

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

GIOVANNA DE MARCHI CAPELETTO

**RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:
A APLICABILIDADE DO CONCEITO E A POSIÇÃO BRASILEIRA**

CURITIBA

2013

Giovanna De Marchi Capeletto

**RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:
A APLICABILIDADE DO CONCEITO E A POSIÇÃO BRASILEIRA**

Monografia defendida como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Larissa Liz Odreski Ramina.

CURITIBA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

GIOVANNA DE MARCHI CAPELETTO

**Responsabilidade de Proteger: a aplicabilidade do conceito e a
posição brasileira**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de
Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de
Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte
banca examinadora:

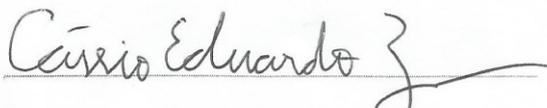


LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA
Orientador

Coorientador



TATYANA SCHEILA FRIEDRICH - *Direito Privado*
Primeiro Membro



CÁSSIO EDUARDO ZEN
Segundo Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Lourdes e Alberto, pelo apoio e tolerância, pelos debates sobre o tema e pelos lanchinhos trazidos pra casa quando precisei recusar o passeio para ficar pesquisando e escrevendo.

Agradeço às minhas irmãs, Gabriela e Carolina, pelas musiquinhas de incentivo, pela força e pelas aprovações do texto quando minha visão já estava embaçada e minha cabeça não conseguia apreender mais qualquer leitura.

Ao meu namorado, Felipe, agradeço por toda a paciência, auxílio e por todos os desabafos, pelo livro várias vezes renovado e pela compreensão quando precisei abrir mão de sua companhia para dedicar-me a este trabalho.

Agradeço aos meus amigos do curso, especialmente Carolina, Cibelle, Danielle, Israel e Pedro, pela motivação nos momentos difíceis, pela confiança de que tudo daria certo e, principalmente, pela prazerosa companhia ao longo de todo este período.

Aos demais amigos, de longe e de perto, que seriam muitos para aqui mencionar, agradeço que, não obstante minha ausência nos últimos meses, tenham sempre me incentivado e apoiado, sendo a melhor companhia que eu poderia desejar.

Estendo meus agradecimentos à Jane, da Secretaria, e à Paula, da Biblioteca, pela agilidade e atenção sempre dispendidas, especialmente neste último ano.

Por fim, agradeço à Prof. Dra. Larissa Liz Odreski Ramina pelas sugestões e orientação durante a confecção desta monografia de conclusão de curso.

“Sabia que nos últimos três mil e quinhentos anos houve apenas duzentos e trinta anos de paz em todo o mundo civilizado?” Ele disse “Só acredito se me disser que duzentos e trinta anos foram esses!” “Não sei, mas sei que é verdade.” “E onde fica esse mundo civilizado a que você se refere!”

(Jonathan Safran Foer, *Extremamente Alto e Incrivelmente Perto*)

RESUMO

É na tentativa de conciliar os conceitos de soberania estatal e proteção de direitos humanos, em face a situações de atrozes violações pelos Estados (seja por sua ação direta ou inação na seara protetiva), que a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) lança seu relatório, denominado Responsabilidade de Proteger (R2P). Alterando a perspectiva da soberania, para vê-la sobre o prisma da responsabilidade e não mais da força, e passando o enfoque da não intervenção dos Estados para a proteção da população civil, a R2P reúne boa parcela de consenso em âmbito internacional, superando a ideia de intervenções humanitárias, tão controversas em si mesma. Este trabalho visa analisar a construção da R2P, sua aceitação pela ONU e seus países membros e suas evoluções posteriores. Será feita, ainda, breve análise dos casos da Líbia e da Síria, diante da ótica da R2P, e da nova posição brasileira sobre a Responsabilidade ao Proteger (RwP).

Palavras-chave: Responsabilidade de proteger. Intervenções Humanitárias. Direito Internacional Humanitário. Proteção dos Direitos Humanos. Responsabilidade ao proteger.

ABSTRACT

It is in the attempt to conciliate the concepts of state sovereignty and the protection of human rights, in view of gross violations from States (for its direct action or inaction to protect), that the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) releases its report, called Responsibility to Protect (R2P). Changing the perspective of sovereignty, to be seen upon the prism of responsibility rather than force, and transferring the focus from the non intervention on State's sovereignty to the approach of the protection of the civil population, the R2P doctrine gathers a great amount of consensus in the international sphere, overcoming the former idea of humanitarian interventions, so very controversy in itself. This work tempts to analyse the construction of R2P, its acceptance by ONU and its states members as well as its later development. There will also be analysed the cases of Libya and Syria, under the optics of R2P, and the brazilian emerging idea about Responsibility while Protecting (RwP).

Key words: Responsibility to protect. Humanitarian interventions. International Humanitarian Law. Protecting Human Rights. Responsibility while protecting.

LISTA DE SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH – Direito Internacional Humanitário

DIP – Direito Internacional Público

ICISS – Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (International Commission on Intervention and State Sovereignty)

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAQ – Organização para Proibição de Armas Químicas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

R2P – Responsibility to Protect (Responsabilidade de Proteger)

RwP – Responsibility while Protecting (Responsabilidade ao Proteger)

SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas

TPI – Tribunal Penal Internacional

SUMÁRIO

1 Introdução	1
2 Fundamentos teóricos	4
2.1 Soberania Estatal	4
2.2 Legitimidade e Legalidade	10
2.3 O Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos	14
2.4 Intervenções humanitárias e a proteção dos direitos humanos	17
3 A Responsabilidade de Proteger	23
3.1 Antecedentes	23
3.2 O Relatório da ICISS	26
3.2.1 Responsabilidade de prevenir	27
3.2.2 Responsabilidade de reagir	29
3.2.3 Responsabilidade de reconstruir	32
3.2.4 Considerações finais	33
3.3 O endossamento pelas Nações Unidas	34
4 Os horizontes da Responsabilidade de Proteger	42
4.1 O conceito hoje: natureza e aplicabilidade	42
4.2 Líbia, Síria e a Responsabilidade de Proteger	48
4.3 Responsabilidade ao Proteger: a posição brasileira	53
5 Considerações Finais	59
6 Referências bibliográficas	62

1 Introdução

O termo “Responsabilidade de Proteger” origina-se nos trabalhos do então Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) para Pessoas Deslocadas Internamente, Francis M. Deng, em especial na obra “Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa”¹, mas torna-se popularmente conhecido com o relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (do inglês International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS), de 2001, denominado “*The Responsibility to Protect*”², passando a ser comumente abreviado para R2P, a sigla americana.

Trata-se de um novo paradigma para as polêmicas intervenções humanitárias, delineado após Kofi Annan, à época SGNU, lançar um apelo em seu relatório “We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century” de 2000, dizendo: “*if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?*”³. Para responder ao apelo, o governo canadense formou a ICISS, composta por personalidades renomadas no meio diplomático e acadêmico mundiais, que no ano seguinte apresentou o relatório supramencionado, apresentando a R2P como possível solução para o problema.

Na tentativa de alcançar a aceitação dos países do Sul, costumeiramente contrários às intervenções humanitárias, por compreendê-las como uma falaciosa desculpa dos países do Norte para praticar formas atuais de imperialismo em regiões vulneráveis do globo, e o consentimento dos países do Norte, a Comissão embasou sua alternativa numa nova visão acerca da *soberania estatal* e passou o enfoque das intervenções para a *proteção dos civis* em conflitos armados. Ainda, o relatório enfocou

¹ DENG, et. al. *apud* KENKEL, Kai Michael. O Dilema Interno da Soberania: a evolução das normas de intervenção. In: _____; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012, p. 33.

² INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

³ ANNAN, Kofi. **We the peoples**: the role of the United Nations in the 21st Century. New York: United Nations, 2000, p. 48.

não apenas a importância da *prevenção* como também defendeu que as intervenções militares devem ser utilizadas apenas como último recurso multilateral disponível, quando o Estado demonstrar-se falido, incapaz de defender seus cidadãos ou desinteressado em fazê-lo.

A R2P, diante de seus delineamentos harmônicos, angariou apoio significativo dos Membros da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo sido reconhecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, em seus parágrafos 138 e 139⁴. Não obstante sua maior aceitação global e seu reconhecimento formal pela AGNU, constata-se que o conceito ainda está em construção, sendo caracterizado tão somente como uma norma emergente e não uma norma legal⁵, posto que não consta em qualquer tratado internacional.

O presente trabalho visa contribuir para a compreensão do novo paradigma da Responsabilidade de Proteger, reconhecendo ser de salutar importância delimitar com maior precisão o seu cerne conceitual e sua abrangência, bem como refletir acerca das novas perspectivas que se agregam à R2P – a exemplo da conceituação brasileira de Responsabilidade ao Proteger –, sua aplicabilidade e os desafios que permeiam seu trajeto. Para alcançar este objetivo, dividiremos esta monografia em três grandes capítulos que demonstram-se essenciais para o estudo do tema.

Inicialmente serão abordados os conceitos que auxiliaram na construção da R2P, bem como o seu trajeto histórico e suas modificações ao longo dos anos. Passaremos pelos antecedentes deste novo princípio, sem deixar de abordar a crescente atenção que tem sido dada à proteção dos direitos humanos na esfera internacional, fator considerado relevante para a entender a razão de se dar tanta importância às intervenções humanitárias na atualidade.

Prosseguindo, revisaremos com maiores detalhes a construção da R2P e sua delimitação subsequente, atingindo o entendimento atual mais geral a seu respeito. Serão

⁴ UNITED NATIONS. **In larger freedom**: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, Document A/59/2005.

⁵ FERREIRA, Carlos Wagner Dias. A “**responsibility to protect**” no caso de violação de direitos humanos – um conceito em busca de juridicidade e legitimidade decisória. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 49, n° 194, p. 241-259, abr./jun. 2012, p. 251-252.

apreciados o relatório da ICISS, alguns documentos da ONU e outros materiais de cunho acadêmico relevante para traçar este perfil, na expectativa de garantir-lhe a maior fidelidade possível no roteiro de construção do conceito.

No último capítulo do desenvolvimento, trataremos das novas perspectivas trazidas para a composição do tema e dos desafios por ele encontrados para a sua efetiva aplicabilidade. Será apreciada a visão brasileira de Responsabilidade ao Proteger (comumente chamada de RWP, do inglês Responsibility while protecting), os questionamentos sobre a aplicação prática da R2P, com atenção especial às críticas feitas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como órgão responsável por determinar quando são devidas as ingerências militares com base nesta teoria, e os casos da Líbia e da Síria, criticamente analisados sob a ótica da R2P.

Após a conclusão dos estudos, serão feitas considerações finais acerca do assunto, não pretendendo encerrá-lo ou resolvê-lo, mas tão somente contribuir com a construção acadêmica do tema, que carrega em si uma série de receios, incertezas e inseguranças sobre assuntos de importância cada vez mais reconhecidos.

Não se pode negar a imperiosidade da matéria: ela abarca em si duas das grandes esferas de Direito Internacional Público – o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) – na tentativa de transigir conflitos armados e a proteção dos civis. O tema é dos mais controversos, sendo impossível analisá-lo sem ter em mente que ele carrega uma forte carga de idealismo e, simultaneamente, um pesado fardo de ceticismo realista, dados os inegáveis desacordos entre a teoria e a práticas das intervenções humanitárias. Ao mesmo tempo em que se censuram as falaciosas razões humanitárias para as intervenções, também se critica a inação do CSNU em casos explícitos violações absurdas dos direitos dos civis.

Assim, na tentativa de conciliar o ideal de proteção humana e o ceticismo realista que nos obriga a abandonar o olhar inocente sobre as práticas intervencionistas, prosseguiremos ao estudo de tão importante conceito, na expectativa de esclarecer seus verdadeiros contornos e suas perspectivas futuras, sem, contudo, reivindicar autoridade ou exaustividade sobre ele.

2 Fundamentos teóricos

Ainda que o conceito de R2P tenha sido traçado somente em dezembro de 2001, com o relatório da ICISS, seus preceitos formadores não são originais. Sua construção denota a utilização de uma série de critérios e princípios muito mais antigos, como o de *soberania*, de *legitimidade* e de *legalidade*, bem como de outros mais recentes que o antecederam, como o de *intervenção humanitária* e *direitos humanos*.

De forma a melhor compreender o tema, imprescindível se faz a análise dos referidos conceitos e de suas transformações conceituais com o passar do tempo. Portanto iremos agora a investigar as bases históricas que levaram à criação da Responsabilidade de Proteger e os ramos do Direito Internacional em que ela se enquadra; não se tem a pretensão de esgotar os assuntos, mas meramente de oferecer uma indispensável introdução ao cerne deste trabalho.

2.1 Soberania Estatal

O conceito clássico de soberania (poder supremo que não reconhece outro acima de si) surge com o nascimento dos Estados Nacionais Modernos, mas Ferrajoli aponta que já no século XVI se teorizava, na Espanha, a este respeito em vista da necessidade de dar fundamento jurídico à conquista do Novo Mundo.

Francisco de Vitória é apontado como o precursor destes estudos, tendo construído sua teoria em três bases principais: a de configuração da *communitas orbis* – comunidade mundial formada por Estados Soberanos igualmente livres e independentes –, a de atribuição de direitos naturais aos povos e Estados – dando bases à soberania externa – e a de redefinição da “guerra justa” como sanção, passando a ser, portanto, instrumento do próprio direito⁶.

⁶ FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 7.

A noção do teólogo sobre a *communitas orbis* é certamente sua mais importante tese, pois, além de revolucionária, acompanha a noção de que as leis obrigam tanto a população civil quanto os legisladores e os reis, ideia posteriormente afastada por Bodin. Sua visão antecipava a noção de soberania popular, considerando que o rei recebia sua autoridade da república e devia usá-la para o bem desta, e atestava a vinculação positiva dos Estados ao direito das gentes. Finalmente, concebia a humanidade como sujeito de direito⁷, comprovando o quão visionária era sua construção, pois apenas séculos depois foi admitida tal concepção.

Partindo das bases vitorianas, o conceito de soberania aperfeiçoa-se sobremaneira com Jean Bodin que, enquanto “monárquico militante”, buscava formular o suporte jurídico para a ação do rei com vistas à construção do Estado⁸. Para o autor, República e Estado eram termos sinônimos, definidos como “*o justo governo de várias famílias e do que lhes é comum com poder soberano*”⁹. Eis a característica essencial do Estado para o teórico: a soberania.

Compreende-se a partir de então a soberania como poder uno e indivisível, perpétuo e supremo, que deve ser exercido por um monarca hereditário, comportando um aspecto interno, de soberania *no* Estado, e outro externo, de soberania *do* Estado¹⁰. Dá-se assim substrato às ideias de que as “razões do Estado” desconhecem quaisquer limites, que não os das leis divinas e naturais¹¹, sendo tudo permitido ao Estado soberano que visa a realização de seus interesses. Interessante ressaltar que o absolutismo desta concepção era tão forte que nem mesmo o mau uso do poder justificaria a deposição do soberano¹².

A teoria de Bodin é complementada pela teoria contratualista de Thomas Hobbes, que defendia que o Estado formava-se a partir da renúncia dos indivíduos de

⁷ FERRAJOLI, 2002, p. 9-10.

⁸ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 52.

⁹ BODIN, 1576, *apud* DINH *et. al.*, op. cit., p. 52.

¹⁰ DINH *et. al.*, op. cit., p. 53.

¹¹ BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 25.

¹² HERMANN, BRENO. **Soberania, não intervenção e não indiferença**: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 65.

suas liberdades e prerrogativas e da transferência destas ao Soberano, cuja vontade refletiria a vontade dos súditos. É com ele que se inaugura a ideia de Estado como pessoa dotada de poderes supremos, podendo agir de qualquer modo que considere apropriado para preservar a paz e a segurança¹³. Breno Hermann aponta, sobre esta linha de pensamento, que para Hobbes o Estado “é ilimitado, ilimitável, irresponsável e onipotente”¹⁴.

Tais características, quando apreciadas de um plano externo de soberania, denotam a incompatibilidade deste Estado Moderno com a *communitas orbis* pensada por Francisco de Vitoria. Veja-se o esclarecimento de Ferrajoli sobre isto:

É assim que a criação do Estado soberano como fator de paz interna e de superação do *bellum omnium* (guerra de todos) entre as pessoas de carne e osso equivale à fundação simultânea de uma comunidade de Estados que, justamente por serem soberanos, transformam-se em fatores de guerra externa na sociedade artificial de Leviatãs com eles gerada.¹⁵

Para Hobbes, portanto, a realização da guerra é legítima, decorrendo da soberania e tendo o propósito de realizar o bem comum. Em conclusão ao pensamento dos teólogos da formação do Estado Moderno, resume-se que esta construção garantiu ao soberano um arcabouço que lhe concedia posição de superioridade em relação ao direito interno e também ao direito internacional.

Em 1648, a Paz de Westfália pôs fim à Guerra dos Trinta Anos e assentou os primeiros elementos caracterizadores de um direito público, quais sejam, a soberania e a igualdade formal dos Estados¹⁶. Por sua vez, os Entes Estatais possuem o direito de usar a força em um determinado território e sobre uma determinada população, passando essa a ser a constituição tripé dos Estados: soberania, território e população¹⁷.

Delinea-se, assim, o direito internacional clássico: um sistema jurídico assentado na soberania absoluta e indivisível dos Estados que livremente podem optar

¹³ FERRAJOLI, 2002, p.19.

¹⁴ HERMANN, 2011, p. 73.

¹⁵ FERRAJOLI, op. cit., p. 20-21.

¹⁶ DINH *et. al.*, 2003, p. 53.

¹⁷ BIERRENBACH, 2011, p.26.

por vincular-se a determinadas normas jurídicas internacionais¹⁸. Cumpre apontar que o sistema internacional da época, diante de tal construção, caracteriza-se pela desconfiança mútua entre os Estados, que permanecem em contínua luta pelo poder, desafiando uns aos outros para afirmar a sua própria soberania como superior às demais.

É apenas com a Revolução Francesa e as teorizações de Rousseau que se passará a abordar o que se chamará de *soberania popular*, com a titularidade soberana sendo transferida ao povo¹⁹. Rousseau irá classificá-la como inalienável e indivisível, esclarecendo ser assim “*por tratar-se do exercício da vontade geral*” e uma vez que essa “*só se manifesta quando há participação do todo*”²⁰.

