

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNA NOWAK

RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: EM BUSCA DOS SEUS FUNDAMENTOS  
NO DIREITO INTERNACIONAL

CURITIBA

2014

BRUNA NOWAK

RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: EM BUSCA DOS SEUS FUNDAMENTOS  
NO DIREITO INTERNACIONAL

Monografia apresentada ao Curso de Graduação da Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharela em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Larissa Liz Odreski Ramina.

CURITIBA

2014

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, essência da minha vida, fonte de toda a sabedoria, razão pela qual cheguei até aqui.

Aos meus pais, Jan e Rogéria, pessoas mais importantes para mim. Obrigada por serem incansáveis, por não medirem esforços para me verem feliz, por darem apoio às minhas empreitadas e, principalmente, por acreditarem em mim mais do que eu acredito. Desejo que a profissional que eu venha a ser reflita tudo o que vocês me ensinaram ao longo da vida. Amo vocês de todo o coração.

Ao meu irmão, Neto, em quem me inspiro para, um dia, ser professora. À minha cunhada, Vívian, e à minha sobrinha, Júlia, família “nova” que aprendi a amar e muito. Obrigada pelos almoços nos finais de semana e por terem participado da minha jornada, apesar da minha ausência frequente.

Aos pibianos queridos, agradeço imensamente por todos os momentos de descontração, os quais foram essenciais para que esta monografia pudesse ser escrita. Obrigada por, ao longo destes cinco anos, terem compreendido as vezes em que eu deixei de estar com vocês porque precisava estudar. A Bruna Zolet, Elis Marina, Andressa Sucodolski, Stephanie Ferrarezi e Vivian Matschulat, amigas mais chegadas que irmãs. A Guilherme Justus e Leyner Cascão, meus colegas jurídicos, obrigada por estarem sempre presentes. A João Manoel, pelas boas risadas de sempre.

Aos meus colegas juristas e amigos para a vida, vocês tornaram minhas manhãs mais engraçadas e todo o percurso mais leve. Amanda Benvenuti, Beatriz Cassou, André Arnt, Gabriela Fontanella, Vinícius Zampier, Carolina Chagas, Fernanda Fujiwara, Alani Benvenuti, Alessandra Lemos, Carina Grossi da Silva, vocês certamente irão muito mais longe do que sonham! Por muitas vezes, foram vocês que não me deixaram desistir. Obrigada pelo companheirismo e pelas idas ao Maninho para comprar pão de queijo.

Às pessoas maravilhosas que conheci nas simulações da ONU, vocês me inspiram a querer mudar o mundo. Natalie Ghinsberg, Beatriz Camilli, Estela Vieira, Ivonei Trindade, Rodolfo Veloso, Judge Lima, muito obrigada por tudo que vocês me ensinaram. Agradeço especialmente à Louise Rocha, ao André Guerra e ao Ramon

Alberto dos Santos, amigos sensacionais e grandes internacionalistas. Não sei aonde o Direito teria me levado se não fossem vocês. Long live the Kwartet!

Aos meus colegas da Academia da Haia, agradeço por ter compartilhado a melhor e mais rica das experiências acadêmicas de minha vida ao lado de vocês. Muito obrigada à minha amiga Agatha Brandão, pela companhia e por tantos ensinamentos.

Às professoras Larissa Ramina, Tatyana Friedrich, Melina Fachin, e ao professor Daniel Hachem, que foram meus mentores durante as monitorias. Muito obrigada pela oportunidade de aprender com vocês e de viver mais de perto a apaixonante docência.

Aos meus chefes dos estágios, Liciane Baltazar, Silvio Guidi, Mireilly Drongek e Dra. Meyre Lúcia, devo a vocês tudo o que sei da prática jurídica. Obrigada por terem me ensinado com paciência e muita qualidade.

Agradeço imensamente à Gabriela Fontanella e ao Vinícius Zampier, pelas correções quando o cansaço batia forte, ao Lucas Cavassin, pela ajuda com o abstract, à Gisele Surkamp e à Beatriz Cassou, por terem me ensinado a formatar este trabalho.

À Faculdade de Direito da UFPR, minha eterna casa, cujas colunas exalam um ensino crítico e humanista do Direito.

“Vejo o mundo transformar-se, pouco a pouco, num deserto; ouço, cada vez mais forte, a trovoada que se aproxima, essa trovoada que nos há de matar; sinto o sofrimento de milhões de seres e, mesmo assim, quando ergo os olhos para o céu, penso que, um dia, tudo isto voltará a ser bom, que a crueldade chegará ao seu fim e que o mundo virá a conhecer de novo a ordem, a paz e a tranquilidade.”

*(O Diário de Anne Frank – Anne Frank)*

## RESUMO

Diante dos tantos conflitos armados não-internacionais que se insurgem desde a década de 90, o Direito Internacional viu-se insuficiente para solucionar as crises humanitárias deles advindas. Como tentativa de reposta às massivas violações de direitos humanos que continuamente emergem no contexto dessas guerras, a primeira definição da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) foi desenvolvida pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, em 2001. Este conceito objetiva superar as insuficiências teóricas e práticas das intervenções humanitárias, estabelecendo uma relação entre a soberania estatal e a noção de responsabilidade para, assim, retirar o enfoque do direito/dever de intervir e transferi-lo à necessidade de proteção das populações. Desde o endossamento da R2P pela Organização das Nações Unidas, em 2005, esta foi invocada algumas vezes nas resoluções do Conselho de Segurança. Entretanto, as atuações da ONU e dos Estados-membros foram (e ainda são) alvos de duras críticas no que concerne à proteção dos civis durante conflitos armados. Nesta seara, o presente trabalho se propõe a analisar a R2P ao lado de princípios valiosos ao Direito Internacional, como a soberania estatal, a proibição do uso da força e a não-intervenção, bem como a investigar algumas causas que obstam o êxito da aplicação do conceito e as respectivas propostas de soluções elencadas pela doutrina. Através do arcabouço normativo e jurisprudencial fornecido pelo Direito Internacional, é possível preencher o conteúdo da R2P, a fim de serem identificados seus fundamentos e seu status jurídico como indício de costume internacional.

**Palavras-chave:** Responsabilidade de Proteger. Intervenções humanitárias. Direitos humanos. Fundamentos no Direito Internacional. Fontes do Direito Internacional. Status jurídico-normativo.

## ABSTRACT

Given the many non-international armed conflicts that have arisen since the 1990s, International Law was seen to be inadequate to address the humanitarian crisis arising from them. As an attempted answer to the massive violations of human rights that continuously emerge in the context of these wars, the first definition of the "Responsibility to Protect" (R2P) was developed under the lead of the *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, in 2001. This concept aims to overcome theoretical and practical shortcomings of humanitarian interventions, establishing a relationship between state sovereignty and the notion of responsibility, thus removing the focus from the right/duty to intervene and transferring it to the population's need for protection. Since the endorsement of R2P by the United Nations in 2005, it was sometimes invoked in the resolutions of the Security Council. However, the actions of the UN and of the Member States were (and still are) the target of criticism concerning the protection of civilians during armed conflicts. Accordingly, this work aims to examine R2P alongside valuable principles of International Law, such as state sovereignty, prohibition of the use of force and non-intervention, as well as to investigate some of the causes that hinder the successful implementation of this concept and the proposed solutions listed by the doctrine. Through the normative and jurisprudential framework provided by International Law, it is possible to fill the content of R2P, in order to identify its foundations and its legal status as evidence of international custom.

**Palavras-chave:** Responsibility to protect. Humanitarian interventions. Human rights. Foundations in International Law. Sources of International Law. Legal-normative status.

## LISTA DE SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CPJI – Corte Permanente de Justiça Internacional

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH – Direito Internacional Humanitário

*ICISS – International Commission for Intervention and State Sovereignty*

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado Atlântico-Norte

R2P – Responsabilidade de Proteger (Responsibility to Protect, em inglês)

RwP – Responsabilidade ao Proteger (Responsibility while Protecting, em inglês)

SGNU – Secretariado-Geral das Nações Unidas

TPI – Tribunal Penal Internacional

UA – União Africana

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 PRECEDENTES DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER</b> .....	11
2.1 O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS .....	11
2.2 A RESSIGNIFICAÇÃO DA SOBERANIA ESTATAL .....	16
2.3 INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E A ORDEM INTERNACIONAL.....	22
<b>3 O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE DE PROTEGER</b> .....	36
3.1 O RELATÓRIO DA IC/ISS .....	36
3.2 A REFORMULAÇÃO DO CONCEITO PELOS ÓRGÃOS DA ONU .....	46
3.3 CRÍTICAS E PROPOSTAS À PRÁTICA E À TEORIA DA R2P.....	57
<b>4 AS BASES DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NO DIREITO INTERNACIONAL</b> .....	69
4.1 OBRIGAÇÕES <i>ERGA OMNES</i> E <i>JUS COGENS</i> : A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	69
4.2 A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS POR ATOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS.....	80
4.3 ESTÁ A R2P A CAMINHO DE SE TORNAR UM COSTUME INTERNACIONAL? ...	87
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	96
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	99

## 1 INTRODUÇÃO

“Refugiados da Síria superam a marca de 3 milhões”<sup>1</sup>. “Após 150 anos, Convenção de Genebra ainda não é totalmente adotada pelos países”<sup>2</sup>. “EUA relutam em invocar ‘responsabilidade de proteger’ na luta contra o EI [Estado Islâmico]”<sup>3</sup>.

Manchetes de reportagens como estas são veiculadas corriqueiramente pela mídia. A quantidade de conflitos armados existentes no planeta está muito além das notícias de que temos conhecimento. Talvez, as proporções de tais catástrofes sejam atenuadas por quem as noticia em virtude de se sucederem em pontos isolados do globo, diferentemente de conflitos de caráter internacional como as Guerras Mundiais. Entretanto, o número de vidas que têm sido assoladas por estas disputas armadas é bastante expressivo. Desta forma, o Direito Internacional não pode se furtar do dever de apresentar respostas ao sofrimento característico destes ambientes hostis.

O presente trabalho tem como objetivo o estudo de uma das pretensas soluções apresentadas para combater as violações de direitos humanos inerentes aos conflitos armados: a Responsabilidade de Proteger. Diante do fracasso e das polêmicas que sucederam as intervenções humanitárias intentadas a partir da década de 90, os Estados e a Organização das Nações Unidas sentiram-se pressionados a reagir, o que levou à formulação do conceito.

No primeiro capítulo, serão referidos os antecedentes da Responsabilidade de Proteger, com o intuito de se demonstrar o que engendrou sua criação. Será apresentada a distinção entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário, seguida por um panorama da evolução do conceito de soberania estatal. Para a compreensão das intervenções humanitárias,

---

<sup>1</sup> CHADE, Jamil. Refugiados na Síria superam a marca de 3 milhões. *O Estado de S. Paulo*. 29 ago. 2014. Disponível em: <m.estadao.com.br/noticias/internacional.refugiados-da-siria-superam-a-marca-de-3-milhoes.1551478.0.htm>. Acesso em: 29 out. 2014.

<sup>2</sup> VIEIRA, Leonardo. Após 150 anos, Convenção de Genebra ainda não é totalmente adotada pelos países. *O Globo*. 13 set. 2014. Disponível em: <www.oglobo.globo.com/sociedade/historia/apos-150-anos-convencao-de-genebra-ainda-nao-totalmente-adotada-pelos-paises-13925529>. Acesso em: 29 out. 2014.

<sup>3</sup> KNIGGE, Michael. EUA relutam em invocar “responsabilidade de proteger” na luta contra o EI. *Deutsche Welle*. 17 set. 2014. Disponível em: <www.dw.de/eua-relutam-em-invocar-responsabilidade-de-proteger-na-luta-contr-o-ei/a-17926552>. Acesso em: 29 out. 2014.

expor-se-á a reação do Direito Internacional ao fenômeno e as tentativas de justificá-lo, baseando-se em princípios clássicos desta seara jurídica, como a proibição do uso da força e a não-intervenção.

O segundo capítulo se propõe à análise da Responsabilidade de Proteger. Na primeira parte, será exposto detalhadamente o relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, de 2001, elaborado por um grupo de Estados em resposta à necessidade de superação de crises humanitárias como as em Ruanda e Srebrenica. Posteriormente, comentar-se-á a adoção do conceito pelas Nações Unidas, em 2005, mostrando-se as alterações efetuadas na concepção original da Responsabilidade de Proteger, através da análise de resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Por fim, serão apontadas as críticas tecidas pela doutrina ao conceito, comentando-se os casos da Líbia e da Síria e apresentando-se propostas à melhor implementação da Responsabilidade de Proteger, bem como à sua sedimentação teórica.

O terceiro capítulo visa a desvendar os fundamentos no Direito Internacional que permitem se falar em uma Responsabilidade de Proteger. O objetivo desta linha de investigação é encontrar normativas já existentes para preencher as lacunas que ainda existem no conceito, a fim de que seja aperfeiçoada sua implementação e fortalecida a concordância dos Estados. Desta forma, serão referidas as obrigações *erga omnes* e as normas de *jus cogens*, sucedidas por breves considerações acerca do sistema de responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, preconizado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Ao final, abordar-se-ão algumas fontes do Direito Internacional com o escopo de se concluir sobre o status normativo da Responsabilidade de Proteger, bem como os avanços que o ordenamento internacional ainda precisa conquistar em relação ao conceito.

Serão elaboradas considerações finais, relacionando os três capítulos acima explicitados, sem a pretensão de esgotar o vasto percurso de cuja apreciação a Responsabilidade de Proteger necessita para ser compreendida de maneira crítica, política e humanista.

## 2 PRECEDENTES DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

### 2.1 O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O Direito Internacional Público, no que concerne à proteção da pessoa humana, é comumente dividido pela doutrina em três vertentes: Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional Humanitário (DIH) e Direito Internacional dos Refugiados (DIR). As três áreas se interpenetram com frequência, entretanto, para melhor exposição do presente trabalho, é necessário caracterizar e diferenciar as duas primeiras, bem como explicitar a comunicabilidade existente entre elas.

Devido ao fato das relações interestatais terem sido de caráter predominantemente militar durante o Direito Internacional clássico<sup>4</sup>, o DIH era e ainda é denominado de “Direito da Guerra”, composto por dois conjuntos normativos: o *jus in bello* e o *jus ad bellum*. O primeiro corresponde às “práticas militares consuetudinárias”<sup>5</sup> que se desenvolveram ao longo do tempo, enquanto o segundo se refere às hipóteses em que o uso da força é permitido, ou seja, compreende a regulamentação da guerra lícita. Bierrenbach ressalta que, hoje, o DIH é entendido como sendo a expressão do *jus in bello*, em virtude do uso da força nas relações internacionais estar limitado às restritas possibilidades da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), quais sejam, os casos de legítima defesa e de medidas de segurança coletiva<sup>6</sup>. Há, ainda, uma terceira hipótese, a qual, embora não esteja expressamente prevista na Carta de São Francisco, é autorizada pela ONU: o uso da força no exercício do direito à autodeterminação dos povos.

---

<sup>4</sup> BIERRENBACH, Ana Maria. *O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 85.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 86.

As normas relativas ao *jus ad bellum* são bastante antigas. De caráter inicialmente costumeiro, foram positivadas em tratados bilaterais e, a partir do Século XIX, em tratados multilaterais<sup>7</sup>.

Possuem importância para o debate as construções dos teóricos dos Séculos XVI e XVII – tais como Vitória, Suárez, Grócio – a respeito das teorias da “guerra justa”. Trata-se da busca de uma justificação legitimadora do uso da força, cujo aspecto moral transcendia inclusive a esfera de legalidade do recurso à guerra.

A partir do Século XVIII, as guerras passaram a ser disputadas por exércitos profissionais, e a defesa de ideais jusnaturalistas permaneceu em Rousseau e Vattel. No Século XIX, emergiu o princípio da humanidade nos conflitos armados, mas foi apenas no Século XX que se despertou a atenção para o *jus in bello*, ou seja, a necessidade de normas reguladoras do exercício do direito de guerra<sup>8</sup>.

Neste viés, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) exerce papel primordial. Para a instituição, o DIH é o conjunto de normas cuja finalidade é reduzir os efeitos de conflitos armados, por meio da proteção de pessoas que não participam ou que tenham deixado de participar das hostilidades, e limitar os métodos e meios de combate<sup>9</sup>.

No âmbito do CICV, o DIH desdobra-se em dois ramos: o Direito de Genebra e o Direito da Haia. O Direito de Genebra visa à proteção da pessoa humana civil e militar que estiver fora do combate, enquanto o Direito da Haia fixa os limites aos meios empregados durante os conflitos armados, bem como estabelece os direitos e os deveres dos combatentes. Há, ainda, o Direito de Nova Iorque, o qual se concentra no âmbito das Nações Unidas e está consagrado em resoluções expedidas pela Assembleia Geral (AGNU) e pelo Conselho de Segurança (CSNU)<sup>10</sup>, além de alguns tratados internacionais, como a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio.

---

<sup>7</sup> Segundo Valério Mazzuoli, os tratados multilaterais são “celebrados por mais de duas partes, ou seja, entres três ou mais partes, com base nas suas estipulações recíprocas. São normalmente abertos à participação de qualquer Estado ou organização internacional (...), tendo por objeto a produção de normas gerais de Direito Internacional Público ou o tratamento de questões de interesse comum.” Em: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direito dos Tratados*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 70.

<sup>8</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 89-90.

<sup>9</sup> COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *O que é o direito internacional humanitário?* Disponível em: <[www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm](http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm)>. Acesso em: 29 out. 2014.

<sup>10</sup> Merecem atenção as Resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança que criaram os Tribunais Penais para a ex-Iugoslávia e para a Ruanda. Alguns autores comentam, ainda, a existência de um Direito de Roma, por conta do Tribunal Penal Internacional e da sua competência para julgar, mesmo que não apenas, crimes ocorridos durante guerras.

O Direito de Genebra é composto pelas quatro Convenções de Genebra, adotadas em 1949, além de dois Protocolos Adicionais, um de 1977 e outro de 2005. Uma de suas maiores contribuições resta no fato das suas quatro Convenções conterem o artigo 3º em comum, o qual estende as normas do direito internacional de guerra à guerra interna ou não-internacional<sup>11</sup>. Ainda, o Protocolo Adicional II traz a definição do que é conflito armado não internacional:

Artigo 1º, § 1º: O presente Protocolo, que desenvolve e completa o artigo 3.º, comum às Convenções de 12 de Agosto de 1949, sem modificar as suas condições de aplicação atuais, aplica-se a todos os conflitos armados que não estão cobertos pelo artigo 1.º do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (Protocolo 1), e que se desenrolem em território de uma Alta Parte Contratante, entre as suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas e aplicar o presente Protocolo. (Grifou-se).

O Estatuto de Roma, tratado constitutivo do Tribunal Penal Internacional, traz definição mais ampla que o Protocolo Adicional II acerca dos conflitos armados não internacionais, incluindo aqueles que ocorrem entre grupos armados organizados<sup>12</sup>. Estes conceitos são importantes para a compreensão do fenômeno das intervenções humanitárias, abordado adiante.

Conclui-se, portanto, que o DIH é o compêndio de normas aplicável aos conflitos armados internacionais ou não internacionais, objetivando a proteção das vítimas e a imposição de limites aos combatentes durante o exercício do direito de guerra.

Do exposto, observa-se que a origem do DIH é bastante antiga, até mesmo anterior ao seu grande marco – a criação, por Henry Dunant, em 1863, do Comitê

---

<sup>11</sup> “No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Potências contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada a aplicar pelo menos as seguintes disposições (...)”. Em: COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra*. Disponível em: <[www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm](http://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

<sup>12</sup> Artigo 8.2(f): “A alínea e) do parágrafo 2º do presente artigo aplicar-se-á aos conflitos armados que não tenham carácter internacional e, por conseguinte, não se aplicará a situações de distúrbio e de tensão internas, tais como motins, atos de violência esporádicos ou isolados ou outros de carácter semelhante; aplicar-se-á, ainda, a conflitos armados que tenham lugar no território de um Estado, quando exista um conflito armado prolongado entre as autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre estes grupos.”. Em: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 4.388 de 2002*. Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

Internacional para ajuda aos militares feridos, cuja designação foi alterada, em 1876, para Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Em contrapartida, mais tardio foi o tratamento internacional dado aos direitos humanos<sup>13</sup>. Promulgada com o intuito de obstar novas violações de direitos aos moldes do ocorrido na Segunda Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada em 1948 pela ONU, é tida como o expoente da internacionalização dos direitos humanos. Para Bobbio, referida declaração, ao positivar os direitos humanos, tornou concreta a sua universalização<sup>14</sup>.

A Declaração foi complementada pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos de 1966 e dotados de caráter obrigatório e vinculante aos Estados-partes. A partir de então, uma série de tratados internacionais passou a vigor no âmbito das Nações Unidas, ao lado das convenções dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos. Consolidaram-se dois sistemas coadjuvantes e complementares<sup>15</sup> de proteção dos direitos fundamentais: o sistema global, regido pela ONU, e os sistemas regionais Europeu, Interamericano e Africano.

Por terem escopo em comum, qual seja, a salvaguarda da pessoa humana através de normativas internacionais, os contornos entre o DIH e o DIDH são um tanto quanto permeáveis. Entretanto, a doutrina reúne esforços para diferenciá-los.

O DIH se destina a pessoas envolvidas em conflitos armados ou que são por estes afetados. Materialmente, protege contra infrações cometidas por instituições estatais participantes do conflito e por grupos armados organizados, estes últimos nos casos de conflitos não-internacionais. Desta forma, o DIH é considerado pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) como *lex specialis*<sup>16</sup>, posto que incide apenas em situações de conflitos armados.

---

<sup>13</sup> Antes da criação da ONU, a proteção internacional dos direitos humanos era, conforme salienta Alberto do Amaral Júnior, feita a partir das relações interestatais, já que não havia uma instância a eles superior. Em: AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O Direito de Assistência Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 107.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2004, p. 47-49.

<sup>15</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos: Uma análise dos sistemas interamericano, europeu e africano*. Coleção Direito e Ciências Afins. v. 9. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 16.

<sup>16</sup> "In principle, the right not arbitrarily to be deprived of one's life applies also in hostilities. The test of what is an arbitrary deprivation of life, however, then falls to be determined by the law applicable in armed conflict which is designed to regulate the conduct of hostilities." Em: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Advisory Opinion of 8<sup>th</sup> July 1996, paragraph 25. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

Já o DIDH protege os cidadãos vulneráveis em qualquer tempo e espaço, sendo o próprio Estado o violador das normas protetoras dos direitos mais fundamentais. Para Cançado Trindade, o direito de peticionar perante tribunais internacionais de direitos humanos com vistas a pleitear direitos que são inerentes à própria condição humana é um dos aspectos mais importantes do “reconhecimento da personalidade e capacidade jurídicas internacionais da pessoa humana”<sup>17</sup>. Tal direito de petição existe apenas na seara do DIDH. Assim, como afirma Mariana dos Anjos Ramos, durante os tempos de guerra, tanto o DIH quanto o DIDH atuam, “mas em tempos de paz, apenas o direito internacional dos direitos humanos é aplicável.”<sup>18</sup>.

Outra diferença reside na derogabilidade. Há situações excepcionais enfrentadas internamente pelos Estados (como o estado de defesa e o estado de sítio) que os autorizam a suspenderem alguns direitos fundamentais, como a liberdade de expressão. Entretanto, há direitos que não são passíveis de derrogação, ainda que em circunstâncias extraordinárias, como o direito à vida e ao devido processo legal. Assim, conclui Bierrenbach que somente os direitos humanos – e apenas alguns destes direitos – podem ser derogados<sup>19</sup>, enquanto as normas de direito humanitário, por já serem aplicadas em ocasiões específicas, são inderrogáveis<sup>20</sup>.

Apesar das diferenças apontadas, Cançado Trindade<sup>21</sup> afirma que o posicionamento hodierno é o da complementariedade entre as ditas searas do Direito Internacional, por causa da crescente necessidade de proteção da pessoa humana, sem haver, no entanto, uniformidade substancial nem processual entre os dois ramos. Tal convergência pode ser vislumbrada em alguns princípios comuns ao

---

<sup>17</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Os Tribunais Internacionais Contemporâneos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, p. 25.

<sup>18</sup> RAMOS, Mariana dos Anjos. *“Responsabilidade de Proteger” dos Estados e sua dimensão jurídico-normativa*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, f. 63.

<sup>19</sup> O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, prevê a possibilidade de derrogação dos direitos humanos: Artigo 4º “... em tempos de emergência pública que ameçar a vida da nação e cuja existência for oficialmente proclamada, os Estados Partes do presente Pacto podem tomar medidas derogando suas obrigações sob este Pacto...”. Em: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 592 de 1992*. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03\\_decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_decreto/1990-1994/D0592.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2014.

<sup>20</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 108.

<sup>21</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/didh.html>>. Acesso em: 07 out. 2014.

DIDH e ao DIH identificados pelo autor, como a proibição da tortura e de quaisquer formas de discriminação e a garantia do direito ao devido processo legal<sup>22</sup>. Ademais, conforme já mencionado, a previsão nas Convenções de Genebra da aplicação das normas de direito humanitário a conflitos internos também demonstra a ligação entre as duas áreas, por estipular obrigações aos Estados em relação aos seus nacionais durante conflitos não-internacionais.

