordo de Paz de Darfur por grupos armados, sem prejuízo da responsabilidade do Governo do Sudão, para proteger civis sob ameaça de violência física” (S/RES/1706 (2006)). No entanto, o mandato encontrou resistência em Cartum, e a falta de consentimento do governo sudanês impediu a sua implantação.

Em abril do ano seguinte, o CSNU aprova a Resolução 1755 do CSNU, expressando preocupação com a situação humanitária em Darfur, recordando novamente os documentos das Nações Unidas referentes à RdP. Em 31 de julho de 2007, o CSNU autoriza o envio de missão conjunta da ONU e da UA a Darfur, por meio da Resolução 1769.

3.3.2 As Resoluções nº. 10970 e 1.975 na Líbia

O Conselho agiu de forma decisiva na crise na Líbia, quando o governo de Gaddafi respondeu aos protestos políticos com violência indiscriminada. Primeiramente o CSNU aprovou a Resolução 1970, decidindo impor sanções ao governo da Líbia, incluindo aí o congelamento de ativos, proibição de viagens e embargo de armas. O Conselho decidiu ainda levar o tema ao promotor do Tribunal Penal Internacional, com sede em Haia.

Após uma série de tentativas anteriores para implementar medidas pacíficas, o CSNU aprovou a Resolução 1973 de 17 de março de 2011, que aprova a criação de uma zona de exclusão aérea. O Conselho

estima que mais de 400.000 pessoas foram mortas. Enquanto o governo do Sudão orquestrou uma campanha de limpeza étnica por meio de procuração às milícias, líderes mundiais com o poder de parar as atrocidades não conseguiram reagir para proteger Darfur devido ao conflito de interesses geopolíticos e uma falta de vontade política (ICRtoP, Crisis in Darfur - <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-darfur>)

autorizou ainda os Estados membros que tenham notificado o SGNU a tomarem, a nível nacional ou através de acordos ou organizações regionais e em cooperação com este e com os Estados membros da Liga dos Estados Árabes, todas as medidas necessárias para proteger os civis e as zonas da Líbia com população civil sob ameaça de ataque, excluindo a presença de toda e qualquer força de ocupação estrangeira seja em que parte for do território líbio. A resolução condenou o governo líbio por não respeitar o direito internacional e por permitir graves violações dos direitos humanos e ataques que podem equivaler a crimes contra a humanidade.

As questões relativas à crise na Líbia e à aplicação da RdP pelo CSNU serão desenvolvidas no estudo de caso analisado no último capítulo desta dissertação.

3.3.3 A Resolução n.º 1.975 na Costa do Marfim²⁰⁷

Em resposta à escalada da violência pós-eleitoral contra a população da Costa do Marfim, o CSNU aprovou por unanimidade a Resolução 1975 de 30 de Março de 2011. A resolução condena “os graves abusos e violações do direito internacional na Costa do Marfim, incluindo o humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados”. A Resolução reafirma “a responsabilidade primária de cada Estado para proteger os civis”, reiterando que “as partes em conflitos

²⁰⁷ A eleição presidencial de 2010 entre Laurent Gbagbo e Alassane Ouattara, membro da oposição, resultou em um impasse político e levou a conflitos violentos após Gbagbo recusar-se a honrar os resultados que declararam Ouattara como vencedor. Em abril de 2011, o SGNU Ban Ki-moon, informou que mais de 1.000 civis morreram como resultado dos confrontos, e o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados afirmou que mais de 500 mil costa-marfinenses foram deslocados à força, sendo que 94 mil fugiram para a vizinha Libéria, temendo a violência interna. Ambas as forças leais a Gbagbo e a Ouattara falharam em proteger os civis e foram acusadas de cometer graves violações de direitos humanos, que poderiam constituir crimes contra a humanidade. Em um esforço para proteger o povo da Costa do Marfim de novas atrocidades, uma operação militar começou em 04 de abril após a declaração do SGNU em que ele instruiu as operações da ONU na Costa do Marfim (UNOCI) para tomar as medidas necessárias para impedir a utilização de armas pesadas contra a população civil. Gbagbo deixou o poder em 11 de abril de 2011, quando foi preso pelas forças de Ouattara, depois de dias de combates com o envolvimento da UNOCI e os militares franceses.

armados têm a responsabilidade primária de tomar todas as medidas possíveis para garantir a proteção de civis e facilitar a passagem rápida e desimpedida de assistência humanitária e de segurança do pessoal humanitário”.

O documento pediu a transferência imediata do poder ao recém-eleito Ouattara. O CSNU reafirmou o mandato da Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (ONUCI), autorizando-a “usar todos os meios necessários na implementação de o seu mandato para proteger civis sob ameaça iminente de violência física, dentro das suas possibilidades e suas áreas de implantação, inclusive para prevenir o uso de armas pesadas contra a população civil” (SC Resolution 1975 (2011)). A Resolução 1975 também autorizou sanções contra o antigo presidente Gbagbo e seus colaboradores mais próximos, e reafirmou o mandato da ONU na Costa do Marfim para evitar o uso de armas pesadas na proteção dos civis.

Esta foi a segunda ocasião que o CSNU autoriza o uso da força no âmbito da doutrina da RdP. A primeira ocasião foi a resolução 1973 de 2011, sobre a Líbia, que será tratada em separado devido sua importância e repercussão para a evolução da doutrina.

3.5 Considerações finais

Conforme visto no capítulo anterior, a ICISS introduziu, em 2001, o conceito da Responsabilidade de Proteger em três categorias que representariam as etapas de um conflito: a responsabilidade de prevenir um conflito armado ou outras catástrofes decorrentes da ação humana, a responsabilidade de reagir a situações que se imperam a proteção humana e a responsabilidade de reconstruir uma paz duradoura. Em 2005, Cúpula Mundial, em uma notável estratégia política, aprovou por unanimidade a emergente norma da Responsabilidade de Proteger, como uma doutrina onusiana para proteção de pessoas em risco de genocídio, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade. Apesar do apoio de todos os líderes presentes, e da evolução normativa, o conceito foi alterado. Se, é fato que o texto não contém todos os elementos da proposta original - em especial a omissão dos critérios que possibilitam o uso da força, nota-se que grande parte das ideias foi mantida.

As mudanças refletem maior apreço pela legalidade do que pela legitimidade das ações, colocando, de certa maneira à ética enquadrada sob os aspectos legais. As restrições conceituais apontam, por um lado, o receito das pequenas e médias potências de que a nova norma torne-se

ferramenta para medidas intervencionistas das grandes potências, por outro a falta de engajamento do P-5 em abraçar a ideia de restrições de veto frente ao cometimento dos quatro crimes supracitados, e menos ainda, em aceitar que medidas pudessem ser tomadas fora do CSNU, mesmo se este estiver bloqueado. Não se ignoram aqui os resquícios da divisão da gestão do mundo de 1945, e porque não dizer, de influências de abordagens realistas das relações internacionais. Apesar do flagrante enfraquecimento do conceito, é evidente o avanço normativo da questão.

Outro apontamento pode ser inferido do texto aprovado em 2005, se por uma lado o texto reforça a ideia de que cada Estado possui responsabilidade em proteger suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, por outro lado, a responsabilidade de que terceiros teriam sobre as populações de outrem ficou restrita a uma ação coletiva, circunscrita ao CSNU.

Seguindo os esforços de seu predecessor, Ban Ki-moon demonstrou compromisso em aperfeiçoar aquilo que havia sido aprovado em 2005. Desta maneira, o SGNU tem lançado anualmente relatórios específicos sobre a norma, que tem se seguido por debates informais e diálogos interativos no seio da AGNU. Estas iniciativas evidenciaram um importante aprofundamento e amadurecimento da questão pela comunidade internacional. Em diversas situações, as argumentações envolveram não só agentes governamentais e instituições multilaterais, mas múltiplos atores da sociedade civil. Ban Ki-moon também demonstrou profundo interesse em trazer ao debate outros órgãos e agências das Nações Unidas. Todos estes fatores são vistos como um adensamento do conceito de comunidade internacional, conceito que, aliás, nenhum dos textos oficiais conseguiu ou desejou delimitar.

Observou-se ainda, que tanto a Cúpula Mundial, quanto os relatórios do SGNU privilegiaram a AGNU como fórum privilegiado para discutir e debater a Responsabilidade de Proteger. Isto pode ser visto como uma tentativa de levar maior legitimidade ao debate e reforçar a ideia já lançada pela ICISS em 2001 que os quatro crimes da RdP não poderiam ser passíveis de veto, já que representam situações de graves violações humanitárias.

Por outro lado, verificou-se que o CSNU endossou a RdP pela Resolução 1674 sobre a proteção dos civis e pela da Resolução 1706 sobre a situação no Darfur. A AGNU, por sua vez, aprovou sua própria Resolução acerca da RdP em 2009. No mesmo ano, o SGNU, buscando a implementação da RdP, redefiniu a abordagem em três pilares: a

responsabilidade primária do Estado de proteger sua população de genocídios, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade; a responsabilidade da comunidade em assistir os Estados no cumprimento de sua responsabilidade; e a responsabilidade da comunidade internacional em agir a tempo e de forma decisiva a fim de proteger e prevenir as populações de atrocidades humanitárias, caso que o próprio Estado manifestadamente falhe com suas obrigações, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Refuta-se, no entanto, o entendimento de críticos citados no capítulo anterior, como David Chandler e Mohamed Ayoob, que a nova norma seja nada mais que uma nova roupagem para termos intervencionistas, e que expressa a vontade do Norte sobre o Sul, ou ainda do Ocidente sobre o resto do mundo, já que houve um forte apoio dos países em desenvolvimento.

Assim, a responsabilidade de proteger é uma expressão da importância que o discurso humanitário assumiu na ordem internacional do pós Guerra Fria, convergindo a hegemonia da paz liberal e o novo humanitarismo, que surgiu das cinzas das catástrofes da década de 1990 e pela reação de agências humanitárias e organizações não governamentais.

Não se pode negar o rápido avanço que o conceito percorreu. Ele lançou uma nova forma de se pensar sobre um dos fundamentos do sistema internacional. Ao que parece, a RdP veio para ficar.

Fato é que este impulso em busca de uma resposta às catástrofes humanitárias oriundas de conflitos armados levou não somente à ONU, às organizações internacionais, regionais e sub-regionais, a tratarem do tema, mas também à atores da sociedade civil, sejam locais, nacionais, internacionais, especialistas, *think tanks*. Esta pluralidade de atores discute e influencia o desenvolver de uma norma, que como já se disse, trata e altera a noção de conceitos tão caro aos Estados, em busca de soluções para situações que chocam a consciência humana. Vê-se este avanço social, cultural, ético e moral (em termos práticos e teóricos) que somente podem ser compreendidos à luz das teorias normativas, e, especificamente, por meio das abordagens cosmopolitas.

Apesar da Responsabilidade de Proteger ter moldado os debates (diplomáticos, militares, acadêmicos), impõe-se uma importante questão: quanto tempo leva para uma “norma emergente” finalmente “emergir”? Dependendo do campo de análise das ciências sociais a que se faz a pergunta, certamente a resposta pode divergir. Mas, para as Relações Internacionais certamente a RdP moldou o pensamento e

limitou o comportamentos dos atores, gerando expectativas e restringindo ações.

No capítulo seguinte, será analisado, em detalhes, o caso da Líbia, e os avanços e retrocessos que esta crise trouxe à “Responsabilidade de Proteger” e no estabelecimento de comportamentos e expectativas à comunidade internacional.

4 O IMPACTO DA QUESTÃO DA LÍBIA NA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Este último capítulo versa sobre os êxitos, controvérsias e discórdias da ação internacional na Líbia e seus impactos na Responsabilidade de Proteger. As revoluções sociais associadas à Primavera Árabe provocaram grandes mudanças políticas não só nos países diretamente envolvidos, mas também nas principais potências e no próprio sistema de segurança das Nações Unidas.

A crise na Líbia atraiu a atenção da comunidade internacional e tem sido rotulada como um caso típico da rápida e decisiva resposta em face de uma ameaça iminente de atrocidades em massa sob os auspícios da RdP. Foi a primeira vez que o CSNU autorizou o uso de medidas coercitivas contra um Estado no âmbito desta nova norma. Apesar de a norma ter sido usada, sua aplicação e os resultados decorrentes arriscam de tornar esta ocasião a primeira e última vez que o uso da força seria invocado em nome da RdP.

A Resolução 1970 moldou a resposta do CSNU em termos da RdP; e foi saudada como um momento diplomático inovador. A resolução seguinte (1973) foi inicialmente vista como uma medida acionada em tempo oportuno e proporcional às necessidades de garantir a proteção de civis em grave risco de atrocidades em massa. No entanto, nos meses que se seguiram à Resolução 1973, o debate a acerca do uso da força tornou-se cada vez mais acirrado.

Verificar-se-á, nas páginas que se seguem, que para uns a intervenção na Líbia havia sido instrumentalizada por aqueles que buscavam a “mudança do regime”, ou seja, a simples retirada de Muammar Kadafi do poder. Já, para outros, o uso de "todas as medidas necessárias" foi acionado para evitar as anunciadas atrocidades humanitárias e proteger os civis. Por conseguinte, as questões levantadas sobre a proporcionalidade dos meios empregados e as motivações que levaram o emprego da força começaram a minar a unanimidade, expressada no consenso de 2005, que inicialmente existia acerca da RdP. Somado ao exposto acima, os desafios encontrados no processo de reconciliação nacional e reconstrução do país inserem a questão Líbia no centro das discussões sobre a Responsabilidade de Proteger.

É pela análise dos debates acerca deste tema que se buscará, nesta última seção, analisar os reflexos que a aplicação da RdP na crise líbia em 2011 teve nos debates da comunidade internacional acerca da emergente norma, e, de forma mais específica, inferir que a aplicação

não enfraqueceu a norma, mas explicitou suas debilidades operacionais quando o uso da força foi necessário.

4.1 A Primavera Árabe e a Líbia²⁰⁸

A Primavera Árabe começou no fim de 2010, de forma tímida na Tunísia, com uma onda de protestos contra o regime autoritário de Zine el-Abidine Ben Alí, que se encontrava há mais de 20 anos no poder. Esta pequena insurgência causou um efeito dominó e abalou as autocracias e ditaduras no Magreb e Oriente Médio²⁰⁹ (Lechini e Rabbia, 2013).

Em 17 de dezembro de 2010, um jovem vendedor de frutas e legumes, Mohamed Bouazizi, pôs-se em chamas em um protesto desesperado contra a indiferença burocrática e corrupção policial na Tunísia. Sua morte horrível provocou um mês de violentos protestos contra o governo, e em 14 de janeiro de 2011 o Presidente Zine el-Abidine Ben Ali fugiu para o exílio.

Inspiradas nos acontecimentos do país vizinho, surgiram manifestações contra o regime político falido do presidente Hosni Mubarak, no Egito. A revolta civil centrada em torno de Praça Tahrir,

²⁰⁸ A história antiga da Líbia está intimamente ligada à ascendência e declínio de impérios em todo o Mediterrâneo, Oriente Médio e Norte da África. A Líbia moderna, pelo contrário, foi uma criação ONU. A derrota da Itália fascista na Segunda Guerra Mundial abriu caminho para a independência da Líbia em 1951. O Reino Unido da Líbia foi criado como uma pobre, fraca, independente, monarquia constitucional. Em 1959, sob o rei Idris, a Líbia era o maior beneficiário per-capita de ajuda dos Estados Unidos em todo o mundo. Naquele mesmo ano, a descoberta de petróleo mudaria os rumos do país. Dentro de dois anos a Líbia se tornou exportador de petróleo. A produção de petróleo aumentou de 20 mil barris por dia em 1960, para cerca de 3 milhões de barris até o final da década. A economia, lubrificada com óleo, cresceu cerca de 20 por cento anualmente. Enquanto o país estava lutando para lidar com as consequências do rápido enriquecimento, quando um golpe militar em setembro de 1969 levou ao poder um pequeno grupo de jovens oficiais pan-arabistas, que se autodenominavam o Conselho do Comando Revolucionário (RCC). Dentro da RCC estava Muammar al-Kadafi, aos seus 27 anos de idade, fortemente influenciada pela política do coronel Gamal Abdel Nasser, do vizinho Egito. Tão carismático quanto cruel, Kadafi emergiu como a figura militar central do que ele próprio chamou de "a revolução líbia" (One world Short Histories, Oxford, p.98-102, 2008).

²⁰⁹ A título ilustrativo, recorda-se que o governo de Túnis era apoiado periodicamente pelo ocidente, assim como o de Trípoli (Lechini; Rabbia, 2013).

no Cairo, conseguiu derrubar, em apenas três semanas, a ditadura que perpetuava por mais de trinta anos.