Com o final do séc. XVIII e as revoluções americana e francesa, o Estado deixa de ser visto como o domínio do príncipe e passa a ser entendido como Estado Nacional, ou seja, à serviço da nação, devendo a esta atender – retoma-se, enfim, a ideia vitoriana que havia sido afastada por Bodin. Não obstante esta mudança, o conceito de soberania não se altera, apenas é transferido do rei para a nação; “*A Revolução e o Antigo Regime juntam-se assim no mesmo culto do individualismo estatal*”²¹.

O séc. XIX, por sua vez, é marcado pela tomada de rumos diversos das concepções de soberania interna e de soberania externa²². O Estado passa a ser visto em perspectiva científica, como uma figura antropomórfica, assumindo moldes de Estado Pessoa e sendo o responsável único pelo direito. Inicialmente, como resquício da sociedade Absolutista, mantinha-se na construção liberal a noção de que o parlamento seria o órgão de expressão da soberania popular, mas o surgimento das constituições faz cair por terra esta herança. A partir de então, tudo subordina-se ao delineado nas Constituições, acarretando a diluição da soberania popular.

De outro lado, a soberania externa se absolutiza. É forte a influência do princípio das nacionalidades, decorrente da autodeterminação dos povos, que implica no reforço do interestatismo²³. Interessa às potências imperialistas sustentar a sua imunidade

¹⁸ MENEZES, Wagner. **Ordem global e transnormatividade**. Ijuí: Unijuí, 2005, p. 38.

¹⁹ BIERRENBACH, 2011, p. 26.

²⁰ BIERRENBACH, op. cit., p. 26.

²¹ DINH *et. al.*, 2003, p. 63.

²² FERRAJOLI, 2002, p. 27-38.

²³ DIHN *et. al.*, op. cit., p. 63-65.

jurídica e superioridade em relação às demais²⁴ e, neste contexto, consolida-se a noção de que o sistema interestatal – baseado na igualdade formal dos Estados Soberanos – é auto suficiente, sendo desnecessário um sistema organizacional que fique “acima” dos Estados.

Não obstante, esta pretensa anarquia das soberanias demonstrou-se desapropriada, posto que, na prática, as grandes potências assumiram, por decisão própria, papéis decisivos na condução dos assuntos mundiais, evidenciando a desigualdade material em relação às pequenas e médias soberanias²⁵. Foi apenas com o choque da Primeira Guerra Mundial que se demonstrou necessário encarar a construção de um poder internacional superior aos Estados que limitasse a sociedade hobbesiana que se havia instaurado²⁶.

Diante deste panorama, surgiu a Sociedade das Nações, a primeira tentativa de federalismo administrativo internacional. No entanto, ela sucumbiu diante da Segunda Guerra Mundial e da inabilidade mundial em afastar-se do interestatismo. Só com o fim dessa segunda catástrofe é que os Estados reconheceram a necessidade de efetivamente acatar uma organização com poderes de decisão e ação de fato²⁷, sendo instituída a Organização das Nações Unidas, em 1945, e os demais sistemas regionais em sequência.

Os preceitos constantes da Carta da ONU seguiram, em geral, o paradigma de Westfália, assegurando a igualdade soberana dos Estados Membros e a não-ingêrência em assuntos internos, mas a partir de agora a soberania externa pode ser objeto de limitação que os próprios Estados se impõem em favor de um regime internacional de cooperação e interdependência²⁸. Ferrajoli afirma que a soberania deixa de ter o caráter delineado por Hobbes e passa a se subordinar, juridicamente, ao imperativo da paz e à tutela dos direitos humanos, agora reconhecidos como limites externos, *supra estatais*²⁹.

Importante frisar que a partir de então passam a carregar o status de sujeitos de direito internacional também os indivíduos e os povos, dentre outros, implicando na

²⁴ BIERRENBACH, 2011, p. 26.

²⁵ DIHN *et. al.*, 2003, p. 72.

²⁶ FERRAJOLI, 2002, p. 34.

²⁷ DIHN *et. al.*, *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁸ BIERRENBACH, *op. cit.*, p. 28-29.

²⁹ FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 39-40.

importância crescente reconhecida à sua proteção. Conforme ressalta Mario Bettati, os Estados já não podem mais “*fazer o que quer que seja sem terem de responder pelos seus actos, pelo menos política ou diplomaticamente*”³⁰. Não se tentou, com isso, negar a soberania dos Estados sobre seus territórios, mas estabelecer um princípio que declarasse os direitos dos homens como interesse internacional, e não apenas interno.

No intento de cumprir os objetivos da Carta e assegurar a proteção aos Direitos Humanos, os Estados que se juntaram à ONU abdicaram de uma parcela de sua soberania e se dispuseram a cumprir os tratados firmados no âmbito da Organização, permitindo a supervisão e o monitoramento do seu cumprimento pelos Comitês responsáveis. Aponta-se igualmente a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) como “*passo extremamente importante do ponto de vista do questionamento da doutrina clássica da soberania*”³¹.

É diante desta crescente normatização internacional e do fenômeno da globalização³² que Ferrajoli sustenta a “*trágica falência*” da soberania externa, afirmando que a soberania seria uma categoria antijurídica, posto que é a ausência de limites e de regras. A este respeito, diz ele:

A essa altura [...] caem todos os pressupostos e todas as características da soberania, seja interna, seja externa. A soberania, que já se havia esvaziado até o ponto de dissolver-se na sua dimensão interna com o desenvolvimento do estado constitucional de direito, se esvanece também em sua dimensão externa na presença de um sistema de normas internacionais caracterizáveis como *ius cogens*, ou seja, como direito imediatamente vinculador para os Estados-membros.³³

Embora nem todos os autores concordem com esta completa descaracterização preconizada pelo autor, é inegável o reconhecimento de que o conceito sofreu alterações significativas desde a criação da ONU, passando pela instituição do TPI e avançando

³⁰ BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 15.

³¹ BIERRENBACH, 2011, p. 32.

³² Hermann (2011, p. 97-98) aponta que a globalização, com seu enorme fluxo de bens, pessoas, capitais etc., exerce considerável efeito nas estruturas Estatais, transformando, em grande medida, a soberania estatal, ao tornar os contornos do exercício do poder menos claros.

³³ FERRAJOLI, 2002, p. 41.

pelo estudo das Resoluções do CSNU que impuseram intervenções internacionais de caráter multilateral. No lugar de manter sua perspectiva estadocêntrica, a soberania passou a ser vista de maneira mais antropocêntrica³⁴. Conforme Hermann, a soberania estatal, em sua concepção clássica, está sendo questionada em diversas frentes, pois se ela não pode acomodar as novas demandas surgidas com a globalização e a emergência dos direitos humanos, “*como poderiam as instituições políticas e a sociedade ser organizadas de modo a poder fazer frente a estas questões?*”³⁵.

Ao final do século XX, Kofi Annan escreveu à revista *The Economist* lançando as bases do que viria a propor o relatório do ICISS, definindo que o Estado deve ser instrumento para servir às pessoas, não o contrário, sendo sua responsabilidade maior proteger seus cidadãos e cabendo à ONU assegurar essa proteção³⁶. Antes de Annan, Bettati já dizia em 1996, interpretando a Carta da ONU, que cabia ao Estado nacional o papel de ator principal na salvaguarda dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e à comunidade internacional o controle dessas garantias³⁷. Como será visto no capítulo 3, são precisamente estas as ideias que fundamentam a R2P.

2.2 Legitimidade e Legalidade

Norberto Bobbio alerta que nem sempre é realizada a correta distinção, no uso comum, dos dois termos³⁸. De forma genérica, é parcialmente correto associar a legitimidade a um conceito moral e a legalidade a um conceito jurídico, sendo esta usada para referir-se ao exercício de um poder e aquela para tratar da qualidade legal deste ato. Não obstante, sua diferenciação pormenorizada interessa ao presente trabalho para analisar com maior propriedade as intervenções humanitárias e a Responsabilidade de Proteger.

³⁴ BIERRENBACH, 2011, p. 33.

³⁵ HERMANN, 2011, p. 104.

³⁶ ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*, 18 set. 1999. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/324795>>. Acesso em: 10 out. 2013.

³⁷ BETTATI, 1996, p. 38.

³⁸ BOBBIO, Norberto; MATTENUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1983, v. 2, p. 675-676.

Segundo Bobbio, o sentido genérico de *legitimidade* é o de justiça ou de racionalidade, enquanto o sentido específico, político, é o de atributo estatal verificado pela presença de consenso, em significativa parcela da população, capaz de assegurar a obediência sem o recurso ao uso da força. Contudo, Ana Maria Bierrenbach adverte a necessidade cautela na transposição deste conceito para a esfera internacional³⁹.

Conforme Gelson Fonseca Jr., a legitimidade deve ser analisada sob a ótica weberiana de dominação legal, ou seja, deve haver uma crença de que as normas do regime são legais e que aqueles que comandam detêm o poder por determinação destas mesmas normas⁴⁰. A legitimidade, neste sentido, acompanha sempre a norma, seja para reforça-la ou para enfraquece-la. A título de exemplo, tomem-se as regras de Direito Internacional: “*elas são habitualmente cumpridas, mantêm certo grau de estabilidade e são modificadas conforme procedimentos definidos, por meio de negociações multilaterais*”⁴¹. Isto é, muito embora nem sempre imponham sanções, os Estados soberanos as reconhecem como legítimas na medida da sua legalidade e, assim sendo, seguem os normativos estabelecidos.

Coaduna-se esta visão à de Habermas, para quem um sistema será legítimo quando criado em cima da legalidade⁴². Assim, no tocante aos Direitos Humanos, Habermas defende que a atual conjuntura de nosso sistema não seria capaz de oferecer uma proteção devida a eles, pois estamos demasiadamente vinculados à legitimação moral, baseada em princípios flutuantes pleiteados em face de interesses particulares e concepções individuais de bem⁴³.

Entretanto, enquanto para Habermas a moral deve ser completamente abandonada em prol da legalização das normas⁴⁴, Ana Maria Bierrenbach pondera que

³⁹ BIERRENBACH, 2011, p. 35.

⁴⁰ FONSECA JR., 2004, *apud* BIERRENBACH, op. cit., loc. cit..

⁴¹ BIERRENBACH, op. cit., p. 37.

⁴² DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. Direitos Humanos e Guerra na Filosofia do Direito Internacional de Habermas. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 23, n° 45, p. 31-65, dez. 2002, p. 45.

⁴³ *Idem*, p. 46-47.

⁴⁴ Delgado (op. cit., loc. cit.) esclarece que Habermas defende, na esteira de Kant, um “Direito Cosmopolita”. Este sistema cosmopolita contaria com a positivação dos direitos do “cidadão do mundo” e das nações, conferindo legalidade às normas. A legitimidade não agiria através de perspectivas morais a partir de então, mas de afirmativas legais direcionadas àqueles que auxiliaram em sua feitura. Não seria possível, portanto, que os recorressem a termos como “humanidade”, “humanitário” ou “justo” para praticar atos estratégicos de interesse unilateral. A legitimidade de uma ação decorreria única e exclusivamente do conteúdo legal da norma, nada mais.

a legitimidade, em âmbito internacional, situa-se entre o realismo dos interesses e o idealismo dos valores, na hipótese de “ganhos reais”⁴⁵. Isso ocorreria quando a comunidade internacional mostrasse interesse em determinada medida, apontando-se o acordo multilateral como legítimo, justamente por abandonar avaliações unilaterais.

Fonseca Jr. salienta a importância do tema para a compreensão do comportamento dos Estados na atualidade, posto que ele cria constrangimentos e balizas aos comportamentos “egoístas” particulares. Ainda, assevera que a legitimidade permeia tanto o mundo cultural quanto o político, o que lhe importa grande carga de valor, concluindo que “*a força dos argumentos legítimos nasce em parte do fato de que possam ser generalizados e, portanto, ter alcance universal*”⁴⁶.

Por seu turno, a *legalidade* é definida por Bobbio⁴⁷, em seu Dicionário de Política, como um atributo e um requisito do poder, sendo legal aquele poder exercido em conformidade com a legislação estabelecida. Quando o poder é exercido sem atenção à normatização vigente, se está diante de um poder exercido arbitrariamente, injustamente. O autor esclarece que a importância da legalidade consiste em garantir o *rule of law* (Estado de Lei, na doutrina inglesa), assegurando segurança jurídica e, conseqüentemente, tratamento igualitário a todos.

A legalidade opera em três diferentes níveis: o primeiro deles é a relação entre a lei e o “príncipe”, submetendo-se este às leis; o segundo refere-se à relação entre o “príncipe” e seus súditos, sendo que aquele não pode criar leis que criem privilégios a alguns e não visem o bem comum; o terceiro e último nível, por seu turno, refere-se à aplicação das leis em casos particulares, isto é, os juízes devem definir as controvérsias com base nas leis existentes à época do cometimento do fato dito criminoso⁴⁸.

Na esteira do terceiro nível, Bierrenbach⁴⁹ recorda os Tribunais Internacionais de Nuremberg e de Tóquio e as críticas feitas, já à época, à ausência de legalidade destes tribunais. Embora ninguém fosse contestar sua legitimidade, houve aplicação *ex post*

⁴⁵ BIERRENBACH, 2011, p. 39.

⁴⁶ FONSECA JR., 2004, *apud* BIERRENBACH, op. cit., p. 41.

⁴⁷ BOBBIO *et. al.*, 1983, p. 674-675.

⁴⁸ BOBBIO *et. al.*, op. cit., p. 675.

⁴⁹ BIERRENBACH, op. cit., p. 43.

facto da lei, como no caso da condenação, em Nuremberg, pelo cometimento de crimes contra a humanidade, até então não tipificados. Em outras palavras, embora legítimos na opinião geral, os julgamentos não foram embasados na legalidade, o que implica ausência de segurança jurídica e quebra do *rule of law*.

Observando a questão em âmbito internacional, Fonseca Jr. sublinha que o sistema legal hoje existente não é coercitivo, que os tribunais internacionais não resolvem controvérsias de maneira compulsória e que é precário o processo de criação das leis, bem como a sua forma voluntária de adesão⁵⁰. Não obstante tais limitações, é alto o grau de aceitação da lei internacional, o que o autor explica como sendo decorrência da existência de uma Autoridade, no sentido de fonte de obrigações com mecanismo de sanção pouco evidente.

No que toca mais diretamente ao tema deste trabalho, verifica-se que “*as intervenções são sempre medidas na tensão entre a legitimidade e a legalidade*”⁵¹. Isso porque se considera legítimo o poder de agir em defesa de normas reconhecidas como universais, para a preservação de valores e instituições que sirvam a todos. Não obstante, a legitimidade é recorrentemente utilizada como discurso de poder, tendo em vista a tomada de decisão unilateral por grandes potências – notadamente, os Estados Unidos da América. Hermann levanta a preocupação decorrente da constatação de que na execução de ação militar no Kosovo pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), “*questões relativas à legalidade e à legitimidade tenham sido apresentadas como mutuamente excludentes, com base no velho bordão de que os fins justificam os meios*”⁵².

Na esfera da ONU, considera-se hoje que o CSNU é a instituição competente para autorizar o uso da força em intervenções armadas, conforme as disposições constantes do Capítulo VII da Carta. Porém, este entendimento não é pacífico. O Conselho de Segurança sofre duras críticas à sua formação restrita, política e antidemocrática⁵³, o que o faz perder parcela da legitimidade que lhe foi legalmente

⁵⁰ FONSECA JR., 2004, *apud* BIERRENBACH, 2011, loc. cit.

⁵¹ BIERRENBACH, op. cit., p. 45.

⁵² HERMANN, 2011, p. 230.

⁵³ Esta ideia será aprofundada no Capítulo 4.

concedida e leva os países ditos em desenvolvimento a agarrarem-se ao conceito de soberania e não-ingerência em assuntos internos, receosos que são de ataques imperialistas sob o falso manto da uma intervenção humanitária.

A Responsabilidade de Proteger, como se demonstrará no Capítulo seguinte, foi habilmente estruturada pela ICISS na tentativa de harmonizar todas as variáveis até aqui expostas (soberania, legitimidade e legalidade) com os princípios de proteção dos direitos humanos e as famigeradas intervenções humanitárias.

2.3 O Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

Antes de passar para o próximo tópico, é necessário tecer brevíssimas considerações acerca dos dois ramos do Direito Internacional Público que abarcam os conceitos que serão em seguida tratados, quais sejam, o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). A compreensão, ainda que não aprofundada, dos contornos de ambos e de suas intersecções, mostra-se importante para a análise a ser em seguida realizada.

Cumprе mencionar, de início, que o que hoje se conhece por DIH nasce do chamado “Direito de Guerra” (denominação ainda hoje utilizada), comumente dividido em duas esferas: a do *jus in bello* e a do *jus ad bellum*. Por *jus in bello* compreende-se a prática militar consuetudinária desenvolvida historicamente pelos diversos continentes com objetivo de humanizar a guerra, enquanto o *jus ad bellum* regulamenta o direito à guerra, ou seja, as razões que permitiam que um Estado entrasse em estado de guerra com outro. Com a internacionalização do DIH, o *jus ad bellum* deixa de ter importância, posto que a guerra não é mais aceita legalmente, e apenas o *jus in bello* continua a ser significativo, consistindo no próprio DIH⁵⁴.

A criação histórica deste ramo remete a Henry Dunant e à Batalha de Solferino, quando o suíço presenciou o terrível combate que deixou milhares feridos e

⁵⁴ BIERRENBACH, 2011, p. 86.

desamparados, levando-o a assinalar a necessidade de criação de sociedades de socorro privadas para atuar em favor dos feridos em confronto armado. Foi assim que surgiu, em 1863, o Comitê Internacional de Ajuda aos Feridos (que em 1880 passará a ser designado Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV)⁵⁵ e, com ele, o primeiro tratado internacional de direito humanitário, a Convenção de Genebra para melhorar a sorte dos militares feridos em campanha, posteriormente procedido por outros que não convém agora pormenorizar.

O DIH tem como desígnio a proteção dos indivíduos e a mitigação do sofrimento humano em tempos de guerra – uma realidade factual, embora seja criminalizada. Comumente referido como sendo o “direito de guerra”, o DIH busca regular uma situação em que o Direito falhou. Leonardo Estrela Borges, ao falar sobre os objetivos do DIH, assevera que este ramo “*mostra-se como um instrumento utilizado para impedir que pessoas sejam expostas a um sofrimento irrazoável ou a um estado de ‘guerra total’*”⁵⁶.

O DIDH, por seu turno, é bastante mais recente que o DIH, tendo suas origens com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Conforme Norberto Bobbio, em sua obra *A Era dos Direitos*:

A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais.⁵⁷

A herança da Declaração, muito embora não seja ela tratado e, portanto, não vincule os Estados, obrigando-os ao cumprimento, é extremamente significativa. Seja por reconhecer, de modo inovador, que os direitos humanos são universais, seja por consagrar que eles compõem “*uma unidade indivisível, interdependente e inter-*

⁵⁵ BIERRENBACH, 2011, p. 96.