A prática do Conselho de Segurança da ONU sobre temas envolvendo direitos humanos também confirma a aproximação entre DIH e DIDH. Alexandre Peña Ghisleni constatou que, em 2008, mais de 27% das Resoluções do CSNU integralizaram noções de ambos os campos jurídicos<sup>23</sup>. O autor concluiu que o tratamento dos direitos humanos pelo CSNU intensificou-se após a Guerra do Golfo, embora existissem precedentes desde a década de 60 na atuação da CIJ e da AGNU<sup>24</sup>.

Cumprir apontar, por fim, o ensinamento de Robert Kolb<sup>25</sup>, segundo o qual a relação entre o DIH e o DIDH pode ser compreendida apenas historicamente, posto que é resultado de forças e interesses políticos, além da própria dinamicidade desses direitos.

A relação entre o DIH e o DIDH é importante para a compreensão das intervenções humanitárias, já que estas se dão quando, durante conflitos armados, sobretudo internos, há violações extremas de direitos humanos dos civis. Unem-se preceitos do DIH, como o acesso às vítimas, para a salvaguarda dos direitos mais fundamentais. Antes de discorrer especificamente sobre as intervenções, o tema da soberania deve ser apreciado.

## 2.2 A RESSIGNIFICAÇÃO DA SOBERANIA ESTATAL

---

<sup>22</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 109.

<sup>23</sup> GHISLENI, Alexandre Peña. *Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 75.

<sup>24</sup> *Ibidem...*, p. 75, 76, 83.

<sup>25</sup> KOLB, Robert *apud* MILANOVIC, Marko. *The Lost Origins of Lex Specialis: Rethinking the Relationship between Human Rights and International Humanitarian Law*, p. 23. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2463957](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2463957)>. Acesso em: 25 jul. 2014.

Dentre os conceitos menos consensuais da ciência política e do direito, o de soberania ocupa posição de destaque. Considerada intangível quando da consolidação dos Estados-nação, a soberania enquanto absoluta tem sido alvo de diversas críticas. As mudanças pelas quais a sociedade internacional tem passado desde a segunda metade do Século XX suscitam uma nova concepção de soberania, aliada às necessidades impostas pela globalização e à garantia dos direitos humanos. As transformações do instituto serão a seguir retratadas.

Uma definição de soberania pode ser extraída do julgamento da CIJ no *Reparation case*: “a totalidade de direitos e obrigações internacionais reconhecidas pelo Direito Internacional”<sup>26</sup> em um território independente. Entretanto, nem sempre a soberania foi compreendida à luz do Direito Internacional, nem reconhecida como limitação às prerrogativas estatais.

A soberania está aliada ao próprio surgimento do Estado moderno. Os teóricos do Século XVI dedicaram-se ao conceito para buscar um fundamento jurídico à conquista europeia do “Novo Mundo”<sup>27</sup>, na tentativa de aprimorar a ideia de guerra justa. Por este motivo, o primeiro viés da soberania a ser construído foi o externo, tendo como base uma sociedade de Estados pretensamente igualitária e com cidadãos titulares de direitos naturais. Ferrajoli destaca, também, que, nesta época, a guerra era manifestação da soberania dos Estados<sup>28</sup>.

Na sequência, o período do Absolutismo foi marcado pela discussão dos aspectos da soberania interna. Destacam-se as contribuições de Jean Bodin e Thomas Hobbes. Para o primeiro, a soberania só era limitada por leis divinas e naturais e pelos acordos entre soberanos, sendo “o poder absoluto e perpétuo de uma República”<sup>29</sup>. Para o segundo, na soberania ilimitada estava expressa a vontade geral dos indivíduos partes do contrato social<sup>30</sup>. Este tratamento absolutista da soberania interna trouxe consequências à soberania externa: os Estados não estariam subordinados a normativas a eles superiores, podendo se relacionar uns com os outros da forma que lhes fosse mais conveniente para o atendimento de

---

<sup>26</sup> Tradução livre. No original: “the totality of international rights and duties recognized by international law”. Em: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*. Advisory Opinion of April 11<sup>th</sup> 1949, paragraph 180. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

<sup>27</sup> FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 6.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>29</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 25.

<sup>30</sup> FERRAJOLI, L. *A soberania no mundo moderno...*, p. 19.

seus interesses. Deste contexto, resultou a consolidação dos Estados modernos como sujeitos soberanos.

Em 1648, ocorreu a assinatura do Tratado de Vestfália, que colocou fim à Guerra dos Trinta Anos e influenciou grandemente o Direito Internacional. A Paz de Vestfália consagrou o princípio da territorialidade, conformando a soberania estatal a partir do território de cada Estado, dentro do qual se exercia a jurisdição e o uso da força. Mariana dos Anjos Ramos aponta como sendo esta a origem do princípio da não-intervenção nas relações internacionais, já que o poder de cada Estado deveria restringir-se aos limites de suas fronteiras<sup>31</sup>.

Nos séculos XIX e XX, a Europa vivenciou transformações políticas que culminaram no que Ferrajoli denomina de “aporia”<sup>32</sup>: o Estado passou a ser dotado de uma dupla face, em virtude da limitação da soberania interna ter engendrado a absolutização da soberania externa. O caráter absoluto da soberania interna perdeu forças por conta dos movimentos constitucionalistas que resultaram na submissão do Estado e dos seus poderes ao Direito<sup>33</sup>. Reforçou-se a soberania popular, preconizada por Rousseau no Século XVIII, segundo o qual a titularidade da soberania deveria ser transferida do governante para o povo, como manifestação da vontade geral<sup>34</sup>.

A soberania, que até então era concebida apenas politicamente, adquiriu caráter jurídico. Juridicamente, pode ser entendida como “o poder de decidir, em última instância, sobre a atributividade das normas, ou a eficácia do Direito”<sup>35</sup>.

No que tange à soberania externa, a segunda metade do Século XIX e a primeira metade do Século XX demarcam o período em que esta foi menos limitada. Basta lembrar que, neste lapso temporal, ocorreram as duas Guerras Mundiais, além de várias conquistas coloniais. Ferrajoli compreende a absolutização da soberania externa como consequência da limitação da soberania interna porque “quanto mais se limita – e se autolegitima – a soberania interna, tanto mais se absolutiza e se legitima, em relação a outros Estados e, sobretudo, em relação ao mundo ‘incivil’, a soberania externa.”<sup>36</sup>. Logo, o imperialismo característico do momento e as

---

<sup>31</sup> RAMOS, M. A. *“Responsabilidade de Proteger” dos Estados...*, f. 37.

<sup>32</sup> FERRAJOLI, L. *A soberania no mundo moderno...*, p. 27.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 32-33.

<sup>34</sup> RAMOS, M. A. *“Responsabilidade de Proteger” dos Estados...*, f. 38.

<sup>35</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 27.

<sup>36</sup> FERRAJOLI, L. *A soberania no mundo moderno...*, p. 35.

atrocidades perpetradas durante as Guerras Mundiais foram resultado da ausência de uma efetiva normatividade externa aos Estados que freasse o uso desmedido da força (atributo exclusivo dos Estados) e que garantisse a convivência harmônica entre estas entidades soberanas.

Com a criação da ONU, em 1945, o cenário modificou-se. A soberania externa enquanto absoluta não mais encontrou meios para se sustentar. A Carta de São Francisco estabeleceu como principais objetivos da Organização a manutenção da paz e da segurança internacionais, ao lado da proteção dos direitos humanos e do desenvolvimento dos povos. Tais finalidades podem ser atingidas apenas se os Estados integrarem um ordenamento jurídico internacional que limite e conforme suas atuações.

Assim, dois dispositivos da Carta da ONU ilustram o tratamento concedido pela Organização à soberania, embora não haja uma definição expressa do conceito:

Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros.

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII<sup>37</sup>.

Em um primeiro momento, pode parecer um tanto quanto contraditório a Carta ter como princípio basilar a igualdade soberana entre os Estados-membros. James Crawford salienta que esta igualdade é meramente formal<sup>38</sup> e que reside no ideal de que todos os Estados são soberanos, independentemente de suas características econômicas, sociais, políticas, territoriais<sup>39</sup>. Isso evidencia a independência, no sentido de ausência de subordinação, que há entre os Estados.

Segundo Mariana dos Anjos Ramos, a Carta da ONU conferiu o sentido vestfaliano à soberania porque “considera os esquemas de reconhecimento

---

<sup>37</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Cartas das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*, p. 06-07. Disponível em: <[www.onu.org.br/docs/carta\\_da\\_onu.pdf](http://www.onu.org.br/docs/carta_da_onu.pdf)>. Acesso em: 06 out. 2014.

<sup>38</sup> CRAWFORD, James. *Chance, Order, Change: The Course of International Law. General Course on Public International Law*. The Hague: AIL-Pocket, 2014, p. 90.

<sup>39</sup> *Ibidem...*, p. 88.

recíproco da soberania exclusiva e excludente dos Estados-nações partícipes de um sistema de relações internacionais.”<sup>40</sup>.

É necessário compreender os contornos da soberania no contexto das Nações Unidas. Se o monopólio e o uso irrestrito da força eram essenciais à soberania estatal, atualmente o *jus ad bellum* é praticamente inexistente, exceto nas hipóteses em que a Carta autoriza o emprego da força. Se, classicamente, o voluntarismo-positivista definia e justificava a própria existência do Direito Internacional, hoje há uma série de normas de *jus cogens* que se impõem aos Estados independentemente de suas vontades. Diante destas e de tantas outras limitações, como falar em soberania a partir da segunda metade do Século XX?

A resposta a tal inquirição pode ser encontrada no fato de os Estados firmarem compromissos internacionalmente indicar, conforme aduz Alberto do Amaral Júnior, uma adaptação ao transnacionalismo e a conseqüente desfiguração da soberania<sup>41</sup>. Para o autor, isso não implica a perda do poder dos Estados, mas apenas a modificação da forma de utilização de seus recursos e satisfação dos seus interesses<sup>42</sup>. Isso ocorre porque as necessidades estatais e os meios para atendê-las ultrapassam suas fronteiras: são os desdobramentos do fenômeno da globalização. Assim, resta aos Estados participarem de tratados internacionais por meio dos quais possam se relacionar com a comunidade internacional, sem que isso aniquile seus status de entidades soberanas.

Neste sentido, Ana Maria Bierrenbach alega que “a soberania pode também ser objeto de limitação que os próprios Estados se impõem, ao assumirem obrigações em tratados internacionais”<sup>43</sup>. A Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) afirmou, a respeito do tema, que “o direito dos Estados ingressarem em tratados internacionais é um atributo da soberania”<sup>44</sup>, o que permite concluir que a soberania é flexível e variável de acordo com as obrigações contraídas pelos Estados internacionalmente.

---

<sup>40</sup> RAMOS, M. A. “Responsabilidade de Proteger” dos Estados..., f. 40.

<sup>41</sup> AMARAL JÚNIOR, A. O Direito de Assistência Humanitária..., p. 96.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>43</sup> BIERRENBACH, A. M. O conceito de responsabilidade de proteger..., p. 28.

<sup>44</sup> Tradução livre. No original: “But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty”. Em: PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. *The Case of the S.S. “Wimbledon”*. Judgment of 17<sup>th</sup> August 1923, p. 25. Disponível em: <[http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_A/A\\_01/03\\_Wimbledon\\_Arret\\_08\\_1923.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_01/03_Wimbledon_Arret_08_1923.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2014.

O outro preceito da Carta da ONU sobre o qual repousa o conceito de soberania está estampado no artigo 2,7, supra. Trata-se do princípio da não-intervenção, o qual será objeto de detalhada análise no próximo tópico. Não obstante, no que concerne à temática da soberania, cumpre ressaltar os ensinamentos de James Crawford. O autor defende que a proibição de ingerência em assuntos internos e exclusivos da jurisdição dos Estados, seja pela ONU ou por outros Estados, não quer dizer que não haja limitações internacionais quanto ao exercício dessa jurisdição<sup>45</sup>. Ademais, devido à crescente normatividade internacional, é bastante difícil dizer, a priori, quais matérias são exclusivas da jurisdição interna dos Estados<sup>46</sup>. James Crawford conclui que a identificação depende do desenvolvimento das relações internacionais<sup>47</sup>.

O fato de uma série de questões inicialmente inerentes aos assuntos internos dos Estados terem relevância para a sociedade internacional deve-se às mudanças às quais esta tem se submetido. Para se referir a este fenômeno, Alberto do Amaral Júnior explica haver uma transição de um Direito Internacional de coexistência para um de cooperação<sup>48</sup>. E, para que esta seja efetivada, cabe aos Estados cumprirem as obrigações assumidas internacionalmente, seja por questões de equilíbrio da ordem internacional, seja pela necessidade de satisfação de interesses individuais ou comuns.

Neste viés, uma abordagem atual – e um tanto incipiente – do conceito de soberania merece ser analisada: o de soberania como responsabilidade. Sabe-se que a soberania interna é limitada pelo Direito, precipuamente pelas cartas constitucionais. Para além das limitações, há deveres estatais que decorrem da soberania. Sobre estes deveres, pronunciou-se Kofi Annan, ex-Secretário Geral das Nações Unidas, alegando que os Estados devem compreender seu dever de serem instrumentos a serviço dos seus povos, e não o contrário<sup>49</sup>.

Tal instrumentalidade traz à tona uma soberania funcional, que se presta ao respeito e à efetivação da dignidade humana e de direitos básicos de toda a população de um Estado, bem como à promoção do bem-estar de todos. Muitos

---

<sup>45</sup> CRAWFORD, J. *Chance, Order, Change...*, p. 92.

<sup>46</sup> A comunicabilidade entre os assuntos de jurisdição interna e externa dos Estados pode ser evidenciada através do princípio da complementariedade instituído pelo Tribunal Penal Internacional.

<sup>47</sup> CRAWFORD, J. *Chance, Order, Change...*, p. 92.

<sup>48</sup> AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 76.

<sup>49</sup> ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*, 18 set. 1999. Disponível em: <[www.economist.com/node/324795](http://www.economist.com/node/324795)> . Acesso em: 29 out. 2014.

tratados de direitos humanos e de direito humanitário contêm disposições acerca destes direitos mais fundamentais, o que traduz a responsabilidade tanto interna quanto internacional dos Estados pela garantia dos mesmos.

Estes preceitos serviram de embasamento para os trabalhos da *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, responsável pela conceituação da responsabilidade de proteger e pela elucidação da ideia de soberania como responsabilidade, assunto que será abordado com afinco no próximo capítulo.

Desta breve análise a respeito da soberania, extrai-se que, hodiernamente, esta é conformada pelas ordens interna e internacional. Destarte, eventual construção que procure lhe imprimir caráter absoluto e ilimitado carece de legitimidade. As transformações anunciadas pela Carta da ONU, pela internacionalização dos direitos humanos e pela globalização levaram Ferrajoli a afirmar que a soberania enfrenta uma crise<sup>50</sup>, o que requer sua ressignificação.

O significado da soberania deve, portanto, ser compreendido a partir dos desafios impostos aos Estados e de sua responsabilidade para com seus cidadãos. A adequação destes desafios às prerrogativas estatais ainda gera muitos embates, como se observa no instituto das intervenções humanitárias, a ser explorado adiante.

### 2.3 INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E A ORDEM INTERNACIONAL

As intervenções humanitárias suscitam uma série de controvérsias nas relações internacionais. Três ideais corolários do Direito Internacional entram em cena quando se fala em tais intervenções: a soberania estatal, o princípio da não intervenção e o princípio da proibição da ameaça ou do uso da força, todos consagrados na Carta da ONU. Apesar do conceito de responsabilidade de proteger ter como um de seus mecanismos de efetivação – ainda que em *ultima ratio* – o emprego da força armada, pretende-se demonstrar que a doutrina e a jurisprudência internacionais não são unânimes quanto à legalidade/legitimidade de tais medidas.

---

<sup>50</sup> FERRAJOLI, L. *A soberania no mundo moderno...*, p. 39.

De início, impera conceituar intervenção humanitária. O sentido atribuído à expressão não é uníssono entre os internacionalistas, variando o objeto de proteção, a necessidade de aceitação e os legitimados a intervirem. Serão expostas algumas definições<sup>51</sup>, dentre as quais se elegerá a mais compatível com a proposta do presente trabalho.

Elley C. Stowell, que ministrou curso sobre o tema na Academia da Haia em 1932, entende a intervenção como “o emprego legal da força contra outro Estado ou em relação aos seus nacionais para assegurar o respeito pelo direito internacional”<sup>52</sup>. Trata-se, portanto, de uma concepção bastante ampla das intervenções.

Maria Assunção do Vale Pereira adota uma abordagem mais restrita de intervenção, qual seja,

“a de uma intervenção feita com recurso à força armada, de carácter unilateral, e sem legitimação pelo Conselho de Segurança, destinada a proteger um grupo de indivíduos vítimas do Estado ou que este não tem capacidade ou interesse em proteger, e que tem lugar sem o consentimento do Estado em cujo território se verifica.”<sup>53</sup>.

A autora considera como intervenções apenas os casos em que não haja o consentimento do Estado que sofre a intervenção, posto que o consentimento é excludente de ilicitude da responsabilidade internacional do Estado<sup>54</sup>. Outra peculiaridade da visão da jurista é o enquadramento como intervenção apenas das hipóteses de uso da força que não sejam admitidas pela Carta da ONU<sup>55</sup>, ou seja, situações em que não há autorização do Conselho de Segurança. De antemão, cumpre apontar que, para a Responsabilidade de Proteger, importam as ocasiões de emprego da força que sejam autorizadas pelo CSNU.

Mario Bettati define as intervenções humanitárias como operações destinadas ao fornecimento de assistência, prestações médicas, alimentos, abrigos

---

<sup>51</sup> Esta monografia não tem a pretensão de esgotar os debates a respeito da conceituação de intervenção humanitária, mas apenas de elucidar algumas interpretações relevantes para seu escopo, motivo pelo qual foram escolhidas apenas algumas acepções do instituto.

<sup>52</sup> STOWELL, Elley C. *apud* RAMOS, M. A. “*Responsabilidade de Proteger*” dos Estados..., f. 47.

<sup>53</sup> PEREIRA, Maria de Assunção do Vale. *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 402.

<sup>54</sup> É bastante raro haver o consentimento por parte do Estado em cujo território se dá a intervenção. Maria Assunção do Vale Pereira ressalta que isso só acontece se o Estado não for o responsável pelas violações de direitos humanos que ensejam a ingerência. Ver PEREIRA, M. A. V. *A Intervenção Humanitária...*, p. 407.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 402.

e vestimentas às populações locais durante um conflito armado. Podem ou não ocorrer por meio do uso da força. Estas medidas são legítimas porque decorrem do direito à assistência humanitária das vítimas, o qual se iniciou moralmente antes de receber uma conotação jurídica. Este direito é inerente à pessoa humana e deriva do dever de solidariedade imposto a todos. Também implica o reconhecimento de um “direito a ter direitos” e de poder usufruí-los ainda que em circunstâncias não habituais. Destarte, a este direito corresponde um dever de cooperação por parte da comunidade internacional<sup>56</sup>.

Para embasar as intervenções, o autor defende que o Capítulo VII da Carta da ONU tornou-se objeto de nova interpretação a partir da década de 90, momento em que o CSNU passou a enquadrar violações de direitos humanos como ameaças contra a paz e a segurança. Sobre esse novo viés interpretativo, Mario Bettati aponta para uma divergência doutrinária: alguns autores, como ele, entendem que esta mudança nada mais é do que uma exegese autêntica feita pelos Estados. Outros autores negam o vínculo entre as temáticas, considerando a interpretação nova meramente política e não jurídica, pois entendem ser meramente instrumental a ligação sustentada entre o auxílio humanitário e o Capítulo VII<sup>57</sup>.

Mario Bettati afirma que a assistência humanitária não representa uma intervenção nos assuntos internos de um Estado, porque é utilizada apenas subsidiariamente, nas circunstâncias em que o próprio Estado não assume suas funções<sup>58</sup>. Por fim, considera o Estado interventor como um representante substituto da ONU e da comunidade internacional<sup>59</sup>, admitindo, portanto, intervenções unilaterais.

Com base na teoria de Bettati, Gisele Ricobom procurar distinguir alguns conceitos: a intervenção humanitária, a intervenção de humanidade e o direito de assistência humanitária. Define intervenções humanitárias como práticas unilaterais que pretendem romper com a soberania e o princípio da não-intervenção, a fim de se proteger os direitos humanos ou o direito humanitário<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> BETTATI, Mario. *O Direito de Ingerência: Mutações da Ordem Internacional*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. Referência do Capítulo 5.

<sup>57</sup> BETTATI, M. *O Direito de Ingerência*. Referência do Capítulo 9.

<sup>58</sup> BETTATI, M. *O Direito de Ingerência*. Referência do Capítulo 7.

<sup>59</sup> BETTATI, M. *O Direito de Ingerência*. Referência do Capítulo 10.

<sup>60</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 108.

Por sua vez, as intervenções de humanidade são ações armadas que visam à proteção ou de cidadãos do Estado interventor que se encontram no Estado em cujo território se sucede a intervenção, ou de nacionais do Estado em que ocorre a intervenção. Geralmente, são unilaterais e se limitam ao tempo necessário ao resgate das vítimas de crises humanitárias<sup>61</sup>.

Já a assistência humanitária é regida pelo Direito Internacional Humanitário e requer o consentimento das partes envolvidas no conflito<sup>62</sup>. É praticada por organizações não-governamentais, com destaque para a Cruz Vermelha, cuja atuação é pautada na neutralidade e imparcialidade, de modo a não haver apoio nem envolvimento da entidade com as partes do conflito armado.

No mesmo sentido, Simone Martins Rodrigues Pinto afirma que o direito de assistência humanitária não se confunde com a intervenção humanitária por algumas razões. Primeiramente, o primeiro é efetivado por organizações não governamentais internacionais, enquanto a segunda é realizada por Estados. Ademais, a assistência humanitária se baseia no *jus in bello* (como o Direito de Genebra); já a intervenção humanitária se insere nas discussões relativas ao *jus ad bellum*, disciplinadas na Carta da ONU. Comenta, ainda, que as ações entre Estados e ONGs podem ser integradas, nos casos em que a ONU autoriza ações militares viabilizadoras do acesso das organizações às vítimas<sup>63</sup>.

Distintamente, Alberto do Amaral Júnior equipara a assistência humanitária à intervenção humanitária, incluindo na prestação do auxílio a ação de organizações internacionais e de Estados. Aponta como seu princípio nuclear o livre acesso às vítimas, segundo o qual nem o Estado cuja população precisa de auxílio humanitário, nem terceiros Estados podem obstar o acesso às vítimas. Resoluções do CSNU indicam o caráter costumeiro de tal princípio<sup>64</sup>.

Jerzy Zajadlo diferencia por meio de dois critérios as ações, tidas como intervenções, que ocorreram a partir de 1945: o critério cronológico, segundo o qual as intervenções das décadas de 60 e 70 se sucederam de forma diversa daquelas da década de 90, em virtude dos impactos causados pelo fim da Guerra Fria; e o

---

<sup>61</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 103.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>63</sup> PINTO, Simone Martins Rodrigues. O princípio da não intervenção e a ingerência humanitária. In: PRONER, Carol; GUERRA, Sidney (Org.). *Direito Internacional Humanitário e a Proteção Internacional do Indivíduo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 176-177.

<sup>64</sup> AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 248-249.

critério da autorização do CSNU, separando as que tiveram aprovação *ex ante* (Somália, Ruanda), das não autorizadas ou autorizadas *ex post factum* (Kosovo, Tanzânia, Libéria). O autor ressalta que esta classificação tem como base a interpretação da Carta da ONU, inclusive porque os critérios se comunicam entre si<sup>65</sup>. Portanto, considera intervenções mesmo as ações autorizadas pelo CSNU.

As várias acepções e nomenclaturas referentes às intervenções humanitárias permitem-nos eleger o conceito que mais se aproxima aos objetivos deste trabalho. Por isso, colocam-se em evidência as palavras de Thomas Weiss, para o qual a intervenção humanitária corresponde à adoção de “medidas coercitivas por forças militares externas para assegurar o acesso a civis ou a proteção de direitos, sem o consentimento das autoridades políticas locais.”<sup>66</sup>. Ainda que o autor não restrinja o protagonista das intervenções na figura de um Estado, é importante frisar que grupos de Estados ou organizações internacionais<sup>67</sup> também podem encabeçar intervenções.

Uma vez delimitado o conceito de intervenção humanitária, passa-se ao estudo das reações do Direito Internacional ao fenômeno.

Historicamente, as intervenções são remetidas aos contextos em que estavam inseridos pensadores como Santo Agostinho (Séculos IV e V) e São Tomás de Aquino (Século XIII). Apesar das diferenças, um denominador comum é identificado em suas teorizações: a doutrina da guerra justa como legitimadora do uso da força, com base na moral de cunho teológico. Maria Assunção do Vale Pereira considera a hodierna necessidade de defesa de uma nova causa que legitime o recurso à força armada – no caso, a proteção dos direitos humanos – como uma retomada do ideal da guerra justa<sup>68</sup>.