Como uma mudança política regional sísmica, eclodiram protestos similares no Bahrain, Iêmen e em outros lugares. Como os movimentos populares para a mudança irradiavam por todo o Oriente Médio e Norte da África, a questão não era saber se a "Primavera Árabe" continuaria, mas qual governo repressivo seria o próximo a cair. (ADAMS, 2012).

A vertiginosa velocidade como os acontecimentos ocorreram é uma das principais marcas deste movimento social e político. Destaca-se o relevante papel que as redes sociais tiveram na difusão das informações para além das fronteiras nacionais e na convocação das manifestações (Lechini e Rabbia, 2013). Outra característica é a diversidade dos atores envolvidos: partidos políticos, organizações religiosas, grupos de interesse e grupos de oposição política aos governos, tendo destaque os jovens e facções militares dissidentes. Por fim, estes movimentos sociais não estão livres do contexto em que o mundo se encontrava: a crise econômica e financeira internacional refletira em desemprego, escassez e falta de alimento a muitos setores das populações. No mundo árabe não foi diferente.

Frente às pressões, ocorreram desacordos nas estruturas governamentais, tanto no Egito, Tunísia, quanto na Líbia. Assim, estava preparado o terreno para a mudança de regime, especialmente nestes três países²¹⁰. A próxima seção buscará analisar a evolução da crise na Líbia, para então, buscar entender como a RdP foi aplicada no intuito de proteger a população civil daquele país.

4.2 A evolução da crise na Líbia

Apenas quatro dias depois da renúncia de Mubarak, em 15 de fevereiro, os protestos começaram na Líbia. Estima-se que duas centenas de pessoas se reuniram em frente à sede da polícia em

²¹⁰ Conforme explicam Gladys Lechini e Noemí S. Rabbia (2013), “em todos esses países havia eventos específicos que atuaram como catalisadores da situação de descontentamento à uma grande diversidade de causas. Assim, podemos ver que o gatilho para os protestos na Tunísia foi origem socioeconômica; enquanto no caso do Egito, era predominantemente de origem política; mas, também foi no caso da Líbia, onde se somaram questões étnicas e de da formação social do país em clãs que são de um caráter muito particular”. Traduzido pelo autor.

Benghazi, exigindo a libertação de um conhecido advogado de direitos humanos. Muitas pessoas ficaram feridas com a reação violenta das forças líbias (ADAMS, 2012).

Nos dias que se seguiram, já estavam generalizados os protestos contra o governo, espalhando-se a outras cidades. Temendo um efeito dominó, as forças de segurança empregaram força letal e 14 pessoas foram brutalmente mortas. Ativistas em prol da “primavera árabe”, especialmente aqueles no exterior, com melhor acesso aos meios de comunicação social, convocaram manifestações para o que seria um “Dia de Fúria”. Em 17 de fevereiro, apesar das advertências do governo de que seriam usadas munições pesadas para dispersar as multidões, grandes manifestações ocorreram em pelo menos quatro grandes cidades, incluindo Benghazi e Trípoli.

A *Human Rights Watch* estima que, nesta ocasião, 24 pessoas foram mortas pelas forças de segurança.²¹¹ As manifestações aumentaram rapidamente em escala e ferocidade, até que evoluiu para um grande levante popular contra Kadafi.²¹² Ou seja, o que era inicialmente uma mera demonstração de descontentamento em relação ao governo, tornou-se numa insurreição de milícias de voluntários que se formaram em todo o leste do país.

O regime cometeu diversos outros atos desesperados de violência e emitiu ameaças de morte a toda população insurgente. Em 20 de fevereiro, o herdeiro de Kadafi pronunciou-se, pelos meios oficiais de comunicação, ameaçando de morte os insurgentes, falando que “rios de sangue” fluiriam se a rebelião não parasse. De acordo com a rede Al Jazeera, no dia seguinte, dois caças líbios desertaram e pousaram em Malta. Seus pilotos pediram asilo, alegando que tinham recebido ordens para bombardear Benghazi (*Al Jazeera*, 21 February 2011).

²¹¹ Disponível em <<http://www.hrw.org/news/2011/02/17/libya-security-forces-fire-day-anger-demonstrations>>. Acesso em 24/4/2013.

²¹² Já neste período, apareceram primeiros vídeos tremidos mostrando supostamente homens armados indo de porta-em-porta em Benghazi atacando supostos opositores do regime de Kadafi nas redes de notícias internacionais. Houve também relatos de aviões militares voando baixo sobre as manifestações em uma exibição ameaçadora do potencial da violência letal. Para maiores informações “Libya protests spread and intensify,” *Al Jazeera*, 21 February 2011.

Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011221133557377576.html>>. Acesso em 24/4/2013.

Em seguida, em Trípoli, Kadafi faz um chamamento às pessoas leais ao governo a saírem de suas casas e ataquem todos os opositores do regime. A linguagem usada por Kadafi lembrava aquelas proferidas momentos antes do início do genocídio de 1994 em Ruanda²¹³.

Entre 500 e 700 civis foram mortos em fevereiro, antes da eclosão da guerra civil (*New York Times*, 4 May 2011). Embora algumas das histórias pareçam exageradas e não se tenha dados oficiais sobre os conflitos, em 22 de fevereiro, ficou claro para a comunidade internacional que o regime de Kadafi, em seu desespero para se manter no poder, estava disposto a usar a violência extrema para esmagar a revolta popular. Apesar da censura, confusão, boatos e desinformação, a ameaça de atrocidades em massa era real e iminente.

4.3 A atuação internacional na crise na Líbia

Na sequência de fevereiro de 2011, surgem protestos políticos exigindo fim ao reinado do líder líbio Muammar Kadafi. Nesta ocasião, os civis líbios viram-se alvo de atrocidades em massa nas mãos das forças armadas do governo. A comunidade internacional e organismos regionais e sub-regionais agiram para proteger a populações através de uma série de medidas econômicas, políticas e militares²¹⁴.

²¹³ Em seu discurso, Kadafi descreveu os manifestantes como "baratas", covardes e traidores, não deixando dúvida de como ele pretendia limpar o país dos rebeldes. Mais informações sobre os discursos de Kaddafi, ver: Vivienne Walt, "Gaddafi's Son: Last Gasp of Libya's Dying Regime?," *Time*, 21 February 2011. Disponível em: <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2052842,00.html>> Acesso em 24/4/2013; "Moammar Gaddafi clings to power in Libya, protests continue," *Washington Post*, 22 February 2011. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/22/AR2011022205119.html>> Acesso em 24/4/2013; "Libya protests: Defiant Gaddafi refuses to quit," *BBC News*, 22 February 2011. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12544624>>. Acesso em 24/4/2013.

²¹⁴ Por toda Líbia, membros do governo, militares, líderes tribais, e unidades do exército desertaram e juntaram-se à oposição, principalmente a partir 22 de Fevereiro, dia em que o governo líbio começou a alvejar civis em bombardeios aéreos. Um governo de oposição provisória, mais tarde chamado de Conselho Nacional de Transição foi criado em 26 de fevereiro de 2011 sob a liderança do ex-ministro da Justiça, Mustafa Abdul Jalil, o primeiro funcionário do governo a romper os laços com Kadafi. O CNT foi finalmente aceito universalmente

Em Nova York, o SGNU mostrou grande preocupação em relação aos acontecimentos na Líbia. Em 20 de fevereiro, Ban Ki-moon falou com Muammar Kadafi ao telefone, dizendo-lhe que a violência contra os civis "deveria parar imediatamente" (*Al Jazeera*, 21 de fevereiro de 2011). Kadafi ignorou o apelo do Secretário, levando muitos diplomatas líbios, incluindo a liderança da Missão Permanente da Líbia na ONU a desertarem. Embaixadores da Líbia na Indonésia, na Índia e vários outros países renunciaram²¹⁵.

Em 22 de fevereiro, a Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Navi Pillay, pediu a cessação imediata do que ela considerava como "graves violações dos direitos humanos cometidas pelas autoridades líbias". Pillay descreveu os atos de violência como possíveis "crimes contra a humanidade" (*Al Jazeera* 22 Fev. 2011).

Esses sentimentos ecoaram em uma declaração conjunta dos Assessores Especiais para Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger do SGNU que lembraram à Líbia de seu compromisso na Cúpula Mundial de 2005 da ONU em proteger a população, impedindo que o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade fossem cometidos, assim como a sua incitação" (UNITED NATIONS PRESS RELEASE, 2011). No mesmo dia, a Liga dos Estados Árabes (Liga Árabe) proibiu a Líbia de assistir às suas reuniões. Ekmeleddin Ihsanoglu, secretário-geral da Organização da Conferência Islâmica, censurou o governo líbio pelo uso de força excessiva contra civis.²¹⁶ O CSNU, de forma semelhante, "condenou a violência e o uso da força contra civis, lamentou a repressão contra manifestantes pacíficos e expressou profundo pesar pela morte de centenas de civis." A União Africana (UA), seguida de

como o corpo dirigente da Líbia, em primeiro lugar pelo Grupo de Contato em 25 de agosto, posteriormente pela Liga dos Estados Árabes em 27 de agosto, pela Assembleia Geral da ONU em 16 de Setembro pela União Africano em 20 de Setembro. IN: International Coalition for the Responsibility to Protect. <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>>. Acesso em 27/07/2012.

²¹⁵ Um diplomata observou que, "quanto mais Kadafi mata as pessoas, mais as pessoas vão para as ruas.". Ver: "Libya protests spread and intensify," *Al Jazeera*; "Fresh violence rages in Libya," *Al Jazeera*.

²¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (SC/10180, 22 February 2011). Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10180.doc.htm>>. Acesso em 24/4/2013.

Jean Ping, presidente da Comissão da UA, pediu o fim imediato da "repressão e da violência" na Líbia (ADAMS, 2012)²¹⁷.

Três dias depois, Ban Ki-moon expressou suas preocupações ao CSNU, ao passo que, em Genebra, Navi Pillay lembrou os membros do CDH sobre a responsabilidade individual dos Estados em proteger suas populações e a responsabilidade coletiva de agir de maneira oportuna e decisiva, quando um Estado manifestamente não proteja sua própria população.²¹⁸ Desta forma, o CDH aprovou a Resolução S-15/2, que apelou ao governo líbio para exercer sua responsabilidade de proteger e cessar todas as violações dos direitos humanos, estabelecendo uma comissão internacional de inquérito. A mesma Resolução solicitou à AGNU que suspendesse a Líbia do Conselho²¹⁹. Em 1 de março, por unanimidade, a AGNU suspendeu a adesão da Líbia ao CDH. Mais tarde, em 1 de Junho, um relatório apresentado CDH pela Comissão Internacional de Inquérito afirmou que o governo líbio e as forças de oposição cometeram crimes contra a humanidade e crimes de guerra desde o início da insurgência²²⁰.

Como raramente tinha-se visto durante crises internacionais, o CSNU atuou rapidamente em relação à evolução da violência na Líbia. O Conselho respondeu à solicitação da Liga Árabe, da União Africana, da Organização da Conferência Islâmica, e do CDH, e aprovou, em 26 de Fevereiro, a Resolução 1970 (por unanimidade)²²¹. De acordo com o preâmbulo²²² da Resolução, o CSNU apontando a solicitação por uma

²¹⁷ *Radio France International*, 24 February 2011. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/201102241041.html>>. Acesso em 24/4/2013.

²¹⁸ Navi Pillay, 25 February 2011. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10760&LangI>>. Acesso em 24/4/2013.

²¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (A/HRC/19/68).

²²⁰ International Coalition for the Responsibility to Protect.

²²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento S/RES/1970 (2011)

²²² “Acolhendo com satisfação a condenação pela Liga Árabe, a União Africana e o Secretário-Geral da Organização da Conferência Islâmica, das sérias violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário que estão sendo cometidas na Jamahiriya Árabe da Líbia, (...) Tomando nota da carta dirigida à Presidente do Conselho de Segurança pelo Representante Permanente da Jamahiriya Árabe da Líbia em 26 de fevereiro de 2011, Acolhendo com satisfação a resolução A/HRC/S-15/2 do Conselho de Direitos Humanos, de 25 de fevereiro de 2011, incluindo a decisão de enviar com urgência uma comissão de inquérito internacional independente para investigar todas as alegadas

ação por parte de diversos atores internacionais envolvidos, invocando sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacional, sob a Carta das Nações Unidas, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, e tomando medidas sob o artigo 41, “Exige um fim imediato da violência e pede a adoção de medidas para satisfazer as reivindicações legítimas da população; [...] Decide remeter a situação na Jamahiriya Árabe da Líbia, a partir de 15 de fevereiro de 2011, ao Promotor do Tribunal Penal Internacional”.

O texto afirmou a "responsabilidade de proteger" e marcou a primeira vez que o CSNU se referiu ao quadro RdP desde a resolução de 2006 sobre a situação no Darfur. A Resolução 1970 também impôs um embargo de armas²²³, congelou os bens²²⁴ e proibiu à família Kadafi e os principais membros do governo de viajar²²⁵, conforme visto acima, e

violações do direito internacional dos direitos humanos na Jamahiriya Árabe da Líbia; (...), Considerando que os ataques generalizados e sistemáticos que ocorrem atualmente na Jamahiriya Árabe da Líbia contra a população civil podem equivaler a crimes contra a humanidade, (...), Recordando a responsabilidade das autoridades líbias de proteger sua população, (...) Reafirmando seu forte compromisso com a soberania, independência, integridade territorial e unidade nacional da Jamahiriya Árabe da Líbia, (...)” (S/RES/1970 (2011)).

²²³ “Decide que todos os Estados Membros deverão tomar imediatamente as medidas necessárias para impedir o fornecimento, venda ou transferência, diretos ou indiretos, para a Jamahiriya Árabe da Líbia - a partir ou através de seus territórios ou por seus nacionais, ou utilizando suas embarcações ou aeronaves de bandeira - de armamento ou material conexo de todo tipo, inclusive armas e munição, veículos militares e equipamento, equipamento paramilitar e respectivas peças de reposição, bem como de assistência técnica, treinamento, assistência financeira ou outra para atividades militares ou para o abastecimento, manutenção ou utilização de qualquer armamento e material conexo, inclusive o fornecimento de pessoal mercenário armado, originário ou não de seus territórios” (S/RES/1970 (2011)).

²²⁴ “Decide que todos os Estados Membros deverão “congelar sem demora todos os fundos, outros ativos financeiros e recursos econômicos que estejam em seus territórios - e que sejam de propriedade ou controlados, direta ou indiretamente, pelos indivíduos ou entidades listados no Anexo II desta resolução (...)” (S/RES/1970 (2011)).

²²⁵ “Decide que todos os Estados Membros deverão tomar as medidas necessárias para evitar a entrada ou trânsito, em seus territórios, de indivíduos listados no Anexo I desta resolução, ou designados pelo Comitê estabelecido nos termos do parágrafo 24 abaixo (...)” (S/RES/1970 (2011)).

remeteu a situação ao TPI²²⁶ para a investigação de denúncias de crimes contra a humanidade²²⁷. Também foi primeira vez que o CSNU, por unanimidade, referiu-se a uma situação envolvendo violações de direitos humanos ao Tribunal (ICRtoP, Crisis in Libya). Destaca-se que os países que não são membros do Tribunal, incluindo os Estados Unidos, Rússia e China -, no entanto, apoiaram o encaminhamento.

A resolução pode, assim, ser vista como um passo impulsionador para o estabelecimento de um sistema global de justiça capaz de punir aqueles que cometem violações graves de direitos humanos, independentemente do seu estatuto político e jurídico em seu próprio país (ICRtoP, Crisis in Libya). O conjunto destas ações também remete aos conceitos de sociedade internacional, segundo o cosmopolitismo, onde uma grande diversidade de atores atua na gestão, mais plural, das decisões internacionais. Verifica-se, de fato, uma responsabilidade compartilhada nas tomadas de decisão.

Durante as semanas entre a Resolução 1970 e da adoção da Resolução 1973 de 17 de março, a escalada da violência levou as organizações regionais e internacionais a instarem novamente o regime de Kadafi a cessar os massacres e resolver a crise através do diálogo e outros meios pacíficos.