⁵⁶ BORGES, Leonardo Estrela. *O Direito Internacional Humanitário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.17.

⁵⁷ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004, p. 50.

*relacionada, na qual os direitos civis e políticos não de ser conjugados com os direitos econômicos, sociais e culturais*⁵⁸.

Bierrenbach⁵⁹ esclarece que o caráter não vinculante da Declaração levou ao entendimento de que era necessário normatizar o seu conteúdo, fazendo com que, em 1966, surgissem os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que junto com a Declaração formaram o que se convencionou chamar de “Carta Internacional dos Direitos Humanos”. Não obstante as críticas feitas a esse processo⁶⁰, é a partir de então que se inaugura o sistema internacional de proteção aos direitos humanos.

Não se tem o intuito, neste trabalho, de aprofundar os estudos de ambos os ramos, mas de explanar em qual medida eles se comunicam. Existem três teorias a este respeito, conforme leciona Borges: a teoria integracionista, segundo a qual ambos se fundem em um único corpo, sendo o DIH um gênero da espécie que é o DIDH; a teoria separatista, que defende a incomunicabilidade entre os ramos, para que os objetivos de cada uma não entrassem em conflito; e a tese complementarista, que se coloca no meio termo das anteriores, postulando que os ramos não se confundem, mas se comunicam, tendo em vista que ambos visam, em última instância, a proteção do indivíduo.

Compartilhando da visão desta última teoria, ressaltam-se alguns princípios comuns a ambos os ramos: a não discriminação dos indivíduos, a garantia da segurança e a inviolabilidade da pessoa humana – o direito à vida, à integridade física e mental e aos atributos de sua personalidade. Mesmo as Convenções de Genebra, tratados de DIH, em seu art. 3º, comum a todas, estabelecem que são aplicáveis as normas humanitárias mesmo em situações de conflitos internos e não de guerra, contribuindo para a explicitação da convergência entre os ramos⁶¹.

⁵⁸ PIOVESAN, Flávia; GOTTI, Alessandra Passos; MARTINS, Janaína Senne. A Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. P. 117-118. In: PIOVESAN, Flávia (org.). **Temas de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁵⁹ BIERRENBACH, 2011, p. 102-103.

⁶⁰ Piovesan (op. cit, p. 122 e ss.) ensina que a divisão em dois pactos quebrou a originária intenção da Declaração de conceder aos direitos humanos caráter de unidade e indivisibilidade, sobretudo diante das grosseiras formas de proteção garantidas aos Direitos Civis e Políticos e renegadas aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

⁶¹ BIERRENBACH, op. cit., p. 108-109.

2.4 Intervenções humanitárias e a proteção dos direitos humanos

Intervenção, segundo Hersch Lauterpacht⁶², significa interferência autoritária que equivale à negação da independência de um Estado e implica a exigência de uma conduta ou abstenção que, se não cumprida, acarretará uma coerção. Francis Kofi Abiew⁶³ esclarece que historicamente encontram-se duas motivações para a realização de intervenções: as ações do soberano em relação a um grupo em seu Estado afetam diretamente a segurança do interventor ou em nome de valores humanos universais, exigindo mudança no tratamento para com um grupo de pessoas.

As intervenções não são uma realidade recente, elas ocorrem pelo menos desde a época greco-romana, quando eram justificadas por motivações religiosas. Com o passar dos séculos, as razões das intervenções foram se alargando para englobar mais populações, até alcançar o estágio de proteção das minorias nacionais, com a Sociedade das Nações, e sofrer crescente codificação com o CICV e a ONU⁶⁴. Recentemente tem-se utilizado com cada vez mais frequência o termo “intervenção humanitária”⁶⁵, sobre o qual nos debruçaremos brevemente.

Esta noção tem um de seus primeiros registros em 1836, quando foi classificada como uma intervenção em favor dos interesses gerais da humanidade diante de um quadro em que estivessem esses sendo violados por um governo bárbaro e despótico⁶⁶. Encontramos, também, na construção de “guerra justa” embasamento relevante para a

⁶² LAUTERPACHT, Hersch, 1947, *apud* PEREIRA, Maria de Assunção do Vale. **A intervenção humanitária no Direito Internacional Contemporâneo**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 23.

⁶³ ABIEW, Francis Kofi, 1999, *apud* KENKEL, Kai Michael. O dilema interno da soberania: a evolução das normas de intervenção. In: _____; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.

⁶⁴ KENKEL, 2012, p. 21.

⁶⁵ Esclarecemos nesta oportunidade que o termo “intervenção humanitária” possui uma série de acepções, como explicita Bettati (1996, p. 7), sendo por vezes referido como direito de assistência humanitária (ver Alberto do Amaral Junior em “Direito de Assistência Humanitária”, 2003), direito/dever de ingerência, direito de intervenção democrática etc. Cada um desses termos possui características próprias e que não se devem confundir – embora isto muito ocorra na doutrina. Contudo, não é escopo deste trabalho proceder ao detalhamento de cada uma das definições mencionadas, tendo-se escolhido o termo “intervenção humanitária” para ser utilizado daqui em diante por ser o que mais se adequa ao contexto de apreciação da R2P. Para explicações pormenorizadas das outras definições similares – ou ao menos utilizadas como se sinônimas fossem, apesar de não serem –, recomenda-se as obras de Bettati (1996) e de Pereira (2009), largamente referidas neste trabalho.

⁶⁶ KENKEL, op. cit., loc. cit.

ideia de intervenção humanitária. Maria de Assunção do Vale Pereira⁶⁷ identifica na doutrina de Santo Agostinho e de São Tomás de Aquino as bases da conceituação, que buscava legitimar a guerra para alcançar a finalidade bíblica de preservação da paz justa.

Para Santo Agostinho, a guerra seria justa quando tivesse a finalidade de reparar uma injustiça grave e de estabelecer a paz, cabendo sua utilização apenas como *ultima ratio* e nos limites da necessidade. São Tomás de Aquino, por sua vez, determina as três condições a que deveria obedecer a guerra para ser considerada justa: ser deflagrada por autoridade competente (o Príncipe), ser justa a sua causa e ser reta a sua intenção.

Na sequência histórica, lecionam Nguyen Quoc Dihn, Patrick Daillier e Alain Pellet⁶⁸, os teólogos fundadores do Direito Internacional consideravam ser justa a guerra que buscava fazer prevalecer uma pretensão legítima e que tivesse sido solenemente anunciada aos oponentes. Esta compreensão prevalece sem alterações até o séc. XIX, oportunizando aos Estados provocar a guerra como manifestação pura de sua soberania.

As limitações a tal direito vieram tão somente com a Sociedade das Nações que determinou “certas obrigações de não recorrer à guerra” aos Estados⁶⁹. A proibição geral, porém, aparece apenas com a Carta da ONU, que determina, no art. 2º, § 4º, a impossibilidade do recurso à força, sendo a guerra a sua expressão mais significativa, e no § 7º a regra de não-intervenção em assuntos domésticos. As exceções às regras são apenas a do art. 51, de possibilidade de resposta militar em caso de legítima defesa, e o uso da força autorizado pelos órgão da ONU – notadamente o CSNU – para casos descritos no Capítulo VII, quais sejam, ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão. “*Em linguagem onusiana, o Capítulo VII chega a ser sinônimo de segurança coletiva*”⁷⁰.

O conceito de intervenção humanitária que será daqui em diante adotado é o consagrado por Thomas Weiss⁷¹, que a considera uma ação coercitiva tomada por forças

⁶⁷ PEREIRA, 2009, p. 97-107.

⁶⁸ DIHN *et. al.*, 2003, p. 953.

⁶⁹ *Idem*, p. 954-955.

⁷⁰ PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 25.

⁷¹ WEISS, Thomas G. **Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crisis and the Responsibility to Protect**. 2. ed. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2005, p. XXIX. *Apud* BIERRENBACH, 2011, p. 53.

militares exteriores para garantir acesso aos civis⁷² ou a proteção de seus direitos humanos fundamentais, sem o consentimento do Estado local⁷³. Frisamos que o termo será adotado para os casos em que o CSNU explicitamente autoriza o uso da força com base no Capítulo VII e não apenas para os casos em que essa autorização não é concedida⁷⁴.

Ana Maria Bierrenbach aponta três possíveis motivações que levam os países a ingressar em intervenções humanitárias⁷⁵: o argumento pode ser puramente ético, de fazer a coisa certa, em solidariedade aos seres humanos necessitados de proteção; pode derivar de cálculos estratégicos para a realização de interesses nacionais, seja porque o evento tem chances de afetar a segurança ou a economia local, seja por pretensões de desenvolvimento de normas e relações internacionais; ou, ainda, pode ter razões individuais egoísticas disfarçadas de interesses humanitários. Invariavelmente, porém, as motivações são mistas⁷⁶ e, não raramente, controversas.

Entre 1945 e 1990, o CSNU autorizou relativamente poucas intervenções com base no Capítulo VII⁷⁷, sendo que durante a Guerra Fria havia especial dificuldade imposta à aprovação de resoluções em decorrência do poder de veto dos Membros Permanentes (dentre os quais figuram os Estados Unidos da América e a então União

⁷² Cf. Bettati (1996, p. 106-110), o princípio do livre acesso às vítimas, adotado pela AGNU em 1988, compreende o acesso à ajuda humanitária, ao qual posteriormente o CSNU dará imenso valor, *ordenando* que os países o respeitem (op. cit., p. 117).

⁷³ O critério de ausência de consentimento deve ser ressaltado para que não se confunda com intervenções baseadas na solicitação, que podem enquadrar-se no conceito apoiado pelo governo brasileiro de “não indiferença” (que será comentado no Capítulo 4), por exemplo.

⁷⁴ Maria de Assunção do Vale Pereira (2009, p. 405) considera como intervenção humanitária aquela que não é autorizada pelo CSNU, praticada à revelia da ONU. Não obstante, preferimos adotar a concepção que abarca as ações autorizadas pelo CSNU por seguir a mesma lógica esboçada pela ICISS no Relatório sobre a R2P.

⁷⁵ BIERRENBACH, op. cit., p. 54.

⁷⁶ Vale referir que alguns países veem nas missões de paz da ONU uma oportunidade de formar e capacitar seus contingentes militares dispendendo valores muito menores do que os que seria gastos se os fizessem por conta. Outros, aproveitam as operações de paz para manter suas forças prontas, atuantes, respeitadas e valorizadas. No caso do Brasil, por seu turno, caracteriza-se como um cálculo de política externa: além da necessidade de assumir grandes responsabilidades para manter-se como candidato a um possível assento permanente no CSNU, em caso de reforma deste, o Brasil conjuga um sentimento de responsabilidade e solidariedade para com países com os quais encontra afinidades históricas, linguísticas e culturais, com o desejo de projeção de poder, considerando que poder garante influência. Em outras palavras, o Brasil conjuga altruísmo e egoísmo estatais na medida em que acredita que a solidariedade ativa atende ao interesse nacional de projeção de poder e influência do país em âmbito internacional no longo prazo. (NASSER, Filipe. *Pax Brasiliensis*: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz na Organização das Nações Unidas. In: KENKEL e MORAES, 2012, p. 214-241.)

⁷⁷ Ver GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos Humanos e Segurança Internacional**: o tratamento de temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

Soviética). Com a queda do Muro de Berlin, no entanto, o panorama muda radicalmente e a fórmula genérica da intervenção humanitária passa a ser altamente empreendida⁷⁸, inclusive com a opção do CSNU de aceitar intervenções militares antes de analisar com eficácia a inadequação e ineficiência de outros métodos mais brandos⁷⁹.

Bruno Hermann⁸⁰ esclarece que, no âmbito da ONU, foi necessário passar a invocar o desrespeito aos direitos humanos como fator de desestabilização passível de acionar as formas de proteção do Capítulo VII⁸¹. Isto ocorreu diante da dicotomia entre o uso abusivo, unilateral e seletivo da força que, ao invés de garantir a segurança, apenas propagava mais instabilidade (como no caso do Iraque, em 1991), e da inação da ordem internacional diante de alguns abusos evidentes da soberania (como em Ruanda).

Este posicionamento não é pacificamente aceito na doutrina. Para além de discussões acerca da possibilidade ou não da realização de intervenções, discute-se em que medida e abrangência essas ações devem ser realizadas. A preocupação comum é, no entanto, a mesma: a proteção da sociedade civil e o respeito aos direitos humanos. Existe hoje uma “*indubitável ética universal dos Direitos Humanos*”⁸² e uma solidariedade geral embasada na identidade humana, nas características que aproximam a humanidade independentemente das fronteiras terrestres. Esta identificação *humana* é que faz surgir uma obrigação moral que recai sobre todos os que podem ajudar⁸³.

Kai Michael Kenkel⁸⁴ ressalta que também juridicamente existe essa obrigação, expressa no arcabouço jurídico criado no pós-guerra, a começar pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (como exposto no ponto 2.3) e pela Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, passando pelos documentos adotados em 1966 – a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação e os Pactos sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos

⁷⁸ BIERRENBACH, 2011, p. 52.

⁷⁹ PATRIOTA, 2010, p. 38.

⁸⁰ HERMANN, 2011, p. 146.

⁸¹ Para Bettati (1996), esta lógica é natural e esperada. O autor considera que a violação a direitos humanos em outras esferas do planeta constitui ameaça à paz (p. 177) diante da própria compreensão da Carta da ONU, que propõe a universalidade dos direitos humanos como elemento de generalização desses, sem discriminação (p. 41).

⁸² FERREIRA, 2012, p. 246.

⁸³ SEN, Amartya. **The idea of justice**. London: Penguin, 2010, p. 208.

⁸⁴ KENKEL, 2012, p. 25.

Econômicos, Sociais e Culturais – e todos os demais instrumentos específicos adotadas daí em diante.

Apesar disso, Hermann aponta três posicionamentos básicos em relação às intervenções humanitárias⁸⁵. Em primeiro lugar, há os que defendem o não-intervencionismo em absoluto – baseados em argumentos legais, como o respeito ao princípio da soberania e não-ingerência, em argumentos principiológicos e, por vezes, utilitaristas, considerando que os efeitos nefastos de uma ação militar superariam qualquer resultado positivo. Em segundo lugar, defende-se que as intervenções devem ser possibilitadas somente em casos de violações extremas aos direitos humanos – os casos permitidos seriam os de massacre, deportação em massa ou escravidão, e não se admite haver violação à soberania nestes casos por considerar-se que o Estado que incorre nestes crimes já não seria mais soberano. Por último, há os que acreditam que as intervenções devem acontecer diante de violação de direitos humanos, ainda que a situação não seja extrema.

Como veremos adiante, a posição adotada pela R2P enquadra-se na mesma posição seguida, de modo geral, pelos órgãos da ONU, qual seja, a de intervenção somente em casos de violação extrema aos direitos humanos⁸⁶. Considera-se que, por mais questionáveis que possam ser as intervenções, tendentes a tomar rumos diversos dos “humanitários” que os guiaram, negar a intervenção às vítimas de um grave conflito violador de seus direitos mais fundamentais seria negar “*not only the centrality of justice in political affairs, but also the common humanity that binds us all*”⁸⁷. Hermann pondera também que o posicionamento utilitarista é um desserviço aos direitos humanos, pois ao permitir que as violações seguissem, estar-se-ia admitindo tais violações, afinal “*importa não só a situação dos interesses em jogo, mas também a motivação do ato*”⁸⁸.

Bettati argumenta que é com o fim da Guerra Fria que emerge com clareza um direito de intervenção⁸⁹. Como razões para esta circunstância, apontam-se⁹⁰ a maior

⁸⁵ HERMANN, 2011, p. 149-160.

⁸⁶ Idem, p. 174.

⁸⁷ TESÓN, Fernando, 2003, *apud* BIERRENBACH, 2011, p. 57.

⁸⁸ HERMANN, op. cit., p. 172.

⁸⁹ BETTATI, 1996, p. 7.

⁹⁰ KENKEL, 2012, p. 29.

cooperação entre os Membros Permanentes do CSNU e a mudança substancial na natureza dos conflitos armados – de interestatais para internos e com envolvimento cada vez maior de civis –, bem como a importância crescente conferida às razões humanitárias. Em relatório de 1991, o então SGNU, Javier Pérez Cuellar, declara que a ONU reconhece que o princípio da não interferência não pode funcionar como uma barreira protetora dos Estados violadores de direitos humanos⁹¹.

De fato, verifica-se da análise de casos concretos⁹², que o CSNU adotou postura muito mais ativa a partir da última década de 1990 no que toca às intervenções humanitárias do fazia até a Guerra Fria. A ONU procurou, como se mostra a partir do relatório, de 1992, “Uma Agenda para a paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz”, de Boutros-Ghali, alargar as atividades das missões de paz e, de modo geral, instituir a questão humanitária na agenda da Organização⁹³.

Inobstante a este quadro aparentemente positivo, verificou-se que a ONU estava despreparada para lidar com a complexidade dos casos que se seguiram. De um lado, as intervenções ressaltavam a desigualdade entre as potências mais fortes e os países emergentes, que ficavam cada vez mais receosos em relação às tentativas de alterar conceitos como o de soberania⁹⁴. De outro, era manifesta a incapacidade do CSNU a responder adequadamente a situações tão extremas quanto a de Ruanda⁹⁵, e não havia dúvidas de que situações como esta não poderiam se repetir.

É assim que, como uma resposta “*aos desafios à legalidade e à legitimidade do uso da força para fins de proteção humanitária, tendo em conta as limitações, os sucessos e os fracassos das missões passadas*”⁹⁶, surge a R2P, como tentativa de conciliar o que é, aparentemente, inconciliável⁹⁷.

⁹¹ Idem, p. 30.

⁹² Recomenda-se as obras de PATRIOTA, 2010, de GHISLENI, 2011, e de PEREIRA, 2009.

⁹³ PATRIOTA, 2010, p. 56 e 58.

⁹⁴ Idem, p. 66.

⁹⁵ BIERRENBACH, 2011, p. 84.

⁹⁶ Idem, loc. cit.

⁹⁷ Não apenas a R2P emerge neste quadro, vários doutrinadores propõe outras alternativas, bem analisadas por Pereira (2009, p. 857 e ss.), sendo que algumas serão mencionadas adiante no Capítulo 4.

3 A Responsabilidade de Proteger

Neste capítulo, trataremos de detalhar a doutrina da Responsabilidade de Proteger. As considerações serão feitas desde os antecedentes históricos diretamente ligados a este princípio até a análise do relatório proposto pela ICISS. Por fim, iremos abordar a recepção dessa nova premissa de DIH pela Organização das Nações Unidas.