Ainda no Século XIV, Francisco de Vitoria justificou espécies de intervenções usando ideais próximos aos que as embasam atualmente, como a proteção da vida dos índios em face de rituais desumanos. Entretanto, a expressão

---

<sup>65</sup> ZAJADLO, Jerzy. Humanitarian Intervention: Threat to International Order, Moral Imperative or Customary Norm *in statu nascendi?* 27 *Polish Yearbook of International Law*, 2004-2005, p. 39-40.

<sup>66</sup> Tradução livre. No original: “coercive measures by outside military forces to ensure access to civilians or the protection of rights without the consent of local political authorities”. Em: WEISS, Thomas G. *apud* BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 53.

<sup>67</sup> O exemplo mais emblemático é a intervenção da OTAN em Kosovo, intentada em 1999.

<sup>68</sup> PEREIRA, M. A. V. *A Intervenção Humanitária...*, p. 97-107.

intervenção humanitária foi utilizada pela primeira vez apenas no Século XIX, em ingerências efetuadas na Grécia (1827) e na Síria (1860).<sup>69</sup>

Conforme referido no tópico 2.1, o *jus ad bellum* era exercido discricionária e ilimitadamente pelos Estados, sendo expressão máxima da soberania. Conforme se aprimorou, o Direito Internacional passou a conformar o uso da força pelos Estados. Apesar das Conferências de Paz da Haia (1899 e 1907) terem despertado a atenção dos países para colocarem fim ao uso irrestrito da força<sup>70</sup>, a consciência estatal ainda era predominantemente bélica, o que culminou na Primeira Guerra Mundial.

É cediço que a Liga das Nações, estabelecida em 1919, fracassou na missão de manter a paz, visto que não proibiu o uso da força, apenas o limitou. Alberto do Amaral Júnior frisa que a primeira tentativa de se, de fato, proscrever a guerra se deu com o Pacto de Briand-Kellog, de 1928. Inicialmente bilateral (acordo firmado entre os Estados Unidos e a França), o Pacto foi convertido em tratado multilateral de renúncia à guerra<sup>71</sup>, sem conter, no entanto, mecanismos de solução pacífica de controvérsias.

A proibição do uso da força foi prevista pela primeira vez numa Declaração Interamericana, de 1938. Em seguida, o princípio ultrapassou as fronteiras regionais e foi fixado na Carta da ONU. Cançado Trindade entende que, nesta época, a proibição da guerra havia se tornado *opinio juris communis*<sup>72</sup>.

O artigo 2.4 da Carta da ONU consagra a proibição da ameaça ou do uso da força, evidenciando a intenção da Organização em proibir todos os conflitos armados, incluindo os atos de agressão:

Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:  
4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas<sup>73</sup>. (Grifou-se).

A ONU definiu, através da Resolução 3314, durante sua 29ª Assembleia Geral, em 1974, que agressão é “o uso de força armada por um Estado contra a

<sup>69</sup> RAMOS, M. A. “Responsabilidade de Proteger” dos Estados..., f. 51.

<sup>70</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium*. The Hague Academy of International Law Monographs. v. 6. The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 88.

<sup>71</sup> AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 134.

<sup>72</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A. *International Law for Humankind...*, p. 90.

<sup>73</sup> ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p. 06.

soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer outra maneira inconsistente com a Carta das Nações Unidas (...)"<sup>74</sup>. A resolução também salienta que o primeiro recurso à força armada em contravenção à Carta constitui, *prima facie*, evidência de um ato de agressão.

Alberto do Amaral Júnior informa terem sido incluídas no artigo 2.4 as expressões "integridade territorial" e "independência política" a pedido dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento que temiam serem alvos de intervenções unilaterais<sup>75</sup> (as quais podem, inclusive, configurar ato de agressão).

Apesar desta proibição, a Carta prevê duas hipóteses em que o uso da força é lícito: a) o exercício de legítima defesa, previsto no artigo 51<sup>76</sup> e que deve ser comunicado de imediato ao CSNU; e b) os casos autorizados pelo Conselho de Segurança, os quais recaem no Capítulo VII da Carta e visam a combater ações de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Neste caso, a decisão do Conselho que autoriza o emprego da força é obrigatória, de tal modo que os Estados-membros devem reunir recursos e contingentes militares viabilizadores do cumprimento da Resolução<sup>77</sup> (já que inexistente um exército global). Isso ocorre porque o CSNU entende haver ameaças à paz e à segurança internacionais.

Há a terceira possibilidade de uso da força armada, referente ao direito à autodeterminação dos povos. Embora não prevista explicitamente na Carta da ONU, a Organização a reconhece e a autoriza. De acordo com Larissa Ramina, as Nações Unidas vislumbram o princípio da autodeterminação dos povos como anticolonialista e antirracista que visa a legitimar novos sujeitos, libertando-os das amarras da exploração econômica, da opressão de Estados estrangeiros ou da exclusão que sofrem dentro de seu próprio país<sup>78</sup>. A autora sustenta que a ONU reconhece o

---

<sup>74</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution 3314/1974 (XXIX)*. Definition of Aggression. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX))>. Acesso em: 07 out. 2014.

<sup>75</sup> AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 135.

<sup>76</sup> Artigo 51: "Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais." Em: ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p. 30-31.

<sup>77</sup> AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 139.

<sup>78</sup> RAMINA, Larissa. O Princípio da Autodeterminação dos Povos e seus Paradoxos: A Aplicação na Guerra do Cáucaso de 2008. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*. 2010, p. 3700.

direito de empregar o uso da força para que estes povos adquiram independência, além do dever de terceiros Estados auxiliarem nos casos em que a independência pela força é resistida. Comenta, ainda, que esta permissão não representa apenas exceção ao princípio da proibição do uso da força, como também ao costume internacional que veda a ajuda de terceiros Estados a movimentos de insurgência<sup>79</sup>.

O supramencionado artigo 2.4 suscita interpretações diversas sobre a possibilidade do uso da força para fins humanitários. Alberto do Amaral Júnior comenta duas opiniões principais acerca da parte final do dispositivo (“qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas”): para alguns, este excerto abarca as intervenções humanitárias de caráter unilateral, permitindo o uso da força como último recurso à proteção de direitos fundamentais; para outros, esta expressão não qualifica o texto, apenas o complementa<sup>80</sup>.

A partir das permissões concedidas pela ONU de se recorrer à força armada, há a tentativa de incluir as violações massivas de direitos humanos como ameaças à paz e à segurança internacionais. Inexiste consenso sobre esta inclusão.

Cançado Trindade afirma ser necessário “enfrentar as novas ameaças à paz e à segurança internacionais dentro do âmbito da Carta das Nações Unidas”<sup>81</sup>, sendo contrário à guerra em nome dos direitos humanos.

Como a Carta não autoriza o uso da força para a proteção dos direitos humanos, Gisele Ricobom destaca que compete ao Conselho de Segurança definir discricionariamente quais são as situações de ameaça à paz e à segurança internacionais<sup>82</sup>. Justamente sob este pretexto, o CSNU justificou suas resoluções da década de 90 que autorizaram uma série de intervenções: apenas relatou que os conflitos armados internos passaram a consistir ameaças à paz e à segurança<sup>83</sup>. Temas como refugiados e violações às normas do Direito Internacional Humanitário também foram incluídos no contexto destas ameaças.

Danilo Zolo integra a categoria dos autores que se recusam a reconhecer a existência de um costume que conceda ao CSNU o poder de autorizar o uso da

---

Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3336.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

<sup>79</sup> *Ibidem...*, p. 3700.

<sup>80</sup> AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 136.

<sup>81</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A. *International Law for Humankind...*, p. 93.

<sup>82</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 193.

<sup>83</sup> Destacam-se as resoluções 794/92 e 929/94, as quais definiram as crises humanitárias na Somália e em Ruanda, respectivamente, como ameaças à paz e à segurança internacionais.

força em emergências humanitárias. Para o jurista, não há *opinio juris* nem uma prática generalizada que tornem legais ditas atuações do CSNU<sup>84</sup>.

Diferentemente, Reisman consigna que, quando a ONU falha no seu dever de manutenção da paz e da segurança, os Estados podem se utilizar da força para salvaguardar os direitos humanos<sup>85</sup>. Nestes casos, ainda que se considere ilícito o emprego da força armada (por violar a Carta da ONU), alguns autores, como Richard Falk, entendem que a Carta só vigora enquanto a ONU tiver condições de cumprir suas funções<sup>86</sup>. Seria a defesa da legitimidade do uso da força (devido à necessidade de proteção dos direitos humanos), mesmo que dentro da ilegalidade.

A respeito do tema, três decisões da Corte Internacional de Justiça são importantes. Em 1986, ao proferir o julgamento do caso entre Nicarágua e Estados Unidos, a CIJ afirmou que o princípio da proibição do uso da força não é apenas “um princípio de direito internacional costumeiro, mas também um princípio fundamental ou cardinal desse direito”<sup>87</sup>. Sobre as intervenções, a Corte se pronunciou da seguinte maneira, no julgamento do caso Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte *versus* Albânia (*Corfu Channel Case*), em 1949:

“A Corte só pode considerar o alegado direito de intervenção como manifestação de uma política de força, como a que no passado deu origem aos mais sérios abusos e, como tal, não pode, quaisquer que sejam os presentes defeitos da organização internacional, encontrar um local no direito internacional.”<sup>88</sup>

Em decisão do ano de 2005, no caso *Armed Activities on the Territory of the Congo* (República Democrática do Congo *versus* Uganda), a CIJ reiterou seu posicionamento, estabelecendo que “a proibição do uso da força é uma pedra

<sup>84</sup> ZOLO, Danilo. *Victors' Justice: From Nuremberg to Baghdad*. Trad.: M. W. Weir. Verso, 2009, p. 53.

<sup>85</sup> REISMAN *apud* AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 141.

<sup>86</sup> FALK *apud* AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 140.

<sup>87</sup> Tradução livre. No original: “(...) a principle of customary international law but also a fundamental or cardinal principle of such law.”. Em: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States case)*. Judgment of 27<sup>th</sup> June 1986, paragraph 190. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

<sup>88</sup> Tradução livre. No original: “The Court can only regard the alleged right of intervention as the manifestation of a policy of force, such as has in the past given rise to most serious abuse and such as cannot whatever the present defects in international organization, find a place in international law.”. Em: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*. Judgment of April 9<sup>th</sup> 1949, p. 35. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1645.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

angular da Carta das Nações Unidas”<sup>89</sup>. A Corte ressaltou, ainda, que o artigo 51 da Carta não permite o uso da força por um Estado para proteger interesses de segurança percebidos além dos parâmetros autorizados pelo artigo.

Consonante ao entendimento da CIJ, a Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI) considera a proibição do uso da força contida na Carta da ONU como *jus cogens*<sup>90</sup>.

Além da controversa proposta de compatibilização das intervenções humanitárias com as hipóteses em que o uso da força é permitido pela Carta de São Francisco, há discussão sobre o uso da força ainda que sem a autorização do Conselho de Segurança. Tal circunstância pode ser melhor compreendida com a análise do princípio da não-intervenção.

A iniciativa de positivação de um princípio que obstasse a ingerência externa em assuntos internos de um Estado surgiu nas Américas<sup>91</sup>. Muito disso se deu pelo receio dos países latino-americanos de serem alvo do imperialismo dos Estados Unidos, o qual, aliás, relutou em assegurar referido princípio, como se pode concluir das intervenções norte-americanas durante a Guerra Fria<sup>92</sup>.

No âmbito da ONU, o princípio da não-intervenção está previsto no artigo 2.7 da Carta:

2.7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII<sup>93</sup>.

Conforme já exposto no item 1.2, o princípio da não-intervenção engendra discussões sobre o domínio reservado dos Estados. A Carta da ONU não diz quais matérias são exclusivas da jurisdição interna dos Estados, havendo outros documentos dispendo a esse respeito.

<sup>89</sup> Tradução livre. No original: “The prohibition against the use of force is a cornerstone of the United Nations Charter.”. Em: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*. Judgment of December 19<sup>th</sup> 2005, paragraph 148. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

<sup>90</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A. *International Law for Humankind...*, p. 92.

<sup>91</sup> Previsto pela primeira vez no Tratado sobre direitos e deveres dos Estados, fruto da Conferência de Montevideu de 1933.

<sup>92</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 196.

<sup>93</sup> ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p. 07.

O Instituto de Direito Internacional estipulou, em Resolução de 1954, que o domínio reservado engloba a competência do Estado que não se encontra limitada pelo Direito Internacional<sup>94</sup>.

O já citado caso das atividades militares e paramilitares na Nicarágua, julgado pela CIJ, apresenta conclusões interessantes sobre o tópico. Para a Corte, o princípio da não intervenção é um costume internacional, abrangendo a escolha do sistema político, econômico, social e cultural, além da formação da política externa dos países<sup>95</sup>. Com base nesta tese, a Corte condenou as “intervenções ideológicas”, alegando não ser possível aos Estados Unidos justificarem sua interferência na Nicarágua por discordarem da ideologia política lá adotada.

A Resolução 36/103 da AGNU<sup>96</sup> conferiu interpretação bastante ampla ao princípio, considerando intervenções as perpetradas através de medidas militares, políticas ou econômicas que confrontem com a soberania estatal.

Questiona-se se assuntos referentes aos direitos humanos estariam limitados à jurisdição interna dos Estados. Para Alberto do Amaral Junior, existem alguns tratados que compõem o núcleo da proteção destes direitos e que, por isso, adquiriram o status de costume internacional. Logo, deixaram de integrar apenas a jurisdição estatal interna, sendo que a violação desses direitos viabiliza intervenções humanitárias<sup>97</sup>.

Em contrapartida, Gisele Ricobom aduz que a proteção dos direitos humanos e do direito humanitário não justifica intervenções. Para a autora, a crescente produção de tratados sobre direitos fundamentais em nenhum momento pretende fazer do uso da força um meio para a efetivação dessas garantias, ao menos no que tange às intervenções unilaterais. Quanto ao sistema de segurança coletiva, entende ser este debate desnecessário, porque a mera configuração de um conflito armado já é enquadrado pelo CSNU como ameaça à paz e à segurança internacionais<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. *La détermination du domaine réservé et ses effets*. Session d'Aix-en-Provence, 1954. Disponível em: <[http://www.idi-iii.org/idiF/resolutionsF/1954\\_aix\\_01\\_fr.pdf](http://www.idi-iii.org/idiF/resolutionsF/1954_aix_01_fr.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2014.

<sup>95</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 199.

<sup>96</sup> ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução nº 36/103*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?ssymbol=A/RES/36/103&Lang=E&Area=RESOLUTIO](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?ssymbol=A/RES/36/103&Lang=E&Area=RESOLUTIO)>. Acesso em: 24 ago. 2014.

<sup>97</sup> AMARAL JÚNIOR, A. *O Direito de Assistência Humanitária...*, p. 178-179.

<sup>98</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 200.

Neste diapasão, Gisele Ricobom defende a tese da inversão dos direitos humanos, problematizando o embate da seguinte maneira: “mesmo que se adote a tese dos direitos mínimos universalizáveis, é preciso refletir se as intervenções humanitárias são capazes e eficientes para a consecução desses objetivos”<sup>99</sup>. Conclui que o emprego da força para a defesa dos direitos humanos representa uma violação desses mesmos direitos. É nisso que reside a inversão, pois as intervenções permitem a violação dos direitos humanos dos violadores desses direitos, mostrando-se inócuas para protegê-los<sup>100</sup>.

Outros internacionalistas possuem compreensão diversa da relação entre direitos humanos e intervenções humanitárias. Para melhor explicar estas ideias, traz-se o exemplo de uma intervenção intentada sem a autorização do Conselho de Segurança: a ingerência da OTAN (Organização do Tratado Atlântico-Norte) em Kosovo, em 1999, através de um bombardeamento que causou a morte de quinhentos civis.

Martti Koskenniemi procura enaltecer o impacto que esta intervenção trouxe para a ética no Direito Internacional. Distingue as opiniões em dois blocos contrapostos: o dos que vislumbram tal ação como veemente infringência à Carta da ONU, razão pela qual não haveria o porquê de maiores discussões, e o daqueles que entendem que “porque a intervenção era moralmente necessária, era também lícita”<sup>101</sup>.

Tanto Koskenniemi quanto ex juízes de tribunais internacionais, como Bruno Simma e Antonio Cassese, defendem a segunda posição. Haveria um “imperativo moral”<sup>102</sup> em colocar fim à limpeza étnica promovida por Milosevic. Logo, a despeito da ilegalidade da intervenção por ausência de autorização do CSNU, ela seria legítima devido à necessidade de proteção dos direitos humanos dos sérvios.

Antonio Cassese, após a intervenção em Kosovo, criou um critério pretensamente legitimador do uso da força sem a chancela do CSNU<sup>103</sup>. Danilo Zolo

---

<sup>99</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 315.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 316.

<sup>101</sup> KOSKENNIEMI, Martti. ‘The Lady Doth Protest Too Much’: Kosovo and the Turn to Ethics in International Law. *The Modern Law Review*, v. 65, n. 2, 2002, p. 162. Disponível em: <[www.oas.org/dil/esp/XXXVII\\_Curso\\_the\\_lady\\_Leonardo\\_Nemer.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/XXXVII_Curso_the_lady_Leonardo_Nemer.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2014.

<sup>102</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 212.

<sup>103</sup> Dentre as condições, destaca-se a ausência de consenso entre os membros do CSNU, o que se sucedeu na questão de Kosovo, em virtude dos vetos da Rússia e da China. A inação do CSNU será tratada no próximo capítulo. Para melhor explicação do critério de Cassese, ver ZOLO, D. *Victors’ Justice...*, p. 55.

observa essa tentativa de ratificar posteriormente a intervenção como um problema, porque demonstra que não havia, no momento da ação da OTAN, indícios de um costume para legitimar o recurso à força armada sem uma ordem do CSNU<sup>104</sup>.

Os princípios da proibição da ameaça ou uso da força e da não-intervenção ainda são obstáculos a uma conclusão sobre as intervenções para fins humanitários. Mario Bettati procura demonstrar que estes princípios ganharam contornos novos a partir da segunda metade do Século XX, principalmente por causa da proteção dos direitos humanos<sup>105</sup>. Nesta seara, Maria Assunção do Vale Pereira propõe que a intervenção humanitária seja interpretada a partir do desenvolvimento temporalmente marcado do uso da força, da não-intervenção e dos direitos humanos<sup>106</sup>.

Apesar das tentativas de conciliação entre as intervenções e o Direito Internacional, fato é que este não facilitou um consenso sobre as ações coletivas para prevenir extremas violações de direitos humanos, exceto pela ideia de que cabe ao Conselho de Segurança decidir em quais casos agirá<sup>107</sup>.

Entretanto, uma observação merece ser tecida. Há dúvidas de quanto o Direito Internacional realmente impediu (e impede) que providências fossem tomadas diante de atrocidades. Simon Chesterman chama a atenção para o fato de que intervenções não acontecem porque os Estados não querem que elas ocorram. O autor considera que a vontade de agir ou de não agir dos Estados tem precedência sobre os impedimentos da ordem normativa internacional<sup>108</sup>.

Destarte, o fracasso de intervenções anteriores (como Ruanda e Srebrenica) e a resistência em intervir na atualidade não estariam relacionados com imposições do Direito Internacional que, em respeito à soberania, à proibição do uso da força e à não-intervenção, obstariam as intervenções. O problema seria jurídico, mas de outra natureza, como os poderes atribuídos aos membros permanentes do CSNU, ou, ainda, prático, como a falta de estrutura das Nações Unidas para agirem em situações de emergência.

---

<sup>104</sup> ZOLO, D. *Victors' Justice...*, p. 56.

<sup>105</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 98.

<sup>106</sup> PEREIRA, M. A. V. *A Intervenção Humanitária...*, p. 82.

<sup>107</sup> BELLAMY, Alex J.; DAVIES, Sara E.; GLANVILLE Luke (Org.). *The Responsibility to Protect and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 5.

<sup>108</sup> CHESTERMAN, Simon *apud* BELLAMY, Alex J. e Outros (Org.). *The Responsibility to Protect and International Law...*, p. 4.

A falta de consenso do uso da força para fins humanitários demonstra que, no mais das vezes, o recurso às intervenções fica a cargo da conveniência e dos interesses dos Estados – e da própria ONU –, os quais decidem pela (i)legalidade e (i)legitimidade dessas ações. A Responsabilidade de Proteger foi desenvolvida justamente para superar a falta de legalidade/legitimidade das intervenções. Cumpre analisar a que este conceito tem se prestado.

### 3 O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

#### 3.1 O RELATÓRIO DA IC/ISS

O conceito de Responsabilidade de Proteger emergiu de um contexto em que faltavam respostas precisas às crises humanitárias. Como se sabe, o objetivo principal da criação da ONU foi a garantia da paz e da segurança internacionais, protegendo-se a independência e a integridade territorial dos Estados, com o intuito de se evitar a eclosão de uma terceira grande guerra. Em outros termos, a prioridade era obstar que um novo conflito inter-estatal nas proporções da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais acontecesse. Contudo, a partir da década de 90, os conflitos passaram a ser, em sua maioria, internos<sup>109</sup>, ao invés de internacionais. Por este motivo, a comunidade internacional teve (e ainda tem) bastante dificuldade em lidar com a racionalidade dos conflitos armados de caráter interno.

O histórico de autorização do uso da força pelas Nações Unidas para fins humanitários remonta à década de 60. A primeira vez em que isso ocorreu foi na operação de paz no Congo, em 1961, através da Resolução 169 do CSNU<sup>110</sup>. Foi durante o secretariado de Kofi Annan (1997-2006) que se intensificou o clamor por mudanças nas intervenções humanitárias. Temendo novos massacres aos moldes de Ruanda (1994) e Srebrenica (1995), Annan redigiu, em 2000, um relatório intitulado *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, no qual afirmou que nem princípios mais fundamentais como o da soberania poderiam servir de escudo para crimes contra os direitos humanos, destacando o papel das intervenções como último recurso nos casos de atrocidades em massa<sup>111</sup>.

Diante dos apontamentos tecidos por Kofi Annan e da necessidade de modificações no quadro das intervenções, o governo canadense, ao lado de *commissioners* de mais dez países<sup>112</sup>, criou a *International Commission on*

---

<sup>109</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 116.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>111</sup> ANNAN, Kofi A. *We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: United Nations, 2000, p. 48. Disponível em: <[www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We\\_The\\_Peoples.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2014.

<sup>112</sup> Integraram a Comissão delegados dos seguintes países: África do Sul, Alemanha, Argélia, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia, Filipinas, Guatemala, Rússia e Suíça.

*Intervention and State Sovereignty (ICISS)*. O trabalho final da Comissão foi reduzido ao relatório “*The Responsibility to Protect*”, divulgado em 2001, que teve como mote estabelecer um consenso sobre questões relacionadas à proteção humanitária em Estados tomados por conflitos e instabilidade<sup>113</sup>.

A *ICISS* pretendeu conciliar o dilema entre as intervenções com propósitos humanitários e a soberania estatal, a fim de obstar novas paralisações nos órgãos de decisão. Para tanto, foram ouvidas populações afetadas, governantes, organizações não-governamentais e membros da sociedade civil<sup>114</sup>.

A noção de Responsabilidade de Proteger (R2P) foi elaborada com base na ideia de que questões referentes à segurança internacional são indivisíveis, de forma que catástrofes humanitárias ocorridas num determinado canto do globo importam à comunidade internacional como um todo<sup>115</sup>. Assim, o ponto de partida da Comissão foi superar uma barreira linguística: ao invés de abordar o “direito de intervir” no território de um Estado, o que por si só já suscita debates entre os que são a favor e os que são contra as intervenções, optou por falar em uma “responsabilidade de proteger” dos Estados<sup>116</sup>.

A defesa de tal responsabilidade partiu da noção de “soberania como responsabilidade”, enunciada brevemente no ponto 2.2. Para a *ICISS*, este preceito vem sendo reconhecido pela prática reiterada dos Estados, e pode ser definido pela responsabilidade tanto interna quanto internacional das autoridades estatais em zelarem pela vida de seus cidadãos. Vem acompanhada da *accountability* ou responsividade dos governantes por suas ações ou omissões no que tange à proteção de seus nacionais<sup>117</sup>.

Da soberania como responsabilidade emanam dois desdobramentos cruciais para a compreensão da R2P. Primeiramente, a responsabilidade primordial pela salvaguarda dos direitos humanos de uma população compete ao Estado em que ela está inserida. Apenas se as ações intentadas por um Estado forem insuficientes, ou se este for omissivo, é que a responsabilidade recairá sobre a comunidade

---

<sup>113</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p. VII e VIII. Disponível em: <[www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2014.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 02.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 05.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 13.

internacional<sup>118</sup>. Em segundo lugar, a Comissão procurou instituir uma nova perspectiva em relação à segurança, focando nas necessidades daqueles que procuram proteção ou assistência, ao invés de se falar em um direito de ingerência por parte do interventor<sup>119</sup>.

A Comissão reconheceu, nestes termos, que não há um costume internacional propriamente dito, mas que a prática dos Estados, das organizações regionais e do CSNU permite constatar a existência de um “princípio emergente”<sup>120</sup>, denominado de Responsabilidade de Proteger. Sustentou a tese de que há uma inclinação favorável às intervenções humanitárias militares tomando como base algumas fontes jurídicas, como as disposições de direitos humanos da Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção de Genocídio e o Estatuto de Roma. Por fim, concluiu que “a Comissão acredita que o forte viés da Carta (da ONU) contrário às intervenções militares não é para ser tido como absoluto quando é necessária uma ação decisiva por razões de proteção humana.”<sup>121</sup>.