Em 10 de março, o Conselho de Paz e Segurança da UA estabeleceu um Comitê *ad hoc* de Alto Nível sobre a Líbia, e em 12 de março, a Liga Árabe solicitou o estabelecimento de uma "zona de exclusão aérea" sobre o país, como “uma medida de precaução que permite a proteção do povo líbio e de estrangeiros residentes na Líbia, respeitando a soberania e a integridade territorial dos Estados vizinhos”²²⁸ (ADAMS, 2012).²²⁹

Em 16 de março, as forças pró-Kadafi já estavam próximas do reduto da oposição em Benghazi e Saif al-Islam. Uma mensagem transmitida pela televisão líbia anunciou que o exército estava chegando a Benghazi "para limpar sua cidade de gangues armadas." Mas, a

²²⁶ “Decide remeter a situação na Jamahiriya Árabe da Líbia, a partir de 15 de fevereiro de 2011, ao Promotor do Tribunal Penal Internacional” (S/RES/1970 (2011)).

²²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (S/10187/Rev.1).

²²⁸ Traduzido pelo autor.

²²⁹ Em 5 de março, a oposição líbia organizou-se formalmente no Conselho Nacional de Transição (CNT), com destaque as principais figuras do ex regime, como o ex-ministro da Justiça Mustafa Abdel Jalil na liderança (ICRtoP, Crisis in Libya).

declaração mais chocante foi emitidas pelo próprio Kadafi quando ameaçou a oposição em Benghazi, pelo rádio e pela televisão nacional, anunciando que o exército estava a caminho e que não demonstraria qualquer piedade com os rebeldes (ADAMS, 2012).

A explícita violência e a política de intransigência do regime de Kadafi, combinadas com o impacto limitado da Resolução 1970, arruinaram as chances de possíveis mediações. Com as forças de Kadafi nos arredores de Benghazi, o risco de massacres de civis parecia altamente provável²³⁰.

Instigados pela Liga Árabe, dez membros do CSNU apoiaram a Resolução 1973 (Bósnia-Herzegovina, Colômbia, França, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos) e cinco se abstiveram (Brasil, China, Alemanha, Índia e Rússia). Embora a UA, relutante neste momento acerca de aplicações de medidas mais robustas, não tenha solicitado uma zona de exclusão aérea, todos os três membros africanos do CSNU votaram a favor²³¹.

Visto que as medidas impostas pela Resolução 1970 não conseguiram impedir Kadafi de expressar a clara intenção de atacar a população em Benghazi e pôr fim à violência em massa contra os manifestantes, o CSNU aprovou a Resolução 1973²³² de 17 de março.

²³⁰ Já em 4 de março, o Centro global e a Coalizão Internacional para RdP haviam publicaram uma carta aberta ao CSNU apontando que a Resolução 1970 não conseguiu parar os ataques e solicitaram que o Conselho tomasse outras medidas protetivas. Embora o Reino Unido e a França se mobilizassem para atingir o apoio necessário para empreender uma ação militar, esta decisão só seria tomada com o apoio dos EUA. Estas duas instituições da sociedade civil que participaram amplamente dos diálogos informais e outros debates acerca da RdP nas diferentes instâncias da ONU. Ver: International Coalition for the Responsibility to Protect and the Global Centre for the Responsibility to Protect, Open letter to the Security Council on the Situation in Libya, 4 March 2011. Disponível em: < <http://globalr2p.org/advocacy/index.php> >. Acesso em 5/9/2011.

²³¹ Essa votação foi inteiramente de acordo com o artigo 4 (h) do Ato Constitutivo da União Africana, que defende uma política de "não-indiferença", ao invés de não-interferência nos assuntos soberanos de outros Estados quando "circunstâncias graves", incluindo crimes contra a humanidade, estão em causa. Ver: On the issue of the regime's previous experience with sanctions, see, Dirk Vandewalle, *A History of Modern Libya*, (Cambridge University Press, New York, 2011), 152-161.

²³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (S/RES/1973 (2011)).

Assim, o CSNU já no preâmbulo²³³ reintegra “(...) a responsabilidade das autoridades líbias de proteger a população líbia e *reafirmando* que

²³³ Segundo o preâmbulo da Res. 197, “Recordando sua Resolução 1970 (2011), de 26 de fevereiro de 2011; Deplorando que as autoridades líbias tenham deixado de cumprir a Resolução 1970 (2011); Expressando grave preocupação com a deterioração da situação, a escalada da violência e o grande número de vítimas civis; Reiterando a responsabilidade das autoridades líbias de proteger a população líbia e reafirmando que as partes nos conflitos armados têm a responsabilidade primária de tomar todas as medidas factíveis para garantir a proteção de civis; Condenando a violação grave e sistemática dos direitos humanos, inclusive detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e execuções sumárias; Condenando também atos de violência e intimidação cometidos pelas autoridades líbias contra jornalistas, profissionais de meios de comunicação e pessoal conexo e instando tais autoridades a cumprir suas obrigações ao amparo do direito internacional humanitário, como descrito na Resolução 1738 (2006); Considerando que os ataques generalizados e sistemáticos em curso na Jamahiriya Árabe da Líbia contra a população civil podem equivaler a crimes contra a humanidade; Recordando o parágrafo 26 da Resolução 1970 (2011), no qual o Conselho expressou estar pronto para considerar a adoção de medidas adicionais apropriadas, conforme necessário, para facilitar e apoiar o retorno das agências humanitárias e prestar assistência humanitária e conexa na Jamahiriya Árabe da Líbia; Expressando sua determinação de garantir a proteção de civis e de áreas de população civil e a passagem rápida e desimpedida de assistência humanitária e a segurança para o pessoal humanitário; Recordando a condenação pela Liga dos Estados Árabes, pela União Africana e pelo Secretário-Geral da Organização da Conferência Islâmica das sérias violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário que foram e estão sendo cometidas na Jamahiriya Árabe da Líbia; Tomando nota do comunicado final da Organização da Conferência Islâmica, de 8 de março de 2011, e do comunicado do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, de 10 de março de 2011, que estabeleceu um Comitê de Alto Nível ad hoc sobre a Líbia; Tomando nota também da decisão do Conselho da Liga dos Estados Árabes, de 12 de março de 2011, de conclamar à imposição à aviação militar líbia de uma zona de exclusão aérea e de estabelecer áreas seguras em locais expostos a bombardeios como medida de precaução que permita a proteção do povo líbio e dos nacionais estrangeiros residentes na Jamahiriya Árabe da Líbia; Tomando nota também do chamamento do Secretário-Geral, de 16 de março de 2011, a um cessar-fogo imediato; Recordando sua decisão de submeter a situação na Jamahiriya Árabe da Líbia a partir de 15 de fevereiro de 2011 ao Promotor do Tribunal Penal Internacional e sublinhando que os responsáveis por ataques à população civil, incluindo ataques aéreos e navais, ou seus cúmplices, sejam responsabilizados; Reiterando sua preocupação com a situação dos refugiados e trabalhadores estrangeiros

as partes nos conflitos armados têm a responsabilidade primária de tomar todas as medidas factíveis para garantir a proteção de civis”.

Desta forma, o CSNU decide agir, amparado pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, solicitando que autoridades líbias “cumpram com suas obrigações ao amparo do direito internacional, inclusive o direito internacional humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados, e tomem todas as medidas para proteger os civis e suprir suas necessidades básicas e assegurar a passagem rápida e desimpedida da assistência humanitária;” (S/RES/1973 (2011)).

Autoriza os Estados-membros “a tomar todas as medidas necessárias, nacionalmente ou por meio de organizações ou arranjos regionais, para proteger (...) os civis e as áreas de população civil sob ameaça de ataque na Jamahiriya Árabe da Líbia, incluindo Benghazi, excluída a presença de força de ocupação estrangeira de qualquer tipo em qualquer parte do território líbio” (S/RES/1973 (2011)).

Assim, utilizando a mesma expressão que autorizou, logo após o fim da Guerra Fria, a intervenção militar multinacional no Iraque (Guerra do Iraque de 1991), o uso de “todas as medidas necessárias”, sem prejuízo do parágrafo 9 da resolução 1970, que trata sobre embargos de armas.

Destaca-se a explícita menção do uso da força em nome da RdP para a proteção humana. Para este fim, o CSNU decide ainda

forçados a fugir da violência na Jamahiriya Árabe da Líbia, acolhendo com satisfação a resposta de Estados vizinhos, particularmente a Tunísia e o Egito, para atender às necessidades dos refugiados e trabalhadores estrangeiros e conclamando a comunidade internacional a apoiar esses esforços; Deplorando o uso persistente de mercenários pelas autoridades líbias; Considerando que o estabelecimento de proibição de todos os voos no espaço aéreo da Jamahiriya Árabe da Líbia constitui elemento importante para a proteção de civis, bem como para a segurança na prestação de assistência humanitária, além de ser medida decisiva para a cessação das hostilidades na Líbia; Expressando preocupação também pela segurança de nacionais estrangeiros e por seus direitos na Jamahiriya Árabe da Líbia; Acolhendo com satisfação a designação pelo Secretário-Geral do seu Enviado Especial à Líbia, Sr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib, e apoiando seus esforços para encontrar uma solução sustentável e pacífica para a crise na Jamahiriya Árabe da Líbia; Reafirmando seu forte compromisso com a soberania, independência, integridade territorial e unidade nacional da Jamahiriya Árabe da Líbia; Determinando que a situação na Jamahiriya Árabe da Líbia segue constituindo ameaça à paz e à segurança internacionais; Atuando sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas” (...)

(S/RES/1973 (2011)).

“estabelecer proibição de todos os voos no espaço aéreo da Jamahiriya Árabe da Líbia para ajudar a proteger civis” [...], e autoriza os Estados-membros “a tomar todas as medidas necessárias, nacionalmente ou por meio de organizações ou arranjos regionais, para fazer cumprir a proibição de voos imposta” (S/RES/1973 (2011)).

Percebe-se que o CSNU assume, não somente sua responsabilidade, mas autoriza os Estados, organismos e arranjos regionais a exercerem suas responsabilidades subsidiárias de proteger a população líbia.

Em relação ao estabelecimento de uma zona de exclusão aérea, o CSNU decide “*Decide* que todos os Estados negarão permissão a qualquer aeronave registrada na Jamahiriya Árabe da Líbia, ou de propriedade ou operada por nacionais ou empresas líbios, de sobrevoar seu território, dele decolar ou nele aterrissar, a menos que o voo em questão tenha sido aprovado previamente pelo Comitê ou no caso de uma aterrissagem de emergência;”.

De forma a sintetizar os principais pontos da histórica Resolução 1973, destacam-se que o CSNU solicita o imediato cessar-fogo; o fim completo da violência, ataques e abuso de civis; o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea (para proteger os civis e áreas civis, excluindo uma ocupação estrangeira sob qualquer forma, em qualquer parte do território da Líbia); impõe embargo de armas e ações contra os mercenários; proíbe todos os vôos de aeronaves líbias; e congela os bens de um número maior de pessoas relacionadas ao governo líbio (em comparação à resolução 1970).

4.4 A repercussão internacional à ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte

A intervenção na Líbia foi impulsionada fundamentalmente da Europa. Embora a falta de sintonia nos processos decisórios entre seus líderes, devido à divergências sobre a capacidade e o alcance da OTAN nos conflitos, e, sobretudo, acerca dos objetivos humanitários da missão. Pode-se, no entanto, afirmar que o divisor de águas foi a justaposição da RdP como uma emergente norma, a deserção de diplomatas líbios que se juntaram ao coro dos rebeldes que clamavam para uma ação imediata para proteger os civis, e as influências de diversos Estados Árabes, da França e do Reino Unido que forneceram uma legítima cobertura

política e internacional²³⁴ (THAKUR, 2012). Mas, embora a Grã-Bretanha e França assumissem a liderança na tentativa de mobilizar apoio diplomático para empreender uma ação militar a fim de ajudar os rebeldes líbios, o *turning point* foi a mudança de posicionamento estadunidense, e o consequente o apoio à intervenção da comunidade internacional²³⁵.

Observa-se que os membros do CSNU que votaram a favor da Resolução 1973 compreenderam que estavam aprovando ataques aéreos para proteger os civis.²³⁶ Ficou evidente que muitos esforços invocando os dois primeiros pilares da RdP foram realizados. Ou seja, a decisão de embarcar em uma intervenção militar só foi tomada depois que outras tentativas de dissuasão falharam. A natureza e a estrutura do regime de Kadafi fecharam as portas a outras possibilidades diplomáticas. Segundo Simon Adams (2012), “era uma medida lamentável, mas necessária como último recurso”.

Logo após o anúncio da resolução, Ban Ki-moon emitiu uma declaração em que destacou a decisão histórica alcançada pelo CSNU, afirmando “clara e inequivocamente, a determinação da comunidade internacional para cumprir sua responsabilidade de proteger os civis da violência perpetrada sobre eles por seu próprio governo” (UNITED NATIONS NEWS SERVICE, 18/3/2011).

A coalizão de Estados, que finalmente incluiu 15 países da OTAN, Suécia, Jordânia, Qatar e os Emirados Árabes Unidos, participou na implementação da zona de exclusão aérea sobre a Líbia conforme previu a Resolução 1973. A coligação teve sucesso em apoiar

²³⁴ Se é verdade que em 2003, Washington foi o grande articulador para a intervenção militar no Iraque, em 2011, Washington se comportou como um relutante participante da ação na Líbia.

²³⁵ A decisão fundamental foi feita pelo presidente dos EUA, Barack Obama em uma reunião com altos funcionários em 15 de março. Ver: Helene Cooper e Steven Lee Myers, Obama takes hard line with Libya after shift by Clinton, New York Times, 18 March 2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19policy.html?_r=1&scp=5&sq=samantha%20power%20libya%20obama%20gates&st=cse>. Acesso em 5/9/2011.

²³⁶ Para o embaixador Ivan Barbalic da Bósnia-Herzegovina, a incapacidade da ONU em impedir as atrocidades no passado pesou. Segundo ele, Benghazi poderia ter se transformado em "uma situação não muito diferente de Srebrenica. In: The Global Centre for the Responsibility to Protect on 28 November 2011, New York.

as forças do Conselho Nacional de Transição (CNT) nas principais cidades focos de conflitos.

Os crimes contra a humanidade cometidos por forças pró-Kadafi e pelos rebeldes continuaram até 24 de outubro, quando representantes do CNT declaram o fim do conflito que perdurou por oito meses na Líbia, após a morte de Kadafi e seu filho Mutassim em 20 de Outubro. O fim da zona de exclusão aérea foi aprovada em 25 de outubro e a missão da OTAN terminou em 31 do mesmo mês. Esta campanha teve seu sucesso, se comparada a outras crises humanitárias anteriores que não receberam ação coordenada das Nações Unidas ou sofreram o uso da força por uma coalizão externa com o intuito de agir sob os auspícios dos princípios da Organização²³⁷.

Para Ramesh Thakur (2012), a Resolução 1973 foi cuidadosamente preparada tanto na autorização quanto na delimitação da operação. Segundo ele, deve-se considerar, em um acordo com este, que a resolução especificou o objetivo da ação militar, - a proteção humanitária, e limitou os meios para esse fim. Para ele, a ação militar autorizada buscou evitar perdas humanas, sem interferir na guerra civil, já que qualquer Estado tem o direito de usar, de forma proporcional, a força para reprimir levantes armados. A Resolução não buscava a mudança de regime em si, e não autorizou a ocupação do território líbio por forças estrangeiras. Ou seja, Kadafi não era o alvo direto da ação.

Contudo, ocorreu que, a OTAN, executando o mandato das Nações Unidas, excedeu sua autoridade e acabou por violando a própria Carta de São Francisco, uma vez que fez ataques específicos às forças militares líbias, em situações que não havia enfrentamento direto das mesmas com a população.

Não obstante, há que se pensar se a Resolução 1973 não deu margem para tal excesso. Apesar da resolução não almejar a mudança de regime, indaga-se se realmente era possível a proteção de civis sem a queda de Kadafi. Este estudo entende que não. E mais, considera que um dos fatores que levaram a crise acerca da legalidade da operação da OTAN foi exatamente a falta de compromisso político dos membros do CSNU em assumir a necessária operação, por mais robusta que pudesse parecer, de embate contra as tropas nacionais líbias.

Ao analisar com a devida distância dos fatos, questiona-se se não seria mais adequado uma autorização de atuação internacional

²³⁷ International Coalition for the Responsibility to Protect, Crisis in Libya.

dentro do solo líbio, além da mera estipulação de uma zona de exclusão aérea.²³⁸

Por outro lado, devido à séria preocupação de que os bombardeios aéreos da OTAN possam ter causado vítimas civis, o *think tank NATO Watch* emitiu um comunicado pedindo um inquérito independente para avaliar os acontecimentos (NATO WATCH PRESS RELEASE, 28 OCTOBER 2011). Embora nenhuma investigação tenha sido lançada pela própria OTAN, o Procurador do TPI, em seu segundo relatório de novembro de 2011, destacou as denúncias de crimes de guerra cometidos por todos os lados e relatou que a OTAN pode ter usado força indiscriminadamente em áreas civis ocupadas. A OTAN também esteve sob o exame minucioso de alguns Estados-Membros e da sociedade civil para averiguar se a Organização foi além do mandato do CSNU para proteger a população, ajudando as forças rebeldes em derrotar o exército de Kadafi, e assim, efetuando a mudança de regime (ICRtoP, Crisis in Libya).