3.1 Antecedentes

A Guerra do Golfo, em 1991, marcou o começo da década com uma expectativa otimista. O Conselho de Segurança não estava mais rachado em um confronto bipolar e havia a esperança de que uma maior cooperação internacional (a iniciar pelas relações entre os Membros Permanentes do CSNU) pudesse apresentar resultados mais significativos na prevenção e resposta a conflitos armados. Na contramão das expectativas, porém, a década final do século XX foi palco de um aumento significativo nos conflitos internos, caracterizados por serem cada vez mais letais e complexos⁹⁸.

Tais conflitos pegaram o CSNU, e a comunidade internacional como um todo, desprevenidos. Apesar das tentativas de Boutros-Ghali, SGNU no início da década, de atentar para uma diplomacia preventiva, para medidas de imposição e manutenção da paz, bem como de reconstrução pós-conflito⁹⁹, as catástrofes que se seguiram não puderam ser adequadamente prevenidas. As crises da Somália, em 1992, ao Kosovo, em 1999, com todas as demais que ocorreram neste meio tempo, “*demonstraram as dificuldades do órgão, sobretudo diante da necessidade do recurso à força armada*”¹⁰⁰.

Uma resposta mais efetiva à situação crítica que se vivenciava se sobressai apenas com Kofi Annan, que assumiu o cargo de SGNU na sequência de Boutros-Ghali.

⁹⁸ ANNAN, 2000, p. 43.

⁹⁹ BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace**: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. New York: United Nations, 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.cfr.org/peacekeeping/report-un-secretary-general-agenda-peace/p23439>>.

¹⁰⁰ BIERRENBACH, 2011, p. 117.

Em 1999, Annan escreve à revista *The Economist* artigo intitulado “The Two Concepts of Sovereignty”, debatendo justamente um dos temas centrais de divergências acerca das intervenções humanitárias – o corolário da soberania. No artigo, o SGNU aponta que o conceito de soberania estaria sendo redefinido pelas forças da globalização e pela cooperação internacional, passando-se a entender que os Estados seriam instrumentos a serviço das suas populações e que violações aos direitos destas não seriam compatíveis com os dispositivos da Carta da ONU.

No ano 2000, Kofi Annan apresenta o Relatório do Milênio, intitulado “*We the Peoples: the role of the United Nations in the 21st Century*”. Dentre os pontos traçados, Annan reforça que segurança não se alcança sem prevenção e que a proteção depende diretamente da reafirmação da centralidade do DIH e do DIDH. Reconhece, também, especificamente quanto às intervenções humanitárias, que frequentemente estas são mal utilizadas por governos fortes que pretendem exercer sua dominação sobre potências menores, mas lança a indagação essencial sobre o tema para todas as potências: se as intervenções são de fato inaceitáveis, violadoras da soberania, como responder a violações extremas e sistemáticas de direitos humanos?

Kofi Annan é o primeiro a responder, no mesmo relatório, o questionamento feito. Para ele, normas jurídicas como a soberania não podem servir de proteção para autores de violações aos direitos humanos e o CSNU teria o dever moral de responder a estas situações em nome da comunidade internacional. Apesar de frisar que a intervenção armada só deve ser utilizada como último recurso, o SGNU não deixa de ponderar que “[t]he fact that we cannot protect people everywhere is no reason for doing nothing when we can”¹⁰¹.

O Governo canadense prontifica-se a fornecer uma resposta ao dilema lançado e reúne, no mesmo ano, um painel de especialistas internacionais que viriam a compor a ICISS. O interesse canadense pelo assunto é bastante coerente com sua postura internacional, posto que em 1996 havia lançado e buscado operacionalizar o conceito de “segurança humana”, para o qual a Responsabilidade de Proteger (que se seguiria)

¹⁰¹ ANNAN, 2000, p. 48.

parecia representar um passo adiante na normatização e conceituação de segurança¹⁰². Assim, a equipe de internacionalistas passa a trabalhar com os aspectos legais, morais, operacionais e políticos para fornecer os subsídios de um entendimento comum das intervenções humanitárias na virada do século¹⁰³.

Pedra angular na construção da R2P é a noção de *soberania como responsabilidade*, ideia que se aponta ter sido sistematizada pela primeira vez por Francis M. Deng em seus estudos durante a década de 1990, em especial na obra “Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa”¹⁰⁴, da qual Deng é coautor. Nesta oportunidade, os autores defenderam que seria a responsabilidade, e não a força, a essência da soberania, sendo que um Governo só seria considerado soberano e legal se fosse capaz de garantir segurança e justiça aos cidadãos do território ao qual se estende a pretensão de governança¹⁰⁵.

Luke Glanville¹⁰⁶ assinala que “responsabilidade” provém do latim *respondeo*, que significa “eu respondo”, implicando que esta nova visão de soberania sugere *accountability* e transparência dos governos. Em outras palavras, Deng *et al.* construíram um conceito que provia de legitimidade a intervenção em um Estado que não exercesse de forma eficaz as atribuições esperadas de seu governo – um Estado arbitrário não possuiria legitimidade para invocar o princípio da não-intervenção, já que sua soberania teria sido rechaçada em face de sua má-conduta perante os cidadãos. Haveria exigência da comunidade internacional de alinhamento entre o direito doméstico e os padrões internacionais acordados, possuindo as demais nações a responsabilidade de interferir nos assuntos de um Estado infrator de direitos humanos.¹⁰⁷

¹⁰² KENKEL, Kai Michael. *Global Player ou Espectador nas Margens? A “Responsabilidade de Proteger”*: Definição e Implicações para o Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 06-57, dez. 2008, p. 10.

¹⁰³ ICISS, 2001, p. VII.

¹⁰⁴ BIERRENBACH, 2011, p. 124.

¹⁰⁵ ORFORD, Anne. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 13-14.

¹⁰⁶ GLANVILLE, Luke. The International Community’s Responsibility to Protect. In: DAVIS, Sara E.; _____. *Protecting the displaced: deepening the responsibility to protect*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 187.

¹⁰⁷ KENKEL, 2012, p. 33.

3.2 O Relatório da ICISS

Em dezembro de 2001, a ICISS apresentou o seu relatório, denominado “The Responsibility to Protect”. Como já exposto, a premissa básica do relatório é a de que os Estados, por razão de sua condição soberana, possuem responsabilidades para com os seus cidadãos, suas vidas, segurança e bem-estar¹⁰⁸. Conforme aponta Bierrenbach, aos três elementos básicos de Estado, soma-se um quarto: o respeito aos direitos fundamentais, fundamento de maior importância a partir de então¹⁰⁹. Assim, se os Estados demonstram-se incapazes ou desinteressados em proteger a sua população face a catástrofes, transfere-se a responsabilidade para a comunidade internacional.

Esta mudança de perspectiva implica, desde logo, numa alteração terminológica essencial para agregar consenso entre os países em torno do relatório: ao invés de referir-se a um *dever de intervir*, a ICISS propõe uma *responsabilidade de proteger* que *pode levar à intervenção* se o Estado faltar com suas obrigações. Assim, fica determinado que o Estado é o primeiro responsável por cumprir as obrigações decorrentes de sua soberania, sendo apenas possibilitada a hipótese de realização de ação interventiva caso esta obrigação primária seja descumprida. Muda-se, igualmente, o foco do debate, do interventor para as vítimas potenciais¹¹⁰.

Outro grande mérito do relatório foi procurar sistematizar as respostas da ONU e de outras entidades relacionadas ao tema “*por meio da provisão de diretrizes de ação universalmente aceitáveis, especificamente critérios não subjetivos e justificativas para a intervenção*”¹¹¹. A intenção foi afastar critérios moralistas e emocionais da discussão, impedindo o arbítrio decisório de grandes potências¹¹².

Partindo para uma análise mais estrutural do relatório, a Comissão estabelece três tipos de responsabilidade que compreendem a R2P¹¹³: em primeiro lugar e com o mais amplo destaque e enfoque, a *responsabilidade de prevenir*, que abrange as causas

¹⁰⁸ ICISS, 2001, p. VIII.

¹⁰⁹ BIERRENBACH, 2011, p. 129-130.

¹¹⁰ KENKEL, 2012, p. 35.

¹¹¹ Idem, loc. cit.

¹¹² KENKEL, 2008, p. 10.

¹¹³ ICISS, op. cit., p. 19-45.

conflitivas e de outras crises que ameaçam a população; na sequência, a *responsabilidade de reagir* engloba as respostas a serem dadas às situações que coloquem em risco os direitos humanos, incluindo recursos militares – ela recebeu enorme atenção da ICISS, embora não seja a mais importante, na expectativa de impedir o uso incorreto da R2P; e, finalmente, a *responsabilidade de reconstruir*, que se refere à assistência que deve ser garantida após uma intervenção, no intuito de recuperar e reconciliar a sociedade afetada. Tratemos com maior esmero as três responsabilidades.

3.2.1 Responsabilidade de prevenir¹¹⁴

Esta é, para a ICISS, a responsabilidade fundamental que compõe a R2P. Responsável primário pela prevenção, o Estado deve ser capaz de assegurar tratamento justo e garantir oportunidades iguais a todos os cidadãos. Isto porque a não verificação desta condição é frequentemente percebida em casos de grandes calamidades. Conforme o relatório, as causas dos conflitos são costumeiramente marcadas por situações de desigualdade e arbitrariedade, de modo que é necessário tomar medidas profundas, de natureza social, política, econômica etc. para evita-los.

A comunidade internacional, por sua vez, possui obrigação de auxiliar na prevenção, sendo muitas vezes essencial a prestação deste auxílio para a concretização dos objetivos almejados – quais sejam, a promoção de *accountability* e transparência, proteção aos direitos humanos, promoção econômica e social, bem como a justa distribuição de renda. O subsídio internacional pode se manifestar de várias formas, a começar por incentivos a políticas estatais que visem a realização dos objetivos traçados, até prestar assistência desenvolvimentista, por exemplo.

Neste aspecto, cumpre citar que a responsabilidade de prevenir é frequentemente relacionada à noção de *segurança humana*, embora ambas não se confundam. Trata-se de um conceito muito mais amplo que o de R2P, mas que se conecta a ele por ter sido o primeiro a mudar a perspectiva do debate para as pessoas,

¹¹⁴ ICISS, 2001, p. 19-27.

ao invés de centralizá-lo no Estado¹¹⁵. Ainda, relaciona-se à prevenção aqui abordada por estabelecer parâmetros de segurança desejáveis em sete esferas distintas, conforme sintetizam Larissa Ramina e Valter Fernandes da Cunha Filho:

1) segurança econômica (ex.: estar livre da pobreza); 2) segurança alimentar (ex.: ter acesso a alimentos saudáveis); 3) segurança da saúde (ex.: ter acesso aos serviços de saúde); 4) segurança ambiental (ex.: estar seguro da poluição e seus efeitos); 5) segurança pessoal (ex.: estar livre de violência física proveniente de guerras, torturas, drogas, violência doméstica etc.); 6) comunidade de segurança (ex.: proteção de grupos étnicos e culturais); 7) segurança política (ex.: fruição dos direitos civis e políticos).¹¹⁶

Igualmente, a esfera preventiva vai ao encontro da proposta de Amartya Sen sobre *desenvolvimento humano*, outra concepção focada nos indivíduos e que enuncia a importância de garantir às pessoas poder de emancipação, isto é, de expansão de suas liberdades individuais para assegurar o fortalecimento de outras condições de agentes livres¹¹⁷. Fica claro, assim, que os conceitos correlacionam-se a partir da compreensão comum acerca da necessidade de ver vencidas situações sociais, políticas, econômicas etc. frequentemente associadas às causas primárias de grandes conflitos.

Para a ICISS, três condições essenciais devem ser cumpridas para que a prevenção seja eficiente. Primeiro, deve ser praticado o que a Comissão chama de “*early warning*”, que nada mais é do que utilizar-se de uma rede de informação – midiática e/ou propiciada por ONGs – para conhecer a fragilidade de uma situação e os riscos dela decorrentes. Segundo, há a “*preventive toolbox*”, ou seja, o reconhecimento das medidas políticas disponíveis e a análise da capacidade dessas em servir eficazmente aos propósitos almejados. Terceiro, deve haver vontade política (“*political will*”) de colocar em prática as medidas adequadas e eficazes contra as situações de risco.

¹¹⁵ BIERRENBACH, 2011, p. 126.

¹¹⁶ RAMINA, Larissa; CUNHA FILHO, Valter Fernandes da. **Segurança internacional: desenvolvimento teórico, desafios concretos e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 177.

¹¹⁷ SEN, Amartya, 2000, *apud* FACHIN, Melina Girardi. Delineamento e noções aproximativas sobre o Direito Humano ao Desenvolvimento. In: SCALQUETTE, Ana Claudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco; PINTO, Felipe Chiarello de Souza; BAGNOLI, Vicente. (Org.). **60 Desafios do Direito: economia, direito e desenvolvimento**. 1ed.São Paulo: Atlas, 2013, v. 2, p. 210-220.

A proposta da Comissão é que a comunidade internacional altere o seu paradigma cultural da *reação*, para a *prevenção*. Para tanto, é necessário que os Estados passem a aceitar intervenções preventivas que auxiliem no desenvolvimento e combate às causas dos conflitos, e que a comunidade internacional comprometa-se genuinamente com dita prevenção em escala local, regional e global. Só assim, assevera o relatório, será possível evitar a perda de vidas a um custo político e econômico mais baixo¹¹⁸.

3.2.2 Responsabilidade de reagir¹¹⁹

Surge para a comunidade internacional a responsabilidade residual de reagir quando todos os meios preventivos possíveis falharem e há uma situação convincente de necessidade de proteção humana. É preciso ressaltar que as formas de reação política, econômica e judicial devem ser privilegiadas em relação às reações militares, que só devem ser utilizadas em casos extremos, quando não houver mais qualquer opção. Não obstante a toda esta cronologia estratégica a ser empregada, é a responsabilidade de reagir militarmente que ganha o maior destaque no relatório.

Inicialmente, cumpre esclarecer que mesmo as sanções econômicas não são pacificamente aceitas como adequadas em qualquer circunstância pela doutrina. Bettati questiona a validade destas sanções diante dos efeitos negativos que se impõem às pessoas que já se encontram em situação desprivilegiada em razão do conflito¹²⁰. Com isto em mente, a ICISS propôs a adoção de sanções seletivas, que se concentrem nas autoridades responsáveis pelas condutas violadoras de direitos, como o congelamento de recursos econômicos e de ativos financeiros destas pessoas.

Já as sanções políticas e diplomáticas sugeridas pela ICISS compreendem: restrições a representações diplomáticas e viagens, suspensão ou exclusão de organismos internacionais e o impedimento ao ingresso em órgãos internacionais¹²¹. São

¹¹⁸ ICISS, 2001, p. 27.

¹¹⁹ Idem, p. 29-37.

¹²⁰ BETTATI, 1996, p. 146.

¹²¹ ICISS, op. cit., p. 30-31.

sugeridas também algumas medidas militares antecedentes a uma ação interventiva, como embargos de armas e encerramento de programas de cooperação e treinamento. Não obstante a preferência evidenciada pela Comissão, Thomas Weiss ressalva que não é sempre interessante optar pelas medidas menos intrusivas antes das mais coercitivas, pois, a depender do caso, pode ser menos humanitário esperar do que agir prontamente¹²².

A ICISS reconheceu que o princípio da não intervenção é importante na garantia da estabilidade nas relações internacionais, razão pela qual incisivamente reforça que as intervenções humanitárias só devem ocorrer em situações excepcionais. Portanto, vislumbrando a manutenção do equilíbrio e segurança internacionais, só poderão os Estados interferir na esfera territorial de um semelhante quando este já não detiver plena capacidade para proteger seus cidadãos – ou quando ele for o próprio violador.

Caracterizam-se como situações extremas e excepcionais, para a Comissão, aquelas em que “*all order within a state has broken down or when civil conflict and repression are so violent that civilians are threatened with massacre, genocide or ethnic cleansing on a large scale*”¹²³. Não foram estas situações escolhidas aleatoriamente, é preciso ressaltar. Durante o período de trabalhos da ICISS, realizaram-se consultas com o maior número de potências possível, e mesmo naquelas em que havia maior relutância às intervenções militares, estes casos destacaram-se como plausíveis a recebe-las em razão de sua capacidade de chocar a consciência humana universalmente.

Não obstante o aparente consenso, o relatório segue estabelecendo critérios para a intervenção, de forma a garantir a limitação de seu uso e assegurar que o consenso obtido seja corretamente interpretado por todas as partes, e não utilizado de modo discricionário por alguma delas. Os critérios são: autoridade competente, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e prospectos razoáveis¹²⁴.

¹²² WEISS, 2007, *apud* BIERRENBACH, 2011, p. 131.

¹²³ ICISS, 2001, p. 31.

¹²⁴ Adota-se, aqui, a tradução feita por BIERRENBACH (op. cit., p. 133). Outra tradução autônoma interessante é a de KENKEL (2008, p. 33), que fala em autoridade correta, causa justa, reta intenção, último recurso, meios proporcionais e razoáveis perspectivas de sucesso.

Tal como enuncia a Carta da ONU, a Comissão reforça que a *autoridade competente*¹²⁵ para determinar intervenções militares é o CSNU. Aduz-se que este seria o único órgão detentor de competência universalmente reconhecida para validar as operações de paz e que, em não sendo os casos de violação expressamente enunciados no Capítulo VII, a análise das situações deve ser a mais cuidadosa possível. As recomendações vão desde que a apresentação do caso seja feita por um Estado interessado, Membro do CSNU ou pelo SGNU, até à sugestão de que os Membros Permanentes abram mão da utilização do seu poder de veto nestas circunstâncias.

Inobstante ao reconhecimento do CSNU como autoridade competente, a ICISS defendeu que, se a abstenção do veto não for praticada e o órgão encontrar-se paralisado pelo veto de um dos Membros Permanentes, a ação pode ser autorizada, se adequada aos demais critérios, pela AGNU ou por uma organização regional, ficando sujeita a posterior autorização do CSNU¹²⁶. Relativamente à possibilidade aberta para a AGNU, a Comissão embasa sua posição na Resolução 377, de 1950, da AGNU, denominada “*Uniting for Peace*”. Em tal ocasião, a Assembleia Geral determinou que, caso o CSNU deixasse de exercer suas responsabilidades, seria possível que ela própria considerasse o assunto e fizesse recomendações às partes envolvidas, buscando a adoção de medidas coletivas saneadoras ao problema, inclusive em âmbito militar.