O instituto da Responsabilidade de Proteger pode ser apreciado através de dois vieses: o primeiro se refere ao detentor dessa responsabilidade, enquanto o segundo corresponde às suas formas de exercício.

Como já mencionado, a R2P é primariamente do Estado em que os direitos humanos são desrespeitados. Entretanto, o relatório aponta hipóteses de transferência desta responsabilidade à comunidade internacional. Tratam-se dos casos em que os cidadãos de um Estado estão sob ameaça ou são vítimas de atrocidades e o Estado em que se encontram é incapaz ou não está disposto a exercer sua R2P; ou, ainda, situações nas quais o próprio Estado é o perpetrador dos crimes contra os direitos humanos. Também há a extensão da responsabilidade se indivíduos situados fora de um Estado são diretamente afetados pelas violações neste cometidas (como nas grandes ondas de refugiados, por exemplo)<sup>122</sup>. A análise dos responsáveis pela autorização e pela implementação da R2P da comunidade internacional, quando cabível, será feita adiante.

---

<sup>118</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 17.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>121</sup> Tradução livre. No original: “...the Commission believes that the Charter’s strong bias against military intervention is not to be regarded as absolute when decisive action is required on human protection grounds.”. Em: ICISS. *The Responsibility to Protect*, p. 16.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 17.

Quanto ao segundo viés, a ICISS estabeleceu três pilares da R2P: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir<sup>123</sup>, os quais devem ser observados tanto pelo Estado individualmente, quanto pela comunidade internacional. Estendeu a responsabilidade para além do instante da intervenção humanitária (quando necessária), abrangendo momentos anteriores de prevenção de conflitos e posteriores de reconstrução da ordem política, econômica e jurídica do Estado objeto de intervenção. Passa-se à explanação destas dimensões.

A responsabilidade de prevenir reside no emprego de medidas que inibam a acentuação de instabilidades capazes de engendrar um conflito armado. O relatório da ICISS ressalta que o objetivo fulcral da prevenção é reduzir ou até mesmo eliminar a necessidade de posterior intervenção humanitária<sup>124</sup>. Destaca, ainda, que o interesse em reunir esforços de cunho preventivo não se circunscreve à jurisdição de um Estado. O apoio de toda a comunidade internacional é necessário, até mesmo porque, se as medidas profiláticas não surtirem efeitos, as consequências negativas se espalharão internacionalmente.

Ciente das dificuldades que perpassam a prevenção de conflitos, a Comissão elencou três condicionantes de sua efetividade. Primeiramente, deve existir um sistema de “*early warning*”, de forma que a população tenha consciência da fragilidade da situação do país. Também deve estar disponível uma “*toolbox*”, contendo os instrumentos para o enfrentamento da instabilidade. Por fim, deve haver “*political will*” por parte dos governantes na resolução da crise. A vontade política é, no mais das vezes, um empecilho para a concretização da R2P<sup>125</sup>. Tal elemento será melhor evidenciado nos subcapítulos que seguem.

A dimensão preventiva da R2P é considerada o mais importante avanço do conceito, justamente por evitar que o uso da força seja necessário. Contudo, as dificuldades práticas na instauração das medidas preventivas são muito evidentes. A Comissão indicou como principal problema a baixa assistência financeira, tanto por parte dos Estados como das organizações internacionais. Salientou, ainda, que a

---

<sup>123</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 17.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 19.

escassez de recursos muito se deve ao mau planejamento dos Estados em relação às políticas públicas e aos investimentos nos setores sociais<sup>126</sup>.

Como forma de superar estas deficiências, o relatório trouxe alguns passos para o aprimoramento das ações de prevenção. O papel das organizações é de extrema relevância. Ressalta-se que há organizações internacionais não-governamentais engajadas em prevenir conflitos, como o *International Crisis Group*, o qual possui um mecanismo de monitoramento de áreas propícias a conflitos armados, produzindo relatórios que servem de alerta aos governos<sup>127</sup>.

Quanto à ONU, o Secretário-Geral é dotado de mandato específico, de acordo com o artigo 99 da Carta, para “chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais.”<sup>128</sup>. A *ICISS* entende que o exercício dessa função tem sido inviabilizado por questões temporais, razão pela qual propõe a criação de uma unidade especial encarregada de condensar informações encaminhadas pelos Estados e repassá-las ao Secretário-Geral<sup>129</sup>.

O relatório alerta sobre as “*root causes*”, as quais seriam as causas mais comuns dos conflitos, como pobreza, desigualdade social e repressão política. Para combatê-las, deve-se reforçar as instituições legais e alterar o sistema de segurança<sup>130</sup>. A ameaça de imposição de sanções legais a eventuais perpetradores de violações do DIDH e do DIH, como o processamento e julgamento perante tribunais penais internacionais, também é um método preventivo de conflitos armados<sup>131</sup>.

Mesmo diante de tantas recomendações, a Comissão salienta que o principal óbice à efetivação da responsabilidade de prevenção é a relutância dos Estados em aceitarem medidas preventivas externas, posto que as consideram

---

<sup>126</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 20.

<sup>127</sup> A organização é composta por diversos especialistas no assunto. Destaca-se que, até junho de 2014, a Presidente e CEO do *Crisis Group* era Louise Arbour, ex Alto Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Para maiores informações, acessar: <[www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)>.

<sup>128</sup> ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p. 53.

<sup>129</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 22.

<sup>130</sup> Neste sentido, a jurisprudência das Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos determinam a necessidade de desmilitarização da polícia, a fim de que os sistemas políticos estatais sejam bem consolidados.

<sup>131</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 22-24.

ingerência<sup>132</sup>. Não obstante, a prevenção é necessária inclusive para os atingimento dos objetivos da Carta da ONU, conforme leitura de seu artigo 55<sup>133</sup>.

Quando as ações de caráter preventivo são insuficientes, faz-se necessário o emprego de medidas coercitivas, as quais, em últimos casos, podem levar ao recurso à força militar. Trata-se da responsabilidade de reagir, o segundo pilar da R2P.

A responsabilidade de reagir demanda a participação da comunidade internacional na aplicação de medidas intervencionistas. Isso ocorre porque o Estado não tem condições de proteger por si só seus cidadãos. A IC/ISS procurou ressaltar que ações militares são defensáveis apenas em cenários de violações maciças de direitos humanos. Devem ser priorizadas medidas coercitivas de cunho político, econômico e judicial<sup>134</sup>. Como exemplos destas sanções, citam-se o não-reconhecimento de um governo violador de direitos humanos ou a redução da representação diplomática no Estado responsável ou complacente com essas violações. Todavia, há certa relutância na adoção dessas medidas, conforme expõe Edward Luck<sup>135</sup>.

A gradação das atuações muito se deve às suas consequências: enquanto as sanções, de maneira geral, apenas intervêm no relacionamento do Estado com o restante da comunidade internacional, é a intervenção militar que interfere na capacidade do Estado em gerenciar seus assuntos internos<sup>136</sup>.

O recurso à força armada só pode se dar, portanto, em casos extremos. A Comissão chegou a esta conclusão por meio de consultas aos Estados. O resultado foi no sentido de que existe uma aceitação geral de exceções ao princípio da não-

<sup>132</sup> IC/ISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 25.

<sup>133</sup> “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” Em: ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p. 33-34.

<sup>134</sup> IC/ISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 29. Merece compartilhamento o ensinamento de Ana Maria Bierrenbach, segundo a qual as sanções econômicas deve ser aplicadas com parcimônia, para que não agravem a situação da população que já padece por causa do conflito. Em: BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 131.

<sup>135</sup> LUCK, Edward C. *Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect. Global Responsibility to Protect*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 16.

<sup>136</sup> IC/ISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 29.

intervenção em situações que “chocam a consciência da humanidade”<sup>137</sup> ou que representam perigo à segurança internacional. Deve-se atentar para o fato de que as ressalvas ao princípio da não-intervenção compreendem, portanto, duas hipóteses: uma prevista na Carta da ONU (ameaça à paz e à segurança internacionais) e a outra que, embora não seja mencionada diretamente, parte da doutrina entende ser autorizada implicitamente na Carta, em virtude do imperativo de salvaguarda dos direitos humanos.

Para facilitar a compreensão da responsabilidade de reagir, a ICISS elegeu seis critérios para as intervenções militares: *justa causa, autoridade correta, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis*<sup>138</sup>. Não se pretende esgotar cada um dos critérios, mas tão-somente elucidar suas principais características.

A *justa causa* pretende englobar razões justificadoras do uso da força para fins de proteção dos direitos humanos. Como já referido, o princípio da não-intervenção só pode ser excepcionado quando há sérias e irreparáveis mazelas sofridas, ou quando estão na iminência de ocorrer. A Comissão definiu como circunstâncias legitimadoras das intervenções humanitárias desde assassinatos em larga escala, com ou sem intento genocida, até limpeza étnica em larga escala. Destacou que, em ambas as hipóteses, as atrocidades podem ser cometidas diretamente pelo Estado ou serem fruto de sua negligência e até mesmo falência<sup>139</sup>.

Duas considerações merecem enfoque. Primeiramente, depreende-se que a Comissão admite o uso da força militar de maneira antecipatória<sup>140</sup>, desde que haja evidências de possíveis massacres (inclusive por conta do tempo que medidas coercitivas não militares levariam para surtirem efeito). Ademais, as hipóteses não se restringem a crimes contra os direitos humanos, mas abarcam situações de colapso estatal, fome e catástrofes ambientais<sup>141</sup>.

O critério da *autoridade correta* se volta a responder aos seguintes questionamentos: quem decide se um Estado encontra-se incapaz ou indisposto a proteger seus cidadãos? Quem autoriza as intervenções humanitárias no âmbito da

---

<sup>137</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 31.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>140</sup> Esta possibilidade deve ser apreciada com cautela, tendo em vista a intervenção dos Estados Unidos no Iraque, caso caricato do exercício de legítima defesa preventiva, em torno do qual giram polêmicas das mais diversas.

<sup>141</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 32.

R2P? A Comissão elegeu três legitimados: o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral da ONU e as organizações internacionais regionais. Porém, estabeleceu que o poder decisório deve se concentrar no primeiro, embora, à luz da Carta da ONU, não seja o CSNU o único responsável por questões de segurança internacional<sup>142</sup>.

Foi reconhecida a necessidade de aprimorar o trabalho do CSNU, seja devido ao poder de veto dos membros permanentes, seja pela sua falta de capacidade operacional para executar as intervenções. Concluiu-se que toda intervenção deve ser previamente autorizada pelo CSNU, independentemente de este estar atuando de ofício ou de ter sido incitado pelo Secretário-Geral (segundo o já mencionado artigo 99 da Carta da ONU) ou por Estados-membros<sup>143</sup>.

A ampla discricionariedade do CSNU foi confirmada pelo relatório. A ausência de revisão judicial dos atos do órgão impede que se discutam os liames de sua submissão à Carta de São Francisco, ficando ao seu cargo interpretar os princípios da soberania estatal e da não-intervenção e como estes (in)viabilizam as intervenções humanitárias<sup>144</sup>.

A Comissão apresentou uma proposta para combater eventuais paralisias no CSNU quando das situações de crises humanitárias: a adoção de um “código de conduta” pelos membros permanentes, segundo o qual eles se comprometeriam em não usar seu poder de veto para obstar a aprovação de resoluções referentes a questões que não afetem diretamente seus interesses nacionais<sup>145</sup>. Inobstante, foram previstas alternativas para os casos em que faltar consenso político no CSNU e o mesmo deixar de agir diante de graves violações de direitos humanos.

A primeira alternativa seria contar com o apoio da AGNU, a qual se reuniria em uma “Sessão Especial de Emergência”, nos moldes do procedimento “Unidos pela Paz”, criado na década de 50<sup>146</sup>. Para que a intervenção seja aprovada, é necessário o voto de dois terços dos Estados-membros do órgão, exigência que pode se configurar como empecilho tanto quanto o veto dos membros permanentes do CSNU<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 48.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>147</sup> Maria Assunção do Vale Pereira ressalta que esta iniciativa é apoiada pelos países não-alinhados, como o Egito, desde que não haja seletividade. Em: PEREIRA, M. A. V. *A intervenção Humanitária...*, p. 877.

A segunda possibilidade seria a atuação de organizações internacionais de caráter regional dentro dos seus limites territoriais. Apesar de serem consideradas mais legítimas que o CSNU para decidirem sobre a necessidade e viabilidade das intervenções, uma barreira a elas se impõe: o artigo 53<sup>148</sup> da Carta da ONU exige que qualquer medida coercitiva tentada por organizações regionais deva ser precedida de autorização pelo CSNU<sup>149</sup>.

A ICISS chamou a atenção para o fato de que a concentração do poder decisório do CSNU pode ter como efeito colateral o incentivo a intervenções *ad hoc* ou levadas a cabo por um único Estado, o que pode, inclusive, comprometer a credibilidade de todo o sistema das Nações Unidas<sup>150</sup>.

O critério da *intenção correta* remonta à noção de guerra justa. Significa que o propósito norteador de uma intervenção humanitária deve ser interromper o sofrimento humano. Para tanto, é ideal que as intervenções sejam coletivas e não unilaterais. Entretanto, a ICISS reconhece a impossibilidade de haver uma ação militar puramente altruísta. Considerando os gastos e o risco a que os soldados se submetem, é evidente que os Estados interventores possuem interesses próprios<sup>151</sup> ao intervirem em outro Estado<sup>152</sup>.

Já o *último recurso* sustenta a necessidade de serem tomadas medidas coercitivas não-militares antes de se partir para o emprego da força armada. Por óbvio, cada caso deve ser apurado isoladamente, de forma a se identificar quais medidas devem ser necessariamente colocadas em prática antes da intervenção<sup>153</sup>.

O emprego de *meios proporcionais* impõe o dever de uso limitado da força, apenas enquanto for necessário para o combate das atrocidades<sup>154</sup>. Também determina o respeito às regras de Direito Internacional Humanitário.

---

<sup>148</sup> Artigo 52.1: “Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.”. Artigo 53.1: “O Conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito em conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança (...)”. Em: ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p. 31-32.

<sup>149</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect*, p. 53-54.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>151</sup> Além de interesses estratégicos e políticos, intervenções podem ser feitas para evitar ondas de refugiados ou para preservar a segurança de uma região.

<sup>152</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 36.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 37.

Por fim, segundo o critério de *perspectivas razoáveis*, as intervenções só são aceitáveis se tiverem mais chances de sucesso do que a inação. Exige, assim, um estudo do contexto da crise humanitária e da real chance de seu retrocesso<sup>155</sup>.

A responsabilidade da comunidade internacional não cessa após o intento da intervenção, mas se prolonga até que o Estado retome sua estabilidade. É nesta extensão da responsabilidade de proteger que se sustenta seu terceiro e último pilar: a responsabilidade de reconstruir.

A responsabilidade de reconstruir indica que existem obrigações pós-intervenção que precisam de auxílio externo para serem satisfeitas. É uma estratégia de transição para se evitar o retorno ao *status quo* que engendrou a intervenção.

Este viés da R2P pode ser observado nas operações da ONU para a manutenção da paz após períodos de hostilidades. Citam-se a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), liderada pelo brasileiro Sergio Vieira de Mello, de 1999 a 2002<sup>156</sup>, e a Autoridade Transicional das Nações Unidas no Camboja (UNTAC), estabelecida para garantir o cumprimento dos Acordos de Paris celebrados em 1991, com duração entre 1992 e 1993<sup>157</sup>.

O objetivo destas missões é garantir não apenas condições mínimas de subsistência à população, mas criar um ambiente de harmonia entre os grupos antagônicos que guerreavam entre si. Até o período pós-intervenção, a Comissão entende haver apenas uma suspensão *de facto* e não *de jure* da soberania<sup>158</sup>, razão pela qual o objetivo principal da responsabilidade de reconstruir é devolver a administração do Estado à comunidade local.

O delineamento da Responsabilidade de Proteger pela IC/ISS fomentou com intensidade o debate sobre as intervenções. Porém, muitas questões de ordem prática, como a operacionalização das ações militares, não foram superadas pelo relatório. Ainda que amarras políticas obstem o desenvolvimento de um consenso, a Comissão concluiu claramente pela existência de um fraco embate entre os princípios da soberania e da não-intervenção. Como se verá a seguir, o conceito

---

<sup>155</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 37.

<sup>156</sup> Missão de paz da ONU no Timor-Leste acaba este mês. *Nações Unidas no Brasil*. 18 dez. 2012. Disponível em: <[www.onu.org.br/missao-de-paz-da-onu-no-timor-leste-acaba-este-mes](http://www.onu.org.br/missao-de-paz-da-onu-no-timor-leste-acaba-este-mes)>. Acesso em: 10 set. 2014.

<sup>157</sup> UNITED NATIONS. *United Nations Transitional Authority in Cambodia*. Disponível em: <[www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm)>. Acesso em: 10 set. 2014.

<sup>158</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect...*, p. 44.

original da Responsabilidade de Proteger não permaneceu incólume, mas foi adaptado pela ONU por consequência da realidade das relações internacionais, a qual foi assim referida pela própria *ICISS*: “alguns países são mais instintivamente internacionalistas (...) que outros”<sup>159</sup>.

### 3.2 A REFORMULAÇÃO DO CONCEITO PELOS ÓRGÃOS DA ONU

O primeiro organismo da ONU a se manifestar sobre a Responsabilidade de Proteger foi o Secretariado-Geral. Kofi Annan redigiu, em 2004, relatório intitulado *A more secure world: Our shared responsibility*<sup>160</sup>. Teceu apontamentos sobre o trabalho de *commissioners* de países do Norte e do Sul que se reuniram no *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* para examinar como a ONU poderia ser reformada a fim de solucionar os problemas relativos à segurança coletiva.

O relatório fez uma espécie de reinterpretação da Carta da ONU, alegando serem suas provisões insuficientes para a proteção dos direitos humanos em situações peculiares. Assim como a *ICISS*, expôs que o princípio da não-intervenção em assuntos internos não pode ser usado para proteger atrocidades em larga escala, até porque esses casos podem ser considerados ameaças à paz e à segurança internacionais pelo CSNU<sup>161</sup>.

Quanto à aplicabilidade da R2P, manteve-se o amplo espectro, incluindo nas hipóteses de assassinatos e limpeza étnica em massa a fome e a exposição a doenças<sup>162</sup>.

O uso da força foi admitido em três circunstâncias: legítima defesa (mesmo nos casos em que a ameaça não é iminente, ou seja, legítima defesa preventiva), quando o Estado representa perigo aos demais Estados e quando a ameaça produzida pelo Estado dirige-se ao seu próprio povo. Apesar da polêmica em torno

<sup>159</sup> Tradução livre. No original: “Some countries are just more instinctively internationalist, (...), than others”. Em: *ICISS. The Responsibility to Protect...*, p. 70.

<sup>160</sup> UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2014.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 65.

das intervenções, chegou-se a um denominador comum no que tange ao crime de genocídio, em virtude de sua gravidade e das disposições de sua Convenção<sup>163</sup>.

O relatório também adotou uma lista de critérios legitimadores do uso da força: *seriedade da ameaça, devido propósito, último recurso, meios proporcionais, balanço das consequências*. Comparando-os aos critérios da *ICISS*, houve a retirada daquele referente à *autoridade correta*, até mesmo porque foi reiterada a concentração do poder de decisão nas mãos do CSNU<sup>164</sup>. Com respeito à atuação do Conselho, propôs o aumento do número de membros permanentes, bem como reiterou o “código de conduta” nos mesmos moldes que a *ICISS*<sup>165</sup>.

Nicholas Wheeler e Frazer Egerton comentam que durante as discussões no Painel, representantes de alguns países se opuseram à fixação de critérios porque entenderam que estes poderiam servir de argumento para intervenções futuras que não tivessem autorização do CSNU. Por outro lado, China e Rússia só aceitaram critérios que previssem o dever de autorização do CSNU para qualquer intervenção. Já os Estados Unidos temiam que os parâmetros restringissem sua possibilidade de atuação<sup>166</sup>.

Sobre o papel das organizações regionais, confirmou o dever de autorização do CSNU. Entretanto, reconheceu que, em determinadas situações urgentes, a ação poderia ser autorizada após o início das operações<sup>167</sup>.

Concluiu que o conceito é uma norma emergente sobre uma responsabilidade coletiva de proteger<sup>168</sup>. Desta forma, a responsabilidade defendida pertence às Nações Unidas e não aos Estados individualmente<sup>169</sup>.

No ano seguinte, Kofi Annan adotou outro relatório envolvendo a temática, denominado *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*<sup>170</sup>. Reforçou a necessidade de implementação da R2P, para que se evolua de mera discussão jurídica à ação. Adotou os cinco critérios legitimadores das

<sup>163</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 143.

<sup>164</sup> UNSG. *A more secure world...*, p. 67.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>166</sup> WHEELER, Nicholas J.; EGERTON, Frazer. *The Responsibility to Protect: 'Precious Commitment' or a Promise Unfulfilled? Global Responsibility to Protect 1*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 120-121.

<sup>167</sup> UNSG. *A more secure world...*, p. 80.

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>169</sup> KALKMAN, Matthew. *Responsibility to Protect: A Bow Without an Arrow? Cambridge Student Law Review*, 2009, p. 82.

<sup>170</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, 2005. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

intervenções previstos no relatório *A more secure world*, dirigindo-os exclusivamente ao CNSU e não aos Estados<sup>171</sup>.

O documento mais importante elaborado pela ONU sobre a R2P é a Resolução da Assembleia Geral 60/1 ou *World Summit Outcome*, de 2005<sup>172</sup>. Fruto da reunião de todos os Estados-membros da Organização, tal resolução evidencia certo consenso acerca da R2P nos seus parágrafos 138 a 140:

Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

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.

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide. (Grifou-se).

Depreende-se destes parágrafos que o resultado dos trabalhos da AGNU foi diverso do da *IC/ISS* e dos relatórios do Secretário-Geral. O conceito de R2P aqui adotado é mais restrito, reduzido a quatro espécies de crimes internacionais, quais

<sup>171</sup> KALKMAN, Matthew. Responsibility to Protect..., p. 83.

<sup>172</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2005 *World Summit Outcome*. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

sejam, genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade<sup>173</sup>. Passa-se a uma breve análise de cada um destes tipos penais.

O crime de genocídio foi tipificado após a Segunda Guerra Mundial, por meio da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948. Este instrumento conferiu-lhe o caráter de crime internacional – quer seja cometido em tempos de paz, quer em tempos de guerra –, sendo o mais grave dos crimes contra a humanidade<sup>174</sup>. Ainda em 1951, a CIJ se pronunciou, na Opinião Consultiva sobre “Reservas à Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio”<sup>175</sup>, que o delito é um crime do direito das gentes.

Quase meio século após a entrada em vigor do referido tratado, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI) incluiu na sua competência *ratione materiae* o crime de genocídio. Seu artigo 6º caracteriza como genocídio os atos praticados com a intenção de dizimar um grupo, no todo ou em parte, por motivos de nacionalidade, etnia, raça ou religião<sup>176</sup>. Ademais, o artigo 3º da Convenção do Genocídio<sup>177</sup> fixa o dever dos Estados-partes de prevenirem e punirem não apenas a prática direta do delito, mas também o conluio, a incitação direta e pública, a tentativa e a cumplicidade para seu intento.

Os crimes de guerra são resultado da evolução das normas do Direito Internacional Humanitário, tendo como fundamento o *jus in bello*, ou seja, as limitações jurídicas ao exercício da guerra. Também são de competência do TPI, cujo Estatuto prevê como crimes de guerra os atos violadores das Convenções de

<sup>173</sup> O Brasil considerou positiva a restrição da aplicabilidade da R2P, porque era bastante genérico falar apenas em violações de direitos humanos. Em: BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 146.

<sup>174</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tribunal Penal Internacional e o Direito Brasileiro*. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 61.

<sup>175</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Advisory Opinion of May 28 1951, p. 23. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/12/4283.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2014.

<sup>176</sup> A Convenção também elenca as espécies de atos consideradas genocídio: Artigo II: “Na presente Convenção, entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tal como: (a) assassinato de membros do grupo; (b) dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo; (c) submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; (d) medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; (e) transferência forçada de menores do grupo para outro grupo.”. Em: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 30.822 de 1952*. Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30822-6-de-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30822-6-de-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html)>. Acesso em: 02 nov. 2014.

<sup>177</sup> Artigo III: “Serão punidos os seguintes atos: a) o genocídio; b) o conluio para cometer o genocídio; c) a incitação direta e pública a cometer o genocídio; d) a tentativa de genocídio; e) a cumplicidade no genocídio.”. Em: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 30.822 de 1952*. Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio.

Genebra e de leis e costumes aplicáveis em conflitos armados no âmbito do Direito Internacional.