Em reunião de 10 de maio de 2011 sobre a proteção de civis em conflitos armado, há importantes declarações acerca do assunto (S/PV.6531, 10 May 2011). De acordo com Valerie Amos, Subsecretária-Geral para Assuntos Humanitários e Coordenadora de Ajuda de Emergência, apoiou

a adoção da resolução 1973 (2011) sobre a Líbia e a autorização e o subsequente uso da força e outras medidas para proteger os civis evitaram mortes de civis e danos. Mas também tem levantado preocupações em termos de potencial enfraquecimento da política de proteção de civis e seu importante papel na criação de um enquadramento legal para tratar de crises futuras. Além de cumprir escrupulosamente o direito humanitário internacional, a implementação da decisão do Conselho deve ser limitada

²³⁸ No entanto, de outro modo, a resolução do CSNU deixou a desejar. A situação na Líbia tornou-se um teste de quão seriamente a comunidade internacional tem a ideia da responsabilidade de proteger as pessoas de seus governantes. A adoção definitiva de uma zona de exclusão aérea em 17 de março marcou a primeira vez que o CSNU autorizou uma resposta militar para proteger as populações em um Estado não-consensual. Isto se deu, provavelmente, devido à influência que as organizações regionais tiveram no apoio das mais fortes medidas.

exclusivamente para promover e garantir a proteção dos civis.

O representante da Alemanha, Peter Wittig, referindo-se à responsabilidade que todos os Estados possuem em defender sua população, alerta que, “a comunidade internacional não vai fechar os olhos quando há um flagrante desrespeito” às obrigações humanitárias. Wittig lembra que que “essa é uma mensagem de que não se aplica apenas para a Líbia, na verdade, vai além Líbia”. O Representante do Gabão, Noel Nelson Messone, reiterou o apoio à Resolução 1973, dizendo “que o objetivo da criação de uma zona de exclusão aérea no país era a proteção da população civil”, mas também demonstrou sua preocupação “com a deterioração da situação humanitária, o que tem um impacto direto sobre os civis”. Em consonância, o representante do Líbano, Nawaf Salam, diz que não há dúvida que “a adoção e a rápida implementação da resolução impediu um desastre humanitário iminente em Benghazi e em outras áreas na Líbia”. O Representante da Suíça também confirmou seu apoio às Resoluções 1973 e 1975 (a última referente à Costa do Marfim), ao anunciar que o CSNU “deveria responder de maneira firme, sistemática, consistente às violações graves do direito internacional sobre populações civis em todas as situações e sem distinção”.

Tsuneo Nishida, representante do Japão afirmou que os casos da Líbia e da Costa do Marfim, o país acredita que o CSNU desempenhou um papel eficaz e oportuno “na proteção dos civis, e espera que o Conselho continue a tomar medidas eficazes para esse fim”. Ao passo que, o representante dos Emirados Árabes, apoiou os esforços da ONU na situação crítica em que se encontrava o povo líbio, reafirmando “o seu apoio às aspirações legítimas do povo líbio para determinar o seu futuro através de um processo político inclusivo que busca trazer uma paz duradoura para o seu país”.

Já Rubiales de Chamorro, representante permanente da Nicarágua no CSNU, afirma que a intervenção para fins altruístas na Líbia foi manipulada por aqueles que buscam fins políticos. Assim, segundo Chamorro, “mais uma vez, assistimos a manipulação vergonhosa do slogan ‘proteção de civis’ para fins políticos infames, buscando de forma inequívoca e ostensivamente para impor uma mudança de regime, atacando a soberania de um Estado membro das Nações Unidas e de violar a Carta da Organização”. Para o representante da Nicarágua, a ação refletiu “a lógica do intervencionismo e da hegemonia que prevaleceu através de uma decisão desastrosa com

potenciais consequências incalculáveis para dezenas de milhões de pessoas em todo o mundo”.

Em consonância com seu colega de região, Jorge Valero Briceño, representante da Venezuela, defende que o local adequado para o debate seria na AGNU e não no CSNU, e afirma que “enquanto alguns estão usando o nobre propósito de proteger os civis como pretexto para ocupar países soberanos e promover os interesses nacionais. Razões humanitárias são invocadas durante o cometimento de crimes de guerra”. E ainda, ele diz ser necessário abordar “as causas profundas do conflito, incluindo a desigualdade, a pobreza, o desemprego e a dominação por uma potência estrangeira, o que tornaria possível contribuir para a prevenção e resolução pacífica de conflitos e a proteção efetiva de civis”.

Porém, mais preocupante para o debate acerca da evolução e consolidação da norma que estas poucas vozes contrárias às Resoluções acima destacadas, foi o fato de que três membros do grupo dos emergentes BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) – que haviam aceitado o novo princípio, também se manifestaram fortemente, posteriormente, contra a ONU e as ações do da OTAN na Costa do Marfim e na Líbia. A China²³⁹, membro permanente do CSNU argumentou que a responsabilidade de proteger civis é primordialmente uma responsabilidade do governo soberano e que a “comunidade internacional e as organizações externas podem fornecer assistência construtiva, mas devem observar os princípios de objetividade e neutralidade, e respeitar plenamente a independência, soberania, unidade e integridade territorial do país em questão”. Assim, o representante da China enfatizou que “não deve haver nenhuma tentativa de mudar o regime ou o envolvimento em uma guerra civil por qualquer das partes, sob o pretexto de proteger civis”.

O Brasil concordou com a posição chinesa, mas lembrou do dever que os Estados possuem em proteger a população. Assim, em evidente contraste ao que havia sido aceito, inclusive por parte do Brasil, a embaixadora, representante permanente, Maria Luiza Ribeiro Viotti aponta que

²³⁹ Importante recordar que o governo chinês se opôs a todo processo desenvolvido pela ICISS, temendo a legitimação de intervenção não expressamente autorizada pelo CSNU, apesar de aceitar que as enormes crises humanitárias eram uma legítima preocupação da comunidade internacional. (Position Paper of the People’s Republic of China, p. 10-12.).

Devemos evitar interpretações excessivamente amplas da proteção de civis, que poderiam ligá-las à exacerbação dos conflitos, comprometer a imparcialidade das Nações Unidas, ou criar a percepção de que ela está sendo usada como cortina de fumaça para uma mudança de regime ou uma intervenção. Para este fim, devemos garantir que todos os esforços para proteger os civis estejam em estrita conformidade com a Carta e sejam baseados em uma rigorosa e não-seletiva aplicação do direito humanitário internacional.

Por fim, o representante da África do Sul destacou que seu país estava preocupado que a implementação das Resoluções 1973 e 1975 do CSNU poderia ter ido além do seu estrito mandato. Assim, para a África do Sul, os atores envolvidos na crise deveriam prestar uma assistência construtiva, cumprindo “as disposições da Carta das Nações Unidas, respeitando plenamente a vontade, soberania e integridade territorial do país em questão, e se abstendo de promover agendas políticas que vão além do mandato de proteção, incluindo a mudança de regime”.

Apesar da grande relevância das declarações de líderes mundiais que se seguiram aos bombardeiros da OTAN, é necessário também avaliar os relatórios técnicos oficiais do TPI, que, em teoria, não representam o posicionamento político de seus especialistas. De acordo com o terceiro relatório do Tribunal de março de 2012, o Escritório do Procurador do TPI relata que

De um total de 25.944 “*air sorties*” e 7.642 de armamentos “*air to surfaCe*” empregados, conforme relatado pela OTAN, no que diz respeito a cinco ataques aéreos, a Comissão indicou evidências sugerindo que um total de 60 civis foram mortos e 55 feridos. A Comissão examinou também dois ataques aéreos da OTAN, que danificaram a infraestrutura civil e onde não se comprovou a afirmação de que os ataques da OTAN tivessem sido dirigidos contra alvos militares legítimos. A Comissão concluiu que não era possível determinar se esses ataques aéreos foram baseados em informações incorretas ou desatualizadas, por falta de informações por parte da OTAN“ (ICC-01/11 – Third Report, 2012).

Desta forma, o TPI reconhece que a ação da OTAN causou mortes e danos às infraestruturas de civis. O Escritório alegou que não possui jurisdição para examinar a legalidade do uso da força pela OTAN, em relação à Resolução 1973 do CSNU. Mas, informou que é

capaz de investigar as alegações cometidas por todos os atores envolvidos.

Não obstante a isto,

o Escritório não encontrou qualquer informação que possa concluir que os ataques aéreos da OTAN, os quais podem ter resultado na morte de civis e danos a objetos civis, foram o resultado de ataques intencionais dirigidos contra a população civil como tal ou contra alvos civis. Por isso, o escritório tem centrado a sua atenção sobre a perda incidental de vidas humanas ou ferimentos a civis nos termos do artigo 8 (2)(b) (iv).

Conforme visto acima, não há informações suficientes que possam levar a conclusão que as mortes de civis líbios foram resultado de ataque direto e intencional da OTAN à população, podendo-se considerar como acidentais tais perdas humanas.²⁴⁰

Em seu mais recente relatório de 2012, o Escritório do Procurador do TPI

reitera a sua conclusão que não há nenhuma informação conclusiva que os ataques aéreos da OTAN, os quais teriam resultado na morte de civis ou danos a objetos civis, foram resultado de ataques dirigidos intencionalmente contra a população civil como tal ou contra alvos civis que seriam claramente excessivos em relação a empreensão militar (ICC-01/11 – Fifth Report, 2013).

Ao que se analisou até então, pode-se inferir que as razões que levaram o CSNU a autorizar o uso da força para proteção de civis estão intrinsecamente relacionadas à doutrina da Responsabilidade de

²⁴⁰ Também relatou que “Em relação à condução geral da Operação Unified Protector (OUP) exercida pela autoridade decisória da OTAN, o Conselho do Atlântico Norte, o Escritório não tem nenhuma informação que possa sugerir que o Conselho do Atlântico Norte autorizou o lançamento de ataques no conhecimento de que tais ataques causariam perdas acidentais de vidas humanas ou ferimentos a civis ou danos a objetos civis, que seriam claramente excessivos em relação à vantagem militar global concreta e direta que se previa” (ICC-01/11 – Third Report, 2012).

Proteger. Tais ações foram não somente legais, já que amparadas pela Carta de São Francisco e pelo Estatuto de Roma, como também foram legítimas, pois houve envolvimento de diversos atores internacionais, regionais e sub-regionais, e da sociedade civil na tomada de decisão.

4.5 A discussão informal acerca da “responsabilidade de proteger”

Em 21 de fevereiro de 2012, uma discussão informal organizada pela Missão Permanente do Brasil sobre o conceito de "responsabilidade ao proteger" (R WP) foi realizada nas Nações Unidas, co-presidido pelo ministro do Brasil de Relações Externas Embaixador, Antônio de Aguiar Patriota, e pelo Assessor Especial das Nações Unidas para a Responsabilidade de Proteger, Edward Luck.

O diálogo teve como base o documento de síntese, "Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito", apresentado ao Conselho de Segurança em 9 de Novembro de 2011 por Representante Permanente do Brasil na ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti.²⁴¹ A Responsabilidade ao Proteger (RwP) procura abordar preocupações quanto à implementação de medidas militares no quadro da RdP, enfatizando que a prevenção é a "melhor política" e que o uso da força, em particular, deve ser monitorado e avaliado.²⁴² (ICRtoP Report on the United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”, 2012.)

O Embaixador brasileiro Antônio Patriota abriu a discussão exortando que a comunidade internacional deve ser rigorosa em seus esforços para esgotar todos os meios pacíficos disponíveis na proteção de civis sob ameaça de violência e reiterou que o uso da força deve repercutir na menor violência e instabilidade possível (ICRtoP Report on the United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”, 2012.)

²⁴¹ O conceito havia sido articulado primeiramente pela presidente brasileira Dilma Roussef em seu discurso de abertura na AGNU em setembro de 2011.

²⁴² Trinta e sete Estados-membros, Observadores e ONGs solicitaram a palavra na reunião, mas como o tempo foi escasso, durante as três horas e meia programadas para a discussão, somente puderam falar 22 Estados-Membros, a União Europeia, o Assessor Especial para a Prevenção do Genocídio, e três organizações da sociedade civil (the Global Centre for the Responsibility to Protect, Campaign for Innocent Victims in Conflict, e Human Rights Watch). In: ICRtoP Report on the United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”, 2012.

O Assessor Especial Edward Luck, por sua vez, lembrou aos participantes a necessidade de afinar todos os instrumentos para a implementação da Responsabilidade de Proteger, afirmando que todas as ferramentas da Carta (diplomáticas, política, econômicas ou militares) devam ser exercidas com responsabilidade. Ele saudou o conceito da RwP como um esforço para melhorar a implementação da RdP. Contudo, Edward Luck advertiu que quando milhares de vidas estão em jogo, o que é necessário é a ação "oportuna e decisiva" ação e não um debate filosófico. Ele sublinhou ainda que a RdP implica ações antecipadas, prevenção proativa, ágil, com emprego de instrumentos não coercitivos, planejamento cuidadoso e julgamento sóbrio por parte dos órgão competentes de acordo com a Carta da ONU. Segundo o Assessor Especial, atrasar uma resposta não torná-la mais responsável (ICRtoP Report on the United Nations Informal Discussion on "Responsibility While Protecting", 2012.)

Em sua maioria, os oradores endossaram a iniciativa da RwP, mas repetiram que a norma, conforme descrita na Cúpula Mundial de 2005, não está aberta a renegociação.²⁴³

A discussão acerca do monitoramento e da limitação do uso da força foi recebido com certa cautela, a fim de não criar barreiras para a ação em resposta à ameaça de atrocidades em massa.²⁴⁴ Outros,

²⁴³ Assim, conforme a delegação da Costa Rica, a discussão deve focar nas questões legítimas sobre o uso da força, e sobre as formas de aplicação. Os participantes concordaram com o papel essencial da prevenção e pediram que tais mecanismos sejam enfatizados na implementação de medidas para proteger os civis (ICRtoP Report on the United Nations Informal Discussion on "Responsibility While Protecting", 2012.)

²⁴⁴ Como a delegação australiana declarou que é correto que a comunidade internacional deve debater vigorosamente mais as ações efetivas para prevenir e responder a atrocidades em massa, e advertiu que a aplicação de quaisquer critérios ou orientações devem ser flexíveis, de modo a não amarrar as mãos do CSNU em casos onde é necessário agir. A delegação da Dinamarca concordou, afirmando que os parâmetros e condições para agir sob a doutrina da RdP nunca deve ser usado para bloquear a ação destinada a proteger civis, onde há um verdadeiro necessidade de ação. Segundo a delegação, a comunidade internacional está continuamente lembrando que o risco da inação em face de atrocidades em massa é grande, e possivelmente maior que o risco de agir utilizando muito força. Essas preocupações foram também manifestadas por vários oradores em relação à proposta do documento síntese da RwP, que visa o estabelecimento de sequência cronológica enquadramento à norma de três pilares. Embora as missões da Índia e da Malásia fossem a favor desta

demonstraram preocupação com as recentes aplicações das normas em conflitos internacionais.²⁴⁵

Nota-se, nos debates que o papel da sociedade civil no trabalho com os atores nacionais, regionais e internacionais para responder à ameaça de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica não foi incluído na discussão.²⁴⁶

4.5.1 Debate informal e interativo da AGNU sobre a RdP em 2012

Conforme dito no capítulo anterior, a publicação do relatório do SGNU sobre a Responsabilidade de Proteger em 2012 foi seguida pelo quarto debate informal e interativo da AGNU sobre o tema²⁴⁷. Na

iniciativa, a maioria dos participantes insistiu que os pilares eram de igual peso e importância. O ICRtoP alertou em suas observações que a sequência cronológica colocaria em risco a possibilidade de uma ação oportuna e decisiva, limitando a variedade e flexibilidade de medidas disponíveis e estabelecer ações necessárias a serem tomadas, independentemente das necessidades das pessoas sob ameaça de atrocidades em massa (ICRtoP Report on the United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”, 2012.)