Quanto à *justa causa*, a Comissão definiu que os quadros dos conflitos devem envolver muitas perdas de vidas humanas e diante da deliberada ação do Estado ou de sua negligência ou incapacidade para agir. Ainda, é possível diante de limpeza étnica em larga escala, na qual há prática de atos de terror, expulsão forçada, estupros ou assassinatos. Tais calamidades podem ser apenas previsíveis e já possibilitarem uma intervenção. O intuito desta previsão é, por óbvio, o de impedir uma tragédia sempre que ela puder ser evitada, propiciando proteção às vidas envolvidas.

Na compreensão de Kenkel, os dois critérios já descritos “*são complementados por quatro ‘princípios de precaução’, que fornecem o fundamento para a rejeição de*

¹²⁵ Dada a sua importância, a ICISS descreveu a questão da autoridade competente em um capítulo à parte no relatório, o Capítulo 6, p. 47-55.

¹²⁶ “[...] decisão que causou grande controvérsia no mundo não ocidental” (KENKEL, 2012, p. 37).

possíveis intervenções à moda antiga, realizadas pelas grandes potências”¹²⁷. O primeiro destes princípios é o da *intenção correta*, que deve sempre ser a de evitar ou colocar fim ao sofrimento humano. A ICISS apregoa que não pode ser considerada como intenção correta a derrubada de um governo legítimo, mas que se este governo está causando mal aos seus cidadãos, está justificada a intervenção para impedir que as crueldades se perpetuem.

A intervenção humanitária militar deve ser sempre utilizada como *último recurso*, apenas quando todas as opções não militares forem esgotadas sem alcançar sucesso na empreitada. Além disso, a ação deve utilizar-se de *meios proporcionais*, ou seja, não se deve ultrapassar a medida mínima necessária para fazer cessar o conflito, tanto no que se refere à duração da intervenção, quanto à sua escala e intensidade. Por fim, nenhuma intervenção deve ser levada adiante se não houverem *prospectos razoáveis* de sucesso na investida. Em outros termos, se não houver real possibilidade de sucesso em cessar ou prevenir o sofrimento humano, não se justifica a intervenção, posto que ela acabará por trazer mais sofrimento do que alento à população.

Como muito bem nota Maria de Assunção do Vale Pereira:

Curioso é notar [...] que o texto remete para o enquadramento clássico da guerra justa, uma vez que muitos dos princípios aqui consagrados como devendo enformar a *ação militar por razões humanitárias*, eram já afirmados pelos primeiros autores do direito internacional e pelos seus predecessores, pelo que a “*intervenção*” humanitária aparece como um tipo de *guerra justa dos nossos dias* ou *guerra justa contemporânea*.¹²⁸

3.2.3 Responsabilidade de reconstruir¹²⁹

A terceira responsabilidade que compõe a R2P diz respeito à necessária assistência que deve ser prestada com término da ação militar. Almeja-se, com isto, auxiliar na recuperação e reconciliação da comunidade atingida, para que se construa

¹²⁷ KENKEL, 2012, p. 38.

¹²⁸ PEREIRA, 2009, p. 888.

¹²⁹ ICISS, 2001, p. 39-45.

uma paz duradoura, baseada em boa governança e garantindo o desenvolvimento sustentável da população. A ideia proposta pela ICISS é que aqueles que auxiliaram na intervenção não considerem acabada sua missão após o encerramento dos conflitos, pois a situação de fragilidade local ainda será intensa, não sendo coerente com os propósitos interventivos deixar a sociedade local padecendo dos mesmos problemas que levaram à intervenção em primeiro lugar – além de todos os outros decorrentes do confronto.

Deve-se, juntamente com a população e com fundos fornecidos pela comunidade internacional, auxiliar na reconstrução do Estado e na reabilitação de sua nação. As ações devem atingir as áreas de segurança, justiça e desenvolvimento econômico, intencionando evitar possibilidades de vingança ou mesmo de “*limpeza étnica invertida*”¹³⁰ com o fim da ação interventiva e assentar as bases para uma comunidade pacífica e justa.

Interessante citar, nesta esteira, o artigo de Andrew Goldsmith acerca da importância do papel policial na reconstrução estatal após um conflito. Para o autor, a atividade policial possui fundamental importância nesta esfera estratégica, especialmente considerando seu papel enquanto instituição local e que ali continuará durante todo o período pós-conflito. Para Goldsmith, é importante assegurar mudanças nas políticas públicas de ordem e prevenção, no ceio das instituições policiais como um todo, garantindo que uma polícia ditatorial não se perpetue, estabelecendo-se em seu lugar uma polícia democrática – e a dimensão desta democracia será, para o autor, tanto maior quanto mais esforços forem dispendidos na reconstrução do Estado¹³¹.

3.2.4 Considerações finais

Há de se frisar que, para a ICISS, o dilema entre soberania e intervenção é resolvido com a adoção da ideia de soberania como responsabilidade. Isto porque ela

¹³⁰ BIERRENBACH, 2011, p. 132.

¹³¹ GOLDSMITH, Andrew. Policing after Conflict: Peace-Building and the Responsibility to Protect. *In*: DOLGOPOL, Ustinia; GARDAM, Judith (org.). **The Challenge of Conflict**. Netherlands: Koninklijke Brill BV, 2006, p. 21-48.

parte do princípio que o primeiro responsável pela garantia da proteção aos seus cidadãos é o Estado, sendo aberta a possibilidade de ingerência da comunidade internacional apenas se aquele é o próprio violador ou se encontra-se em situação de falência, incapacitado de realizar suas funções. Ou seja, o auxílio internacional viria justamente para possibilitar ao Estado o cumprimento de suas tarefas, reforçando-o e incentivando a retomar sua condição de soberania.

Gareth Evans, um dos Presidentes da Comissão, alega que o relatório teria contribuído ao estabelecer diretrizes específicas a serem adotadas quando da decisão de intervir. Relativamente à legalidade, a ICISS teria prosperado ao encontrar formas de fazer com que o trabalho do CSNU fosse melhor realizado, e quanto à legitimidade, ao definir critérios precisos para a tomada de uma decisão consensual e multilateral.¹³²

Por fim, aponta-se como um dos grandes méritos do relatório a clareza acerca do que é a responsabilidade de proteger, provando que o conceito era “*bem definido o suficiente para servir como base para o início das discussões e, após algum tempo, para o endosso de diversos órgãos do sistema das Nações Unidas*”¹³³. De fato, como veremos a seguir, a ICISS obteve imenso apoio ao seu relatório, demonstrando que o alcance de um consenso começava a se mostrar efetivamente possível.

3.3 O endossamento pelas Nações Unidas

O relatório da ICISS, finalizado em setembro de 2001, não ficou imune às mudanças no ambiente político do 11 de setembro de 2001. Os debates da ONU deixaram de ser centrados na busca de soluções para casos de atrocidades em massa e passaram a focar em questões de prevenção contra ataques terroristas e a proliferação de armas de destruição em massa¹³⁴. Com a invasão ao Iraque, em 2003, o conceito de R2P passou a ser visto com receio pelos países em desenvolvimento, temendo que ele fosse instrumentalizado para motivar intervenções imperialistas por parte das grandes

¹³² EVANS, Gareth, 2008, *apud* BIERRENBACH, 2011, p. 139.

¹³³ KENKEL, 2012, p. 38.

¹³⁴ HERMANN, 2011, p. 176.

potências. Assim, é apenas em 2004 que ele acaba sendo retomado, com o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças.

Nesta oportunidade, os Estados constituintes do Painel publicaram o relatório denominado “*A More Secure World: Our Shared Responsibility*”¹³⁵, que ampliava a noção de segurança internacional, recomendava ações de prevenção para evitar conflitos, bem como regras e diretrizes para o uso da força e mudanças institucionais que habilitassem a ONU a atuar de modo mais eficaz¹³⁶. Volta a surgir, neste momento, o debate acerca do direito de intervir em casos de desastres humanos *versus* a impossibilidade de ingerências, posto que não previstos no Capítulo VII, abrindo-se exceções unicamente para casos como genocídio e outros tão graves quanto. Além disso, o parágrafo 203 do documento menciona a Responsabilidade de Proteger, explicitando o apoio dos membros do Painel ao conceito.

Em resposta, Kofi Annan, em 2005, escreve o relatório “*In larger freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All*”¹³⁷, no qual se declara favorável à R2P, muito embora não deixe de reconhecer a sensibilidade que envolve o tema das intervenções. Em suas recomendações, o ex-SGNU sugere aos países que abracem o conceito como base para a ação coletiva contra genocídio, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade, reconhecendo que a responsabilidade é primária dos Estados soberanos e apenas residual da comunidade internacional, cabendo ao CSNU agir apenas quando as medidas preventivas e diplomáticas não tiverem surtido efeito.

A mais importante das declarações da ONU em endosso à R2P¹³⁸, entretanto, é o “World Summit Outcome Document”¹³⁹, de 2005. O Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 dedicou dois parágrafos para referir-se expressamente à Responsabilidade de Proteger – para dimensionar a grandeza deste feito, o conceito mais antigo de segurança humana obteve apenas um, com terminação bastante genérica. Tal

¹³⁵ UNITED NATIONS. **A More Secure World: Our Shared Responsibility** (Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change). New York: United Nations, 2004. Documento A/59/565, 02 dez 2004.

¹³⁶ BIERRENBACH, 2011, p. 141-142.

¹³⁷ ANNAN, Kofi. **In larger freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All**. United Nations. Documento A/59/2005.

¹³⁸ KENKEL, 2012, p. 40.

¹³⁹ UNITED NATIONS. Documento A/Res/60, 24 out 2005.

acontecimento sinaliza a adesão da AGNU ao conceito, ou seja, a R2P obteve o aval dos chefes de Estados Mundiais. O documento forneceu “*parâmetros últimos para o tratamento da responsabilidade de proteger até o presente*”¹⁴⁰. Após intensas negociações e algumas restrições¹⁴¹, eis o texto aprovado pela AGNU:

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

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.¹⁴²

Relevante frisar que a AGNU especificamente estabeleceu que a R2P, em sua esfera de reação, só pode implicar uma ação militar caso esta decorra de decisão multilateral, preservando a legitimidade do CSNU para a deliberação final¹⁴³. Muito embora o documento original trouxesse significativas divergências com relação ao aprovado no documento final – a título de exemplo, menciona-se que a sugestão de

¹⁴⁰ HERMANN, 2011, p. 179.

¹⁴¹ Bierrenbach (2011, p. 146) diz que no texto original, por exemplo, estavam previstos entre os casos passíveis de intervenção as “grandes violações de direitos humanos”. Esta redação foi cortada, com o apoio inclusive da delegação brasileira, pois as interpretações que poderiam derivar desta situação a R2P do seu predecessor “direito de ingerência”, o que não seria desejável.

¹⁴² UNITED NATIONS, 24 out 2005, p. 30.

¹⁴³ BIERRENBACH, op. cit., p. 147.

inutilização do veto nos casos de aplicação da R2P constava originalmente no texto, mas que a pressão estadunidense teria sido relevante para excluí-la –, considera-se uma grande vitória que o texto tenha obtido consenso de países com posições tão distintas¹⁴⁴.

Antes de prosseguir com o histórico onusiano do conceito, cumpre tecer breves comentários acerca das situações que permitem a operacionalização da responsabilidade de reagir. Dos quatro tipos previstos pela AGNU, apenas a limpeza étnica não consta no Estatuto de Roma, tratado internacional que deu origem ao TPI. Conforme Rui Carlo Dissenha, os casos constantes do art. 5º, parágrafo 1º, são “*costumeiramente reconhecidos como os mais importantes crimes do Direito Internacional Penal*”¹⁴⁵, possuindo caráter universal em face da inexistência de fronteiras reconhecidas aos bens jurídicos tutelados¹⁴⁶.

O crime de *genocídio* é tratado no art. 6º do Estatuto de Roma e, como leciona David Augusto Fernandes, é composto por quatro elementos. O primeiro é o elemento de grupo, ou seja, a vítima não é um indivíduo, mas um grupo étnico, religioso, nacional ou racial; o segundo é o elemento de conduta, pois o genocídio requer uma conduta típica caracterizada como “*matança, lesão grave à integridade física ou mental, submissão intencional à condição que acarrete a destruição física, total ou parcial, as medidas destinadas a impedir nascimentos e transferência de menores pela força*”¹⁴⁷; o terceiro é o elemento da intencionalidade, a prática de genocídio está condicionada à intenção de dizimar um grupo, devendo existir voluntariedade para alcançar uma meta; o quarto elemento é contextual, que apregoa afetar o grupo em sua totalidade ou parte¹⁴⁸.

Os *crimes contra a humanidade*, por seu turno, são tratados no art. 7º do Estatuto de Roma. Conforme aponta Dissenha, as dúvidas, quando da criação do artigo, que não conhecia semelhante em qualquer outra legislação internacional, deram-se em face do alcance que deveria ser dado aos crimes lesa-humanidade¹⁴⁹. Para solucionar os

¹⁴⁴ BIERRENBACH, 2011, p. 148.

¹⁴⁵ DISSENHA, Rui Carlo. **O Tribunal Penal Internacional**: uma breve análise dos princípios penais básicos adotados pelo Estatuto de Roma e da sua competência material. Curitiba: UFPR, 2004, p. 112.

¹⁴⁶ Idem, p. 116.

¹⁴⁷ FERNANDES, David Augusto. **Tribunal Penal Internacional**: a concretização de um sonho. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 256.

¹⁴⁸ FERNANDES, op. cit., p. 257.

¹⁴⁹ DISSENHA, op. cit., p. 120.

dilemas, acrescentou-se ao artigo específico um parágrafo segundo, para delimitar o alcance dos delitos expostos no parágrafo primeiro¹⁵⁰. Os crimes aduzidos podem acontecer em tempos de paz ou de conflitos armados, devendo ser parte de um ataque contra a população civil e devendo existir o conhecimento do ataque, ou seja, o perpetrador deve ter conhecimento do que está realizando¹⁵¹.

Embora o *caput* do artigo tenha determinado que ele não tem o condão de vincular outros tratados e documentos, a escolha pela AGNU de aplica-lo à R2P, sem explicitar outros contornos que se gostaria de dar ao crime, demonstram a intenção da Assembleia Geral de compreendê-lo conforme a definição dada pelo Estatuto de Roma.

Já os de *crimes de guerra*, encontram-se definidos no art. 8º e apresentam referências diretas às Convenções de Genebra de 1949, documentos típicos do DIH, servindo essas de fonte complementar e fundamental, portanto, para a compreensão do Estatuto de Roma¹⁵². Estes crimes devem ser cometidos num contexto de conflito armado e ter relação direta com eles, podendo ser compreendidos como crimes de guerra outras violações graves, que não as das Convenções de Genebra, cometidas em conflitos.

Finalmente, quanto à *limpeza étnica*, Bierrenbach apregoa que pode ser entendida como a expulsão de uma população indesejável de um território determinado, sem que necessariamente a etnia seja a razão última para tanto¹⁵³. É muito fácil, diante de tal compreensão, confundi-la com o genocídio, mas a diferença entre os dois casos é que a limpeza étnica não visa a aniquilação de uma população, como o genocídio, ainda que as deportações e deslocamentos sejam realizados com base na força¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Conforme o parágrafo primeiro, são considerados crimes contra a humanidade: homicídio; extermínio; escravidão; deportação ou transferência forçada de uma população; prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais do direito internacional; tortura; agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional; desaparecimento forçado de pessoas; crimes de *apartheid*; e outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.

¹⁵¹ DISSENHA, 2004, p. 121.

¹⁵² FERNANDES, 2006, p. 294.

¹⁵³ BIERRENBACH, 2011, p. 184.

¹⁵⁴ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)**. 26 fev. 2007.

Feitas as devidas considerações acerca dos casos acordados pela AGNU na Cúpula Mundial de 2005 para os quais a R2P deve ser considerada, prosseguimos analisando os desdobramentos mais recentes do termo nas Nações Unidas.

Embora tenham os Estados acordado e restringido o uso do conceito para os quatro crimes especificados, ficou claro que potências importantes do Sul continuaram possuindo muitas objeções¹⁵⁵, especialmente no que toca ao uso da força, o aspecto mais sensível. Contudo, o CSNU passou a adotar o termo, a partir de então, em algumas de suas resoluções, como a 1653, de janeiro de 2006, sobre a situação dos Grandes Lagos Africanos¹⁵⁶, e a 1674, de abril de 2006, acerca da proteção dos civis em conflitos armados¹⁵⁷. Também a Corte Internacional de Justiça (CIJ) fez menção à Responsabilidade de Proteger no caso *Servia v. Bosnia-Herzegovina*.

Em 2007, Ban Ki-Moon, atual SGNU, nomeou Francis M. Deng, o autor da ideia de soberania como responsabilidade, Assessor Especial para Prevenção de Genocídio e, no ano seguinte, indicou para o cargo de Assessor Especial para o tema da Responsabilidade de Proteger o acadêmico Edward C. Luck – ambos já possuíam trabalhos publicados nos quais demonstravam-se favoráveis à R2P¹⁵⁸. Ainda em 2008, o SGNU tentou responder aos críticos sulistas em um palestra ministrada no mês de junho, na qual reforçou que a R2P não é um novo código para a intervenção humanitária, mas sim um conceito mais positivo e afirmativo da soberania, vista agora sob a ótica da responsabilidade, existindo para fortificar os Estados, possibilitando que eles cumpram o componente vertical de sua soberania¹⁵⁹.

No ano de 2009, Ban-Ki Moon, que desde sua candidatura deixara claro que defenderia a responsabilidade de proteger e sua implementação pela ONU¹⁶⁰, apresenta à AGNU o relatório “*Implementing the Responsibility to Protect*”¹⁶¹. Conforme

¹⁵⁵ KENKEL, 2012, p. 41.

¹⁵⁶ BIERRENBACH, 2011, p. 149.

¹⁵⁷ HERMANN, 2011, p. 179.

¹⁵⁸ Idem, p. 180.

¹⁵⁹ KENKEL, 2012, p. 41-42.

¹⁶⁰ GHISLENI, 2011, p. 64.

¹⁶¹ KI-MOON, Ban. **Implementing the Responsibility to Protect**. Nova York: Nações Unidas, 12 jan. 2009. Documento A/63/677.

Bierrenbach¹⁶², o relatório se assenta sobre três pilares: o primeiro reforça a responsabilidade primária dos Estados de proteger as populações contra os quatro crimes acordados pela AGNU; o segundo, mais inovador, diz respeito à necessidade da ONU de assistir os Estados na construção de suas capacidades; e o terceiro refere-se à responsabilidade da comunidade internacional de agir de forma rápida e decisiva quando um Estado não estiver protegendo sua população.