Relevante para a R2P é a referência do Estatuto de Roma aos crimes de guerra praticados durante conflitos armados não-internacionais, recorrendo ao artigo 3º comum às Convenções de Genebra<sup>178</sup>. Segundo Eve La Haye, é necessária a imputação dos crimes de guerra no contexto de conflitos armados internos devido à gravidade das violações, somada à ineficiência dos tribunais domésticos em processarem os perpetradores dos delitos. Abre-se espaço não apenas para a persecução em tribunais penais internacionais, mas por cortes nacionais de terceiros Estados, com base na jurisdição universal<sup>179</sup>.

Por sua vez, os crimes contra a humanidade comportam grandes atrocidades e violações de direitos humanos cometidas em larga escala. Foi apenas com o Estatuto de Roma que a este tipo penal foi atribuída autonomia, posto que os Estatutos dos Tribunais de Nuremberg e Tóquio o admitiam apenas enquanto conexos com os crimes de guerra e contra a paz<sup>180</sup>. O artigo 7º daquele Estatuto arrola uma série de atos que, se praticados generalizada ou sistematicamente contra uma população civil, enquadram-se no delito<sup>181</sup>. A título de exemplificação, citam-se

---

<sup>178</sup> “Artigo 8º, 2. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crimes de guerra": c) Em caso de conflito armado que não seja de índole internacional, as violações graves do artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, a saber, qualquer um dos atos que a seguir se indicam, cometidos contra pessoas que não participem diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham depositado armas e os que tenham ficado impedidos de continuar a combater devido a doença, lesões, prisão ou qualquer outro motivo...” Em: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 4.388 de 2002*. Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

<sup>179</sup> LA HAYE, Eve. *War Crimes in Internal Armed Conflicts*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2008, p. 121-122.

<sup>180</sup> MAZZUOLI, V. O. *Tribunal Penal Internacional...*, p. 65.

<sup>181</sup> “Artigo 7º - Crimes contra a Humanidade: 1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: a) Homicídio; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência forçada de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) Tortura; g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de *apartheid*; k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.”. Em: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 4.388 de 2002*. Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

o extermínio, a escravidão, a tortura, o desaparecimento forçado, o *apartheid* e a agressão sexual.

O último dos crimes ensejadores da R2P é a limpeza étnica. Diferentemente dos três anteriores, este delito não é de competência de julgamento pelo TPI. Pode ser entendida como “a expulsão de uma população indesejável de um determinado território”<sup>182</sup>. A expressão limpeza étnica foi empregada pela primeira vez na guerra entre bósnios e sérvios, durante a década de 90. A CIJ procurou distinguir este tipo penal do genocídio a partir do elemento subjetivo especial do injusto: no genocídio, a intenção é destruir uma população, no todo ou em parte, enquanto na limpeza étnica o dolo é materializado na mera expulsão ou dissolução de um grupo, seja por questões raciais, nacionais, religiosas ou étnicas<sup>183</sup>.

Merecem ser feitas algumas considerações sobre a abordagem da R2P adotada pelos Estados na AGNU. O parágrafo 139 aduz que o uso da força será analisado caso a caso, enquanto as medidas coercitivas pacíficas podem ser impostas amplamente pela comunidade internacional (inclusive individualmente pelos Estados). Neste sentido, Matthew Kalkman afirma que o documento não instituiu uma responsabilidade legal de se intervir militarmente, mas tão-somente a possibilidade de intervenção à mercê de autorização do CSNU<sup>184</sup>. A respeito, para Aidan Hehir, evidente a relutância dos países em aceitarem uma obrigação de intervir, já que o rascunho original previa que “a comunidade internacional tem a *obrigação* de usar meios pacíficos”. A pedido da delegação norte-americana, a palavra obrigação foi substituída pela expressão “responsabilidade moral”, sendo a versão final aprovada apenas como “responsabilidade”<sup>185</sup>.

Diferentemente dos relatórios do SGNU, não houve a inclusão de critérios determinantes para o recurso à força. Esta opção denota que compete aos Estados, enquanto membros da ONU – principalmente os que integram o CSNU –, decidirem a partir do caso concreto se agirão ou não, ao invés de recorrerem a parâmetros

---

<sup>182</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 184.

<sup>183</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*. Judgment of 26<sup>th</sup> February 2007, p. 71. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

<sup>184</sup> KALKMAN, M. *Responsibility to Protect...*, p. 83.

<sup>185</sup> HEHIR, Aidan. *The Responsibility to Protect. Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*. China: Palgrave Macmillan, 2012, p. 79.

definidos *a priori*. A ausência de critérios e a decisão caso a caso serviram para aumentar ainda mais a discricionariedade do CSNU.

Mais evidente fica a eleição do CSNU como único órgão competente para decidir sobre as intervenções humanitárias ao se observar que o documento ressaltou a importância das organizações regionais nas missões de manutenção da paz, mas não lhes conferiu prerrogativas para os casos de omissão do CSNU<sup>186</sup>.

Ana Maria Bierrenbach chama a atenção para o fato de que a versão inicial da resolução continha o compromisso dos membros permanentes do CSNU de se absterem de utilizar o poder de veto nas situações de emergência humanitária. Porém, tal previsão foi excluída da versão final por pressão dos Estados Unidos<sup>187</sup>.

Alguns Estados presentes da Assembleia, apesar de vislumbrarem como positiva a delimitação da R2P pela ONU, devido ao preenchimento de uma lacuna normativa, permaneceram temerários quanto à possível utilização do conceito de maneira abusiva pelas grandes potências<sup>188</sup>. Isso indica que o consenso a que se chegou não foi contemplado de forma igualitária pelos Estados.

No ano de 2006, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1674, sobre a proteção dos civis durante conflitos armados. Foi a primeira referência do órgão à R2P, em que reafirmou as provisões dos parágrafos 138 e 139 do *2005 World Summit Outcome*. Ressaltou seu dever de prevenir conflitos, bem como de tomar os passos necessários na recuperação pós-conflito. Nada foi dito sobre as consequências específicas da responsabilidade subsidiária da comunidade internacional, nem sobre as intervenções humanitárias propriamente ditas. Mencionou, apenas, o dever os Estados de facilitarem as medidas de assistência humanitária<sup>189</sup>.

Os trabalhos da ONU sobre a R2P continuaram em 2009, quando o Secretário-Geral Ban Ki-moon publicou o relatório *Implementing the responsibility to*

---

<sup>186</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 235.

<sup>187</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 146.

<sup>188</sup> Podem se citados os seguintes Estados: Argélia, Malásia, Egito, Índia, Cuba, Sudão, Venezuela. Em: THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: From Idea to Norm – and Action? *Global Responsibility to Protect 1*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 38.

<sup>189</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 1674/2006*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006))>. Acesso em: 12 set. 2014.

*protect*<sup>190</sup>. Propôs-se a trazer respostas ao grande desafio da operacionalização da R2P. Para tanto, ressaltou o papel primordial da AGNU em encontrar meios de implementação da R2P, já que em seu seio foi aprovada a resolução do *2005 World Summit Outcome*. Sugeriu a criação de um sistema de revisão dos feitos dos Estados-membros em prol da R2P<sup>191</sup>.

Apresentou, também, algumas estratégias para evitar o uso equivocado do conceito pelos Estados, as quais foram divididas em três pilares: a responsabilidade de proteção do Estado, a assistência internacional e o desenvolvimento de capacidade para uma resposta decisiva e a tempo.

O primeiro pilar se refere à responsabilidade primária dos estados em protegerem suas populações contra genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Reassegurou que a responsabilidade primária é interna e do próprio Estado em que as violações ocorrem<sup>192</sup>.

O segundo pilar diz respeito ao comprometimento da comunidade internacional em ajudar-se mutuamente no cumprimento das obrigações, havendo necessidade de cooperação entre todos os atores internacionais para que as políticas protetivas sejam aplicadas em escala global<sup>193</sup>.

O terceiro e último pilar corresponde à responsabilidade dos Estados-membros em responderem de forma coletiva, decisiva e a tempo quando um Estado falhar na providência da salvaguarda de seus cidadãos. Os instrumentos que podem ser usados para a consecução destes objetivos encontram-se dispostos na própria Carta da ONU<sup>194</sup>.

Ao final, o relatório dispõe que seria contra produtivo tentar alterar o que fora estabelecido no *2005 World Summit Outcome*, posto que estas provisões são um bom resultado para o alcance dos propósitos da R2P<sup>195</sup>.

No mesmo ano, foi aprovada a Resolução 63/308 de 2009, da AGNU<sup>196</sup>. Os Estados se comprometeram em continuar suas considerações sobre a R2P.

---

<sup>190</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2009. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/Implementing%20the%20R2P.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 8-9.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 28.

Ainda em 2009, durante a 64ª AGNU, promoveram-se algumas discussões sobre a R2P. Foi admitido estar-se longe de um consenso sobre a concretização prática do princípio, em torno do qual a maior parte das considerações foi sempre de cunho teórico. Ademais, os Estados ponderaram pela inclusão da R2P como parte do Direito Internacional<sup>197</sup>.

Apesar do posicionamento dos países quanto às especificidades do conceito ter sido um tanto quanto heterogêneo, poucas foram as objeções em relação ao direito da comunidade internacional em envolver-se nos assuntos de outros Estados quando de graves violações de direitos humanos. Para Aidan Hehir<sup>198</sup>, isso não representou novidade alguma, porque vem se consolidando a aceitação de que o princípio da não-intervenção possui exceções.

A partir das negociações, a Guatemala apresentou um projeto de resolução, o qual foi aprovado por sessenta e sete países. Não houve grandes inovações, mas se estabeleceu o interesse na continuidade dos debates sobre o tema. O Brasil se absteve na votação, em virtude de não ter havido avanços na implementação da R2P, nem discussões sobre o envolvimento de outros órgãos para além do CSNU<sup>199</sup>.

Os cinco documentos apreciados a seguir são relatórios do atual Secretário-Geral da ONU (SGNU), Ban Ki-moon. É importante analisá-los para verificar a evolução do tratamento conferido ao conceito, a qual se deu, principalmente, por causa das imperfeições notadas com a aplicação da R2P às crises humanitárias mais recentes.

No ano de 2010, o relatório do SGNU foi denominado *Early warning, assessment and the responsibility to protect*<sup>200</sup>. O enfoque dado foi ao sistema de aviso prévio da ocorrência de atrocidades.

Em 2011, publicou-se o relatório *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*<sup>201</sup>, dirigido à AGNU e ao

---

<sup>196</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution 63/308*. The responsibility to protect, 2009. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/308&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/308&Lang=E)>. Acesso em: 12 set. 2014.

<sup>197</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 156.

<sup>198</sup> HEHIR, A. *The Responsibility to Protect...*, p. 76.

<sup>199</sup> BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger...*, p. 158.

<sup>200</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Early warning, assessment and the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2010. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/SGReportEarlyWarningandAssessmentA64864.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2014.

CSNU. Foi destacada a importância das organizações regionais, por estarem mais próximas das localidades em que as atrocidades são perpetradas e por agirem com maior efetividade. Portanto, necessária é a colaboração global-regional-subregional para o cumprimento das promessas trazidas pela R2P<sup>202</sup>.

Também esclareceu que, embora a R2P seja um princípio universal, sua implementação deve respeitar as diferenças culturais e institucionais de região para região. É importante que cada área afetada desenvolva a responsabilidade à sua maneira, sem bloquear um diálogo inter-regional<sup>203</sup>.

O relatório de 2012 foi chamado de *Responsibility to protect: timely and decisive response*<sup>204</sup>. A responsabilidade de prevenir foi apontada como questão central, principalmente os métodos de diplomacia preventiva e mediação. Houve importante reconhecimento de que a aplicabilidade da R2P pode se dar de forma seletiva, em virtude das particularidades de cada situação. Assim, cabe à ONU se valer do conceito de maneira consistente<sup>205</sup>.

Mais uma vez se falou na dificuldade de implementação da R2P. A iniciativa do governo brasileiro sobre o instituto da “Responsabilidade ao Proteger” (RwP – *Responsibility while Protecting*, em inglês) foi referida como alternativa viável ao enfrentamento deste desafio. A RwP será melhor explicada no tópico seguinte, pois é uma proposta que visa a aperfeiçoar o exercício da responsabilidade dos Estados de protegerem seus cidadãos.

Em 2013, o relatório do SGNU intitulou-se *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*<sup>206</sup>. O foco especial dirigiu-se novamente ao aspecto preventivo da R2P, a partir da necessidade de esforços contínuos da comunidade

---

<sup>201</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2011. Disponível em: <[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2011/393](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/393)>. Acesso em: 13 set. 2014.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>204</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Responsibility to protect: timely and decisive response*. Report of the Secretary-General, 2012. Disponível em: <[www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report\\_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf)>. Acesso em: 13 set. 2014.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>206</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*. Report of the Secretary-General. Disponível em: <[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/399](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/399)>. Acesso em: 13 set. 2014.

internacional, a fim de que não se repita o sofrimento vivenciado pelos sírios<sup>207</sup>. As medidas preventivas trazidas não são novidades, mas continuam na dependência da disposição e da vontade dos Estados para gerarem os efeitos pretendidos.

No corrente ano de 2014, já foi adotado relatório pelo SGNU sobre a R2P, denominado *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*<sup>208</sup>. As propostas de efetivação da R2P apresentadas foram mais precisas e detalhadas que as anteriores. Como políticas inibidoras do cometimento dos quatro crimes, foram recomendados a construção de um sistema de segurança profissional e responsivo, o estabelecimento de instituições políticas parciais para a transição, além de instituições judiciais em defesa dos direitos humanos, o desenvolvimento da capacidade de avaliar riscos e a mobilização de respostas preventivas, o estímulo da mídia para contra-atacar preconceitos e discursos de ódio<sup>209</sup>. Novamente, os desafios delineados foram a falta de vontade política para a efetivação da prevenção de conflitos e a indisponibilidade orçamentária.

Para Ban Ki-moon, a R2P se tornou “parte nuclear da armadura mundial para proteger populações vulneráveis dos mais sérios crimes internacionais e violações”<sup>210</sup>. Ainda assim, a prática dos Estados demonstra que não se pode considerar com firmeza um avanço normativo em relação ao status de norma emergente referido nos relatórios pretéritos.

As manifestações da ONU acerca da R2P são bastante positivas para o desenvolvimento do conceito. Há o reconhecimento das dificuldades na

---

<sup>207</sup> O SGNU admitiu a falha da Organização na solução da crise humanitária síria, dirigindo crítica específica ao CSNU, conforme pode se apreender de suas seguintes palavras: “Nosso fracasso coletivo em prevenir crimes atrozes na República Árabe Síria ao longo dos últimos dois anos e meio permanecerá um fardo moral e pesado para as Nações Unidas e seus Estados-membros, em particular àqueles que têm a responsabilidade primária pela paz e segurança internacionais, bem como àqueles que, de diferentes formas, prolongaram o conflito.”. Tradução livre. No original: “Our collective failure to prevent atrocity crimes in the Syrian Arab Republic over the past two and a half years will remain a heavy moral burden on the standing of the United Nations and its Member States, in particular those who have primary responsibility for international Peace and security, as well as those that, in different ways, have prolonged the conflict.”. Em: UNGA. *Responsibility to protect: State responsibility and prevention...*, p. 16.

<sup>208</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2014/449](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/449)>. Acesso em: 13 set. 2014.

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>210</sup> Tradução livre. No original: “... a core part of the world’s armour for protecting vulnerable populations from the most serious international crimes and violations.”. Em: UNGA; UNSC. *Fulfilling our collective responsibility...*, p. 20.

implementação das medidas de proteção, motivo pelo qual frequentes são as recomendações para que se supere a falta de vontade política dos Estados em exercerem tanto a responsabilidade interna quanto a compartilhada pela comunidade internacional. Estimula-se a integração global-regional, por conta do bom desempenho das organizações regionais. À responsabilidade de prevenir é conferida maior importância, justamente para que o emprego da força não seja necessário. Confessa-se a existência de assimetrias e de seletividade no exercício da R2P, atribuindo-se à Organização o dever de aplicá-la de forma mais consistente com seu ideal de proteção dos direitos humanos.

Em contrapartida, a ONU peca por não discutir sobre as intervenções humanitárias propriamente ditas. Como o foco maior é voltado à prevenção, não se procura argumentar profundamente sobre os obstáculos jurídicos que se impõem às intervenções, como os princípios basilares da Carta da ONU (soberania, proibição do uso da força e não-intervenção). Há mera repetição do entendimento segundo o qual o princípio da não-intervenção não é absoluto e admite exceções, sem se buscar conferir maior legitimidade e juridicidade ao conceito da R2P. Além disso, evidentes são os óbices postos pelos membros permanentes do CSNU, que travam melhores avanços nas soluções de crises humanitárias.

A R2P vem sendo invocada pelo CSNU em diversas e distintas circunstâncias. O princípio foi adotado de maneira não coercitiva em Darfur, Quênia, Quirguistão, Costa do Marfim, Iêmen, Abyei, e Síria. O único caso em que se empregou a R2P à luz do Capítulo VII da Carta da ONU foi na Líbia<sup>211</sup>. Cumpre analisar como a prática tem suportado as inconsistências teóricas e os impasses políticos que permeiam o conceito. Para tanto, a próxima seção destina-se à exposição de críticas doutrinárias à R2P, ao lado da demonstração das dificuldades enfrentadas ao se tentar colocar fim a recentes crises humanitárias.

### 3.3 CRÍTICAS E PROPOSTAS À PRÁTICA E À TEORIA DA R2P

---

<sup>211</sup> UNGA. *The role of regional and sub-regional arrangements...*, p. 9.

Muito se questiona se a R2P de fato vem cumprindo os propósitos para os quais foi criada, ou seja, se sua aplicação às crises humanitárias é suficiente para superar obstáculos de cunho jurídico, político e prático. Os conflitos mais recentes desenvolvidos no cenário da Primavera Árabe e nas disputas políticas africanas levaram à invocação do conceito como meio de proteção dos civis. Inobstante, os resultados não foram satisfatórios, motivo pelo qual são sugeridas algumas reformas que pretendem viabilizar a efetivação da R2P, bem como críticas teóricas são a ela dirigidas.

Do ponto de vista da soberania estatal, Gisele Ricobom<sup>212</sup> entende que a R2P relativiza tal instituto, porque considera soberanos apenas os Estados asseguradores dos direitos humanos. Desta forma, embora todos os Estados violem direitos fundamentais, o tratamento dispensado não é uniforme, porque alguns são vistos como mais legítimos (a ponto de intervirem) do que outros. Ademais, Emma McClean<sup>213</sup> informa que, apesar de uma das necessidades ocasionadoras da formulação da R2P ter sido a conciliação entre a soberania e a proteção dos direitos humanos, não houve avanços nesta seara, porque, para a autora, o princípio da não-intervenção permanece como foi concebido.

Conforme já comentado, ao pilar da responsabilidade de prevenir foi concedida maior importância que aos demais. As obrigações assumidas pelos Estados internacionalmente por si só já deveriam preencher este pilar. No entanto, devido às violações constantes dos diplomas protetivos de direitos fundamentais, optou-se por reforçar os compromissos firmados pelos Estados em prol dos direitos humanos, convertendo-os em uma responsabilidade. Nesta seara, alguns autores, como Aidan Hehir<sup>214</sup>, expõem que a preocupação com a prevenção constitui um desvio da *raison d'être* da R2P, apontando o fracasso do conceito. Salientou, ainda, que a retórica permeia os comprometimentos preventivos, já que estes dificilmente são revertidos em ação. Não se pode esquecer de que estratégias econômicas também direcionam o enfoque na prevenção, porque evitar um conflito custa menos do que combatê-lo.

A respeito das intervenções propriamente ditas, as críticas mais ferrenhas se dirigem ao CSNU. Para Carlos Wagner Dias Ferreira, a R2P continuará sendo mera

---

<sup>212</sup> RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária...*, p. 233.

<sup>213</sup> MCCLEAN, Emma. *The Responsibility to Protect: The Role of International Human Rights Law. Journal of Conflict & Security Law*. v. 13, n. 1, 2008, p. 134-135.

<sup>214</sup> HEHIR, A. *The Responsibility to Protect...*, p. 87-117.

retórica enquanto estiver nas mãos do Conselho<sup>215</sup>. Emma McClean evidencia, no mesmo sentido, que as violações de direitos humanos são apenas elementos das situações que ameaçam a paz e a segurança internacionais, não sendo, portanto, os fatores determinantes das decisões do CSNU pelas intervenções. Assim, o papel destes direitos seria de instrumentos a serviço da segurança internacional, fenômeno denominado pela autora de “securitização dos direitos humanos”<sup>216</sup>. Em virtude do viés retórico da proteção e da instrumentalização destes direitos, poder-se-ia concluir que, diante de graves crises humanitárias, opta-se pela observância do princípio da não intervenção não em respeito ao Direito Internacional, mas por conta do medo de ser punido por agressão<sup>217</sup>, até porque a R2P não contempla uma punição quando se deixar de intervir.

Estas imprecisões podem ser constatadas nos casos da Líbia e da Síria. Os conflitos que se instalaram nestes países se deram no bojo da Primavera Árabe, onda de protestos que ocorreu em 2010 e 2011 no Oriente Médio e no Norte da África, cujas reivindicações buscavam soluções para problemas sociais e violações de direitos humanos.

Devido à insurgência de rebeldes contra o governo de Muammar Khaddafi na Líbia, a União Africana (UA) criou uma Comissão Especial composta por países da região, a fim de encontrar uma solução pacífica ao conflito<sup>218</sup>. Apesar dos esforços regionais, o CSNU aprovou a Resolução 1973 de 2011, a primeira a invocar a R2P da comunidade internacional para autorizar o uso da força sob a alegação da necessidade de proteção da população civil<sup>219</sup>.

Lideraram a intervenção os Estados Unidos, o Reino Unido, a Itália e o Canadá, tendo o comando sido assumido pela OTAN. Ao fim, pode-se concluir pela

---

<sup>215</sup> 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: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. Ano 49, n. 194, abril/junho 2012, p. 253. Disponível em: <[www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496588/000952703.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496588/000952703.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 31 out. 2014.

<sup>216</sup> MCCLEAN, E. *The Responsibility to Protect...*, p. 151.

<sup>217</sup> CRONOGUE, Graham. Responsibility to Protect: Syria The Law, Politics, and Future of Humanitarian Intervention Post-Lybia. *International Humanitarian Legal Studies* 3. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 156.

<sup>218</sup> RAMINA, Larissa; STEIN, Elisa Tomio. Intervenções humanitárias: a guerra da Líbia em nome dos direitos humanos. In: GUIMARÃES, Antônio Marcio da Cunha; GOMES, Eduardo Biacchi; LEISTER, Margareth Anne (Org.). *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. CONPEDI/UNICURITIBA. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 378.

<sup>219</sup> Votaram a favor África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Colômbia, Gabão, Líbano, Nigéria Portugal, Estados Unidos, França e Reino Unido. Abstiveram-se Alemanha, Brasil, Índia, Rússia e China.

tentativa da Organização de assassinar Khaddafi e instaurar um governo provisório<sup>220</sup>. Posteriormente, à comunidade internacional foram revelados os reais interesses que guiaram esta intervenção.

Larissa Ramina e Elisa Tomio Stein aduzem que restou comprovado que os insurgentes prometeram à França 35% dos novos contratos petrolíferos no país, desde que recebessem auxílio para derrubar Khaddafi. Ademais, aduzem que o Ocidente se sentia ameaçado frente ao avanço de organizações africanas que prometiam romper a hegemonia das instituições de Bretton Woods no continente<sup>221</sup>. Evidente a instrumentalização dos direitos humanos neste caso, tendo em vista a utilização da R2P para satisfazer interesses dos interventores, ao invés de zelar pela proteção dos líbios. Tanto é que, num primeiro momento, o CSNU decidiu interromper a missão (UNSMIL – United Nations Support Mission in Lybia) no país uma semana após a morte de Khaddafi. Somente em 2012 é que foi aprovada a Resolução 2040, a qual decidiu pela manutenção da operação por mais um ano<sup>222</sup>.

Quanto ao conflito armado na Síria, este avança para o quarto ano de duração. Diferentemente da Líbia, que reunia, ao menos em tese, as condições legais, pragmáticas e estratégicas para a intervenção, há bastante dificuldade na justificação de uma atuação da Síria. Primeiramente, pelo fato das forças armadas envolvidas no conflito serem mais fortes que as da Líbia, dificilmente uma intervenção traria resultados mais positivos do que a inação<sup>223</sup>. Porém, o impedimento crucial não é este de cunho prático, mas sim um de viés político: o excesso da atuação da OTAN na Líbia fez com que a Rússia e a China decidissem não mais aprovarem este tipo de intervenção, além de manterem estreitas relações comerciais com a Síria. Também os Estados Unidos enfrentam óbice à tomada de qualquer medida, qual seja, a falta de apoio dos norte-americanos para intervir<sup>224</sup>.

Em 2014, foi aprovada a Resolução 2165 do CSNU, a mais promissora em relação às anteriores no que tange ao envio de assistência humanitária aos sírios. A responsabilidade primária da Síria em proteger seus cidadãos foi invocada, bem como houve indicação de que a crise humanitária síria constitui ameaça à paz e à segurança internacionais. Estabeleceu um sistema de monitoramento nas fronteiras

---

<sup>220</sup> RAMINA, L.; STEIN, E. T. *Intervenções humanitárias...*, p. 380.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 381.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 387.