²⁴⁵ A delegação indiana sugeriu que RtoP tinha sido invocado seletivamente, e observou que este "deve ser evitado a todo custo". Enquanto isso, a Missão da Guatemala declarou que, aos olhos dos céticos, invocando a norma de proteção dos civis pode ser percebida simplesmente uma maneira para facilitar a mudança de regime. A declaração dada pela delegação venezuelana foi a única a sugerir que a RdP ainda não tinha sido aprovada pela comunidade internacional.

²⁴⁶ O ICRtoP ficou desapontado ao notar que o papel da sociedade civil no trabalho com os atores nacionais, regionais e internacionais para responder à ameaça de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica não foi incluída na discussão. A sociedade civil é fundamental no acompanhamento da implementação da RdP por atores nos níveis nacional, regional e internacional. As ONGs também trabalham para galvanizar a vontade política para prevenir e deter os quatro crimes através da melhoria da compreensão da RdP e alertar atores para situações de risco. Enquanto a comunidade internacional continua a reforçar o seu compromisso de proteger as populações contra crimes atrocidades em massa, o ICRtoP insta todos os atores a cooperar com a sociedade civil (ICRtoP Report on the United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”, 2012.)

²⁴⁷ O relatório discute o "terceiro pilar" da RdP, a resposta decisiva e oportuna, articulando uma ampla gama de ferramentas não coercivas e coercitiva disponíveis e o papel dos atores nos níveis internacional, regional, nacional e local na sua execução. O relatório destacou a importância da prevenção de

reunião, realizada em 5 de setembro de 2012, estiveram presentes 56 Estados-membros, uma organização regional e duas organizações da sociedade civil.²⁴⁸

A sessão da manhã incluiu um painel de especialistas e abordou a relação entre prevenção e resposta, os parceiros e a ampla gama de ferramentas disponíveis sob o abrigo dos capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas para implementar o terceiro pilar da RdP; as lições aprendidas com a experiência; e o caminho a seguir.²⁴⁹ Vários Estados-Membros também insistiram na necessidade de avaliação e monitoramento das Resoluções do CSNU, particularmente nos casos em que as medidas militares são autorizadas.

O painel foi precedido por declarações do SGNU, Ban Ki Moon, e Nassir Abdulaziz Al-Nasser, presidente da Assembleia Geral (PGA). O PGA destacou que o papel da ONU é o de reforçar as obrigações de proteção de um Estado, e não minar a soberania nacional. Ban Ki-moon também falou sobre a soberania. Desta maneira, a soberania não poderia ser entendida como um escudo atrás do qual os Estados cometem graves crimes contra o seu povo.²⁵⁰

crimes RdP, mas observou que, em casos em que as medidas preventivas se mostrarem inadequadas e levando a iminência de ameaça à população, a comunidade internacional tem a responsabilidade de agir coletivamente para a proteção de civis.

²⁴⁸ International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) e The Global Centre for the Responsibility.

²⁴⁹ O painel de especialistas foi moderado pelo Assessor Especial do SGNU na Prevenção de Genocídio, Adama Dieng. Entre os painelistas estavam Jan Eliasson, secretário-geral adjunto, Ivan Simonovic, Secretário-Geral Adjunto para os Direitos Humanos; Gert Rosenthal, Representante Permanente da Missão da Guatemala junto à ONU; Youssoufou Bamba, Representante Permanente da Missão da Costa do Marfim na ONU, e Alex Bellamy, professor de segurança internacional no Griffith Asia Institute, na Austrália. De acordo com uma nota conceitual distribuída pelo Gabinete do Presidente da Assembleia Geral, os participantes foram convidados a abordar a interligação de prevenção e resposta, a gama de ferramentas disponíveis nos capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas para a execução do terceiro pilar da RtoP; parceiros para a implementação; lições aprendidas com a experiência implementação da responsabilidade de proteger, proteger responsável; e o caminho a se seguir (ICRtoP Report on the UN General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect: Timely and decisive response, 2012).

²⁵⁰ De forma complementar, Anne-Marie Slaughter (2005) afirma que a membresia à ONU não é mais uma validação de que o Estado soberano possa se

Durante o diálogo, os Estados-Membros também foram levantadas preocupações sobre a implementação seletiva da norma.²⁵¹ Os conflitos na Líbia e na Síria serviram de adubo para amplas discussões.²⁵² Questões táticas também foram abordadas, assim como algumas delegações criticaram a maneira que da Resolução 1973 foi colocada em prática, dizendo que os atores envolvidos neste processo foram além do mandato da resolução. Outros manifestaram sua preocupação de que a RdP não deve ser usada como uma ferramenta para a mudança de regime, e discutiram as consequências potenciais no armamento de civis para proteger populações.

Várias delegações saudaram a iniciativa brasileira chamada de "responsabilidade ao proteger"²⁵³, que destacou a necessidade de

esconder atrás de um escudo contra intromissões indesejáveis, cometendo crimes atrozes contra sua própria população.

²⁵¹ Particular a ênfase foi sobre o papel do CSNU na operacionalização da RdP. Comentários levantados por Singapura foram repetidos em múltiplas intervenções, recordando que a resolução recentemente proposta pelo grupo de cinco pequenos países (Small 5 – S5), Suíça, Singapura, Jordânia, Costa Rica e Liechtenstein. Os pequenos Estados consideram que o poder de veto traz consigo uma grande responsabilidade, requerendo que os membros permanentes expliquem a AGNU cada veto utilizado e que o poder de veto não deveria ser aplicado em situações de emergências humanitárias, como a intervenção contra o genocídio ou crimes de guerra (ICRtoP Report UN General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect: Timely and decisive response, 2012).

²⁵² De acordo com o International Service of Human Rights, A Bélgica afirmou que era chocante que a comunidade internacional ainda não tivesse sido capaz de responder para proteger os civis na Síria e disse que o “bloqueio inaceitável e incompreensível” da ação por alguns Estados fez recordar os casos de Ruanda e de Srebrenica. Irlanda questionou para qual patamar deveria subir o número de mortos para que o CSNU conseguisse chegar a um consenso. Espanha observou que a inércia não era uma opção, já que minou a fé no sistema das Nações Unidas. Alguns estados manifestaram preocupações com padrões duplos na implementação da RdP e questionou como evitar a politização e abuso da norma (Irã, Cuba, Malásia, Paquistão, Venezuela e Burundi). Alguns membros expressaram que o conceito de RdP deveria inda ser claramente definido (Cuba). Alguns estados, incluindo a Venezuela, acusaram a manipulação da RdP para realizar uma mudança de regime na Líbia. Disponível em < <http://www.ishr.ch/ga-66th-session-2011> >. Acesso em 1/3/2013.

²⁵³ De acordo com o International Service of Human Rights, a Rússia observou que a aplicação da RdP na Líbia prejudicou o conceito, mas destacou o papel do Brasil ao propor a RWP. Cerca de metade dos Estados que faram saudaram o conceito da RWP, entre estes o representante da União Europeia, Japão e China.

assegurar a proporcionalidade e responsabilidade ao responder às crises. Para este fim, os Estados aproveitaram a oportunidade em suas observações para uma resposta coordenada para proteger as populações em meio à crise na Síria.

Uma das principais divergências sobre a RWP a o risco da proposta ser atrelada a um seqüenciamento cronológico dos três pilares da RdP. Recorda-se que segundo o relatório do SGNU 2012, os três pilares se reforçam mutuamente, mas não necessitam ser acionados de maneira sequencial.²⁵⁴

4.6 Consolidação ou esvaziamento da norma? Repercussões das ações à responsabilidade de proteger

A ação internacional na Líbia é um caso proeminente de uma operação com base no terceiro pilar da norma da RdP. Sem a exata implementação, e no caso da RdP, na ausência de uma intervenção humanitárias, uma doutrina pode ser vista como atraente, mas com pouco utilidade prática. Assim, de acordo com James Pattison (2011), a crise na Líbia “é provável que seja vista como o primeiro grande caso e, talvez, o caso de teste da doutrina” da RdP.

De fato, 2011 foi um ano dramático para a política global e para o desenvolvimento da democracia em muitas partes do mundo. A "Primavera Árabe" teve um efeito importante não só no Oriente Médio, mas globalmente, apresentando novas possibilidades a muitos atores, sejam internacionais, regionais e nacionais. Como resultado da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a Líbia e sua decisão de agir de forma rápida e oportuna, afirma-se que a Responsabilidade de Proteger tornou-se norma aceita nas Relações Internacionais.

Disponível em < <http://www.ishr.ch/ga-66th-session-2011> >. Acesso em 1/3/2013.

²⁵⁴ De acordo com o International Service of Human Rights, a Índia discordou do posicionamento do SGNU, argumentando que a simples leitura da RdP demonstra que há uma ordem cronológica. Mas, Uruguai, Austrália, Reino Unido e Costa Rica reafirmaram o entendimento não sequencial proposto pelo relatório de Ban Ki-moon. O representante da França argumentou que o sequenciamento dos pilares pode ser usado como uma desculpa para a inação. Da mesma forma o Professor e especialista em RdP, Alex Bellamy, também não concordou com a ordem cronológica. Disponível em < <http://www.ishr.ch/ga-66th-session-2011> >. Acesso em 1/3/2013..

Mesmo sendo cedo para poder julgar com precisão se a ação militar da OTAN na Líbia vai consolidar ou suavizar a norma RdP, é certamente possível identificar algumas repercussões diretas que os eventos ocorridos no primeiro semestre de 2011 tiveram na proteção de civis em risco de sofrer graves violações dos direitos humanos em outras partes da região. Alguns exemplos são flagrantes, como a resposta silenciada aos protestos e revoltas no Bahrein e na Arábia Saudita, onde os interesses geopolíticos ocidentais estão diretamente envolvidos, e com a ausência de respostas coercitivas nas graves situações na Síria e no Iêmen. Ademais, as falhas ocidentais em defender a dignidade e os direitos dos palestinos sob a ocupação israelense têm sido especialmente prejudiciais para as suas reivindicações na promoção dos direitos humanos e evidenciam a seletividade das intervenções em prejuízo da universalidade dos direitos humanos.

Rameh Thakur (2012), esclarece que a RdP é uma norma restritiva, ou seja, aplica-se apenas aos quatro crimes de limpeza étnica, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Mas, é uma norma densa e profunda: não há limites para o que pode ser feito em resposta a estes crimes atrozes. Em 2011, a RdP foi uma escolha realizada durante as discussões sobre a melhor forma de responder à crise na Líbia.

Uma importante crítica que sofre a RdP é que a norma assumiu um alto grau de seletividade perante a comunidade internacional, já que somente cinco países possuem o poder de veto na CSNU. Desta maneira, para Chomsky (2009, n.p.),

A “responsabilidade de proteger” sempre foi seletiva. Logo, não se aplica às sanções contra o Iraque impostas pelos Estados Unidos e Reino Unido e administradas pelo Conselho de Segurança, condenadas como ‘genocidas’ pelos distintos diplomatas encarregados, que renunciaram em protesto. Também não se pensa hoje em aplicar o R2P à população de Gaza, uma ‘população protegida’ pela qual a ONU é responsável. [...] A R2P também não é invocada para responder à fome em massa nos países pobres.

No entanto, Chomsky faz uma interessante comparação entre a RdP e a Declaração Universal de Direitos Humanos,

Apesar dos Estados não aderirem à Declaração Universal, e alguns formalmente rejeitarem grande parte dela (incluindo o Estado mais poderoso do mundo), todavia ela serve como um ideal para o qual os ativistas podem apelar em esforços educativos e de organização, frequentemente de forma eficaz. A discussão da R2P pode ser semelhante. Com compromisso suficiente, infelizmente ainda não detectável entre os poderosos, ela poderia ser de fato significativa.

Desta maneira, de forma semelhante a que ocorreu com a normatização dos Direitos Humanos, conforme a emergente norma for sendo implementada, a questão da seletividade tende a diminuir, uma vez consolidada, a RdP determinará cada vez mais o comportamento dos atores da comunidade internacional.

Em relação à Líbia, algumas questões devem ser consideradas. Os objetivos da ação militar, traçados por seus mandatos, foram alcançados? A população civil sofreu menos do que se houvesse inação internacional? E ainda, teríamos assistido uma vez mais, de forma vergonhosa, aos massacres anunciados por Kadafi, que certamente teriam ocorrido em 2011? Talvez, uma resposta precisa a este tipo de questionamento nunca possa ser aferida, ou ainda, não no curto prazo.²⁵⁵ Se por um lado a intervenção da OTAN relançou calorosos debates acerca da RdP, uma omissão naquela ocasião teria certamente colocado a norma na cova do cemitério das boas intenções onusianas.

Contudo, as análises que se seguem, buscam fazer um balanço da ação empreendida pela comunidade internacional, com o objetivo de inferir algumas conclusões.

Se, na Costa do Marfim, foi a primeira vez que o órgão autorizou o uso da força militar por forças externas (regional), exclusivamente para a proteção de civis²⁵⁶, a Líbia marca a primeira vez que o CSNU autorizou o uso da força em uma operação internacional no

²⁵⁵ Kadafi teria prevalecido e realizado uma empreitada de matança metódica dos líderes rebeldes, cidades e regiões beco por beco, casa por casa, quarto por quarto. Se o ato de atar fogo em seu próprio corpo do vendedor de frutas na Tunísia teve um efeito dominó na região, os atos sanguinários de Kadafi poderiam ter o efeito devasto oposto.

²⁵⁶ Ao justificar a autorização de todas as medidas necessárias pela operação de paz da ONU na Costa do Marfim, a Resolução 1975 do CSNU, reafirmando a responsabilidade primária de cada Estado para proteger os civis.

marco da RdP. Assim, as Resoluções 1973 e 1975 mostraram que a inclusão da linguagem da RdP no preâmbulo fornece uma justificação normativa para a proteção de civis em conflitos.

De acordo com Malte Brosig (2013, p. 19), apesar de muitas discussões acerca da intervenção ressaltarem a crítica à norma, o que pôde se observar foi uma “uma arquitetura institucional da segurança incompleta” para implementá-la, citando diretamente as principais organizações envolvidas (ONU, OTAN, União Africana e organizações sub-regionais). Para ele, é necessário desenvolver um “sistema de governança da segurança verdadeiramente integrado, baseado em capacidades abrangentes, e responsabilidade e ação coletivas”. Para o autor, faltou planejamento para que a ação decorrente do mandato da Resolução 1973 do CSNU pudesse efetivamente alcançar seus objetivos, ou seja, proteger os civis. E ainda, para Brosig, a reação das organizações internacionais “à Líbia foi autêntica e mostrou não apenas como o sistema pode funcionar como também em que esse funcionamento pode resultar quando seus membros têm de enfrentar uma difícil provação” (BROSIG, 2013).

Para Ramesh Thakur (2012), as falhas tampouco parecem estar no uso da norma, mas em sua operacionalização num mandato claro, bem definido, e coerente com seus objetivos. Mas, certamente que nem todos pensam assim. Ele lembra de Seamus Milne, jornalista britânico, convencido de que a revolução árabe havia sido “sequestrada” pelo Ocidente imperialista na Líbia, e argumentou: "se cessar a matança tivesse sido o verdadeiro objetivo, os membros da OTAN teriam apoiado um cessar-fogo e uma solução negociada, em vez de vetar repetidamente tal iniciativa".²⁵⁷

Ao passo que é comum a crítica da imprensa à praticamente qualquer ação internacional em que se lance mão do uso da força, este julgamento também soou no lado governamental: Rússia e China lideraram o coro de consternação, apontando que a ONU havia tomado partido nos conflitos internos na Líbia e Costa do Marfim.²⁵⁸ Estes

²⁵⁷ Seamus Milne, Libya's imperial hijacking is a threat to the Arab revolution, *Guardian*, 24 August 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/aug/24/libyas-imperial-hijacking-threat-arab-revolution>>. Acesso em 1/3/2013.

²⁵⁸ Patrick Worsnip, ANALYSIS-U.N. protection of civilians at issue after Libya, *Reuters*, 13 May 2011. Disponível em: <<http://www.trust.org/alertnet/news/analysis-un-protection-of-civilians-at-issue-after-libya>>. Acesso em 1/3/2013.

países estariam menos dispostos, no futuro, a endossar ações em que se utilize o uso da força, seja por uma coalizão (Líbia) ou por forças de paz da ONU (Costa do Marfim).