Relativamente ao terceiro pilar, o SGNU enfatiza a necessidade de adotar-se “*uma estratégia sequencial rígida, com ‘gatilhos para a ação’*”¹⁶³. Para Ban Ki-Moon, quanto mais rápida a ação da comunidade internacional, mais eficazes os resultados. Nesta linha, quanto mais demorar a ação internacional, mais robusta ela deverá ser e, portanto, mais rigorosos deverão ser os requisitos que a autorizem. Ainda, cumpre citar que o primeiro pilar tem efeito de resposta às preocupações dos países críticos do Sul, pois ele estimula a responsabilidade de prevenir, direcionando esforços a garantir a capacidade soberana de cada Estado¹⁶⁴.

No segundo semestre do mesmo ano, a 64ª Assembleia Geral promoveu reuniões entre os países membros acerca da R2P. A maioria das consternações exteriorizadas disseram respeito às intervenções militares, que, defendiam os países, só deveriam ser levadas adiante se em conformidade com os preceitos da Carta da ONU¹⁶⁵. Conforme aponta Kenkel, o que se nota é que os debates passaram a se concentrar na implementação concreta do conceito, e não mais em sua aceitação normativa¹⁶⁶. Em outros termos, as discordâncias remanescentes da Cúpula de 2005 foram largamente mitigadas nos anos que se seguiram.

Mais recentemente, no ano de 2011, por ocasião da crise na Líbia, o CSNU manifestou-se sobre os acontecimentos fazendo expressa referência à R2P, chamando as autoridades locais a respeitarem os direitos dos civis e solicitando o acesso para as agência de monitoramento de direitos humanos e humanitários¹⁶⁷. No mesmo ano, por

¹⁶² BIERRENBACH, 2011, p. 154.

¹⁶³ Idem, p. 155.

¹⁶⁴ KENKEL, 2012, p. 42-43.

¹⁶⁵ BIERRENBACH, op. cit., p. 156.

¹⁶⁶ KENKEL, op. cit., p. 43.

¹⁶⁷ BIERRENBACH, op. cit., p. 158-159.

ocasião da Assembleia Geral da ONU, a presidente brasileira Dilma Rousseff lançou, pela primeira vez, a contribuição brasileira sobre o assunto, denominada “Responsabilidade ao Proteger”. Nos meses seguintes, o país iria desenvolver em maiores detalhes o seu posicionamento, que foi elogiado por Gareth Evans¹⁶⁸ e também por Francis Deng. Tanto a questão da Líbia quanto a RwP, entretanto, serão melhor abordadas no próximo capítulo.

¹⁶⁸ EVANS, Gareth. Responsibility while Protecting. *In: Project Syndicate*. 27 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting>>. Acesso em: 18 out. 2013.

4 Os horizontes da Responsabilidade de Proteger

Uma vez conhecidos os conceitos que embasaram a Responsabilidade de Proteger e estudada a sua origem e desenvolvimento, é hora avançar para o debate de questões mais profundas. Neste capítulo, iremos tratar de três pontos que consideramos essenciais no desenvolvimento das perspectivas da R2P.

Inicialmente, definiremos o que ela é hoje – uma norma, um princípio? – e qual a sua aplicabilidade. Em seguida, partiremos para a análise concreta dos recentes casos da Líbia e da Síria e suas relações – se existentes – com a aplicação da responsabilidade de proteger. Por fim, falaremos sobre a posição brasileira quanto à R2P, considerando o histórico brasileiro com relação às intervenções humanitárias e a sua contribuição para o desenvolvimento da nova doutrina, agregando a noção de Responsabilidade ao Proteger aos debates da agenda internacional.

4.1 O conceito hoje: natureza e aplicabilidade

Uma das grandes dúvidas que cerca a R2P refere-se à sua natureza. Nas palavras de Carlos Wagner Dias Ferreira: *“Será que a responsabilidade de proteger pode ser considerada uma norma jurídica? Integra o direito internacional imperativo (jus cogens)? É uma norma emergente ou uma simples norma moral ou opção política?”*¹⁶⁹.

Glanville aponta que o relatório da ICISS de 2001 definiu a noção de responsabilidade de proteção – primária dos Estados e residual da comunidade internacional –, mas que foi com o endossamento do conceito em 2005 pela AGNU que este posicionamento começou a se firmar. Analisando a linguagem utilizada, o autor assinala que em nenhum momento teriam os países acordado com uma “obrigação” de responder, mas que eles “deveriam”, que possuiriam “responsabilidade” e que estariam “preparados” para tanto¹⁷⁰. Em 2009, com o relatório de Ban Ki-Moon, a ideia de que a

¹⁶⁹ FERREIRA, 2012, p. 250.

¹⁷⁰ GLANVILLE, 2010, p. 190. Os termos exatos são: “should”, “responsibility to” e “prepared to”.

R2P não seria apenas um direito da comunidade internacional, mas sim uma responsabilidade é reforçada pelo SGNU¹⁷¹.

Luke Glanville defende que a comunidade internacional possui responsabilidade em três esferas: *moral*¹⁷², pois graves violações de direitos humanos afetam toda a comunidade internacional (fluxo de refugiados, a proliferação do tráfico de armas e de drogas etc.) e por ser difundida a noção de que a nossa humanidade comum cria a obrigação de assistir qualquer outro ser humano, independentemente de onde se encontre; *política*¹⁷³, pois as atitudes estatais perante os conflitos (moldando a perspectiva do panorama geral de modo a negar a necessidade de intervenção ou justificar a suficiência das ações já tomadas) demonstram o reconhecimento de que devem agir; e até mesmo *legal*¹⁷⁴ – embora não se possa considerar que o documento de 2005 e os seguintes constituam normas, eles devem ser lidos conforme os instrumentos antecedentes, como a Convenção para a Prevenção e a Repressão do crime de Genocídio e a jurisprudência da CIJ, devendo-se considerar que a responsabilidade de proteção constitui, ao menos, costume internacional.

Tal posicionamento não é pacífico na doutrina, havendo inúmeras posições a respeito. Alex Bellamy defende que a R2P constitui um princípio que cria obrigação legal de prática protetiva pelos Estados e, na defesa do autor, também pela comunidade internacional, pois a Carta da ONU dispõe sobre a necessidade de proteção aos direitos humanos¹⁷⁵. Já Kenkel defende que a R2P “*não é um novo conceito imposto por potências estrangeiras ou por uma organização internacional, mas uma continuidade lógica e uma sistematização dos princípios que todos os membros de boa reputação na comunidade internacional [...] internalizaram há algum tempo*”¹⁷⁶.

¹⁷¹ Idem, p. 192.

¹⁷² Idem, p. 194-196.

¹⁷³ Idem, p. 201-203.

¹⁷⁴ Idem, p. 197-200.

¹⁷⁵ PELTONEN, Hannes. Theory and Practice: RtoP according to Alex Bellamy and Martti Antola. In: **Kosmopolis**, 43:1, 2013, pp. 7-14, question nº 1 e 7. Disponível em: <http://www.academia.edu/3593323/Theory_and_Practice_RtoP_according_to_Alex_Bellamy_and_Martti_Antola>. Acesso em: 01 nov. 2013.

¹⁷⁶ KENKEL, 2008, p. 30.

Gelson Fonseca Jr., em posicionamento semelhante, define que a R2P não cria uma obrigação de agir para os Estados ou para a ONU, mas que funciona como instrumento de auxílio ao cumprimento de normas fixadas em tratados que definem suas referências básicas, como o combate a violações de direitos humanos em situações extremas, sendo, pois, um “*caminho a seguir*”¹⁷⁷. Também Emma McClean irá rechaçar a ideia de que a responsabilidade de proteger seria uma norma emergente, adotando a postura favorável à compreensão do conceito como uma opção política¹⁷⁸.

Ainda, como frisado no capítulo anterior, há uma corrente defensora de que o conceito consistiria, na realidade, na repaginação da ideia de *jus ad bellum* ou de guerra justa, sendo exemplos as autoras Maria de Assunção do Vale Pereira¹⁷⁹ e Ana Maria Bierrenbach¹⁸⁰. Há também aqueles que ponderam ser uma norma emergente, em desenvolvimento, e situada na lacuna entre norma meramente moral e norma legal. Apesar de Carlos Wagner Ferreira encontrar-se neste grupo, ele ressalta que enquanto a autoridade competente for o CSNU, o conceito permanecerá no subdesenvolvimento, condenado a ser “*mera retórica moral ao sabor dos interesses e conjunturas políticas, em particular dos cinco membros permanentes que têm poder de veto*”¹⁸¹.

Por fim, é válida a menção à opinião emitida pelo CICV acerca do tema, posto tratar-se do órgão mais importante quando fala em DIH. Em 2011, foi lançado o documento “*International Humanitarian Law and the Responsibility to Protect: a handbook*”¹⁸², abordando a relação entre ambos, suas semelhanças e diferenças, e assumindo ser necessário intercambia-los. Neste documento, o CICV considerou a R2P como um conceito mais estreito do que o DIH, posto ser aplicável a apenas quatro tipos de crimes, e o definiu como um princípio importante, na medida em que auxilia na proteção dos vulneráveis em conflitos. Não obstante, ressaltou que não se podem

¹⁷⁷ FONSECA JR., Gelson. Dever de proteger ou nova forma de intervencionismo? In: ALSINA JR, João Paulo Soares; ETCHEGOYEN, Sergio W.; JOBIM, Nelson A. **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 177.

¹⁷⁸ MCCLEAN, Emma. The Responsibility to Protect: the role of International Human Rights Law. **Journal of Conflict & Security Law**, Oxford, vol. 13, nº 1, p. 123-152, 30 jun. 2008, p. 135.

¹⁷⁹ PEREIRA, 2009, p. 888.

¹⁸⁰ BIERRENBACH, 2011, p. 200.

¹⁸¹ FERREIRA, 2012, p. 253.

¹⁸² COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **International Humanitarian Law and the Responsibility to Protect: a handbook**. 2011.

confundir as duas esferas, sob pena de afetar a neutralidade e a imparcialidade necessárias ao DIH e nem sempre presentes no campo de decisão do CSNU.

Muito embora a doutrina possa discordar quanto à natureza da R2P, é certo que o conceito foi incorporado pela AGNU em 2005, demonstrando a aceitação geral dos países ao tema¹⁸³. Considerando todo o exposto, é seguro concluir que a R2P não pode ser considerada norma legal, pois não consta em tratados internacionais ou documentos *jus cogens*. Não obstante, ela é reconhecida ao menos como um princípio ou um guia norteador que ratifica tendências¹⁸⁴, sejam elas recentes ou não – como a guerra justa.

Diante desta situação, demonstra-se relevante o debate acerca da aplicabilidade do conceito, especificamente sobre ponto controverso a seu respeito: a autoridade competente para determinar intervenções militares. A AGNU aderiu à sugestão da ICISS e definiu como autoridade competente o CSNU. Embora haja consenso quanto a necessidade de se estabelecer uma autoridade multilateral, para evitar situações de intervenção como a estadunidense ao Iraque, em 2003, e a Russa à Geórgia¹⁸⁵, em agosto de 2008, a escolha do CSNU para esta função não foi tão bem recebida pela doutrina.

A crítica à escolha do CSNU como órgão competente para admitir intervenções militares é muito bem expressa por Carlos Wagner Ferreira, que esclarece os contornos essencialmente políticos do órgão, refém do poder de veto dos cinco membros permanentes que o compõem. O Conselho de Segurança “*alimenta privilégios particulares e age de maneira seletiva, mesmo diante de graves violações*”¹⁸⁶ por conta de interesses particulares de seus membros fixos. Ou seja, há fundada razão para crer que o CSNU deixará de agir em situações necessárias pela ausência de interesse dos membros permanentes, bem como agirá em outras situações que se demonstrem menos extremas diante do particular interesse de um ou mais membros¹⁸⁷ – precisamente o que não se deseja de um órgão multilateral.

¹⁸³ BELLAMY *apud* PELTONEN, 2013, Question 1.

¹⁸⁴ LUCK, Edward C. The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect. In: MÜLLER, Joachim W; SAUVANT, Karl P. (eds.). **Annual Review of United Nations Affairs**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

¹⁸⁵ Ver EVANS, Gareth. **Russia, Georgia and the responsibility to protect**. Amsterdam Law Forum, Vol. 1, No. 2, p. 25-28, 2009. Disponível em: <<http://ojs.ubvu.vu.nl/alf/article/view/58/115>>. Acesso em: 23 set. 2013.

¹⁸⁶ FERREIRA, 2012, p. 256.

¹⁸⁷ “*Lembremos-lhes então os povos da Palestina ou do Saara Ocidental e de como têm sido vítimas de décadas de vetos dos mesmos que agora rasgam as vestes pela ‘urgência humanitária’ na Síria.*” (PUREZA, José Manuel.

Frente a tal impasse, surgem diversas opções doutrinárias que buscam solucionar o dilema do xeque da legitimidade da autoridade competente escolhida¹⁸⁸. Conforme sistematiza Maria de Assunção Pereira¹⁸⁹, as sugestões partem desde a ideia de reforma do CSNU, para retirar-lhe o poder de veto e ampliar as cadeiras permanentes e rotativas, quanto a ideias que retiram deste órgão o poder decisório e o transferem a um novo, a ser criado especificamente para a tomada de decisões interventivas, com maior representatividade – pelo menos 50 membros, todos rotativos – e baseando as decisões na aprovação de três quartos dos membros. Todas as opções parecem fundamentar-se na necessidade de democratizar as decisões e os órgãos. Tais sugestões, entretanto, são refutadas pela autora¹⁹⁰, que com razão alega que obter três quartos dos votos de cinquenta países não seria mais fácil do que aprovar uma reforma do CSNU que atendesse aos anseios democráticos, sendo retóricas, portanto, as propostas.

Reconhecendo a pequena probabilidade de uma efetiva reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, Carlos Wagner Ferreira defende, na esteira da ideia da sociedade cosmopolita defendida por Ferrajoli¹⁹¹, que a responsabilidade de proteger só será levada à sério se as ações interventivas passarem a ser determinadas pela CIJ¹⁹². Sua justificativa consiste na compreensão de que as situações de necessidade de aplicação do DIH seriam questões jurídicas e que, conforme o art. 36 da Carta da ONU, é a CIJ o órgão responsável por deliberar a este respeito.

Considerando, no entanto, que as delimitações atuais da Corte de Haia não comportariam este tipo de decisão, define o autor, seguindo a doutrina de Ferrajoli, algumas alterações pelas quais a CIJ precisaria passar¹⁹³: (i) ampliação da competência para julgamento de responsabilidades individuais de pessoas físicas em matéria de direitos humanos; (ii) a obrigatoriedade de sua jurisdição; (iii) a possibilidade de legitimação ativa dos indivíduos; e (iv) atribuição de responsabilidade pessoal aos

“Fazer alguma coisa” na Síria. **Carta Maior**, São Paulo, 30 ago. 2012, Internacional. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/-Fazer-alguma-coisa-na-Siria/6/25799>>. Acesso em: 19 set. 2013.)

¹⁸⁸ FERREIRA, 2012, p. 257-258.

¹⁸⁹ PEREIRA, 2009, p. 864-866.

¹⁹⁰ Idem, p. 883-889.

¹⁹¹ FERRAJOLI, 2002, p. 54-55

¹⁹² FERREIRA, 2012, p. 256.

¹⁹³ Idem, p. 257.

governantes violadores de direitos humanos. Assim, prover-se-ia de legitimidade a CIJ, permitindo que a R2P seja aplicada de maneira correta e eficazmente, não sujeita à arbitrariedade do CSNU.

No entanto, parece-nos não haver maior probabilidade de reforma da CIJ do que do CSNU e, portanto, parece vazio o propósito – neste contexto – de tal sugestão. Mais razão poderia ser dada ao autor se, ao invés de considerar a possibilidade de reforma e transferência de competência para a CIJ, tivesse sido levantada a hipótese em relação ao TPI. Isto porque há direta coincidência entre os casos que admitem a R2P com os casos de competência do TPI e porque este já possui competência para julgamento de pessoas físicas que incidem em casos abrangidos pelo Estatuto de Roma.

Todavia, também o TPI necessitaria de reformas para abranger a competência que é hoje reconhecida ao CSNU¹⁹⁴. Além disso, poder-se-ia questionar se o tempo para tomada de decisão em um tribunal seria tão ágil quanto em um órgão como o CSNU – e este é fator privilegiado quando se fala em intervenções humanitárias, como já referido no capítulo anterior. Assim sendo, a reforma do CSNU, com aumento dos assentos permanentes e rotatórios, para democratizar o órgão, que hoje não conta com nenhum país do Sul entre os assentos fixos, e com eliminação do direito de veto, que muitas vezes deixa o Conselho de Segurança em estado de inação absoluta, parece-nos ser ainda mais interessante do que as demais opções indicadas¹⁹⁵.

De todo modo, é necessário reconhecer que, hoje, a aplicabilidade da R2P, no que se refere às ações reativas e militares, é ainda demasiadamente dependente de fatores subjetivos e políticos. Por um lado, depende da tomada de decisão por um órgão pouco democrático e não tão multilateral quanto se pretende ser. Por outro lado, muito embora a R2P seja aceita pela AGNU, há ainda imensa necessidade de melhor explicitação de seus limites e de sua forma de operacionalização, para que não seja mal utilizada por países com outras intenções egoísticas¹⁹⁶.

¹⁹⁴ A começar pela revisão da subsidiariedade do TPI (DISSENHA, 2004, p. 40), que precisaria passar a julgar situações antes que os tribunais locais tivessem a mesma oportunidade de o fazer.

¹⁹⁵ Esta crença é sustentada, igualmente, por FONSECA JR., 2012, p. 192.

¹⁹⁶ Gareth Evans (2008, p. 26-28) faz excelente análise da invasão da Rússia à Geórgia. Embora tenha sido defendida pelo interventor como uma ação enquadrada no conceito de R2P, a análise demonstra recair a justificativa em evidente distorção do conceito para defesa interesse próprios.

4.2 Líbia, Síria e a Responsabilidade de Proteger

Tanto a Líbia quanto a Síria viveram (ou ainda vivem) casos de conflitos internos muito peculiares e em certa medida semelhantes, que no entanto, receberam tratamento diferenciado aos olhos da comunidade internacional. Uma breve análise de ambas as situações demonstra-se interessante para evidenciar o que se concluiu no ponto acima: há ainda muita negociação a ser realizada no âmbito da R2P para que sua aplicabilidade não seja vista como dúbia e seletiva.