<sup>223</sup> CRONOGUE, G. *Responsibility to Protect...*, p. 140.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 152.

do país com o intuito de verificar e confirmar a natureza humanitária dos aparatos que chegam à Síria, autorizando, inclusive, a checagem dos materiais pelas alfândegas dos Estados fronteiriços. O (in)sucesso desta resolução será confirmado em cento e oitenta dias da data de sua aprovação, a qual se deu em 14 de julho de 2014, quando as medidas adotadas expirarão<sup>225</sup>.

Devido aos insucessos na implementação da R2P em seu pilar reativo, algumas propostas foram apresentadas pela doutrina. Maria Assunção do Vale Pereira compreende que se deve buscar melhor funcionamento do CSNU, ao invés de substituí-lo. Propõe que o conflito seja analisado por entes não-governamentais dotados de certa imparcialidade, a fim de que se decida pela intervenção ou não<sup>226</sup>.

Uma das demandas pleiteadas que visam a mudanças no CSNU diz respeito ao aumento do número de seus membros permanentes, com o intuito de conferir maior democracia ao processo decisório do órgão. Entretanto, é importante salientar a posição, embora minoritária, de Aidan Hehir, segundo o qual mais membros permanentes custariam à efetividade do organismo, que já encontra diversas dificuldades para decidir com prontidão. O autor defende a criação de uma força militar permanente para as intervenções<sup>227</sup>, de modo que não seria mais necessário recorrer a organizações como a OTAN para colocar em prática as resoluções.

Mais audaciosa é a proposta de Carlos Wagner Dias Ferreira<sup>228</sup>. O autor sugere que a CIJ tenha jurisdição para determinar medidas interventivas, já que o artigo 36.3 da Carta da ONU<sup>229</sup> prevê que à Corte cabe apreciar as controvérsias de caráter jurídico. Como as intervenções são invocadas em situações nas quais tratados de direitos humanos são descumpridos, a violação de normas de Direito Internacional possibilitaria a atuação da CIJ. Ademais, considera que a inobservância destes tratados está incluída nas questões de ameaça à paz e à segurança internacionais. Para tanto, seria necessário alterar profundamente a CIJ, estendendo sua competência para julgar indivíduos autores dos crimes contra os direitos humanos e tornando sua jurisdição obrigatória. Certo é que muitas

<sup>225</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2165/2014*. Disponível em: <[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2165\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2165(2014))>. Acesso em: 07 out. 2014.

<sup>226</sup> PEREIRA, M. A. V. *A Intervenção Humanitária...*, p. 871-875.

<sup>227</sup> HEHIR, A. *The Responsibility to Protect...*, p. 265-267.

<sup>228</sup> FERREIRA, C. W. D. A "responsibility to protect"..., p. 256.

<sup>229</sup> Artigo 36.3: "Ao fazer recomendações, de acordo com este Artigo, o Conselho de Segurança deverá tomar em consideração que as controvérsias de caráter jurídico devem, em regra geral, ser submetidas pelas partes à Corte Internacional de Justiça, de acordo com os dispositivos do Estatuto da Corte.". Em: ONU. *Cartas das Nações Unidas...*, p. 23-24.

negociações inter-estatais seriam necessárias para se alterar o Estatuto da CIJ, de forma que esta proposta mostra-se de difícil execução. Também não se pode olvidar que, por mais que a Corte seja um órgão jurisdicional, não está imune das influências políticas dos Estados que perante ela litigam.

Além destas sugestões, a constatação de que muitas das dificuldades na execução da R2P derivam do poder decisório estar concentrado num órgão de caráter global acarretou a formulação da “Responsabilidade de Proteger Regional”. Embora o relatório da *ICISS* já tenha defendido alternativa semelhante, manteve-a submetida ao aval do CSNU. A R2P regional pretende estender às organizações internacionais regionais a deliberação sobre possíveis intervenções nos Estados-membros, além da própria implementação da intervenção.

O Ato Constitutivo da União Africana, o qual entrou em vigor em 2001, foi pioneiro neste sentido. Seu artigo 4 (h) prevê “o direito da União de intervir num Estado-membro por força de uma decisão da Assembleia em caso de circunstâncias graves, a saber: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”<sup>230</sup>. Alguns autores vislumbram este dispositivo como incompatível à Carta da ONU, por entenderem que se sobrepõe à exclusividade do CSNU no que tange a decisões pertinentes à segurança internacional.

Como salienta Emma McClean, é importante compreender que este artigo não estabelece um dever de agir aos Estados membros da União Africana, mas um direito, o que indica a discricionariedade da Organização para decidir<sup>231</sup>.

Um dos casos recentes em que foi invocada a R2P regional deu-se em Darfur. A Resolução 1706/2006 do CSNU foi a primeira a fazer referência específica aos parágrafos 138 e 139 do *World Summit Outcome*<sup>232</sup>. Autorizou o uso de todos os meios necessários à proteção dos civis, exigindo, para tanto, o consentimento do governo sudanês, comandado por Al-Bashir. Como o Sudão não autorizou a empreitada da ONU, a resolução não foi colocada em prática. Regionalmente, Al-Bashir havia autorizado uma missão liderada pela União Africana (UA). Porém, esta

---

<sup>230</sup> Tradução livre. No original: “the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”. Em: AFRICAN UNION. *Constitutive Act of the African Union*. Disponível em: <au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct\_EN.pdf>. Acesso em: 04 out. 2014.

<sup>231</sup> MCCLEAN, E. *The Responsibility to Protect...*, p. 138.

<sup>232</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 1706/2006*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1706\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1706(2006))>. Acesso em: 05 out. 2014.

missão não foi bem-sucedida, em virtude dos recursos escassos e da ausência de cooperação do governo sudanês<sup>233</sup>. A respeito da ingerência ocidental, vale mencionar a declaração do ex-Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki: “...nós não pedimos para ninguém fora do continente africano enviar tropas a Darfur. É uma responsabilidade africana, e nós podemos fazê-lo”<sup>234</sup>.

A falta de uma resposta efetiva para a crise humanitária em Darfur em muito se deu pela ausência de vontade política dos Estados-membros da ONU, principalmente do CSNU. Luke Glanville explica que os Estados Unidos foram os únicos a definir a situação em Darfur como sendo genocídio, assumindo a responsabilidade de responder a esta crise. Porém, os demais Estados componentes do CSNU não reconheceram a seriedade das violações de direitos humanos no país<sup>235</sup>. Sem adentrar às questões políticas e aos interesses que perpassam tal posicionamento norte-americano, pode-se indagar se eventual atuação da UA ou de outro organismo regional africano teria sido suficiente para diminuir a crise humanitária no Sudão.

Conforme já referido, a IC/ISS, ao legitimar a atuação das organizações regionais no exercício da R2P, condicionou qualquer medida coercitiva à autorização prévia do CSNU. Este posicionamento também foi mantido pelas Nações Unidas e está consonante à Carta de São Francisco. Destarte, permanece ilegal sustentar que as organizações regionais deliberem pelas intervenções. Diante disso, Anne-Marie Slaughter, estudiosa da temática, apresenta uma proposta que exigiria consenso e vontade dos Estados.

A autora defende a reinterpretação da Carta da ONU para dar às organizações regionais o direito de autorizarem intervenções militares sujeitas à aprovação subsequente do CSNU<sup>236</sup>. Afirma que o caráter coletivo da autorização é condição de sua legitimidade e legalidade, podendo ser alcançado regionalmente

<sup>233</sup> INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (ICRtoP). *The Crisis in Darfur*. Disponível em: <[www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-darfur](http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-darfur)>. Acesso em: 02 set. 2014.

<sup>234</sup> Tradução livre. No original: “...we have not asked for anybody outside of the African continent to deploy troops in Darfur. It's an African responsibility, and we can do it”. Em: ICRtoP. *The Crisis in Darfur* (...).

<sup>235</sup> GLANVILLE, Luke. The International Community's Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect Journal*, v. 2, n. 3, 2010, p. 202.

<sup>236</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie. A Regional Responsibility to Protect. In: HELD, David; MCNALLY, Kyle (Org.). *Lessons from Intervention in the 21<sup>st</sup> Century: Legality, Legitimacy, and Feasibility*. Global Policy e-book, 2014, p. 02. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/RegionalResponsibilitytoProtect.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

pelas organizações. Desta forma, a delegação do poder decisório aos organismos regionais sujeito ao sancionamento *ad hoc* pelo CSNU poderia, ao longo do tempo, engendrar a modificação do artigo 53 da Carta da ONU. Tratar-se-ia de emenda ao dispositivo por força de um costume internacional, ocasionando a compatibilização da norma com a prática dos Estados<sup>237</sup>.

Para que tal medida viesse a se concretizar, as organizações regionais teriam que contar com um número considerável de Estados-membros, além de um órgão próprio para a deliberação acerca das intervenções, a fim de que o processo de decisão fosse o mais transparente e democrático possível. Também se evitaria, desta forma, que os países hegemônicos de cada região se sobressaíssem em relação aos menos destacados. Ademais, seria necessário que os organismos regionais permanecessem adstritos à sua competência territorial, para não estenderem suas decisões a Estados não-membros da organização ou situados em outras regiões, como ocorreu com a intervenção da OTAN em Kosovo.

Há que se comentar, ainda, a necessidade de maior integração entre os níveis global e regional. O caso da Líbia também foi alvo de críticas por conta da ONU não ter meios militares para comandar uma intervenção, tendo recorrido a um órgão regional sobre o qual não possuía controle algum<sup>238</sup>. Por isso, Malte Brosig propõe uma divisão de tarefas entre os entes globais e regionais, para que haja a sistematização dos recursos. Defende, ainda, que a responsabilidade se concentre nos atores locais, posto que estes são mais aptos a implementarem as medidas, sem que haja, contudo, a fragmentação entre os níveis global e regional<sup>239</sup>.

Apesar destas propostas, enquanto houver a relutância dos atores internacionais em modificarem os meios pelos quais a R2P é colocada em prática, e enquanto o órgão-chefe for o CSNU – mesmo com as ameaças de paralisia e das divergências entre os membros permanentes –, medidas alternativas devem ser encontradas. O continente africano tem avançado neste sentido, por ser o local da maioria dos conflitos armados do mundo, além de vítima da inação da ONU e do direcionamento da jurisdição do TPI.

---

<sup>237</sup> SLAUGHTER, A. M. A Regional Responsibility to Protect..., p. 3-4.

<sup>238</sup> BROSIG, Malte. Um Sistema Integrado de Segurança Global e Regional para a R2P: já chegamos lá? In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Org.). *A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional?* Instituto Igarapé: Brasília, 2013, p. 20.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 20-22.

Uma das propostas africanas mais recentes refere-se a um projeto de emenda ao Estatuto da Corte Africana de Justiça e Direitos Humanos, o qual foi discutido e aprovado durante a Primeira Reunião da Comissão Técnica Especializada em Justiça e Assuntos Jurídicos, em maio de 2014, na Etiópia<sup>240</sup>. Tal projeto visa à criação de uma seção de Direito Penal Internacional na atual Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Esta seção teria jurisdição para processar e julgar indivíduos responsáveis por violações de direitos humanos. A competência *ratione materiae* desta seção é bem mais ampla do que os crimes que culminam na R2P: além de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, também há previsão para o processamento dos crimes de corrupção, pirataria, lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e de pessoas, além de um tipo penal bastante peculiar, o “crime de mudança inconstitucional de governo”.

Segundo o artigo 11.1 do Protocolo, este entrará em vigor trinta dias após o depósito dos instrumentos de ratificação de quinze Estados-membros da UA. Embora pareça promissor o estabelecimento de um tribunal africano com jurisdição penal, algumas críticas já foram feitas a este projeto. Como não se pretende esgotar esta temática, cita-se, apenas a título de exemplificação, o fato de o protocolo silenciar sobre a relação entre a seção de jurisdição penal proposta e o Tribunal Penal Internacional, sendo que vários membros da UA também ratificaram o Estatuto de Roma<sup>241</sup>. Também as ONGs já se manifestaram sobre a provisão do protocolo que confere imunidade de jurisdição aos chefes de Estado e outros funcionários enquanto estiverem no exercício de seus mandatos<sup>242</sup>. Apesar de todas as críticas e polêmicas, esta proposta da UA reflete o exercício das responsabilidades de prevenir e de reconstruir pelo continente.

Diante das grandes divergências entre os Estados sobre a R2P, também há de ser destacada a contribuição da República Federativa do Brasil na formulação do

---

<sup>240</sup> AFRICAN UNION. *Draft Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*. STC/Legal/Min/7(I) Rev.1. Disponível em: <[www.iccnw.org/documents/African\\_Court\\_Protocol\\_-\\_July\\_2014.pdf](http://www.iccnw.org/documents/African_Court_Protocol_-_July_2014.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2014.

<sup>241</sup> Para maiores críticas acerca desta proposta de emenda ao Estatuto da Corte Africana de Justiça e dos Direitos Humanos, ver: PLESSIS, Max Du. A case of negative regional complementarity? Giving the African Court of Justice and Human Rights Jurisdiction over International Crimes. *European Journal of International Law*. 27 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.ejiltalk.org/a-case-of-negative-regional-complementarity-giving-the-african-court-of-justice-and-human-rights-jurisdiction-over-international-crimes/>>. Acesso em: 05 out. 2014.

<sup>242</sup> AMNESTY INTERNATIONAL. *Letter of the civil society and international organizations*. 05 maio 2014. Disponível em: <[www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/004/2014/en/0ef6fe09-a572-4ec9-bca6-1a11b4e90025qior53004201en.pdf](http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/004/2014/en/0ef6fe09-a572-4ec9-bca6-1a11b4e90025qior53004201en.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2014.

conceito da “Responsabilidade ao Proteger” (RwP). O documento enviado à ONU foi uma carta da missão permanente do Brasil junto à Organização, destinada ao SGNU, à AGNU e ao CSNU<sup>243</sup>.

A RwP pretende lembrar os Estado de seu comprometimento com a prevenção dos ilícitos penais e proteção dos princípios contidos na R2P, para que sua operacionalização seja coerente com os preceitos da Carta da ONU. Demanda engajamento e identificação prematura de crises, porque esperar pelo agravamento das violações pode ser dramático e mais custoso. A RwP permite sejam fixadas estratégias para que as respostas aos quatro crimes contra os direitos humanos que engendram a R2P sejam decisivas e tomadas a tempo<sup>244</sup>.

A RwP foi bem recepcionada por aqueles que não concordam inteiramente com a R2P, dentre eles os países emergentes e parceiros brasileiros integrantes do grupo “BRICS”: Rússia, Índia, China e África do Sul. Seu alvo é afastar abusos no cumprimento das resoluções do CSNU, de forma que os Estados e as organizações internacionais sigam estritamente o mandato do Conselho<sup>245</sup>. Também prega a obediência às normas do *jus in bello* quando das intervenções, reforçando que a proteção deve se dar em todas as fases da R2P.

As grandes potências manifestam sua oposição à RwP porque entendem que ela elimina a possibilidade de se alterar o regime político como meio de colocar fim a um conflito. Alegam que o fato dos governos serem, no mais das vezes, os responsáveis pelas violações de direitos humanos tornaria legítima a mudança do regime. Discordam, também, da necessidade de se seguir rígida e cronologicamente os três pilares da R2P, por representar um entrave à prontidão dos Estados em responderem oportunamente às crises<sup>246</sup>.

Grande contribuição da RwP está na sugestão de criação de um sistema de monitoramento das intervenções. O Brasil ainda não se manifestou a respeito de um modelo específico, mas Patrick Quinton-Brown conclui que a fixação do dever de

---

<sup>243</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, 2011. Disponível em: <[www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf](http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2014.

<sup>244</sup> UNGA. *Responsibility to protect: timely and decisive response...*, p. 13-15.

<sup>245</sup> QUITON-BROWN, Patrick. A Responsabilidade ao Proteger: elemento de ligação ou cavalo de Troia para a R2P? In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Org.). *A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional?* Instituto Igarapé: Brasília, 2013, p. 69.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 70.

envio de relatórios periódicos dirigidos ao CSNU como garantia do cumprimento do mandato dificilmente seria acatado pelas grandes potências<sup>247</sup>. Seria um instrumento interessante para afastar a exploração de países em desenvolvimento durante as intervenções.

Feitas as considerações sobre a aplicabilidade prática da R2P, passa-se a breves ponderações acerca dos aspectos teóricos e normativos do conceito.

Os autores se dividem em relação à adoção do termo “Responsabilidade de Proteger”. Segundo Maria Assunção do Vale Pereira, a mudança de nomenclatura, com o abandono da terminologia “direito” ou “dever” “de intervenção” não alterou os problemas de fundo que ocasionaram a elaboração da R2P<sup>248</sup>. Por outro lado, Carlos Wagner Dias Ferreira entende que a reformulação da nomenclatura procurou fomentar maior adesão por parte dos Estados contrários às intervenções<sup>249</sup>.

A respeito dos avanços da R2P, Aidan Hehir aduz que não há nada de novo em afirmar que os Estados vêm aceitando que o princípio da não-intervenção pode ser excepcionado em casos emergenciais. Para o autor, evidente a incompletude da R2P porque não trouxe respostas aos principais questionamentos que suscitaram sua formulação: a permissibilidade de uma intervenção sem a autorização do CSNU e a saída para a garantia da consistência decisória do CSNU<sup>250</sup>. A propósito, acerca da falta de inovação da R2P, menciona-se o comentário do Chile, segundo o qual a R2P é baseada em obrigações já consolidadas pelo Direito Internacional, de forma a não ser novidade. Em consonância, para Ban Ki-moon, a R2P não altera o Direito Internacional, mas tão-somente reforça as obrigações dos Estados<sup>251</sup>.

As controvérsias teóricas e práticas que rondam a R2P não podem, contudo, retirar-lhe uma de suas qualidades primordiais: ser um lembrete aos Estados de obrigações por eles já firmadas internacionalmente. Não fossem as massivas violações de direitos humanos, o debate acerca de uma responsabilidade de proteger não seria necessário. Como já demonstrado reiteradamente neste trabalho, os Estados descumprem correntemente os tratados dos quais fazem parte, o que impele novas construções jurídicas e políticas aptas a frearem tamanha displicência.

---

<sup>247</sup> QUINTON-BROWN, P. A Responsabilidade ao Proteger..., p. 70.

<sup>248</sup> PEREIRA, M. A. V. *A Intervenção Humanitária...*, p. 868.

<sup>249</sup> FERREIRA, C. W. D. A “responsibility to protect”..., p. 250.

<sup>250</sup> HEHIR, A. *The Responsibility to Protect...*, p. 77.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 84.

Diante deste quadro, Aidan Hehir conclui que a falta de um status jurídico da R2P dificulta a identificação de suas contribuições para com as intervenções. Portanto, defende uma reforma no sistema internacional, a fim de que sejam estabelecidas verdadeiras obrigações de agir ao invés de meros direitos<sup>252</sup>.

Em contrapartida, Graham Cronogue questiona se a comunidade internacional realmente gostaria de uma norma que a obrigasse a intervir num Estado opressor dotado de um grande exército, aliados fortes ou, até mesmo, bombas nucleares. Compreende que a imposição de uma obrigação absoluta de intervir obstaria que a R2P se estabelecesse como um precedente jurídico<sup>253</sup>.

A partir de todos os apontamentos aqui realizados, pode-se concluir que a imprecisão do conteúdo da R2P é um dos empecilhos à sua aceitação pelos Estados. Muitas das críticas e dos fracassos na sua concretização podem ser atribuídos à incerteza do que venha a ser esta responsabilidade. Por isso, Carlos Wagner Dias Ferreira alega que a R2P precisa passar por um processo de juridicização a fim de se tornar uma norma de Direito Internacional. Justifica seu entendimento alegando que “dizer que a R2P constitui-se um conceito em desenvolvimento e mantê-lo confinado a uma arena exclusivamente política é o mesmo que condená-la ao eterno subdesenvolvimento.”<sup>254</sup>.

Levando-se em conta estas indagações, o próximo capítulo destina-se a uma singela verificação dos instrumentos fornecidos pelo Direito Internacional em prol da construção de um status normativo da R2P. A despeito das controvérsias práticas sobre a implementação do conceito, tendo em vista muitas se concentrarem no âmbito eminentemente político, imperioso é o estudo das fontes do Direito Internacional que permitem sustentar uma responsabilidade de proteger, conferindo, assim, maior nitidez ao seu conteúdo, com a esperança de maior consenso entre os Estados.

---

<sup>252</sup> HEHIR, A. *The Responsibility to Protect...*, p. 264.

<sup>253</sup> CRONOQUE, G. *Responsibility to Protect...*, p. 140.

<sup>254</sup> FERREIRA, C. W. D. A “responsibility to protect”..., p. 253.

## 4 AS BASES DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NO DIREITO INTERNACIONAL

### 4.1 OBRIGAÇÕES *ERGA OMNES* E *JUS COGENS*: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Classicamente, o Direito Internacional era compreendido a partir do paradigma do voluntarismo, segundo o qual os Estados, sujeitos de Direito Internacional por excelência, eram os responsáveis exclusivos pela elaboração das normativas internacionais. Assim, a origem e o fundamento de tal ramo do Direito repousavam na vontade dos Estados, os sujeitos dotados de capacidade jurídica plena para celebrarem tratados internacionais. Como a sociedade internacional é desprovida de um órgão centralizador do poder, os Estados, muitas vezes, acabam agindo arbitrariamente, gerando desigualdades entre si.

Nesta toada, Tatyana Scheila Friedrich argumenta que surgiram ideias estabelecendo normas dotadas de valor superior, às quais os Estados devem submeter-se independentemente de sua vontade. Tais normas consagram valores essenciais para a comunidade internacional<sup>255</sup>. Assim, o Direito Internacional deixou de ser construído apenas através do consentimento dos Estados, sendo determinado, em grande parte, por valores globais que implicam a criação de normas de interesse público, aplicáveis a toda a comunidade internacional.

A inserção de valores fundamentais na seara internacional é fruto das transformações pelas quais o Direito Internacional tem passado. O aumento da complexidade das interações entre os novos sujeitos e a crescente internacionalização de matérias que até então se limitavam à jurisdição interna dos Estados acarretaram mudanças nos institutos clássicos deste ramo jurídico, conforme já comentado no primeiro capítulo deste trabalho. As fontes do Direito Internacional, concebidas no artigo 38 do Estatuto da CIJ, também foram impactadas por estas mudanças, de forma que, atualmente, reconhecem-se outras fontes para além das clássicas. Assim, este ponto se prestará a um breve estudo

---

<sup>255</sup> FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As normas imperativas de Direito Internacional Público: jus cogens*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 24.

das normativas internacionais reconhecidas na contemporaneidade, quais sejam as obrigações *erga omnes* e as normas de *jus cogens*, com o intuito de demonstrar que nelas podem ser encontrados fundamentos da R2P.

As obrigações *erga omnes* dos Estados correspondem aos direitos mais fundamentais da pessoa humana. Danielle Cândido de Oliveira comenta que se tratam do reflexo de um Direito Internacional que não se limita à satisfação dos interesses estatais, mas que visa à proteção de interesses coletivos<sup>256</sup>. Estas obrigações criam um interesse jurídico para toda a comunidade internacional, possuindo um escopo global de aplicação.

A criação das obrigações *erga omnes* dá-se, normalmente, pelo costume internacional, já que este, no mais das vezes, é obrigatório universalmente<sup>257</sup>. Contudo, diferenciam-se das normas consuetudinárias por terem maior importância, dado que correspondem a valores fundamentais à comunidade internacional<sup>258</sup>. Pode haver, ainda, a formação destas obrigações no bojo de tratados internacionais ou de costumes locais, vinculando, portanto, apenas alguns Estados. Esta segunda espécie é denominada de obrigações *erga omnes inter partes*.

O *Institut de Droit International*, em sua sessão de 2005, assim definiu as obrigações *erga omnes*:

Artigo 1 – Para os propósitos dos presentes artigos, uma obrigação *erga omnes* é:

- (a) uma obrigação de direito internacional geral que um Estado possui, em qualquer caso, para com a comunidade internacional, tendo em vista de seus valores comuns e sua preocupação com o cumprimento, de modo que a violação desta obrigação permite a todos os Estados tomarem medidas; ou
- (b) uma obrigação segundo um tratado multilateral, devida por Estado-parte do tratado, em qualquer caso, a todos os Estados-partes do mesmo tratado, tendo em vista seus valores comuns e preocupação com o cumprimento, de modo que a violação desta obrigação permite a todos estes Estados-membros a tomarem medidas<sup>259</sup>.

<sup>256</sup> OLIVEIRA, Danielle Cândido de. *A responsabilidade internacional do Estado por violação a normas protetoras de direitos humanos*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, f. 194. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-31072012-093742/>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

<sup>257</sup> Utiliza-se a expressão “no mais das vezes” porque o Direito Internacional reconhece, também, costumes regionais, obrigatórios a apenas parcela específica dos Estados.

<sup>258</sup> OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 195.