De acordo com Pureza (2012), “desde o início, a proteção de civis foi, no mínimo, amalgamada com a tomada de partido na guerra civil, em favor dos rebeldes, ao ponto de o próprio Ministro da Defesa do Reino Unido ter declarado publicamente que Kadafi poderia ser um objetivo legítimo da operação”. Ainda segundo o autor, “a lição maior que a intervenção da OTAN na Líbia nos dá é, porventura, a de que a referência à responsabilidade de proteger como se ela fosse uma abstração benigna não é senão uma estratégia legitimadora de um intervencionismo com propósitos que vão muito além – ou se afastam totalmente – de objetivos humanitários”.²⁵⁹

Já, Chandler (2011), um dos principais críticos da RdP, apontado nos capítulos anteriores, reconhece que a RdP no caso da Líbia se distanciou das prerrogativas das intervenções humanitárias da década de 1990. Segundo ele, “é muito importante entender que a Líbia tem sido universalmente aclamada como um sucesso por toda a academia e meios de comunicação, precisamente porque a ação não traz consigo nada da bagagem nem do estilo das intervenções humanitárias da década de 1990”. E o autor conclui, “na Líbia houve uma intervenção livre da bagagem internacionalista liberal, em que o Ocidente poderia ganhar crédito fácil e distanciar-se de quaisquer consequências”. Para ele, a ação, mal poderia ser enquadrada como uma intervenção. Assim, Chandler destaca que a RdP pode realmente transformar-se numa doutrina livre dos constrangimentos e características do fim da Guerra Fria.

No entanto, outra importante questão, que (re)surgiu a partir do caso analisado seria, - a falta de comprometimento dos Estados-membros, já evidenciada em 2005, em tratar do tema de mudança de

²⁵⁹ Conforme esclarece Pureza (2012), “subjaz a essa alteração profunda uma compreensão das vítimas não mais como seres individuais e passivos objetos de assistência, mas, cada vez mais, como atores coletivos, com um papel ativo, quer no quadro dos conflitos armados, quer no tempo chamado de pós-conflito, e aí perspectivadas, tanto como sujeitos dos processos de reconstrução quanto como potenciais ameaças para a segurança regional ou global (fluxos de refugiados, envolvimento em redes de terrorismo internacional etc.). O foco da ação humanitária passou, assim, a ser a criação e o desenvolvimento de mecanismos locais de superação das vulnerabilidades endêmicas e de apoio à resiliência das populações que as protagonizam”.

regime. Esta tinha sido uma questão levantada pela ICISS em 2001, mas que foi ignorada pelo texto aprovado na Cúpula Mundial. Assim, questiona-se, no caso em que o próprio Estado cometa um ou mais dos quatros crimes tipificados, como pode que uma ação internacional que lance mão do uso a força para proteger civis não repercuta, por consequência, na mudança do regime do governo que cometia tais crimes?

Sobre as restrições impostas ao conceito em 2005, Alex Bellamy lembra que o princípio da RdP, aprovado na Cúpula, surgiu não como um novo princípio jurídico, mas sim como um compromisso político de implementar a legislação já existente.

As ações da ONUCI na Costa do Marfim e da OTAN na Líbia não violaram o consenso obtido na Cúpula. Ambas agiram sob o abrigo do Capítulo VII, pelas resoluções que autorizaram o uso da força para proteger os civis. Assim, observou-se que muitas das críticas confundem e tendem a analisar como se fosse um mesmo pacote, a norma, sua aplicação e os resultados decorrentes da ação. Mas não o é.

O fato que o uso da força resultou na mudança de regime não decorre diretamente da norma da RdP. Isto pode ser visto como um resultado indireto da execução das ações aprovadas pelo CSNU (mesmo que o Conselho não tivesse autorizado especificamente a mudança de regime). Assim, argumenta-se, de forma conclusiva, que, se a RdP desempenhou um papel crucial para cessar com as atrocidade em massa e salvar vidas na Líbia, o CSNU falhou em elaborar um mandato preciso para este fim.

Cada situação de crise é única e exige uma resposta adequada no nível da ameaça de violência e das necessidades das populações. Mas não pode haver silêncio em face de crime de atrocidades em massa. A controvérsia sobre a resposta à crise na Líbia resultou em um prolongado silêncio em face dos violentos conflitos na Síria, especialmente no CSNU, em que a África do Sul, Índia, Brasil, China e Rússia citaram especificamente o caso líbio como justificativa para não aprovar medidas não militares na Síria. Assim, impera-se que a missão da OTAN na Líbia e os desafios enfrentados dentro daquele país não devem impedir os Estados-Membros e as organizações regionais de condenar e responder a tempo e de forma decisiva aos referidos crimes.

Em contra ponto, para Ramesh Thakur (2012), o pragmatismo livre de valores pode confundir-se ao humanitarismo oportunista, o que não é construtivo ao desafio de conciliar o realismo e o idealismo. Assim, ele critica o posicionamento do Brasil, China, Alemanha, Índia e Rússia, que se juntaram à União Africana posicionando-se, segundo ele,

“no lado errado da guerra (...) e no lado errado da história na medida em que a arquitetura normativa emergente estava em causa”. Ele explica seu argumento evidenciando que a UA mudou de posição, reconhecendo o Conselho Nacional de Transição dos rebeldes (TNC) somente em 20 de setembro, após a captura de Trípoli.

A razão pela qual esta é uma questão de suma importância é que a Líbia pode tornar-se um precedente, na crucial participação das organizações regionais na autorização global de operações sobre o arcabouço da RdP.

Thakur é ainda mais enfático ao dizer “que enquanto os países emergentes permanecem mais preocupados com a consolidação de suas aspirações de poder nacionais do que desenvolver as normas e instituições de governança global, eles permanecerão poderes incompletos, limitados por suas próprias ambições estreitas, agarradas ao desejo material em prejuízo do alcance normativo”.

O que cabe pensar é se pode haver distinção nítida entre a RdP e a mudança de regime, sem sacrificar a proteção dos civis. E isto dever ser feito urgentemente, visto que se evidenciou a percepção entre os BRICS que a ONU e a OTAN foram longe demais na Costa do Marfim e na Líbia, o que os encorajou a bloquear uma resposta oportuna, decisiva e unida contra a matança de civis pelos governos da Síria e Iêmen.

Se é fato que as decisões tomadas refletiram um grande engajamento nas discussões em fóruns plurais, as repercussões das ações coercitivas não fogem a esta regra. Assim, questiona-se qual o tipo de intervenção militar seria mais apropriada, e em que momento aplica-la.

Para Pattison (2011), ao invés de alegrar-se com a intervenção na Líbia, ou com qualquer intervenção humanitária, argumenta que o acontecido “talvez seja melhor visto como a opção menos ruim em resposta a uma situação grave”. Ainda segundo o autor, a Operação Unified Protector mostrou ao mundo que a comunidade internacional já está preparada para empreender o uso da força para fazer cumprir sua responsabilidade de proteger as populações vulneráveis.

Neste contexto, o governo brasileiro relançou o debate sobre o conceito da RWP. Ao que pode ser compreendido como uma tentativa de contrabalancear com as declarações de 10 de maio (supracitadas), a presidente Dilma Rousseff, em seu discurso de abertura da 66ª sessão da AGNU, reinseriu o Brasil nas discussões, levando a comunidade internacional a refletir sobre a necessidade de não somente dialogar sobre a Responsabilidade de Proteger, mas também sobre a

Responsabilidade ao Proteger²⁶⁰. Diversas reuniões formais e informais foram organizadas, entre Estados-membros da ONU, organizações da sociedade civil e especialistas internacionais de universidades e think tanks.

Desta foram, segundo os entendimentos da RwP deveriam ser adotadas algumas medidas que pudessem reduzir os riscos de abuso da norma, como mecanismos de supervisão para a interpretação e implementação da RdP. Numa interpretação mais ampla da RwP, poder-se-ia dizer que este conceito busca “excluir mudanças de regime, a não ser que essas estejam endossadas com clareza na resolução” (Quinton-Brown, 2013). Contudo, tal interpretação ainda não apareceu no discurso daqueles que apontaram a mudança de regime como a principal falha da ação internacional na Líbia em 2011.

4.7 Considerações finais

Certamente a crise na Líbia impactou de forma substancial na doutrina da RdP, e os debates que se seguiram deveriam separar as críticas à norma de sua implementação.

Os eventos de 2011, analisados, revelaram a necessidade de distinguir as aspirações normativas da RdP da forma como ela é implementada. Conforme visto, apesar de no primeiro momento as ações da OTAN terem gerado um turbulento impacto no consenso acerca da RdP, o que se seguiu foi um avanço conceitual normativo por parte dos atores mais interessados no desenvolvimento de uma doutrina que seja eficaz na proteção humanitária: os relatórios subsequentes do SGNU, as considerações do CDH, os debates e diálogos interativos (que agregam uma pluralidade de atores importante à discussão) no seio da AGNU, os relatórios do TPI e, não menos importante, o exponencial crescimento de estudos acerca do tema nos mais variados centros de pesquisa ao redor do mundo.

Observando a resposta à crise na Líbia através do prisma da RdP, a comunidade internacional reagiu ao fracasso do governo líbio em

²⁶⁰ “Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade ao 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”. Excerto do discurso da presidenta Dilma Rousseff na abertura da 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU.

evitar que a situação de descontrole atingisse a dimensão de atrocidade em massa contra seu povo. Os atores internacionais, em primeiro lugar, empregaram uma ampla gama de medidas não-militares. Estas medidas incluíram os esforços diplomáticos, sanções econômicas, proibição de viagem e embargo de armas, e o encaminhamento do caso ao TPI.

Ao evidenciar que a medidas tomadas pela Resolução 1970 não foram suficientes para deter a ameaça de atrocidades em massa, o CSNU, respondendo a diversas solicitações por ação por parte de organismos regionais e sub-regionais, considerou apropriado lançar mão de medidas mais robustas, e adotar um mandato que estipulou uma zona de exclusão aérea.

Os debates dos Estados-membros e da sociedade civil que se seguiram podem ser vistos com preocupação. Mas, ao que pode se analisar até o momento, ao menos em teoria, o debate avança positivamente, ao passo que na prática o emprego da força em nome da RdP para defender às populações vítimas de crimes de guerra e crimes contra humanidade, a exemplo da Síria, retrocederam. Tampouco, observou-se um avanço nas discussões acerca da eventual necessidade de mudança de regime quando o principal ator que comete graves violações de direitos humanos é o próprio Estado.

Por fim, a RwP parece reconhecer de forma bastante assertiva que é importante estipular os limites da aplicação da norma e de suas ações decorrentes, a fim de que uma ação empreendida em RdP possa, de fato, proteger as populações civis.

CONCLUSÃO

A ideia de que existem direitos acima dos soberanos remonta à Antiguidade. A tragédia da jovem Antígona, contada por Sófocles (496-406 a.C.), evidencia tal fato. A personagem morre lutando pelo direito de seu irmão ser sepultado, mesmo que aquilo contrariasse a vontade do rei. Para Antígona, a lei divina estaria acima da lei do homem. O rei Creonte, que era seu tio, não a perdoa e condena-a a morte por violar a ordem real.

O advento da norma da Responsabilidade de Proteger (RdP) é fruto de um trabalho inacabado, e que sempre gravitou na órbita de um conceito próximo ao do direito de ingerência humanitária e que se inspira, fundamentalmente, na ideia de segurança humana. Por sua vez, tal concepção alinha-se à ideia da tragédia grega, onde existem direitos que são intrínsecos à pessoa humana e que não dependem da forma política na qual uma sociedade é formada. Há uma justiça natural e compulsória para todas as criaturas humanas, que no século XXI se reflete na cristalização da personalidade e capacidade jurídicas internacionais do ser humano. Ou seja, apesar de Antígona ter violado as leis dos homens, não violou as leis não escritas.

Constata-se, também, que a doutrina da Responsabilidade de Proteger se assemelha ao otimismo de Kant, que identifica no caminho trilhado pela humanidade um aperfeiçoamento moral. Desta forma, de acordo com a RdP, caso o Estado se afaste de sua soberania responsável de proteger sua população dos crimes de chocam a consciência humana, o direito de ser protegido deverá ser garantido pela comunidade internacional.

A consciência humana não pode vir de fora para dentro, ou seja, imposta por outrem, já que é fruto do mundo orgânico ou manifestação da mente ou do espírito. Ela está intrinsecamente atrelada a cada indivíduo, e ao mesmo tempo compartilhada por todos. O despertar e a evolução da consciência humana acompanham a elevação da condição humana, que ao educar-se e cultivar verdadeiros valores, fomenta a solidariedade humana. Conforme apontado, o Estado existe para os homens e não o inverso. Parece que o processo de emancipação humana das correntes que o Estado muitas vezes lhe impõe passa pela necessidade de reagir contra a barbárie, reconhecendo, assim, o indivíduo como sujeito de Direito Internacional Público e ator das Relações Internacionais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1948, ainda que não assuma a forma de tratado, inegavelmente

conduziu a ações frente às atrocidades humanitárias. A RdP parece somar-se a Declaração de 1948 como avanço inequívoco do reconhecimento da dignidade humana, bem como a garantia de direitos iguais e inalienáveis, como a liberdade, a justiça e a paz, que buscam livrar os seres humanos da repetição dos flagelos mais graves que a guerra pode causar: o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade.

A questão que se impõe não é mais sobre o direito de intervenção, mas sobre a "responsabilidade de proteger" que compete a todos os Estados. O conceito da RdP acaba por desterritorializar a aplicação e a proteção dos direitos humanos, já que esta responsabilidade é compartilhada entre o Estado e a comunidade internacional. Caso o primeiro não o faça, a segunda é invocada a fazê-lo. Logo, a vida, a dignidade, e os direitos humanos estão inseridos acima até mesmo do conceito arraigado de soberania.

Não obstante o aprofundamento do consenso sobre a RdP nos últimos anos, os atores internacionais ainda devem chegar a um acordo de como a norma deve ser aplicados nos casos em que os atores estatais não estejam dispostos a respeitar a sua obrigação.

O trabalho teve como objetivo analisar os reflexos que a aplicação da RdP na crise líbia em 2011 teve nos debates da comunidade internacional acerca da emergente norma. Para isto, o primeiro capítulo identificou os percalços da evolução do conceito de soberania desde o século XVII, tida como princípio absoluto, até as elaborações conceituais mais recentes: a noção de segurança humana, elaborada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), a de soberania responsável, formulado por Francis Deng e a ideia de soberania individual, anunciada por Kofi Annan. Observou-se também que as abordagens normativas e cosmopolitas das Relações Internacionais são aquelas que melhor explicam esta evolução conceitual e que propõe uma compreensão mais ampla dos direitos humanos, da justiça e da cidadania mundial. Ao fim da primeira seção foram apontadas as quatro grandes crises humanitárias que levaram a comunidade internacional a refletir sobre políticas mais adequadas para a proteção humana em conflitos armados: Bósnia-Herzegovina, Somália, Ruanda e Kosovo. À luz do que foi exposto, inferiu-se ser na perspectiva ética que a "responsabilidade de proteger" traz a sua maior contribuição na tentativa de solucionar a crise de legitimidade da não intervenção.

No segundo capítulo, foi abordada a elaboração conceitual da Responsabilidade de Proteger, desenvolvida pela *International*

Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). De fato, observou-se, que de maneira bastante assertiva, a Comissão conseguiu harmonizar o princípio da soberania do Estado com a ideia de que a sociedade internacional não pode simplesmente omitir-se quando um governo comete, ou não é capaz de impedir atos de genocídio e atrocidades em massa dentro de suas fronteiras. O documento de 2001 subdividiu a RdP em: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. Contatou-se um cuidado especial ao tratar sobre a responsabilidade de reagir e a questão da legitimidade para intervir militarmente com o objetivo de proteger as populações ameaçadas, salientando seu caráter extraordinário e excepcional, limitando a intervenção à obediência de critérios operacionais.

A terceira seção do trabalho apontou como a RdP tornou-se uma norma das relações internacionais, por meio da aprovação unânime dos Estados-membros do documento final da Cúpula Mundial de 2005 e pelas resoluções subsequentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que utilizaram a norma como forma de instar os governos a respeitarem sua responsabilidade de proteger suas populações. Assim, a RdP tornou-se uma doutrina onusiana inovadora, uma vez que propõe alterações conceituais, práticas e éticas no tratamento das intervenções humanitárias, realizando uma abordagem mais holística da questão. Constatou-se também que o texto da Cúpula privilegiou a legalidade à legitimidade das ações internacionais, aceitando, apenas em parte, as recomendações da ICISS.