Não cabe, neste momento, detalhar a história da Líbia, mas é importante destacar que ela é profundamente marcada por desigualdade social, tendo sofrido, desde 1959, um desenvolvimento seletivo com a descoberta das reservas de petróleo do país, que beneficiou exclusivamente os aliados do regime no governo – desde antes de Muammar Gaddafi assumir o poder, o que ocorre uma década depois¹⁹⁷. Nos anos 70, o país decidiu apoiar o radicalismo árabe e, desde então, tem sido visto com reservas pelo Ocidente, sendo que as inimizades só se acentuaram com o caso Lockerbie, em 1992, ocasião em que o CSNU adotou duas resoluções sancionatórias ao governo líbio¹⁹⁸.

Em fevereiro de 2011, dados os altos índices de desemprego, a corrupção, as violações aos direitos humanos e as outras várias situações de precariedade social do país¹⁹⁹, eclodiu na Líbia uma série de manifestações e protestos sociais enquadradas no evento denominado “Primavera Árabe”²⁰⁰. O governo de Gaddafi respondeu aos protestos com o uso da força, de forma violenta, tendo a ONU e as organizações internacionais de defesa dos direitos humanos reprimido a reação estatal²⁰¹. A seguir, o CSNU aprovou a Resolução 1970²⁰², por unanimidade, condenando as violações que

¹⁹⁷ RAMINA, Larissa; ROMERO, Patrícia. O Conflito armado na Líbia e os direitos humanos: análise a partir da atuação do Conselho de Segurança da ONU e do Tribunal Penal Internacional, p. 5453-5481. In: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2011, Vitória. **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2013.

¹⁹⁸ Idem, p. 5458.

¹⁹⁹ Idem, p. 5459.

²⁰⁰ PUREZA, José Manuel. A ambiguidade da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**, vol. 7, n. 1, jan.-jun. 2013, p. 3-19.

²⁰¹ RAMINA e ROMERO, 2011, p. 5450.

²⁰² CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1970**. S/RES/1970, 26 fev. 2011.

estariam sendo cometidas em território líbio e operacionalizando, pela primeira vez, a responsabilidade de proteger (“Recalling *the Libyan authorities’ responsibility to protect its population*”²⁰³).

Esta resolução, assim como a que se seguiu – Resolução 1973²⁰⁴, de 17 de março do mesmo ano –, não obteve votos contrários e autorizou a ampla utilização de medidas não militares dispostas no Capítulo VII para proteger a sociedade civil²⁰⁵. Não obstante, a Resolução 1973 obteve cinco abstenções, sendo elas as dos componentes dos BRICS – Brasil, Rússia, Índia e China, além da Alemanha, e autorizou o uso da força no território líbio²⁰⁶. A Embaixadora Maria Luisa Viotti justificou a abstenção pátria ao texto da segunda resolução por considerar que as medidas ali proclamadas iriam muito além do chamado, apoiado pelo governo brasileiro, de findar as violências, não estando a nossa delegação convencida “*de que o uso da força como dispõe o parágrafo operativo 4 (OP4) da presente resolução levará à realização do nosso objetivo comum – o fim imediato da violência e a proteção de civis*”²⁰⁷.

Cumprir citar que em 03 de março do mesmo ano, alguns dias antes da adoção da segunda resolução, após encaminhamento do caso pelo CSNU ao TPI, o Procurador do TPI declarou aberto inquérito para averiguação do cometimento de crimes contra a humanidade no território líbio desde 15 de fevereiro, quando se iniciaram os atos de violência em repressão aos protestos²⁰⁸. O Juízo de Instrução I foi aberto e, em 16 de maio de 2011, o Procurador solicitou aos juízes do TPI que emitissem mandado de prisão contra Gaddafi e os demais membros do governo que, em suas investigações, foram considerados os autores das violações aos direitos humanos da população²⁰⁹.

Em 27 de março, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) assumiu o comando das ações militares e subverteu por completo os comando instruídos

²⁰³ CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 26 fev. 2011, p. 01.

²⁰⁴ CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1973**. S/RES/1973, 17 mar. 2011.

²⁰⁵ WEISS, Thomas G. *Wither R2P? e-International Relations (e-IR)*, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2013.

²⁰⁶ RAMINA e ROMERO, 2011, p. 5461.

²⁰⁷ ITAMARATY. **Nota nº 103**: Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia. 17 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/aprovacao-da-resolucao-1973-do-conselho-de-seguranca-da-onu-sobre-a-libia>>. Acesso em: 02 out. 2013.

²⁰⁸ RAMINA e ROMERO, op. cit., p. 5462-5463.

²⁰⁹ Idem, p. 5463.

nas Resoluções do CSNU, iniciando “*uma tentativa desenfreada de assassinar Gaddafi e instalar no poder o governo provisório de Benghazi*”²¹⁰. Explica-se este intuito a partir da compreensão de que a mudança de governo seria vantajosa aos Estados Unidos, França, Inglaterra e Itália, que assumiriam contratos petrolíferos importantes em troca do apoio político²¹¹. É ainda possível falar num interesse destes países pelas reservas de gás natural da Líbia e na disputa pelo controle dos fundos soberanos líbios²¹².

Com o fim das atrocidades do governo de Gaddafi e assunção de um governo provisório pela OTAN, muitos doutrinadores consideraram “[t]he outcome [...] as a triumph [...] to the R2P”²¹³, tendo em vista o “sucesso” da missão. Todavia, não nos parece ser possível defender integralmente este proclamado triunfo. Primeiro, porque o que se verificou não foi a presença da *intenção correta* como preconiza a doutrina do R2P, mas sim uma intenção conduzida diante de interesses econômicos ocidentais. Não que se negue o cometimento de crimes contra a humanidade por Gaddafi e demais membros do poder e a correta atuação do TPI ao caso²¹⁴, mas parece demasiado ingênuo acreditar que as Resoluções do CSNU tenham sido adotadas por um reconhecimento primário da necessidade de proteção aos civis.

Ainda, é necessário considerar a desvirtuação completa da missão pela OTAN, que acabou, tal como preconizara a delegação brasileira à época, trazendo imensos prejuízos à população civil, piorando os conflitos por determinado período de tempo. Ora, se a R2P em sua esfera de reação determina a necessidade de utilizar apenas *meios proporcionais* de resposta, como se pode justificar os abusos da OTAN? Mais do que isso, o que se constatou foi uma controversa predileção pela reação do que à prevenção, com desatenção aos meios diplomáticos, por exemplo, que poderiam ter sido melhor utilizados pela ONU²¹⁵.

²¹⁰ RAMINA e ROMERO, 2011, p. 5464.

²¹¹ Idem, p. 5464-5465.

²¹² PUREZA, 2013, p. 12-13.

²¹³ THAKUR, Ramesh. R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures. **e-International Relations (e-IR)**, nov. 2011. Disponível em: < <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2013.

²¹⁴ RAMINA e ROMERO, op. cit., p. 5478.

²¹⁵ PUREZA, op. cit., p. 15.

Conforme José Manuel Pureza, “*a intervenção na Líbia dá renovada sustentação à crítica à responsabilidade de proteger enquanto figura de continuidade, com um intervencionismo disciplinador do centro sobre as periferias turbulentas*”²¹⁶. E se assim é, definitivamente não pode ser considerada como um sucesso para a R2P a intervenção na Líbia. Pelo contrário, sua situação deve ser considerada um retrocesso e analisada como realmente foi, para que não se corra o risco de continuar a atuar de tal forma em situações de conflito futuras – porque se assim for feito, aí então a R2P será justamente consolidada como aquilo que ela busca combater e deixar no passado.

A Síria, por seu turno, também sofre desde 2011 com um conflito interno em busca de democracia²¹⁷. Assim como na Líbia, o governo de Bashar Al Assad respondeu aos protestos da Primavera Árabe – e os subsequentes – com repressão violenta, tendo sido confirmado, neste ano de 2013, até mesmo o uso de armas químicas no conflito – embora não seja claro se seu uso ocorreu por parte do Governo ou dos rebeldes²¹⁸. A desigualdade e os privilégios a pequenos grupos também assola o país, pertencendo a cúpula econômica, política e militar à minoria alauíta a que pertence Assad²¹⁹.

Em abril de 2012, foi decretado um cessar-fogo, conforme plano de paz traçado por Kofi Annan, enquanto emissário especial da ONU e da Liga Árabe, que foi amplamente desrespeitado pelas partes do conflito²²⁰. Hoje, a crise da Síria já atinge 9,3 milhões de pessoas, sendo 6,5 milhões de deslocados²²¹. A não realização de um movimento para intervir militarmente na Síria se dá em razão das estreitas relações que o país mantém com o governo russo²²², que certamente vetaria qualquer resolução do CSNU que viesse a propor o uso da força contra o governo de Assad.

²¹⁶ PUREZA, 2013, p. 16.

²¹⁷ PUREZA, 2012.

²¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Armas químicas foram usadas na Síria, afirma equipe da ONU**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/armas-quimicas-foram-usadas-na-siria-afirma-equipe-da-onu/>>. Acesso em: 18 set. 2013.

²¹⁹ RAMINA e ROMERO, 2011, p. 5454.

²²⁰ RAMINA, Larissa. A falácia da intervenção “humanitária” na Síria. **Carta Capital**, São Paulo, 29 ago. 2012, Internacional. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-falacia-da-intervencao-humanitaria-na-Siria%0d%0a/6/25771>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

²²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Crise humanitária na Síria e em países vizinhos já atinge 9,3 milhões de pessoas**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-crise-humanitaria-na-siria-e-em-paises-vizinhos-ja-atinge-93-milhoes-de-pessoas/>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

²²² PUREZA, 2012.

Não obstante a este fator político limitador de uma intervenção, não se pode ignorar os esforços da ONU, e da própria Rússia, em minimizar os danos com, por exemplo, o acordo para destruir as armas químicas da Síria, proposto inicialmente pela Rússia, para apaziguar os ânimos da comunidade internacional, e aceito por Assad, que impôs em seu governo regime de cooperação com a ONU e a OPAQ (Organização para Proibição de Armas Químicas)²²³.

Vladimir Putin, em artigo escrito ao *The New York Times*, defendendo sua posição, afirma que a melhor opção para a comunidade internacional é praticar meios diplomáticos na busca por uma solução para o conflito²²⁴. Enquanto esta posição é defendida e almejada por muitos, Alex Bellamy²²⁵ esclarece que há uma dificuldade intrínseca na proposta de negociação: a oposição ao governo sírio não é una e organizada. Sabendo disso, aproveita-se o governo de Assad para demonstrar-se sempre interessado na realização de um acordo, pois bem sabe o governo que haverá imensa dificuldade entre os rebeldes para consentir acerca de um grupo que possa por todos falar e estabelecer negociações. A resolução da crise da Síria não tem perspectivas favoráveis, diante desta conjuntura.

E a R2P? Bem, relativamente à doutrina da responsabilidade de proteger, parece-nos que a comunidade internacional ainda não encontrou a medida de sua aplicação eficiente. Além de não ter sido capaz de prevenir o conflito²²⁶, verifica-se que são pequenas as tentativas de reação não-militar ao caso, o que implica na perpetuação conflitiva e na continuidade de violações aos direitos humanos, estando cada vez mais desamparada a população síria.

²²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Governo sírio está colaborando na destruição de armas químicas, afirma chefe de missão da ONU**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/governo-sirio-esta-colaborando-na-destruicao-de-armas-quimicas-afirma-chefe-de-missao-da-onu/>>. Acesso em: 23 out. 2013.

²²⁴ GIORDANO, Rodrigo. O que Putin tem a dizer aos EUA sobre a Síria. **Carta Capital**, São Paulo, 15 set. 2013, Internacional. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-que-Putin-tem-a-dizer-aos-EUA-sobre-a-Siria/6/28991>>. Acesso em: 18 set. 2013.

²²⁵ BELLAMY, Alex. **The Syrian Tragedy and the Fight Against Mass Atrocities**. In: Palestra realizada ao Australian Institute of International Affairs. Brisbane-AU, 31 out. 2013. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=awdkMh7RfBI>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

²²⁶ Há de se reconhecer, contudo, que o plano de desenvolvimento coletivo lançado pela ONU para os países afetados pela crise da Síria, em 04 nov. 2013, corresponde aos propósitos de prevenção para que novos conflitos não afetem a região vizinha.

4.3 Responsabilidade ao Proteger: a posição brasileira

A política externa brasileira pauta-se tradicionalmente na defesa da soberania dos Estados e na não intervenção em assuntos domésticos, sendo tais princípios inclusive consagrados em nossa Constituição Federal (art. 4º, IV e V). Igualmente, a Carta Constitucional pátria defende a solução pacífica dos conflitos e a autodeterminação dos povos, princípios também presentes na Carta da ONU. Indica Kenkel que a diplomacia nacional adere em ampla medida ao direito internacional “*como garantia contra a assimetria de poder que caracteriza a posição do Brasil no sistema internacional*”²²⁷. Outro importante norte de nossa política externa é a defesa do multilateralismo, por ser um espaço de convivência privilegiado²²⁸, capaz de fornecer projeção de poder compreendendo-o na medida da *influência*²²⁹.

Mas ao mesmo tempo em que permanece vinculado a princípios como o da soberania estatal, em sua vertente clássica, o posicionamento brasileiro não se abstém de trabalhar com a defesa de direitos humanos, entendendo que a soberania não pode representar uma barreira para as violações²³⁰. Prova disto é que o Brasil foi um dos países a clamar com veemência a aplicação do uso da força durante o genocídio ruandês, criticando a inação do CSNU diante da situação²³¹.

Também é importante compreender que o país possui grande pretensão, há muito existente e reconhecida mundialmente, de ocupar um assento permanente em caso de eventual reforma do CSNU²³². Neste sentido, Kenkel afirma que se o país pretende alcançar o papel de “*global player*” na realidade atual mundial, é necessário demonstrar engajamento com as questões de intervenções humanitárias e, mais recentemente, de R2P²³³. Demais fatores relevantes para o alcance deste objetivo, é preciso reconhecer, o Brasil já alcança. O país destaca-se pela estabilidade regional²³⁴ e seu papel de

²²⁷ KENKEL, 2008, p. 40.

²²⁸ NASSER, 2012, p. 215.

²²⁹ Idem, p. 226 e 236.

²³⁰ BIERRENBACH, 2011, p. 203.

²³¹ HERMANN, 2011, p. 191-192.

²³² PATRIOTA, 2012, p. 20.

²³³ KENKEL, 2008, p. 48.

²³⁴ Cf. BIERRENBACH, op. cit., p. 205.

centralidade em âmbito latino americano, chamando a atenção internacional pelos programas de desenvolvimento social que vem diminuindo a desigualdade econômica do país, como destacou a presidente da República em seu discurso à 68ª AGNU²³⁵.

Não obstante, a situação atual das relações internacionais exige que o Brasil, como candidato natural a um assento permanente, envolva-se de forma mais diversificada e profunda nas missões de paz da ONU²³⁶ e, conseqüentemente, com a R2P, conceito para o qual, inicialmente, o país apresentou resistência. Isto se justifica pelo receio quanto à extensão desta convicção para os casos de direitos humanos²³⁷. Sendo forte representante dos países do Sul e em desenvolvimento, bem como considerando a tradição brasileira de apoio à soberania e à não intervenção, é natural que assim tenha sido o posicionamento nacional de início.

Desta forma, é coerente que o Brasil tenha começado sua inserção nas esferas interventivas internacionais por meios mais brandos, como encarregado principal da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) desde 2004²³⁸, por exemplo. A este respeito, vale a pena tecer breves considerações sobre a atitude brasileira, que com tal ação conciliou egoísmo e altruísmo, na medida em que o exercício da solidariedade no desenvolvimento e posterior reconstrução do Haiti, país com o qual o Brasil identificação histórico-cultural²³⁹, atende ao interesse nacional de projeção de poder e influência no longo prazo²⁴⁰.

Na esteira da MINUSTAH, o Brasil vem defendendo a postura da “não indiferença” perante violações de direitos humanos, “*que nada mais é que o slogan da disposição brasileira em prestar solidariedade a um país que está atravessando grave situação humanitária*”²⁴¹. Hermann aponta que, inspirado neste princípio, o governo brasileiro tem procurado desenvolver junto às nações vizinhas acordos bilaterais que

²³⁵ ROUSSEFF, Dilma. Discurso proferido por ocasião da **68ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova York: ONU, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,leia-a-integra-do-discurso-de-dilma-na-onu,1078264,0.htm?p=1>>. Acesso em: 25 set. 2013.

²³⁶ NASSER, 2012, p. 236.

²³⁷ BIERRENBACH, 2011, p. 203.

²³⁸ NASSER, op. cit., p. 214.

²³⁹ Idem, p. 230.

²⁴⁰ Idem, p. 226.

²⁴¹ Idem, loc. cit..

visem a superação de problemas sociais e garantam o desenvolvimento de seus vizinhos, com objetivo último de manter a estabilidade na região e demonstrar compromisso com a justiça²⁴².

Ainda, é importante notar, para que se faça gancho com o posicionamento brasileiro relativamente à R2P, que o país tem procurado engajar-se em operações de paz que contemplem uma dimensão de promoção de desenvolvimento em outro Estado, o que traduz sua visão de política externa acerca da prestação de solidariedade²⁴³.

É frente a toda esta explanação sobre a política externa tradicional brasileira que se deve observar o quadro de (não) aceitação do país quanto à R2P quando do início de seus debates. Em 2005, na abertura do debate geral da AGNU, Celso Amorim²⁴⁴ foi cauteloso ao concordar que o novo conceito de responsabilidade de proteger merecia ser adotado pela ONU, pontuando, porém, que o uso da força não solucionaria a raiz dos problemas de direitos humanos – deixando, desde então, evidente a preocupação brasileira com o mau uso da esfera da responsabilidade de reagir.

O Brasil volta a externar suas preocupações em 2009²⁴⁵, após divulgado o relatório do SGNU sobre a proposta de implementação da R2P, com a representante da delegação brasileira Maria Luiza Viotti declarando o receio brasileiro de que ela fugisse dos preceitos da Carta da ONU e atestando a convicção nacional sobre a primazia da importância do pilar da prevenção e do desenvolvimento. Também, atestou-se que, na opinião pátria, o terceiro pilar firmado pelo SGNU seria necessariamente subsidiário do primeiro, devendo ser respeitada uma sequência cronológica entre os três.

Em setembro de 2011, marca-se em definitivo a alteração de postura brasileira com relação à R2P. José Manuel Pureza aponta este momento como resultado da controversa intervenção na Líbia. Sendo o Brasil um dos países contrários à ação militar

²⁴² HERMANN, 2011, p. 226.