<sup>259</sup> Tradução livre. No original: “Article 1 – For the purposes of the present articles, an obligation *erga omnes* is: (a) an obligation under general international law that a State owes in any given case to the international community, in view of its common values and its concern for compliance, so that a breach of that obligation enables all states to take action; or (b) an obligation under a multilateral treaty that a State party to the treaty owes in any given case to all other States parties to the same treaty, in view of their common values and concern for compliance, so that a breach of that obligation

A jurisprudência também exerce papel importante na construção e na conformação do conteúdo destas obrigações. A CIJ, logo no início de seus trabalhos, em 1951, formulou uma Opinião Consultiva sobre Reservas à Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio. Alegou que, em um tratado como este, os Estados-partes não têm interesses individuais, mas o interesse comum na concretização dos propósitos nucleares da convenção. Portanto, não há que se falar em vantagens ou desvantagens para cada Estado individualmente, nem na existência de contraprestações recíprocas entre as partes<sup>260</sup>.

É possível traçar um paralelo entre este posicionamento e o chamado “regime objetivo dos tratados multilaterais de direitos humanos”<sup>261</sup>, assim referido por André de Carvalho Ramos. Ao ratificarem ou aderirem estas convenções, os Estados assumem obrigações para com os indivíduos que estão sob sua jurisdição, sem firmarem relações jurídicas específicas entre si. Cada um deve procurar zelar pela salvaguarda da *raison d’être* destes tratados.

O conceito de obrigação *erga omnes* tornou-se mais cristalino com a decisão da CIJ no caso *Barcelona Traction (Belgium v. Spain)*, em 1970. Foi a primeira vez em que a expressão “obrigação *erga omnes*” foi utilizada no vocabulário jurídico internacional. A Corte distinguiu as obrigações que os Estados estabelecem bilateralmente daquelas que concernem à “comunidade internacional como um todo”, sendo que, em relação às últimas, todos os Estados possuem interesse em sua proteção. Ademais, a CIJ elencou algumas matérias que podem ser identificadas como obrigações *erga omnes*: a criminalização de atos de agressão e do genocídio, os princípios e regras relativos aos direitos básicos da pessoa humana, como a proibição da escravidão e da discriminação racial<sup>262</sup>. Segundo Danielle Cândido de Oliveira, a CIJ buscou, no julgamento deste caso, conferir aos

---

enables all these States to take action.”. Em: INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. *Les obligations et les droits erga omnes en droit international*. Krakow Session, 2005. Cinquième Commission. Disponível em: <[www.idi-iii.org/idiE/resolutionsE/2005\\_kra\\_01\\_en.pdf](http://www.idi-iii.org/idiE/resolutionsE/2005_kra_01_en.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2014.

<sup>260</sup> ICJ. *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide...*, p. 23.

<sup>261</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 68.

<sup>262</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited. (Belgium v. Spain)*. Judgment of February 5<sup>th</sup> 1970, paragraphs 33-34. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

Estados o direito de reivindicarem estas obrigações mesmo na ausência de disposições expressas em tratados internacionais<sup>263</sup>.

Posteriormente, a Corte complementou o conteúdo das obrigações erga omnes, integrando outros direitos a esta categoria, sem, entretanto, pretender criar um rol exaustivo. No julgamento do caso *Armed Activities in the Territory of the Congo (Congo v. Uganda)*, proferido em 2005, o juiz Bruno Simma, em sua *separate opinion*, ressaltou o caráter *erga omnes* das disposições de Direito Internacional Humanitário contidas nas Convenções de Genebra, concluindo que Uganda deveria zelar pelo cumprimento das normas independentemente da nacionalidade dos indivíduos que sofriam as violações<sup>264</sup>.

Tanto na sentença do caso *East Timor (Portugal v. Australia)*<sup>265</sup>, quanto na Opinião Consultiva sobre a Construção do Muro nos Territórios Palestinos Ocupados<sup>266</sup>, de 2004, a CIJ concluiu pelo caráter *erga omnes* do direito à autodeterminação dos povos.

Importante para os fins desta monografia é a conclusão da Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI), em seu estudo sobre a fragmentação do Direito Internacional, segundo a qual, no que tange às obrigações erga omnes, qualquer Estado pode invocar a responsabilidade de um Estado violador destas obrigações<sup>267</sup>.

Ao lado das obrigações *erga omnes*, há o *jus cogens*, ou direito cogente, também denominado de normas peremptórias do Direito Internacional Público. Muitos autores consideram a origem de tais normas no direito natural, porque entendem que veiculam direitos inerentes à própria existência humana, estando,

---

<sup>263</sup> OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 195.

<sup>264</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*. Judgment of December 19<sup>th</sup> 2005. Separate Opinion of Judge Simma, paragraph 34. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10467.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

<sup>265</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Case concerning East Timor (Portugal v. Australia)*. Judgment of June 30<sup>th</sup> 1995, paragraph 29. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/84/6949.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

<sup>266</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion of July 9<sup>th</sup> 2004, paragraph 155. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

<sup>267</sup> UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, 2006, p. 12. Disponível em: <[www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1\\_9\\_2006.pdf](http://www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_9_2006.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2014.

portanto, acima do direito positivo e da vontade estatal. Porém, é possível identificar a base do *jus cogens* no direito costumeiro e nos princípios gerais do direito<sup>268</sup>.

O *jus cogens*, tal qual compreendido atualmente, ainda está em fase de desenvolvimento, formando-se através da prática dos Estados e da jurisprudência dos tribunais internacionais<sup>269</sup>, sobretudo da CIJ. A primeira vez em que a nomenclatura foi empregada no Direito Internacional se deu na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, de cuja definição de *jus cogens* é possível extrair suas características:

Artigo 53 – Tratado em conflito com uma norma imperativa de Direito Internacional geral (*jus cogens*)

É nulo o tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto<sup>270</sup>, como uma norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por uma norma de Direito Internacional geral da mesma natureza.<sup>271</sup>

Artigo 64 – Superveniência de uma nova norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*)

Se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se<sup>272</sup>.

Nestes artigos da Convenção de Viena de 1969, identificam-se duas características principais do *jus cogens*: a inderrogabilidade e a supremacia em relação a tratados internacionais com ele conflitantes. A inderrogabilidade concerne à inadmissibilidade de limitações às normas com caráter *jus cogens*, atributo que as diferencia das demais normas de direito internacional geral<sup>273</sup>. Ademais, só podem ser alteradas por normas de mesma hierarquia e natureza, o que nos conduz à segunda característica: as normas de *jus cogens* acarretam a nulidade de tratados internacionais cujo conteúdo seja com elas incompatível.

<sup>268</sup> FRIEDRICH, T. S. *As normas imperativas de Direito Internacional Público...*, p. 27.

<sup>269</sup> OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 200.

<sup>270</sup> Críticas são tecidas à expressão “comunidade internacional no seu conjunto”. Como o consenso unânime é inalcançável no Direito Internacional, Danielle Cândido de Oliveira aduz ser suficiente a aceitação da grande maioria dos Estados, desde que haja representantes dos mais variados sistemas políticos e sociais. Em: OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 205.

<sup>271</sup> REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 7.030 de 2009*. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2014.

<sup>272</sup> *Ibidem*.

<sup>273</sup> FRIEDRICH, T. S. *As normas imperativas de Direito Internacional Público...*, p. 35.

Se, por um lado, o *jus cogens* assemelha-se ao costume internacional porque a necessidade de reconhecimento da obrigatoriedade destas normas remete à *opinio iuris*, elemento subjetivo do costume, por outro, deste se distancia na medida em que o *jus cogens* requer uma “*opinio iuris* qualificada”, a qual reconhece não apenas a obrigatoriedade da norma jurídica, mas sua imperatividade, por conta da relevância do seu conteúdo<sup>274</sup>.

Assim como nas obrigações *erga omnes*, o conteúdo do *jus cogens* foi deixado aberto (pela Convenção de Viena) para ser preenchido pela prática dos Estados e pela jurisprudência. Os autores, em geral, concordam que os direitos humanos integram o rol de normas *jus cogens*, embora difiram em relação a quais direitos específicos estão inseridos nesta categoria<sup>275</sup>.

A CDI reconheceu que há algumas normas de Direito Internacional mais importantes do que outras e que, por esta razão, gozam de especial status. Assim, uma norma é tida como de *jus cogens* quando for superior a outras normas devido à importância do seu conteúdo e da aceitação de sua superioridade. A CDI também listou as espécies mais comuns referidas como sendo *jus cogens*: proibição de agressão, escravidão e tráfico de escravos, discriminação racial, apartheid, tortura, normas básicas de DIH aplicáveis durante conflitos armados e o direito à autodeterminação<sup>276</sup>.

Destarte, pode-se falar em uma hierarquia entre as normas de Direito Internacional, ocupando o *jus cogens* o topo da pirâmide<sup>277</sup>.

A CIJ, no julgamento do caso *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, em 2006, consagrou o status de *jus cogens* das obrigações previstas na Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, evidenciando o caráter universal da condenação do genocídio

---

<sup>274</sup> OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 205.

<sup>275</sup> *Ibidem*, f. 210.

<sup>276</sup> ILC. *Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law...*, p. 11.

<sup>277</sup> Danielle Cândido de Oliveira salienta que a conclusão pela hierarquia normativa não é uníssona entre os internacionalistas, de modo que alguns entendem não haver uma superioridade hierárquica, mas tão-somente uma superioridade valorativa. Em: OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 204.

e da cooperação no seu combate. Também reforçou a obrigatoriedade destas normas independentemente da ratificação da Convenção pelos Estados<sup>278</sup>.

Os crimes contra a humanidade também são normas de *jus cogens*, de forma que a inexistência de um tratado específico para a prevenção e punição destes crimes (tal quais as Convenções contra o genocídio e a tortura) não retira o valor fundamental destas obrigações<sup>279</sup>.

Levando-se em consideração as ideias até aqui expostas, pode-se questionar qual seria, então, a diferença entre obrigações *erga omnes* e normas de *jus cogens*, já que ambas se impõem aos Estados independentemente de estarem previstas em tratados e correspondem a valores essenciais eleitos pela comunidade internacional. A distinção não é clara, até mesmo porque a CIJ, às vezes, trata os conceitos como se o mesmo fossem<sup>280</sup>.

Adotar-se-á a diferenciação elaborada pela CDI, de acordo com a qual, embora toda norma de *jus cogens* seja uma obrigação *erga omnes*, a recíproca não é sempre verdadeira, porque nem toda obrigação *erga omnes* decorre de uma norma peremptória de direito internacional geral, dotada de inderrogabilidade<sup>281</sup>. É certo que os conceitos se sobrepõem em relação a algumas matérias, notadamente os direitos humanos.

Para a R2P, a análise das obrigações *erga omnes* e do *jus cogens* é relevante para melhor compreensão da responsabilidade extraterritorial exercida pela comunidade internacional em relação à população de um Estado violador de direitos humanos. O interesse na proteção dos direitos consagrados nestas normativas transcende a individualidade de cada Estado, o que conduz à conclusão de que parte do embasamento jurídico da R2P se encontra nestes conceitos.

A extraterritorialidade também está associada ao exercício da jurisdição universal, que significa a persecução penal e eventual punição de indivíduos

---

<sup>278</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*. Judgment of February 3<sup>rd</sup> 2006, paragraph 64. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/doCKET/files/126/10435.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

<sup>279</sup> STRAUSS, Ekkehard. *A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush – On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect*. In: BELLAMY, Alex J.; DAVIES, Sara E.; GLANVILLE Luke (Org.). *The Responsibility to Protect and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 49.

<sup>280</sup> CRAWFORD, James. *Responsibility for Breaches of Communitarian Norms: an Appraisal of article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. In: FASTENRATH, Ulrich; GEIGER, Rudolf e Outros (Org.). *From bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2011, p. 6.

<sup>281</sup> ILC. *Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law...*, p. 12.

perpetradores de crimes contra os direitos humanos (muitos dos quais condenados por obrigações *erga omnes* e normas de *jus cogens*, como já demonstrado) por cortes nacionais dos Estados. Alguns tratados internacionais preveem a obrigação dos Estados-partes exercerem a jurisdição universal, como as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Convenção Interamericana contra o Desaparecimento Forçado e a Convenção Internacional para a Supressão e Punição do Crime de Apartheid. Ainda se discute sobre a Convenção contra o Genocídio<sup>282</sup>.

Um dos princípios que fundamentam a jurisdição universal é o da universalidade. Este princípio é invocado quando não há um nexo<sup>283</sup> jurisdicional direto entre o crime e o Estado que exerce a jurisdição<sup>284</sup>. Assim, o princípio aplica-se “aos crimes que em razão de sua gravidade, todos os Estados possuem um legítimo interesse na sua repressão”<sup>285</sup>. Seria, portanto, um interesse comum entre os Estados a justificativa do exercício da jurisdição universal.

Nota-se que a jurisdição universal tem se consolidado como um costume internacional, já que, segundo estudo realizado pela Anistia Internacional<sup>286</sup>, mais de 125 países já adotaram disposições internas a respeito do princípio.

Para melhor compreensão da prática dos Estados acerca das obrigações *erga omnes* e normas *jus cogens*, serão comentadas duas decisões recentes da CIJ, em que esta concluiu pela responsabilidade de prevenir e de reconstruir de terceiros Estados.

Em 2012, a Corte julgou o caso *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*. Discutiu-se sobre a obrigação do

<sup>282</sup> WELSH, Jennifer M.; BANDA, Maria. International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States' Responsibilities? In: BELLAMY, Alex J.; DAVIES, Sara E.; GLANVILLE Luke (Org.). *The Responsibility to Protect and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 126.

<sup>283</sup> MACHRY, Fernanda Graeff; FERREIRA, André da Rocha. Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction. In: *Exploring new possibilities, treasuring the past: UFRGSMUN 2012*. Rio Grande do Sul: ISAPE, 2012, p. 85.

<sup>284</sup> São exemplos de nexo entre o Estado que exerce a jurisdição e o crime praticado terem as vítimas ou os perpetradores a nacionalidade do Estado processante ou os delitos sido cometidos no território deste Estado.

<sup>285</sup> FERNANDEZ, Fernanda Florentino. *O Princípio da Universalidade da Jurisdição no Direito Internacional Penal: Mecanismo de Implementação do Tribunal Penal Internacional*. 2005, f. 103. Tese (Doutorado em Direito) – Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

<sup>286</sup> CHADWICK, Mark. Modern Developments in Universal Jurisdiction: Addressing Impunity in Tibet and Beyond. *International Criminal Law Review*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 367.

Senegal de processar criminalmente ou extraditar para a Bélgica Mr. Hissène Habré, ex-Presidente do Chade, acusado da prática de tortura e de outros crimes contra a humanidade durante o período em que governou o país. Desde sua deposição da Presidência do Chade, Habré esteve asilado politicamente no Senegal.

A CIJ reconheceu que a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (tratado com base no qual a Bélgica justificou ter a Corte jurisdição para julgar a demanda) criou obrigações *erga omnes partes*. Foi a primeira vez em que a CIJ admitiu o processamento de um caso com base nestas obrigações.

Restou claro que as partes da Convenção têm um interesse comum na prevenção da tortura a qual, se vier a ocorrer, deverá ter seus autores devidamente processados penalmente. Neste sentido, todos os Estados-partes almejam que o Estado em que os perpetradores se encontrem cumpra estes deveres. Ademais, o interesse comum no cumprimento das obrigações é suficiente para que qualquer Estado-parte invoque a responsabilidade do Estado violador da Convenção<sup>287</sup>. Deste modo, a CIJ decidiu, unanimemente, pelo dever do Senegal de submeter Mr. Hissène Habré às suas autoridades competentes para fins de persecução penal ou de extraditá-lo para a Bélgica.

O segundo caso objeto de análise foi sentenciado pela Corte em 2007, após quatorze anos de tramitação do processo. A Bósnia e Herzegovina instituiu procedimentos em face da Sérvia e Montenegro, referentes à *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, tendo em vista o genocídio ocorrido no território bósnio durante a Guerra da Bósnia (1992-1995).

A CIJ determinou a responsabilidade extraterritorial da Sérvia, derivada da Convenção contra o Genocídio, mais precisamente de seu artigo 1º, de acordo com o qual “as Partes Contratantes confirmam que o genocídio, quer cometido em tempo de paz, quer em tempo de guerra, é um crime contra o Direito Internacional, o qual elas se comprometem a prevenir e a punir”<sup>288</sup>.

---

<sup>287</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*. Judgment of July 20<sup>th</sup> 2012, paragraphs 68-69. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/144/17064.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

<sup>288</sup> REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 30.822 de 1952*. Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio.

Concluiu que um Estado só pode ser responsabilizado por violar a obrigação de prevenir o genocídio se este de fato for perpetrado. Assim, “a obrigação do Estado de prevenir, e o correspondente dever de agir, emergem no momento em que este Estado tiver conhecimento, ou devesse ter conhecimento, da existência de sérios riscos de que o genocídio será cometido”<sup>289</sup>. A partir deste momento, o Estado deve empregar os meios que estiverem à sua disposição para impedir a prática do crime, não tendo, por óbvio, a obrigação de ser bem sucedido na prevenção do genocídio, mas tão-somente de engendrar esforços para tentar fazê-lo.

A CIJ, então, reconheceu que a Sérvia, apesar de não ter cometido diretamente o genocídio, configurou-se responsável por ter falhado na prevenção do crime praticado contra os bósnios em Srebrenica, em 1995<sup>290</sup>. Decidiu que a responsabilidade da Sérvia, quando comparada com as dos demais Estados-partes da Convenção, era particular, devido à sua proximidade geográfica com os eventos, além de suas ligações políticas com a Bósnia<sup>291</sup>. A partir desses parâmetros, a Corte delineou de que maneira a responsabilidade extraterritorial deve ser alocada.

A Sérvia não foi condenada a prestar reparações à Bósnia por ter falhado no seu dever de prevenção do genocídio porque a Corte não pode concluir de maneira precisa se o delito em Srebrenica teria sido evitado se a Sérvia tivesse cumprido suas obrigações decorrentes da Convenção<sup>292</sup>.

A interpretação realizada pela CIJ permite-nos afirmar que não apenas todas as partes na Convenção, bem como a comunidade internacional por inteiro, possuem a responsabilidade de tomarem todas as medidas disponíveis para prevenir o genocídio<sup>293</sup>, considerando o caráter *erga omnes* e o status cogente da norma que o proíbe. Isto representa grande avanço na consolidação da R2P, ao menos no que tange ao seu pilar preventivo. Neste contexto, Louise Arbour, ex-Alto Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, infere que os cinco

---

<sup>289</sup> Tradução livre. No original: “In fact, a State’s obligation to prevent, and the corresponding duty to act, arise at the instant that the State learns of, or should normally have learned of, the existence of a serious risk that genocide will be committed.”. Em: ICJ. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*..., paragraph 431.

<sup>290</sup> GLANVILLE, L. *The International Community’s Responsibility to Protect*..., p. 198.

<sup>291</sup> WELSH, J. M.; BANDA, M. *International Law and the Responsibility to Protect*..., p. 129.

<sup>292</sup> ICJ. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*..., paragraph 462.

<sup>293</sup> GLANVILLE, L. *The International Community’s Responsibility to Protect*..., p. 198.

membros permanentes do Conselho de Segurança possuem maior responsabilidade na prevenção do genocídio, por terem o poder de decidir sobre eventuais medidas mais drásticas a serem tomadas<sup>294</sup>.

No que diz respeito aos três outros crimes que suscitam a R2P (crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica), embora não haja um tratado internacional que contenha uma obrigação explícita dos Estados de prevenirem estes delitos<sup>295</sup>, há o artigo 1º das Convenções de Genebra, segundo o qual “as Altas Partes contratantes comprometem-se a respeitar e a fazer respeitar a presente Convenção em todas as circunstâncias.”<sup>296</sup>.

Ao elencar a R2P ao genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, a ONU vinculou-a a normas que têm efeitos *erga omnes* e status de *jus cogens*. Conforme salienta Jutta Brunné, a partir destas normativas, os Estados já possuem obrigações no que concerne à R2P não apenas em relação a seus nacionais, pois há, também, interesse na proteção de populações de outros Estados que sofram abusos, por causa da valoração específica conferida a estas obrigações. Logo, eventuais medidas tomadas por terceiros Estados não implicam violação da soberania do Estado violador, por serem legitimamente autorizadas pelo Direito Internacional<sup>297</sup>.

A restrição do âmbito de incidência da R2P para os quatro crimes acima referidos que representam violações de normas peremptórias deve fortalecer o conceito e tornar difícil para os Estados, sejam perpetradores, sejam observadores, evadirem-se de suas responsabilidades. Ademais, a R2P pode contribuir para o preenchimento do conteúdo das categorias de *jus cogens* e obrigações *erga omnes*, bem como para o esclarecimento das regras sobre a responsabilidade dos Estados<sup>298</sup>. Estas serão discutidas no tópico a seguir.

---

<sup>294</sup> GLANVILLE, L. The International Community's Responsibility to Protect..., p. 199.

<sup>295</sup> WELSH, J. M.; BANDA, M. International Law and the Responsibility to Protect..., p. 128.

<sup>296</sup> Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos e doentes das Forças Armadas em Campanha. Disponível em: <[www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-l-12-08-1949.html](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-l-12-08-1949.html)>. Acesso em: 24 out. 2014.

<sup>297</sup> BRUNNÉ, Jutta. International Law and Collective Concerns: Reflections on the Responsibility to Protect. In: NDIAJE; WOLFRUM (Org.). *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*. Netherlands: Koninklijke Brill, 2007, p. 49.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 51.

## 4.2 A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS POR ATOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS

A responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos não é objeto de um tratado internacional. A temática, bastante polêmica, foi apreciada pela Comissão de Direito Internacional da ONU durante anos, resultando num compêndio de artigos que serão aqui utilizados como referência para a análise do tema.

A CDI foi criada em 1947, através da Resolução 174 (II) da AG das Nações Unidas<sup>299</sup>. De acordo com o estatuto da Comissão, seu objetivo é a “promoção do desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e a sua codificação”<sup>300</sup>. Desta forma, o trabalho da CDI se expressa em *draft conventions* no que concerne a matérias que ainda não foram reguladas pelo Direito Internacional e em relação às quais inexistente uma prática consolidada dos Estados (como é o caso da responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos). A Comissão também efetua a sistematização de regras do Direito Internacional em campos nos quais já existe prática estatal, doutrina e jurisprudência, o que contribui para a codificação deste ramo jurídico<sup>301</sup>.

Em 2001, a CDI adotou os Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos (*Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*<sup>302</sup>), projeto que estabeleceu diretrizes para a apuração da responsabilidade de Estados violadores de normas internacionais. Esta monografia não pretende analisar profundamente o assunto, tendo em vista sua tamanha complexidade. Abordar-se-á apenas alguns pontos referentes à violação de normas peremptórias de Direito Internacional geral, para se demonstrar quais as

---

<sup>299</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution 174 (II)*. Establishment of an International Law Commission. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/81/IMG/NR003881.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 25 out. 2014.

<sup>300</sup> Tradução livre. No original: “...the promotion of the progressive development of international law and its codification”. Em: UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Statute of the International Law Commission*. 1947, p. 2. Disponível em: <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/statute/statute\\_e.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/statute/statute_e.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2014.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>302</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. 2001. Disponível em: <[www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2014.

respostas que podem ser dadas pela comunidade internacional nestes casos, a fim de se traçar um paralelo com a R2P.

Segundo James Crawford, um dos relatores dos Artigos, é princípio geral do Direito Internacional a responsabilização de um Estado violador de uma obrigação internacional. Logo, o direito da Responsabilidade dos Estados preocupa-se com as consequências dos atos ilícitos praticados, principalmente no que se refere às reparações devidas<sup>303</sup>.

A prática de um ato internacionalmente ilícito cria uma nova relação jurídica, a qual se forma através da reunião de alguns elementos: a conduta comissiva ou omissiva atribuível a um Estado e violadora de uma obrigação internacional<sup>304</sup>. É atribuível a um Estado a conduta praticada por seus órgãos ou agentes, assim configurados por cada ordem estatal interna, independentemente da função exercida ou posição ocupada<sup>305</sup>.

Os Artigos não tratam apenas da violação de obrigações bilaterais. Voltam-se, também, à multilateralidade dos tratados e das relações interestatais, o que muito se relaciona com as já comentadas obrigações *erga omnes*. James Crawford expõe que vem sendo reconhecido o princípio segundo o qual qualquer Estado pode protestar contra violações de normas fundamentais e buscar seus interesses como membro da comunidade internacional (até mesmo porque é bastante difícil vislumbrar as obrigações oriundas dos tratados de direitos humanos como pertencentes aos Estados apenas no que se refere a seus interesses individuais)<sup>306</sup>.

De acordo com as características do Estado reclamante da responsabilidade do Estado violador, os Artigos estabelecem dois regimes diferenciados. Partindo da noção de dano, distinguem os Estados entre lesados (*injured State*) e não lesados (*non-injured State*).

---

<sup>303</sup> CRAWFORD, James. *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 540.

<sup>304</sup> OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 166-167.

<sup>305</sup> "Artigo 4 – Conduta dos órgãos de um Estado: 1. "Considerar-se-á ato do Estado, segundo o Direito Internacional, a conduta de qualquer órgão do Estado que exerça função legislativa, executiva, judicial ou outra – qualquer que seja sua posição na organização do Estado –, e independentemente de se tratar de órgão do governo central ou de unidade territorial do Estado. 2. Incluir-se-á como órgão qualquer pessoa ou entidade que tenha tal status de acordo com o direito interno do Estado." Em: *Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados*. Aziz Tuffi Saliba (Trad.), p. 1. Disponível em: <[www.novodireitointernacional.com.br/wp-content/uploads/2012/02/Projeto-da-CDI-sobre-Responsabilidade-Internacional-dos-Estados.pdf](http://www.novodireitointernacional.com.br/wp-content/uploads/2012/02/Projeto-da-CDI-sobre-Responsabilidade-Internacional-dos-Estados.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2014.