Neste terceiro capítulo, foram evidenciados os esforços do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) em aperfeiçoar e aprofundar a norma de maneira que, anualmente, desde 2009, ele vem elaborando relatórios específicos sobre a matéria. Já naquele ano, Ban Ki-moon propôs uma abordagem da RdP em três pilares, a saber: a responsabilidade primária do Estado de proteger sua população de genocídios, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade; a responsabilidade da comunidade em assistir os Estados no cumprimento de sua responsabilidade; e a responsabilidade da comunidade internacional em agir a tempo e de forma decisiva a fim de proteger e prevenir as populações de atrocidades humanitárias, caso o próprio Estado manifestadamente falhe com suas obrigações, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Os relatórios do SGNU têm sido seguidos por debates informais e diálogos interativos no seio da AGNU (privilegiada, como fórum principal das discussões sobre o avanço da norma no seio da

Organização das Nações Unidas (ONU)) reunindo não só agentes governamentais e instituições multilaterais, mas múltiplos atores da sociedade civil sejam estes locais, nacionais, internacionais, especialistas, *think tanks*. Esta pluralidade de atores discute e influencia o desenvolver de uma norma, que como já se disse, trata e altera a noção de conceitos tão caros aos Estados, em busca de soluções para situações que chocam a consciência humana. Vê-se que estes avanços social, cultural, ético e moral (em termos práticos e teóricos) somente podem ser compreendidos à luz das teorias normativas, e, especificamente, por meio das abordagens cosmopolitas.

Certamente a crise na Líbia impactou de forma substancial na doutrina da RdP. Assim, o quarto e último capítulo comprovou a hipótese de que a referência à RdP no caso da intervenção na Líbia fortaleceu a norma, ainda que explicitasse importantes debilidades operacionais quando o uso da força foi necessário. Ou seja, revelou-se a necessidade de distinguir as aspirações normativas da RdP da forma como ela é implementada.

A grande maioria dos Estados-membros da ONU que se pronunciaram em relação à questão apoiou o correto uso da norma. Não obstante, ficou evidente que não só a extensão da ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) revelou fragilidades no mandato do CSNU por meio da Resolução nº. 1973, como também apontaram as fraquezas da operacionalidade da norma no sistema de governança para a segurança internacional que se desenvolveu. Ao invocar corretamente a norma, e concertar mecanismos para aplica-la, no caso estudado, a ação internacional não atingiu completamente seu principal objetivo: proteger a população civil, que sofreu com os ataques e bombardeiros empreendidos pela coalizão.

Grande parte dos Estados-membros e da sociedade civil internacional posicionou-se de forma construtiva à ação internacional e buscou-se engajar em debates acerca da RdP, por meio dos relatórios subsequentes do SGNU, das considerações do CDH, os diálogos interativos (que agregam uma pluralidade de atores importante à discussão) no seio da AGNU, os relatórios do TPI e, não menos importante, o exponencial crescimento de estudos acerca do tema nos mais variados centros de pesquisa ao redor do mundo.

O conceito da Responsabilidade ao Proteger lançado pelo governo brasileiro é visto como uma reação à intervenção da OTAN naquele país e busca preencher as lacunas operacionais da RdP. De forma bastante assertiva, a referida Responsabilidade busca estipular os

limites da aplicação da norma e das ações decorrentes, a fim de que uma ação empreendida em RdP possa, de fato, proteger as populações civis.

O homem é fruto da sua história. A RdP é uma realidade em construção e parece apontar para um cenário onde as decisões acerca das graves violações de direitos humanos possam ser tomadas num fórum cada vez mais plural. Como se verificou, há um enorme número de atores que tratam sobre o tema e buscam avanços na doutrina onusiana da referida Responsabilidade, elevando o nível de participação e da cidadania a um patamar mundial. Assim como o Estado, a soberania, a democracia, a cidadania e a participação direta em assuntos tão sensíveis como os analisados vêm a reforçar um processo de lutas e de construção ideológica no qual as abordagens cosmopolitas se identificam.

REFERÊNCIAS

ADAM, Roberts. Intervention: One Step Forward in Search of the Impossible. **International Journal of Human Rights**, 7, no. 3, 2003.

ADAMS, Simon. Report: Libya and the Responsibility to Protect. **Global Centre for the Responsibility to Protect**, 15 October 2012.

Disponível em:

<<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4482-simon-adams-global-centre-for-r2p-report-libya-and-the-responsibility-to-protect>>. Acesso em 1/5/2013.

Al Arabiya News, 17 March 2011. Disponível em:

<<http://www.alarabiya.net/articles/2011/03/17/141999.html>>. Acesso em 1/5/2013.

Al Jazeera. Libya protests spread and intensify, 21 February 2011.

Disponível em

<<http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011221133557377576.html>>. Acesso em 1/5/2013.

ALVES PEREIRA, Antônio Celso. A Reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo. In: **Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty**. Brasília, 2007.

ACHARYA, Amitav. Can Asia lead? Power ambitions and global governance in the twenty-first century. **International Affairs**, 87(4), p. 851–69, 2011.

ANNAN, Kofi. The two Concepts of Sovereignty. **The Economist**, 18 set., p. 49 e 50, 1999.

ANNAN, Kofi. **We The Peoples**: the role of the United Nations in the 21st Century. New York: United Nations, 2000.

ANNAN, Kofi. Opening Remarks. Humanitarian Action: a Symposium, 20 nov. 2000. **International Peace Academy Conference Report**. New York: International Peace Academy, 2001.

ANNAN, Kofi. Secretary-General Addresses International Peace Academy Seminar On The Responsibility To Protect. 2002. **UN Press Release** SG/SM/8125. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8125.doc.htm>>. Acesso em 1/5/2013.

ANNAN, Kofi. The Myth of 'Never Again'. **New York Times**, June 17, 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/06/18/opinion/18iht-edannan.html>>. Acesso em 15 de julho de 2012.

ARBOUR, Louise. The Responsibility to Protect as a Duty of Care in International Law and Practice. **Review of International Studies**, 34, n.3, p. 445-458, 2008.

ARCHIBUGI, Daniele. Cosmopolitan Guidelines for Humanitarian Intervention. **Alternatives. Global, Local, Political**, vol. 29, no. 1, Spring, 2004, p. 1-21.

ARCHIBUGI, Daniele (ed.). **Debating Cosmopolitics**. London: Verso, 2003.

ARCHIBUGI, D. From the United Nations to cosmopolitan democracy. In: D. Archibugi, D. Held eds. **Cosmopolitan Democracy**. An Agenda for a New World Order, Cambridge: Polity Press, p.121-162, 1995.

AYOUB, Mohammed. Making Sense of Global Tensions p. 136. **International Studies**, vol. 47 no. 2-4, p. 129-141, April/July 2010.

AYOUB, Mohammed. Humanitarian intervention and State Sovereignty. **The International Journal of Human Rights**, 6 (1), p. 81-102, 2002.

BAUBOCK, R. Normative Political Theory and Empirical Research. In: D. Della Porta and M. Keating (eds). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 40-60, 2008.

BBC. "Libya protests: Defiant Gaddafi refuses to quit," BBC News, 22 February 2011. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12544624>>. Acesso em: 1/5/2013.

BBC Brasil, 30 de agosto, 2001. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/000000_tiugoslavia.shtml. Acesso em: 1/5/2013.

BECK, U. War is Peace: On Post-National War. **Security Dialogue**, 36 (5) p. 5-26, 2005.

BELLAMY, Alex J. R2P—Dead or Alive?. In: Malte Brosig (ed.), **The Responsibility to Protect—From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers**. South Africa: Hanns Seidel Foundation; Konrad-Adenauer-Stiftung; Institute for Security Studies; South African Institute of International Affairs, p. 11–27, 2012.

BELLAMY, Alex J; DUNNE, Tim. Elected Security Council Members: Power, Process, Purpose. **Ethics & International Affairs**, oct. 23, 2012. Disponível em: <http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2012/elected-security-council-members-power-process-purpose>. Acesso em: 4/4/2013.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. **International Affairs**, 87(4), p. 825–50, 2011.

BELLAMY, Alex J. **Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds**. New York: Routledge, 2011.

BELLAMY, Alex J. Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm. **Ethics & International Affairs**, 25.3, p. 263-269, 2011.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect—Five Years On. **Ethics & International Affairs**, 24.2, p. 143-169, 2010.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. **Understanding Peacekeeping**. 2nd ed. Massachusetts: Polity Press, 2010.

BELLAMY, Alex J. Realizing the Responsibility to Protect. **International Studies Perspectives**, 10.2, p. 111-128, 2009.

BELLAMY, Alex J. **Responsibility to Protect**. Cambridge: Polity Press, 2009.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention. **International Affairs**, 84, p.615-639, 2008.

BELLAMY, Alex J; WHEELER, Nicholas J. Humanitarian Intervention in World Politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, p. 555-578, 2006.

BELLAMY, Alex J. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. **Ethics and International Affairs**, 20, p. 143-169, 2006.

BELLAMY, Alex J. Responsibility to Protect of Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq. **Ethics and International Affairs**, 19, p. 31-53, 2005.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: FUNAG, 2011.

BLACK, David R.; WILLIAMS, Paul D. Darfur's Challenge to International Society. **Behind the Headlines**, vol. 65 No. 6, dec., 2008.

BOBBIO, Norberto, **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998.

BOHLKE, Marcelo. **A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BROSIG, Malte. Um Sistema Integrado de Segurança Global e Regional para a R2P: já chegamos lá? In: **A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: NOVOS RUMOS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL?** Instituto Igarapé, Brasília, 2013.

BROWN, C. **Sovereignty, Rights and Justice: International political theory today**. Cambridge: Polity Press, 2002.

BROWN, C.; NARDIN, T.; RENGGER, N. J, eds. **International Relations in Political Thought: Texts in International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BRUNÈE, J.; THOPE, S; Norms, Institutions and United Nations Reform: the Responsibility to Protect. **Journal of International Law and International Relations**, Winter 2005.

BUCHANAN, ALLEN; KEOHANE ROBERT O. Precommitment Regimes for Intervention: Supplementing the Security Council. **Ethics & International Affairs**, Volume 25.1, Spring, 2011.

CANÇADO TRINDADE, A.A.. Desafios e Conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Início do Século XXI. In: **Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty**. Brasília, 2005.

CARLI, Luis Guido. **Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect**. Free International University of Social Studies. Faculty of Political Sciences, Ph.D. Studies in Political Theory XXI cycle, 2009.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CHANDLER, David. Libya: The end of intervention. **E-International Relations**, 17 November, 2011. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/?p=15325>>. Acesso em: 13/1/2012.

CHANDLER, David. R2P or Not R2P? More Statebuilding, Less Responsibility. **Global Responsibility to Protect**, 2, 161–166, 2010.

CHANDLER, David. Unravelling the Paradox of “The Responsibility to Protect”. **Irish Studies in International Affairs**, 20 p. 27–39, 2009.

CHANDLER, David. The Responsibility to Protect? Imposing the “Liberal Peace”. **International Peacekeeping**, 11, p. 59–81, 2004.

CHANDLER, David. **From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention**. Pluto Press: London, 2002.

CHERNILO, Daniel. Universalismo y cosmopolitismo en la teoría de Jürgen Habermas. **Estudios Públicos**, 106: 175-203, 2007.

CHOMSKY, Noam. **Guerreando para promover a "paz"**. The New York Times, 2009. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/blogs-colunas/colunas-do-new-york-times/noam-chomsky/2009/07/31/guerreando-para-promover-a-paz.jhtm>>. Tradução de George El Khouri Andolfato. Acesso em: 17/4/2013.

CLARK, Ian. **Legitimacy in International Society**. Oxford: Oxford UP, 2005.

COOPER, R.; KHOLER, J. V. **The “Responsibility To Protect”: The New Global Moral Compact for 21st Century**. 2008. Disponível em: <<http://www.kentlaw.edu/faculty/bbrown/classes/HumanRightsSP10/CourseDocs/12ResptoProtect.pdf>>. Acesso em: 2/1/2012.

COOPER, R.; KHOLER, J. V. **The “Responsibility To Protect”: The New Global Moral Compact for 21st Century**. 2008. Disponível em: <<http://www.kentlaw.edu/faculty/bbrown/classes/HumanRightsSP10/CourseDocs/12ResptoProtect.pdf>>. Acesso em: 2/1/2012.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, Barcelona Traction, Light and Power Company Case [Belgium vs. Spain]. **ICJ Reports**, 1970.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso relativo à aplicação da Convenção sobre a Prevenção e Punição do crime de Genocídio. Bósnia-Herzegovina v. Iugoslávia (Sérvia). **ICJ Reports**, 2007.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso relativo ao Canal de Corfu. **ICJ Reports**, p. 34, 1949.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso relativo à Nicarágua v. United States of America. **ICJ Reports**, p. 14, 1986.

CRILLY, Rob. Libya: Benghazi about to Fall... Then Came the Planes. **Telegraph**, Mar. 20, 2011. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8393843/Libya-Benghazi-about-to-fall...-then-came-the-planes.html>>. Acesso em 5/5/2013.

DAILLIER, P.; HING, N.; PELLET, A. **Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Fundação Calouse Gulbenkian, 1999.

DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. (orgs). **Cidadania e Nacionalidade. Efeitos e Perspectivas Nacionais, Regionais, Globais**. 1 ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

DAUDELIN, Jean; SEYMOUR, Lee. Ingérence humanitaire et “responsabilité de protéger”: Au-delà du droit et des bonnes intentions. In: **L’Institut Nord-Sud**, Avril, 2002.

DEVETAK, Richard; HIGGOTT, Richard. Justice unbound? Globalization, states and the transformation of the social bond. **International Affairs**, vol. 75, no 3, p. 483-498, 1999.

DOYLE, Michael. International Ethics and the Responsibility to Protect. **International Studies Review**, p. 76-78, 2011.

DUPAS, Gilberto. **Atores e Poderes na Nova Ordem Global**. UNESP, 2005.

DURAN, Carlos Villan. Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, Número 5. Ano 3. Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos: São Paulo, 2006.

EVANS, Gareth. Interview: The R2P Balance Sheet after Libya. In: in The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in light of the Libyan Intervention. **E-International Relations**, 34, 41, 2011. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>>. Acesso em 1/5/2013.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**. The Brookings Institution: Washington D.C., 2008.

EVANS, Gareth. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. **Wisconsin International Law Journal**, 24.3, 703-722, 2006.

EVANS, Gareth; SHANOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, 81.6 99-110, 2002.

FALK, Richard; STRAUSS, Andrew. Toward Global Parliament. **Foreign Affairs**, 80 (1), p. 212–20, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. **Direitos Humanos e Soberania o projeto universal-cosmopolita versus o Estado emuralhado-nacional**. Tese de doutorado, USP, 2009.

FERRO, Mónica. **A Responsabilidade de Proteger – contributos para um debate**. Disponível em: <http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=706>. Acesso em 4 de junho de 2009.

FIGUEIREDO, Marcos Vinícius Mesquita Antunes de. **Direitos humanos, interdependência moral e a redefinição do uso da força pelo conselho de segurança das Nações Unidas: O caso da UNPROFOR**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

FINNEMORE, Matha. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In: **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. Edited by Peter J. Katzenstein, New York: Columbia University Press, p. 153-185,1996.

FOLEY, Conor. **The thin blue line: How humanitarianism went to war**. London: Verso, 2010.

G1, Mundo, 16/03/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo>>. Acesso em 1/5/2012.

GERBER, Rachel. Prevention: Core to the Responsibility to Protect. **E-International Relations October**, 2011.

GLADYS Lechini; RABBIA, Norma S. Incidencias de la Primavera Árabe en el Fin de la “Era Verde” en Libia: Cuestiones Sobre Derecho

de Intervención y Deber de Injerencia. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.2, n.3, Jan/Jun, 2013.

GLEDITSCH, Nils Petter; SOYSA, Indra de. 2002. The Liberal Globalist Case. In: Björn Hettne and Bertil Odén, ed. **Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order**. Stockholm: Almqvist & Wiksel International.

Global Action to Prevent War. Disponível em <<http://www.globalactionpw.org>>. Acesso em 20 de abril de 2013.

Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em <<http://www.globalr2p.org>>. Acesso em 20 de abril de 2013.

GOLOVNINA, Maria; WORNIP, Patrick. Qaddafi Orders Storming of Benghazi. UN Meets, **Arabnews**, Mar. 18, 2011. Disponível em: <<http://arabnews.com/middleeast/article320780.ece>>. Acesso em 1/5/2013.

GRIFFITHS, M; O'CALLAGHAN, T. **INTERNATIONAL RELATIONS: THE KEY CONCEPTS**. ROUTLEDGE KEY GUIDES, 2002.

HELD, D.. **Cosmopolitanism: ideals and realities**. Cambridge: Polity Press. 2010.

HELD, D.. **Models of Democracy**. Cambridge: Polity Press, 2006.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HELENE COOPER, Helne; LEE MYERS, Steven . Obama takes hard line with Libya after shift by Clinton. **New York Times**, 18 March 2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19policy.html?_r=1&scp=5&sq=samantha%20power%20libya%20obama%20gates&st=cse>. Acesso em: 5/9/2012.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, vol. 40 no. 2. Rio de Janeiro, 1997.