²⁴³ NASSER, 2012, p. 232

²⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Statement by H. E. Ambassador Celso Amorim**, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 60th Session of the United Nations General Assembly. New York: United Nations, 17. Set. 2005.

²⁴⁵ ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **General assembly adopts resolution stressing critical need for regional approach to conflict prevention in Africa**. Implementation of Responsibility to Protect: Secretary-General's Three-pillar Approach is Focus of Subsequent Debate. New York: United Nations, 23 jul. 2009.

da OTAN e diante dos abusos que se viram cometer nesta missão acolhida como operacionalização da R2P, a diplomacia brasileira teria visto a oportunidade de expandir seus posicionamentos, lançando para debate público opções mais centradas na efetiva proteção às vítimas e chamando a atenção para a intensidade e os meios interventivos²⁴⁶.

Com o discurso de abertura de Dilma Rousseff na AGNU é inaugurada a ideia de que a responsabilidade de proteger deve ser aplicada diante de parâmetros de Responsabilidade ao Proteger (RwP)²⁴⁷. A explicação desta nova perspectiva, entretanto, vem apenas dois meses depois, quando se apresenta o discurso de Antonio Patriota²⁴⁸, então Ministro das Relações Exteriores brasileiro. O documento afirmava o reconhecimento do Brasil de que a R2P constitui avanço na proteção dos civis em conflitos, demonstrando desde logo o posicionamento brasileiro favorável ao uso dos meios humanitários, diplomáticos e pacíficos antes dos coercitivos e militares, que devem ser efetivamente considerados, em qualquer hipótese, como última alternativa e mediante muita cautela e responsabilidade.

O documento foi estruturado em onze pontos e define a RwP como um passo conceitual a ser incorporado ao entendimento da R2P. Importante é destacar do relatório algumas de suas considerações feitas a título de reforço da posição brasileira, na tentativa de ampliar o consenso a seu respeito, como quanto aos limites que devem existir ao uso da força e quanto à compreensão de que há subordinação política lógica e necessidade da observação da sequência cronológica dos três pilares expostos pelo SGNU – ou seja, dando especial atenção à prevenção e ao desenvolvimento em detrimento das ações militares.

Foi ainda defendido que as intervenções possuem custos econômicos e humanos muito altos²⁴⁹ (inclusive, constata-se que um dos grupos com ações mais afetadas por

²⁴⁶ PUREZA, 2012, p. 16-17.

²⁴⁷ ROUSSEFF, Dilma. **Discurso de abertura da 66ª AGNU**. 21 set. 2011. Disponível em: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_pt.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2013.

²⁴⁸ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-debate-aberto-sobre-protecao-de-civis-em-conflito-armado-nova-york-9-de-novembro-de-2011/print-nota>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

²⁴⁹ “*Like other policy tools, military interventions for humanitarian purposes do not always succeed in saving lives or in sticking to their humanitarian purposes. Their costs and risks tend to be high, while assessments of their*

ações humanitárias é precisamente o composto por instituições de assistência humanitária²⁵⁰) e que, portanto, devem ser sempre admitidas com parcimônia e apenas após a exaustão de outras vias pacíficas de resolução de conflitos. Finalmente, o documento chama a atenção para o uso indevido da R2P e sugere que, juntamente da RWP, o conceito principal seja desenvolvido com base em um conjunto de princípios, parâmetros e procedimentos, dentre os quais se mencionam agora a diplomacia preventiva, a necessidade de tomada decisória do CSNU, atenção aos limites e à proporcionalidade das ações militares, bem como a necessidade de criação de instrumentos de controle e monitoramento, conferindo *accountability* ao processo.

Como já previamente comentado, a iniciativa brasileira foi aclamada por doutrinadores importantes no cenário da R2P, como Gareth Evans e Francis Deng. Grandes potências conhecidas por suas ofensivas intervencionistas, entretanto, não tiveram uma primeira reação positiva, acreditando consistir a iniciativa brasileira numa tentativa de dificultar ainda mais o processo interventivo, mas as reações foram logo se amenizando inclusive entre esses²⁵¹. Edward Newman²⁵², por seu turno, faz uma leitura mais apropriada da iniciativa brasileira: ela serviu tanto como uma demonstração de liderança do país no tema quanto como uma promoção mais cautelosa e não-ocidentalizada da R2P, refletindo a posição daqueles que possuem reservas ao princípio.

De 2012 em diante, vários debates informais foram propiciados e incentivados para disseminar a tentativa de desenvolvimento dos temas, de modo a buscar uma operacionalização mais adequada do assunto²⁵³. Nota-se que a aceitação e endossamento da RWP é mais notável entre países não-ocidentais²⁵⁴, mas que aos poucos o conceito parece disseminar-se entre os ocidentais, igualmente.

effectiveness over time vary.” (LUCK, Edward. The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise? **Ethics & International Affairs**, Volume 24.4, Winter 2010.)

²⁵⁰ BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Uso da força nas operações de paz: solução ou problema? In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012, p. 62.

²⁵¹ EVANS, 2012.

²⁵² NEWMAN, Edward. R2P: Implications for World Order. **Global Responsibility to Protect**, vol.5, no.3, 2013, p. 249.

²⁵³ Vale a pena citar as iniciativas do Instituto Igarapé < <http://igarape.org.br/>>, do Rio de Janeiro, neste sentido, possuindo o instituto material bastante interessante sobre a R2P e, mais especificamente, a RWP.

²⁵⁴ NEWMAN, op. cit., p. 250.

Conclui-se, portanto, que com a proposta da RvP, o Brasil avança no sentido de assumir seu papel enquanto *global player*, tendo marcado um ponto a seu favor na inserção, em âmbito global, de suas posturas perante as intervenções – aspecto não condizente com o histórico brasileiro de relações exteriores quando visto sobre o prisma de intervenções humanitárias, sem enfoque preventivo. Por mais que a proposta brasileira tenha sido de antemão apresentada como uma sugestão de sistematização de conceitos, princípios e parâmetros já existentes, a se agregar ao conceito maior de R2P, o apoio obtido demonstra que o desenvolvimento de ambos os princípios ainda tem longos caminhos a percorrer.

5 Considerações Finais

Buscou-se, com este trabalho, promover uma compreensão crescente sobre o tema, isto é, partindo das bases para os pontos mais específicos que envolvem o novo conceito de Responsabilidade de Proteger.

Iniciar a obra analisando conceitos seculares, como o de soberania, demonstra-se essencial a partir do momento que uma das mais importantes premissas da R2P consiste numa transformação deveras recente de tal conceito. Ainda, é inviável tratar do assunto de intervenções humanitárias sem dar atenção às questões de legalidade e legitimidade que o envolvem. Finalmente, é necessário reconhecer a grandeza que vem sendo garantida à proteção dos direitos humanos em âmbito internacional desde a criação da ONU, com o fim da traumática Segunda Guerra Mundial.

Sem esta gama conceitual e de histórico contextual, não seria possível entender porque as diferentes abordagens da R2P são tão fundamentais para agregar consenso ao seu conceito. Sem compreender estas mudanças, é impossível ver a R2P se não como uma nova roupagem, pura e simplesmente, de uma prática interventista de caráter unilateral, arbitrário e imperialista.

Não obstante, os novos traços delineados pela ICISS para um conceito tão central, e ao mesmo tempo tão controverso, foram capazes de alcançar o que não se vislumbrava como alcançável: o consenso entre os Estados membros da ONU, que aprovam o conceito em 2005, apesar das diversas ressalvas apontadas por países do Sul, entre eles o Brasil.

O grande mérito da R2P é ampliá-la para abranger o pré e o pós-conflito, e não apenas a situação intermediária conflitiva. Ao garantir a fundamental posição da atividade preventiva em seu conceito, a ICISS marca o seu maior ponto. Afinal, melhor, mais econômico, interessante e humanitário é, sempre, prevenir qualquer situação de violação de direito humano a esperar sua perpetração, com todos os seus horrores, e só então proceder com a tomada de ações que visem sua interrupção – na maioria das vezes, sob pena de perda de vidas humanas e alastramento dos desastres.

Uma vez destacada a maior virtude do conceito, no entanto, é preciso reconhecer que nem tudo é positivo e livre de críticas. A determinação do CSNU como autoridade competente para aprovar ou rejeitar ações militares, baseadas na força, pode demonstrar-se como a mais acertada das medidas, diante das demais opções, mas não por isso se pode considerar essa como uma atitude prudente.

O CSNU, como órgão político, está diretamente sujeito a interesses econômicos das potências que ocupam os assentos permanentes e, como já se comprovou nas intervenções humanitárias realizadas até hoje, suas atitudes são tomadas sempre diante de interesses particulares destes Estados. Ruanda talvez seja a maior prova de que o CSNU não agirá pura e simplesmente por uma correta intenção de salvar vidas humanas. É imperiosa, portanto, a realização de uma reforma democrática no órgão, ampliando-se os assentos permanentes, para abarcar potências em desenvolvimento e sulistas, e determinando o fim do poder de veto, que tantas vezes o faz refém.

Não obstante a este dilema, a R2P deve ser vista com bons olhos pela sua conjuntura total. Embora os casos da Líbia e da Síria demonstrem que sua operacionalização é ainda truncada, incerta e equivocada, o conjunto de princípios que a norteiam possui grande poder de colocar a situação nos rumos corretos. Mais do que isso, o desenvolvimento de conceitos e perspectivas novas, que visam propiciar a operacionalização da R2P de modo mais concreto, independente e aproximado dos anseios democráticos universais da comunidade internacional, como é o caso da Responsabilidade ao Proteger (RwP), apontam para um futuro otimista da R2P.

É certo que uma perpetuação de Resoluções “baseadas na R2P”, como foram as da Líbia, colocariam um ponto final na curta história do conceito traçado pela ICISS. Não obstante, a ampliação dos debates pelos países orientais nos últimos dois anos demonstram que a R2P está longe de ser posta de lado. Edward Luck com frequência atenta a comunidade internacional para o fato de que a R2P emergiu há pouco mais de uma década, sendo que conceitos internacionais demoram anos até se moldar e consolidar.

Esta rápida evolução conceitual, que agora caminha para um desenvolvimento mais minucioso de suas questões controversas, tem de ser reconhecida como positiva

pela comunidade internacional. É preciso que cada vez mais países compreendam a essência da R2P e demonstrem-se aptos a aplicá-la e a seguir seus preceitos. Não é difícil perceber, afinal, que o fim dos conflitos armados só chegará quando houver efetiva vontade política dos Estados em agir multilateralmente na prevenção conflitiva, apostando no desenvolvimento da humanidade em todos os setores.

6 Referências bibliográficas

ANNAN, Kofi. **In larger freedom**: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, Document A/59/2005.

_____. Two concepts of sovereignty. **The Economist**, 18 set. 1999. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/324795>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **We the peoples**: the role of the United Nations in the 21st Century. New York: United Nations, 2000.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **General assembly adopts resolution stressing critical need for regional approach to conflict prevention in Africa**. Implementation of Responsibility to Protect: Secretary-General's Three-pillar Approach is Focus of Subsequent Debate. New York: United Nations, 23 jul. 2009.

BELLAMY, Alex. **The Syrian Tragedy and the Fight Against Mass Atrocities**. In: Palestra realizada ao Australian Institute of International Affairs. Brisbane-AU, 31 out. 2013. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=awdkMh7RfBI>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

_____; MATTENUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1983, v. 1 e 2.

BORGES, Leonardo Estrela. **O Direito Internacional Humanitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace**: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. New York: United Nations, 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.cfr.org/peacekeeping/report-un-secretary-general-agenda-peace/p23439>>. Acesso em: 15 out. 2013.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1970**. S/RES/1970, 26 fev. 2011.

_____. **Resolução 1973**. S/RES/1973, 17 mar. 2011

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **International Humanitarian Law and the Responsibility to Protect**: a handbook. 2011.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)**. 26 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=8d&case=91>>. Acesso em: 28 out. 2013.

DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. Direitos Humanos e Guerra na Filosofia do Direito Internacional de Habermas. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 23, nº 45, p. 31-65, dez. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15314/13909>>. Acesso em: 02 out. 2013.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DISSENHA, Rui Carlo. **O Tribunal Penal Internacional**: uma breve análise dos princípios penais básicos adotados pelo Estatuto de Roma e da sua competência material. Curitiba: UFPR, 2004.

EVANS, Gareth. Responsibility while Protecting. In: **Project Syndicate**. 27 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting>>. Acesso em: 18 out. 2013.

FACHIN, Melina Girardi. Delineamento e noções aproximativas sobre o Direito Humano ao Desenvolvimento. In: SCALQUETTE, Ana Claudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco; PINTO, Felipe Chiarello de Souza; BAGNOLI, Vicente. (Org.). **60 Desafios do Direito**: economia, direito e desenvolvimento. 1ed. São Paulo: Atlas, 2013, v. 2, p. 210-220

FERNANDES, David Augusto. **Tribunal Penal Internacional**: a concretização de um sonho. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Carlos Wagner Dias. A “responsibility to protect” no caso de violação de direitos humanos – um conceito em busca de juridicidade e legitimidade decisória. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 49, nº 194, p. 241-259, abr./jun. 2012.

FONSECA JR., Gelson. Dever de proteger ou nova forma de intervencionismo? In: ALSINA JR, João Paulo Soares; ETCHEGOYEN, Sergio W.; JOBIM, Nelson A. **Segurança Internacional**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento de temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GIORDANO, Rodrigo. O que Putin tem a dizer aos EUA sobre a Síria. **Carta Capital**, São Paulo, 15 set. 2013, Internacional. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-que-Putin-tem-a-dizer-aos-EUA-sobre-a-Siria/6/28991>>. Acesso em: 18 set. 2013.

GLANVILLE, Luke. The International Community's Responsibility to Protect. In: DAVIS, Sara E.; _____. **Protecting the displaced: deepening the responsibility to protect**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

GOLDSMITH, Andrew. Policing after Conflict: Peace-Building and the Responsibility to Protect. In: DOLGOPOL, Ustina; GARDAM, Judith (org.). **The Challenge of Conflict**. Netherlands: Koninklijke Brill BV, 2006.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Rosina D'Angina (trad). São Paulo: Martin Claret, 2009

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

ITAMARATY. **Nota nº 103: Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia**. 17 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/aprovacao-da-resolucao-1973-do-conselho-de-seguranca-da-onu-sobre-a-libia>>. Acesso em: 02 out. 2013.

KENKEL, Kai Michael. *Global Player ou Espectador nas Margens? A "Responsabilidade de Proteger": Definição e Implicações para o Brasil*. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 06-57, dez. 2008.

_____; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.

KI-MOON, Ban. **Implementing the Responsibility to Protect**. Nova York: Nações Unidas, 12 jan. 2009. Documento A/63/677.

LUCK, Edward C. The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect. *In*: MÜLLER, Joachim W; SAUVANT, Karl P. (eds.). **Annual Review of United Nations Affairs**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

_____. The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise? **Ethics & International Affairs**, Volume 24.4, Winter 2010.

MCCLEAN, Emma. The Responsibility to Protect: the role of International Human Rights Law. **Journal of Conflict & Security Law**, Oxford, vol. 13, nº 1, p. 123-152, 30 jun. 2008.

MENEZES, Wagner. **Ordem global e transnormatividade**. Ijuí: Unijuí, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-debate-aberto-sobre-protecao-de-civis-em-conflito-armado-nova-york-9-de-novembro-de-2011/print-nota>> Acesso em: 15 ago. 2013.

NEWMAN, Edward. R2P: Implications for World Order. **Global Responsibility to Protect**, vol.5, no.3, 2013.

ORFORD, Anne. **International Authority and the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A More Secure World: Our Shared Responsibility** (Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change). New York: United Nations, 2004. Documento A/59/565.

_____. **Armas químicas foram usadas na Síria, afirma equipe da ONU**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/armas-quimicas-foram-usadas-na-siria-afirma-equipe-da-onu/>>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

_____. **Crise humanitária na Síria e em países vizinhos já atinge 9,3 milhões de pessoas**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-crise-humanitaria-na-siria-e-em-paises-vizinhos-ja-atinge-93-milhoes-de-pessoas/>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

_____. Documento A/Res/60, 24 out 2005.

_____. **Governo sírio está colaborando na destruição de armas químicas, afirma chefe de missão da ONU**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/governo-sirio-esta-colaborando-na-destruicao-de-armas-quimicas-afirma-chefe-de-missao-da-onu/>>. Acesso em: 23 out. 2013.

_____. **Statement by H. E. Ambassador Celso Amorim**, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 60th Session of the United Nations General Assembly. New York: United Nations, 17. Set. 2005.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PELTONEN, Hannes. Theory and Practice: RtoP according to Alex Bellamy and Martti Antola. *In: Kosmopolis*, 43:1, 2013, pp. 7-14. Disponível em: <http://www.academia.edu/3593323/Theory_and_Practice_RtoP_according_to_Alex_Bellamy_and_Martti_Antola>. Acesso em: 01 nov. 2013.

PEREIRA, Maria de Assunção do Vale. **A intervenção humanitária no Direito Internacional Contemporâneo**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PUREZA, José Manuel. “Fazer alguma coisa” na Síria. **Carta Maior**, São Paulo, 30 ago. 2012, Internacional. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/-Fazer-alguma-coisa-na-Siria/6/25799>>. Acesso em: 19 set. 2013.

_____. A ambiguidade da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**, vol. 7, n. 1, jan.-jun. 2013, p. 3-19.

RAMINA, Larissa. A falácia da intervenção “humanitária” na Síria. **Carta Capital**, São Paulo, 29 ago. 2012, Internacional. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-falacia-da-intervencao-humanitaria-na-Siria%0d%0a/6/25771>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

_____; CUNHA FILHO, Valter Fernandes da. **Segurança internacional: desenvolvimento teórico, desafios concretos e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2013.

_____; ROMERO, Patrícia. O Conflito armado na Líbia e os direitos humanos: análise a partir da atuação do Conselho de Segurança da ONU e do Tribunal Penal Internacional, p. 5453-5481. *In: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*, 2011, Vitória. **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2013.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso de abertura da 66ª AGNU**. 21 set. 2011. Disponível em: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_pt.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2013.

_____. Discurso proferido por ocasião da **68ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova York: ONU, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,leia-a-integra-do-discurso-de-dilma-na-onu,1078264,0.htm?p=1>>. Acesso em: 25 set. 2013.

SEN, Amartya. **The idea of justice**. London: Penguin, 2010.

THAKUR, Ramesh. R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures. **e-International Relations (e-IR)**, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2013.

WEISS, Thomas G. Wither R2P? **e-International Relations (e-IR)**, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2013.