HOLSTI, Kalevi J. The coming chaos? Armed conflict in the world's periphery. In: T. V. Paul & John A. Hall (eds), **International Order and the Future of World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 284-286, 1999.

HOLZGREFE, JL; KEOHANE Robert O (eds), **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HUFFINGTON POST. Libya: Estimated 30,000 Died in War; 4,000 Still Missing, Huffington post, Sept. 8, 2011. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/2011/09/08/libya-war-died_n_953456.html>. Acesso em 1/5/2013.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. Special Session, Geneva, 25 February 2011. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10760&LangI>>. Acesso em 1/5/2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. Disponível em <<http://www.hrw.org/news/2011/02/17/libya-security-forces-fire-day-anger-demonstrations>>. Acesso em 24/4/2013.

ICISS. The Responsibility to Protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

ICISS. The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

IGNACIO, Luis; SÁNCHEZ, Rodríguez. **Derecho Internacional y Crisis Internacionales**. Iustel: Madrid, 2005.

INSTITUTO IGARAPÉ. A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: NOVOS RUMOS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL? Brasília, 2013.

International Coalition for the Responsibility to Protect. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org>>. Acesso em 20 de abril de 2013.

INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INICIATIVE, Novembro 2009. Disponível em: <<http://www.refugee-rights.org/Publications/RRN/2009/November/V5.I5.ContinuedConsiderationRtoP.html>>. Acesso em 13/4/2013.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introduction to International Relations: Theories And Approaches**. Oxford University Press 3ed, p. 297 – 299, 2007.

JOHANSEN, Robert C., Opinion: How to Save Lives in Libya, Establish a Humanitarian Corridor Where Libyans Can Avoid Violence. **GLOBAL POST**, Mar. 13, 2011. Disponível em: <<http://www.globalpost.com/dispatch/news/opinion/110311/liba-united-nations-gaddafi>>. Acesso em 1/5/2013.

JUBILUT, L. A "responsabilidade de proteger" é uma mudança real para as intervenções humanitárias? **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, v. II, p. 409-449, 2008. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>> Acesso em: 06 de outubro de 2008.

KANT, Immanuel. Perpetual peace: a philosophical sketch. In: REISS, H. **Kant's Political Writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

KEGLEY, Charles W. Jr. The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the New International Realities. **International Studies Quarterly**, Vol. 37, No. 2, Jun., 1993.

KEOHANE, Robert. Political Authority after Intervention. In: KEOHANE, Robert et al. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KIM SENGUPTA, Rebel Leaders Put Libya Death Toll at 50,000. **Independent**, Aug. 31, 2011. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/rebel-leaders-put-libya-death-toll-at-5000>>. Acesso em 1/5/2013.

KNUDSEN, Tonny Brems. Humanitarian Intervention Revisited: Post-Cold War Responses to Classical Problems. In: Michael Pugh. **The UN, Peace and Force**. London: Frank Cassp, p. 146, 1997.

KNUTSEN, Torbjorn L. **A History of International Relations Theory**. Manchester, Manchester University Press, 1992.

LAFER, C. **A Identidade Internacional do Brasil e Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso. **A ONU e os direitos humanos. Estudos Avançados 9, 25, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP**. Palestra feita pelo autor no Colóquio A Carta de São Francisco: 50 anos depois, 1995.

LIDEN, K. Whose Peace? Which Peace? On the Political Architecture of Liberal Peacebuilding. **International Peace Research Institute**. Oslo: PRIO, 2006. Disponível em: <http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Liden_whose_peace.pdf>. Acesso em 27/07/12.

LIMA, Maria Regina Soares. Notas sobre a Reforma da ONU e o Brasil. In: **Seminário sobre a Reforma da ONU**. Brasília: FUNAG, p. 281 e 282, 2009.

LINDBERG, Tod. Protect the people; United Nations takes bold stance. **The Washington Times**, September 27, 2005.

LINKLATER, Andrew. **Critical Theory and World Politics Citizenship, sovereignty and humanity**. Routledge, 2007.

LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community Towards 'A Cosmopolitan System of General Political Security'**. In: Conference, "Culture, Identity and Global Security", York University, Toronto, Canada, 1997.

LLYOD, J. Comment and analysis: the Left has lost the plot: by defending sovereignty in the name of anti-imperialism, opponents of war undermine their claim to champion the oppressed. **The Guardian**, 11 April, p 25, 2003.

London Review of Books. Hugh Roberts, “Who said Gaddafi had to go?,” *London Review of Books*, Volume 33, no.22, 17 November 2011, 8-18. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v33/n22/hughroberts/who-said-gaddafi-had-to-go>>. Acesso em 1/5/2013.

LUCK, E. **REMARKS TO THE GENERAL ASSEMBLY ON THE RESPONSIBILITY TO PROTECT**, New York. 23.Julv 2009. <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/EL%20GA%20remarks%202009.pdf>>. Acesso em 13/4/2013.

LUCK, Edward C. **UN Security Council: practice and promise**. Routledge: New York, 2006.

LUPI, A. **Multilateralismo e Regionalismo: Ameaças à Soberania**. Florianópolis, 2000.

MACALISTER, Terry. So, was this a war for oil? **The Guardian**, 2 September 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/sep/02/next-war-libya-one-for-oil>>. Acesso em 5/9/2012.

MACFARLANE, S. N.; THIELKING, C. J.; Weiss, T. G. The Responsibility to Protect: Is anyone interested in humanitarian intervention? **Third World Quarterly**, 25(5), p. 977-992, 2004.

MARCONI, C. A. **Ética e Política na Escola Inglesa das Relações Internacionais. 2008**. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2008.

MARTINS, Estevão de Rezende. Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural. **Rev. bras. polít. int.** vol.44 no.2 Brasília July/Dec, 2001.

MELLO, C. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro e São Paulo, v. 1: Renovar, 2002.

MELLO, C. **Anuário: direito e globalização**, 1: a soberania I dossiê coordenado por Celso de Albuquerque MELLO. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MILNE, Seamus. Libya's imperial hijacking is a threat to the Arab revolution. **The Guardian**, 24 August 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/aug/24/libyas-imperial-hijacking-threat-arab-revolution>>. Acesso em 23/4/2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2012/578 de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Responsibility to protect: timely and decisive response**. Documento A/66/874 de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. S/2011/393 de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento. S/RES/1973 de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento S/RES/1970 de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento S/10187/Rev.1 de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect**. Documento A/65/877 de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Early Warning, Assessment, and the Responsibility to Protect**. Documento UN A/64/864 de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>>. Acesso em 12 de janeiro de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento A/64/864 de 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Peace Operations 2009 Year in Review. New York, Jan. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A/RES/63/308 de 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento S/RES/1894 de 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary General.** Documento A/63/677 de 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations peacekeeping: principles and guidelines.** New York: ONU, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Press Release. Documento SG/SM/11701 de 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento S/RES/1706 de 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/1674 de 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Summit Outcome.** Documento A/RES/60/1 de 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all.** Documento A/59/2005 de 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A More Secure World: Our Shared Responsibility.** Documento A/59/565 de 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Panel on UN Peace Operations.** Documento A/55/305-S/2000/809 de 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento S/1999/1257 de 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Fall of Srebrenica.** Documento A/54/549 de 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **An agenda for peace.** Documento A/47/277 - S/24111 de 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Somalia.** Documento S/RES/794 de 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on the work of the Organization.** A/46/1 de 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Uniting for Peace.** Documento A/RES/377(V).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta de São Francisco. 1945.

NARDIN, Terry. International ethics. In: Reus Smith, Christian e Sindal, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**, Oxford: Oxford University Press, 2008.

NARDIN, Terry; MAPEL, David R. **Traditions of International Ethics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

NATO WATCH. PRESS RELEASE, 28 OCTOBER 2011. Disponível em: <<http://www.natowatch.org/media/press>>. Acesso em 5/5/2013.

NEWMAN, E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World. **Contemporary Security Policy**, 30: 3, p. 421- 443, 2009.

NOGUEIRA, João. Ética e violência na teoria das relações internacionais: uma reflexão a partir do 11 de Setembro. **Contexto Int.** vol.25 no.1 Rio de Janeiro Jan./Jun., 2003.

NYE, Joseph S. The Intervention Dilemma. **Project Syndicate**, Jun. 8, 2012. Disponível em: < <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-intervention-dilemma>>. Acesso em 15 de julho de 2012.

NYE, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais.** São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Glivânia. **A busca de maior democratização das instâncias decisórias internacionais: o G4 e a elusiva convergência com a África do Sul no processo de reforma da ONU.** Tese ao 51o Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007.

PATRICK, Stewart. “Failed” States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas. **International Studies Review**, 9: 644-662, 2007.

PATRIOTA, ANTONIO DE AGUIAR. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um novo Paradigma de Segurança Coletiva.** Brasília: FUNAG, 2010.

PATTINSON, James. **Humanitarian intervention and the responsibility to protect: Who should intervene?** Oxford: Oxford University Press, 2010.

PNUD. **Human development report 1994: new dimensions of human security.** Oxford: Oxford University, 1994.

PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**, Vol. 7, n. 1, jan.-jun. 2012.

O’CONNELL, Mary Ellen. How to Lose a Revolution. In: The Responsibility to Protect: challenges & opportunities in light of the Libyan intervention. **E-International Relations**, 2011.

QUINTON-BROWN, Patrick. A Responsabilidade ao Proteger: elemento de ligação ou cavalo de Troia para a R2P?. IN: **A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: NOVOS RUMOS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL?** Instituto Igarapé, Brasília, 2013.

Radio France International. Libya: African Union Condemns Libya Crackdown. Radio France International, 24 February 201. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/201102241041.html>>. Acesso em 5/5/2013.

RICE, Susan E.; PATRICK, Stewart. Index of State Weakness in the Developing World 2008. **Brookings Institution**. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/reports/2008/02/weak-states-index>>. Acesso em 5/5/2012.

RISHWAMI, M. The Responsibility to Protect and Protection of Civilians: the Human Rights Story. **Favorita Papers**, 1, 87, 2010.

ROTH, Kenneth. War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention. In: **Human Rights Watch World Report 2004**. New York: Human Rights Watch, p.13–33, 2004.

ROUSSEF, Dilma. **Discurso da presidenta na abertura da 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/veja-integra-do-discurso-de-dilma-na-abertura-da-assembleia-da-onu.html>>. Acesso em 12 de janeiro de 2012.

SÁ GUIMARÃES, Feliciano. O Debate entre Comunitaristas e Cosmopolitas e as Teorias de Relações Internacionais: Rawls como uma Via Média. **CONTEXTO INTERNACIONAL**. Rio de Janeiro, vol. 30, no 3, setembro/dezembro 2008.

SENGUPTA, Kim. Rebel Leaders Put Libya Death Toll at 50,000, **Independent**, Aug. 31, 2011. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/rebel-leaders-put-libya>>. Acesso em 1/4/2012.

SIMONS, Marlise; MACFARQUHAR, Neil. Hague court seeks warrants for Libyan officials. **New York Times**, 4 May 2011. Disponível em:

<http://www.nytimes.com/2011/05/05/world/africa/05nations.html?_r=2&ref=world>. Acesso em 1/5/2013.

SLAMS, Manmohan. West for using force to change regimes. **Times of India**, 25 September 2011. Disponível em: <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-09-25/india/30200524_1_libya-sovereignty-countries>. Acesso em 26/9/2011.

SLAUGHTER, Anne-Marie Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform, 99 Am. **Journal of International Law**, p. 619- 620, 2005.

SÓFOCLES; 496 a.C. – 406 a.C. **Antígona**. Trad. de Donaldo Schüller. Porto Alegre: L & PM, 2006.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

VIGNALI. H. **O Atributo da Soberania** (Estudos da Integração_19). Brasília: Senado Federal: Porto Alegre, 1995.

VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paula Baltasar. Democracia cosmopolita versus política internacional. **Lua Nova**, no.66, p.69-107, 2006.

VIOTTI, P.; KAUPPI, M. (eds.). **International Relations Theory**. New York: Macmillan Publishing Company, 1987.

THAKUR, R. International Authority and the Responsibility to Protect (Review Essay). **European Journal of International Law**, vol. 23, no. 1, March, 2012.

THAKUR, R. Libya and the Responsibility to Protect: Between Opportunistic Humanitarianism and Value-Free Pragmatism, **Security Challenges**, vol. 7, no. 4, p. 13-25, 2011.

THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: From Idea to Norm – or Action? **Global Responsibility to Protect Journal**. Volume 1, Number 1, February, 2009.

THAKUR, Ramesh. **The United Nations, Peace and Security**. New York: Cambridge University Press, 2006.

THAKUR, Ramesh. In defence of the responsibility to protect. **International Journal of Human Rights**,7(3), Autumn, p. 160–78, 2003.

The 1949 Geneva Conventions (I-IV) and their two Additional Protocols of 1977.

The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees.

The 1998 Guiding Principles on Internal Displacement.

TRAN, Mark Tran. Libyan Rebels Protest Over African Union Peace Mission. **The Guardian**, April 11, 2011. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2011/apr/11/libya-rebels-protest-peace-mission>>. Acesso em 1/5/2013.

UN NEWS. Secretary-General's Remarks to United Nations Security Council Meeting on Peace and Security in Africa. New York, 25 February 2011. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=1095>. Acesso em 5/5/2012.

UN Press Release. UN Secretary-General's Special Adviser on the Prevention of Genocide, Francis Deng, and Special Adviser on the Responsibility to Protect, Edward Luck, on the Situation in Libya. UN Press Release, 22 February 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG,%20Special%20Advisers%20Statement%20on%20Libya,%2022%20February%202011.pdf>>. Acesso em 1/4/2012.

UNITED NATIONS PRESS. UN Security Council Press Statement on Libya, SC/10180, 22 February 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10180.doc.htm>>. Acesso em 1/4/2012.

UNITED NATIONS NEWS SERVICE, 18/3/2011. Disponível em: <<http://www.un.org/news>>. Acesso em 1/4/2012.

USBORNE, David. This will be all over in 48 hours: Gaddafi's son vows to crush revolution. **The Independent**, 17 March 2011. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/this-will-all-be-over-in-48-hours-gaddafis-son-vows-to-crush-revolution-2244163.html>>. Acesso em 3/5/2012.

VANDEWALLE, Dirk. **A History of Modern Libya**. Cambridge University Press, New York, 2011.

WALT, Vivienne Walt. Gaddafi's Son: Last Gasp of Libya's Dying Regime? **Time**, 21 February 2011. Disponível em: <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2052842,00.html>>. Acesso em 1/5/2012.

WASHINGTON POST. Moammar Gaddafi clings to power in Libya, protests continue. Washington Post, 22 February 2011. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/22/AR2011022205119.html>>. Acesso em 1/4/2012.

WEISS, Thomas G. **What's Wrong With the United Nations and How to Fix It**. Polity Press, 2012.

WELSH, Jennifer. Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy back into RtoP. In: **Ethics and International Affairs**, Vol. 25, No. 3, 2011.

WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention**. Cambridge: Polity, 2010.

WELSH, Jennifer. The Security Council and Humanitarian Intervention. In LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer; ZAUM, Dominik (org). **The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention: Ideas in Action**. Cambridge: Polity, 2008a.

WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention: War and Conflict in the Modern World**. Cambridge: Polity Press, 2008b.

WELSH, Jennifer M. **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford University Press, 2006.

WEISS, Thomas G. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. **Security Dialogue**, 35:135, 2004.

WEISS, Thomas G. **Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect**. New Millennium Books in International Studies: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

WELSH, Jennifer. Taking Consequences Seriously: Objections to Humanitarian Intervention. **In Humanitarian Intervention and International Relations**, Jennifer Welsh. Oxford: Oxford University Press, 2004.

WILLIAMS, A. 2012. **Libya v. Syria: Is That the Question?** Stanley Foundation, Think. Disponível em: <<http://www.stanleyfoundation.org/think/2012think2.html#Libya%20v.%20Syria%3a%20Is%20That%20the%20Question%3f>>. Acesso em 22/2/2012.

WILLIAMS, Paul D. The Road to Humanitarian War in Libya. **Global Responsibility to Protect Journal**, Volume 3, Number 2, June 2011.

WORSNIP, Patrick. ANALYSIS-U.N. protection of civilians at issue after Libya. **Reuters**, 13 May 2011. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2011/05/13/us-un-protection-idUSTRE74C74J20110513>>. Acesso em 5/5/2013.