<sup>306</sup> CRAWFORD, J. *Responsibility for Breaches of Communitarian Norms...*, p. 3.

Considera-se lesado o Estado autorizado a invocar a responsabilidade de outros nos termos do artigo 42:

Artigo 42 – *Invocação da responsabilidade por um Estado lesado*

Um Estado terá o direito, como Estado lesado, de invocar a responsabilidade de outro Estado se a obrigação violada existe:

- a) em relação a este Estado individualmente; ou
- b) em relação a um grupo de Estados, do qual este Estado faça parte, ou a comunidade internacional como um todo, e a violação da obrigação:
  - i) especialmente afeta este Estado; ou
  - ii) for de tal natureza que modifique radicalmente a situação de todos os outros Estados em relação aos quais exista a obrigação de ulterior cumprimento<sup>307</sup>.

Assim, um Estado pode reclamar a responsabilidade de outro na qualidade de lesado se: a) houver a violação de uma obrigação individual; b) o dano resultar da violação de uma obrigação de um grupo de Estados do qual o reclamante é parte (obrigações *erga omnes partes*); ou c) a obrigação for do conjunto da comunidade internacional (obrigações *erga omnes*), mas apenas se o Estado reclamante for especificamente afetado pela violação, ou se esta mudar radicalmente a posição dos Estados que possuem a obrigação.

Observa-se que os Artigos conferem a qualidade de Estado lesado apenas àqueles que sofrerem diretamente um dano, independentemente da obrigação violada ser individual, *erga omnes* ou *erga omnes partes*. Não há referência do que seriam especificamente estes danos diretos. O que os Artigos preveem são as respostas que o Estado lesado pode exigir do violador<sup>308</sup>: requerer a reparação, compensação ou satisfação por conta do dano causado a si ou a seus nacionais.

Em relação aos Estados não lesados, estes devem atender ao disposto no artigo 48 para invocarem a responsabilidade:

Artigo 48 – *Invocação de responsabilidade por um Estado que não seja o lesado:*

1. Qualquer Estado, além do lesado, pode invocar a responsabilidade de outro Estado de acordo com o parágrafo 2, se:
  - a) a obrigação violada existe em relação a um grupo de Estado incluindo aquele Estado, e está estabelecida para a proteção de um interesse coletivo do grupo; ou
  - b) a obrigação violada existe em relação à comunidade internacional como um todo.
2. Qualquer Estado apto a invocar a responsabilidade de acordo com o parágrafo pode reclamar ao Estado responsável:

<sup>307</sup> Projeto da Comissão de Direito Internacional..., p. 7-8.

<sup>308</sup> CRAWFORD, J. *Brownlie's Principles of Public International Law...*, p. 584.

- a) a cessação do ato internacionalmente ilícito e seguranças e garantias de não-repetição, consoante o artigo 30; e
  - b) o cumprimento da obrigação de reparação de acordo com os artigos precedentes, no interesse do Estado lesado ou dos beneficiários da obrigação violada.
3. Os requisitos para a invocação da responsabilidade por um Estado lesado consoante os artigos 43, 44 e 45 se aplicam a uma invocação de responsabilidade por Estado apto a fazê-lo de acordo com o parágrafo 1<sup>309</sup>.

Deste artigo, deduz-se que um Estado que invoca a responsabilidade de outro com fulcro no artigo 48 não age em sua capacidade individual, como se tivesse sofrido um dano, mas atua na capacidade de membro de um grupo de Estados que partilham interesses comuns ou como membro da comunidade internacional como um todo. Ainda, a expressão “qualquer Estado” demonstra que os Estados não precisam atuar de maneira conjunta nem uníssona, o que enseja a possibilidade de invocação da responsabilidade por um Estado individualmente, desde que não exija reparações para satisfazer seus próprios interesses<sup>310</sup>.

As categorias de obrigações que permitem a invocação da responsabilidade de um terceiro Estado por um Estado não lesado são, conforme o artigo 48: a) obrigações *erga omnes partes*, decorrentes de tratados internacionais multilaterais ou do costume internacional; b) obrigações da comunidade internacional como um todo. No primeiro caso, cita-se como exemplo as obrigações oriundas dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos. No segundo, dispensam-se maiores qualificações dos Estados, já que todos integram a comunidade internacional<sup>311</sup> e podem, portanto, demandar a responsabilidade dos violadores de normativas consideradas essenciais.

Os Estados não lesados devem atentar para as limitações de acordo com as quais podem suscitar a responsabilidade de outrem. O artigo 48 é claro ao expressar que os não lesados podem apenas exigir a cessação da violação e garantias de não-repetição. Só podem reclamar reparações no interesse do Estado lesado ou dos beneficiários da obrigação violada<sup>312</sup>. Esta última possibilidade permite que se demande reparações em prol de não-nacionais do Estado reclamante que sofreram violações de direitos humanos devido ao descumprimento da obrigação pelo Estado violador.

<sup>309</sup> *Projeto da Comissão de Direito Internacional...*, p. 8-9.

<sup>310</sup> ILC. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts...*, p. 126.

<sup>311</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>312</sup> BRUNNÉ, J. *International Law and Collective Concerns...*, p. 39-40.

O artigo 48 autoriza a invocação da responsabilidade por um Estado não lesado com base nas disposições dos artigos 40 e 41, que se referem às graves violações de obrigações decorrentes de normas imperativas de direito internacional geral:

Artigo 40 – Aplicação deste Capítulo

1. Este Capítulo se aplica à responsabilidade que é acarretada por uma violação grave por um Estado de uma obrigação decorrente de uma norma imperativa de Direito Internacional geral.
2. Uma violação de tal obrigação é grave se envolve o descumprimento flagrante ou sistemático da obrigação pelo Estado responsável.

Artigo 41 – Consequências particulares da violação grave de uma obrigação consoante este Capítulo

1. Os Estados deverão cooperar para por fim, por meios legais, a toda violação grave no sentido atribuído no artigo 40.
2. Nenhum Estado reconhecerá como lícita uma situação criada por uma violação grave no sentido atribuído no artigo 40 nem prestará auxílio ou assistência para manutenção daquela situação.
3. Este artigo não prejudica as demais consequências referidas nesta Parte bem como outras consequências que uma violação a qual se aplique este Capítulo possa acarretar, de acordo com o Direito Internacional.<sup>313</sup>

James Crawford conclui que as consequências trazidas por estes artigos não são qualitativamente diferentes daquelas previstas para as violações de normas costumeiras e convencionais. O regime específico que existe para as violações de normas peremptórias não afeta o direito de reparação do dano, mas possibilita a Estados não lesados que requeiram a cessação da violação e respostas às ilegalidades<sup>314</sup>. Destaca-se que, apesar da gravidade do descumprimento das normas, os Artigos não preveem punições ao Estado infrator.

Os comentários aos Artigos ressaltam que estas violações sérias compreendem falhas sistemáticas do Estado responsável pelo cumprimento da obrigação, as quais devem ser apuradas por órgãos competentes, tais como o CSNU e a AGNU. Entretanto, a cooperação não precisa necessariamente ser institucionalizada, o que permite a atuação individual dos Estados no sentido de não reconhecerem formalmente as violações, nem praticarem atos que denotem reconhecimento ou que auxiliem na continuidade do ilícito<sup>315</sup>.

<sup>313</sup> *Projeto da Comissão de Direito Internacional...*, p. 7.

<sup>314</sup> CRAWFORD, J. *Brownlie's Principles of Public International Law...*, p. 580.

<sup>315</sup> ILC. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts...*, p. 113-115.

A título de exemplificação, dois julgados a CIJ merecem enfoque. Em sua Opinião Consultiva sobre as Consequências Legais da Construção de um Muro nos Territórios Palestinos Ocupados, a Corte determinou que, por causa da importância dos direitos em questão, todos os Estados estariam na obrigação de não reconhecerem a situação ilegal resultante da colocação do muro, além de não deverem prestar ajuda para a manutenção da violação do direito à autodeterminação dos povos palestinos<sup>316</sup>.

No previamente referido caso entre Congo e Uganda, o juiz Simma evidenciou que o entendimento contemporâneo sobre a responsabilidade dos Estados permite que um Estado invoque a responsabilidade de outro pela violação de normas protetivas de direitos humanos dirigidas a populações que não sejam da nacionalidade do Estado reclamante. Para tanto, mencionou o artigo 48 dos Artigos da CDI, alegando que o cumprimento das obrigações representa interesses coletivos dos Estados-partes dos tratados<sup>317</sup>.

A terminologia empregada pelos Artigos sobre os Estados “não lesados” é passível de críticas. A importância concedida às normas protetivas de direitos humanos afeta os interesses de qualquer Estado, mesmo que a violação seja praticada por outro Estado e dirigida à população deste<sup>318</sup>. Por isso, pode-se afirmar que o Estado que invoca a responsabilidade com fulcro no artigo 48 seria Estado não “diretamente” lesado.

O sistema de responsabilização dos Estados por atos internacionalmente ilícitos está ainda em vias de desenvolvimento e consolidação. Pierre-Marie Dupuy aponta a insuficiência dos Artigos para estabelecerem o regime de responsabilidade pela violação de normas que veiculam interesses coletivos, porque a afirmação de uma dimensão multilateral da responsabilidade não é acompanhada da indicação precisa do conteúdo desta responsabilidade<sup>319</sup>. Algumas arestas ainda precisam ser aparadas, sobretudo no que tange às contramedidas.

---

<sup>316</sup> ICJ. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory...*, paragraph 159.

<sup>317</sup> ICJ. *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo*. Separate Opinion of Judge Simma, paragraph 35.

<sup>318</sup> KAMIYAMA, Marcel Ichiro Bastos. Obligations *Erga Omnes* and International Public Order After the Decision in the *Belgium v. Senegal Case*. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*. v. 11. 2013, p. 46. Disponível em: <<http://periodicos.bce.unb.br/index.php/redunb/article/view/8116/7402>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

<sup>319</sup> DUPUY, Pierre-Marie. Back to the Future of a Multilateral Dimension of the Law of State Responsibility for Breaches of ‘Obligations Owed to the International Community as a Whole’.

Contramedidas são “uma característica de um sistema descentralizado pelo qual Estados lesados podem reivindicar seus direitos e restaurar a relação jurídica com o Estado responsável, que foi rompida pelo ato internacionalmente ilícito”<sup>320</sup>. São passíveis de adoção apenas pelos Estados lesados, conforme a dicção do artigo 49.1<sup>321</sup>. Não visam punir o Estado infrator, mas induzi-lo a cumprir as obrigações secundárias que emanam do ilícito, como, por exemplo, cessar a conduta causadora do dano. A ilicitude destas medidas é precluída, justamente porque elas são uma resposta ao ato ilícito anteriormente praticado pelo Estado violador. Devem, portanto, ser temporárias, reversíveis e proporcionais ao dano sofrido<sup>322</sup>.

O artigo 54<sup>323</sup> estabelece remédios que podem ser utilizados pelos Estados não lesados quando invocam a responsabilidade com base no artigo 48. Ou seja, não resta prejudicado o direito de tomarem medidas lícitas contra o Estado responsável<sup>324</sup>. Contudo, permanece incerta a possibilidade destes Estados indiretamente lesados aplicarem contramedidas.

A CDI optou por não conferir aos Estados não lesados o direito de adotarem contramedidas em resposta a violações de obrigações coletivas porque a prática dos Estados ainda é bastante tímida<sup>325</sup>. Postergou esta discussão para o desenvolvimento futuro do Direito Internacional.

A despeito das incompletudes do sistema de responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, é interessante notar que no mesmo ano de publicação do relatório da *ICISS* (2001), a CDI já havia constatado uma prática – mesmo que incipiente – dos Estados de reclamarem a responsabilidade de Estados violadores mesmo quando indiretamente lesados. A partir disso, depreende-se que

---

*European Journal of International Law*. v. 23, n. 4, 2012, p. 1062. Disponível em: <[www.ejil.org/pdfs/23/4/2350.pdf](http://www.ejil.org/pdfs/23/4/2350.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2014.

<sup>320</sup> OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 174.

<sup>321</sup> “Artigo 49 – *Objeto e limites das contramedidas*: 1. Um Estado lesado somente pode adotar contramedidas contra um Estado que seja responsável por um ato internacionalmente ilícito com o objetivo de induzi-lo a cumprir com suas respectivas obrigações dispostas na Parte Dois.” Em: *Projeto da Comissão de Direito Internacional...*, p. 9.

<sup>322</sup> BRUNNÉ, J. *International Law and Collective Concerns...*, p. 41-42.

<sup>323</sup> “Artigo 54 – *Medidas tomadas pelos Estados que não sejam o lesado*: Este capítulo não prejudica o direito de qualquer Estado, apto, de acordo com o art. 48, parágrafo 1º, de invocar a responsabilidade de outro Estado para tomar medidas lícitas contra o Estado a fim de assegurar a cessação da violação e a reparação no interesse do Estado lesado ou dos beneficiários da obrigação violada.” Em: *Projeto da Comissão de Direito Internacional...*, p. 10.

<sup>324</sup> OLIVEIRA, D. C. *A responsabilidade internacional do Estado...*, f. 175.

<sup>325</sup> BRUNNÉ, J. *International Law and Collective Concerns...*, p. 43.

os alicerces da R2P vêm sendo estabelecidos há algum tempo no Direito Internacional.

Neste sentido, Jutta Brunné conclui que os Artigos da CDI insistem em que os Estados não devem apenas exigir que as violações de normas peremptórias cessem, mas que cooperem para que findem. Assim, o sistema de responsabilidade dos Estados e a R2P deixam claro que nenhum Estado pode assistir passivamente ao cometimento de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. A R2P pode mobilizar a prática dos Estados, fortalecendo a si mesma e ao conteúdo dos Artigos da CDI<sup>326</sup>.

Encontradas as origens normativas da responsabilidade de proteger dos Estados, a qual repousa nas obrigações *erga omnes* e nas normas de *jus cogens*, bem como no sistema de responsabilidades, o próximo tópico visa a elucidar um possível status normativo da R2P, a partir do estudo de algumas fontes do Direito Internacional.

#### 4.3 ESTÁ A R2P A CAMINHO DE SE TORNAR UM COSTUME INTERNACIONAL?

A R2P ainda não foi objeto de positivação por meio de um tratado internacional. Embora se relacione diretamente com os tratados internacionais de direitos humanos, estes instrumentos são insuficientes para conferir autonomia convencional ao conceito. O embasamento em obrigações *erga omnes* e normas de *jus cogens* também não insere a R2P neste rol de normativas. Apesar de estar fundada em princípios como o da humanidade, da não-indiferença, entre outros do DIH, a R2P não constitui, em si mesma, um princípio do Direito Internacional<sup>327</sup>. Resta buscar o caráter jurídico-normativo desta Responsabilidade, entendendo qual o papel que ela exerce perante o Direito Internacional.

---

<sup>326</sup> A autora também salienta que, a partir da responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, é possível sustentar que os Estados possuem uma obrigação legal, um dever jurídico de exercerem a responsabilidade de proteger. Porém, esta é, muito provavelmente, voz isolada na doutrina, tendo em vista que a maior parte dos autores defendem tão-somente um dever moral ou político. Em: BRUNNÉ, J. *International Law and Collective Concerns...*, p. 50.

<sup>327</sup> RAMOS, M. A. *“Responsabilidade de Proteger” dos Estados...*, f. 118.

Por fontes do Direito se entendem os instrumentos através dos quais são identificadas as normas jurídicas. Cada ordenamento interno dos Estados reconhece suas próprias fontes<sup>328</sup>. As do Direito Internacional são comumente associadas ao artigo 38 do Estatuto da CIJ, o qual prevê os mecanismos que esta deverá aplicar para solucionar os litígios:

Artigo 38

1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:
  - a) As convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
  - b) O costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
  - c) Os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;
  - d) Sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.
2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem<sup>329</sup>.

Este artigo não constitui um rol taxativo de fontes do Direito Internacional. Prevê tão-somente as denominadas fontes clássicas, invocadas pela Corte para a solução de controvérsias. Cançado Trindade lembra que as fontes formais não são estáticas, mas que interagem com dinamicidade, refletindo os meios de manifestação do Direito Internacional<sup>330</sup>. Assim, têm sido reconhecidas fontes para além das previstas no artigo 38 supra, as quais foram sendo construídas em virtude das modificações sofridas pela ordem internacional. Para a temática da R2P, é importante o estudo dos atos unilaterais das organizações internacionais enquanto fonte do Direito Internacional. Antes, faz-se necessário analisar o costume internacional, fonte por excelência deste ordenamento.

Salem Hikmat Nasser comenta que muitos internacionalistas pregam a irrelevância do costume por causa da predominância do direito escrito fruto da crescente positivação do Direito Internacional<sup>331</sup>. Inobstante, a importância desta fonte clássica é extrema, posto que auxilia na percepção de práticas e de convicções dos Estados.

<sup>328</sup> NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 59-60.

<sup>329</sup> ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p.78-79.

<sup>330</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A. *International Law for Humankind...*, p. 116.

<sup>331</sup> NASSER, S. H. *Fontes e normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law...*, p. 70.

O costume está muito ligado à tradição das condutas estatais. É unânime o entendimento de que é formado por dois elementos: o subjetivo, que se refere à aceitação de que determinada conduta constitui direito (também denominado de *opinio iuris*), e o objetivo, relativo à prática generalizada<sup>332</sup>.

Tradicionalmente, a prática generalizada era tida como anterior à convicção da obrigatoriedade do comportamento. Assim, os Estados primeiramente agiam para depois ser consolidado o elemento subjetivo<sup>333</sup>. Adiante, verificar-se-á que se admite uma inversão na materialização do costume, formando-se primeiro o elemento subjetivo para, só então, os Estados pautarem suas ações a partir desta convicção.

Via de regra, a prática generalizada dos Estados é constatada pelos tribunais internacionais quando estes veem a necessidade de recorrerem ao costume para resolver um caso concreto. Assim, em seus trabalhos, a CIJ decidiu que a prática estatal não requer que a totalidade dos Estados adote certa conduta (até mesmo porque a unanimidade, como já explicado, é inalcançável no Direito Internacional). Para configurar costume, a prática deve ser uniforme, contínua e frequente. Embora o fator tempo não integre nenhum dos elementos da norma consuetudinária, ele viabiliza o assentamento da prática estatal<sup>334</sup>.

Já a *opinio iuris*, entendida como a convicção da obrigatoriedade de uma conduta ou a aceitação como direito, é passível de constatação nas ações, omissões, na adoção de tratados pelos Estados, nas declarações individuais e comportamentos diante de documentos internacionais. Ou seja, é identificada a partir da prática reiterada<sup>335</sup>. Mariana Dos Anjos Ramos cita Antonio Cassese, para quem basta a aceitação da maior parte dos Estados para que se formem as normas consuetudinárias<sup>336</sup>.

Classicamente, a formação do costume internacional dependia essencialmente da aceitação tácita dos Estados. Assim, estes poderiam se recusar a adotarem determinados costumes contrários à sua vontade. Com o desenvolvimento do Direito Internacional, passou-se a admitir a extensão de normas costumeiras para Estados que não participem de sua criação, em virtude das

---

<sup>332</sup> NASSER, S. H. *Fontes e normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law...*, p. 71.

<sup>333</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>334</sup> *Ibidem*, p. 71-73.

<sup>335</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>336</sup> RAMOS, M. A. *“Responsabilidade de Proteger” dos Estados...*, f. 107.

necessidades trazidas pelos novos sujeitos de direito e pelos novos assuntos componentes da alçada internacional<sup>337</sup>.

Apesar desta mudança, Salem Hikmat Nasser aduz que a aceitação dos Estados ainda é importante na consolidação do Direito Internacional. A diferença está no fato de que “já não se demanda a expressão da vontade individual dos Estados, mas a expressão da vontade geral da comunidade dos Estados”<sup>338</sup>. O problema reside no que venha a ser esta “vontade geral”, porque pode conduzir a uma opressão dos Estados mais fracos pelos mais fortes.

As transformações da sociedade internacional também afetaram o costume de outra maneira. Durante as décadas de 60 e 70, os movimentos de descolonização resultaram no surgimento de vários novos Estados independentes nos continentes asiático e africano. Estes recentes sujeitos de Direito Internacional desejavam participar do processo de formação das normas internacionais porque, até então, eram meros destinatários destas enquanto colônias<sup>339</sup>.

Ao invés de rejeitarem as normas que não se mostravam compatíveis com seus interesses, estes Estados optaram por adaptá-las através de uma nova modalidade: o costume instantâneo, assim chamado devido à pouca ou até nenhuma prática, prevalecendo o elemento subjetivo sobre o objetivo<sup>340</sup>.

Para a demonstração da *opinio iuris* deste costume instantâneo, já que não há a prática generalizada dos Estados, passou-se a utilizar a AGNU como fórum de deliberação, por meio de resoluções e declarações, porque todos os Estados-membros da ONU nela se manifestam<sup>341</sup>.

Cançado Trindade salienta que este novo modelo de costume implicou profundas mudanças no Direito Internacional, o qual deixou de ser caracterizado exclusivamente pela prática generalizada dos Estados para incluir a participação das organizações internacionais<sup>342</sup>. Sobre os atos unilaterais destas se discorrerá adiante.

A proliferação das organizações internacionais tem impactado o desenvolvimento do Direito Internacional. Seus atos unilaterais, exteriorizados sob a

---

<sup>337</sup> NASSER, S. H. *Fontes e normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law...*, p. 74.

<sup>338</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>340</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>341</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>342</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A. *International Law for Humankind...*, p. 118.

forma de declarações e resoluções, são reconhecidos como fontes formais do Direito Internacional, mesmo que não previstos no artigo 38 do Estatuto da CIJ.

Para o estudo da R2P, os trabalhos da AGNU e do CSNU são de extrema importância, porque suas resoluções são responsáveis por modelarem o conceito. A Carta da ONU é clara ao enunciar o caráter vinculante das resoluções adotadas pelo CSNU, conforme se extrai de seu artigo 25, o qual estabelece que “os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.”<sup>343</sup>.

Quanto às resoluções da AGNU, a Carta da ONU é enfática ao prever, nos artigos 10 e 14<sup>344</sup>, que o órgão é dotado de competência apenas para efetuar recomendações aos Estados e/ou ao CSNU. Por isso, a doutrina discute se, a despeito do caráter recomendatório dos documentos da AGNU, seria possível defender que estes possuem força vinculante aos seus destinatários.

Salem Hikmat Nasser permanece adstrito ao teor da Carta de São Francisco, defendendo que as atribuições e competências por ela conferidas à AGNU não permite que seus atos unilaterais sejam obrigatórios<sup>345</sup>. Ademais, considera ilógico que tais documentos tenham efeito vinculante, partindo da ideia de que “os Estados criam instrumentos jurídicos nos quais estabelecem que determinados produtos de organismos por eles instituídos não podem constituir direito obrigatório. Como admitir que estes ainda assim revelam normas jurídicas?”<sup>346</sup>. Segundo o que já fora aqui exposto, a produção normativa não depende mais unicamente da vontade estatal, de forma que estas resoluções influenciam bastante na criação de outras fontes do Direito Internacional. Adiante será debatido os efeitos jurídicos destes documentos.

André de Carvalho Ramos, embora não reconheça o caráter vinculante das resoluções da AGNU, compreende que podem originar costume internacional.

<sup>343</sup> ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p. 19.

<sup>344</sup> Artigo 10: “A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no art. 12, poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a quaisquer daquelas questões ou assuntos.” Artigo 14: “A Assembleia Geral, sujeita aos dispositivos do art. 12, poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os propósitos e princípios das Nações Unidas.”. Em: ONU. *Carta das Nações Unidas...*, p. 10 e 13.

<sup>345</sup> NASSER, S. H. *Fontes e normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law...*, p. 133.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 147.

Embasa este raciocínio na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que foi inicialmente concebida como *soft law* e posteriormente enquadrada como norma consuetudinária<sup>347</sup>. A própria CIJ, no caso *United States Diplomatic Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, julgado em 1980, remeteu-se à Declaração como enunciadora de princípios fundamentais<sup>348</sup>.

Nesta toada, ainda que não se reconheça o caráter vinculante das resoluções da AGNU, é possível vislumbrar que este órgão é ideal para a formação de consenso entre os Estados, representado pela aceitação da maioria presente nas deliberações. Ademais, conforme expressa Mariana dos Anjos Ramos, instrumentos não convencionais são excelentes para fomentar novas discussões sobre a proteção dos direitos humanos, já que a prática dos Estados não se mostra uniforme<sup>349</sup>.

O comportamento dos Estados perante estas resoluções também deve ser apreciado a fim de se constatar os efeitos por elas proporcionados. Pode ser que a aceitação seja tamanha que engendre a adoção de leis internas referentes à matéria ou que sirva de parâmetro para as condutas estatais não obstante a ausência de obrigatoriedade. Desta forma, as resoluções da AGNU podem veicular a *opinio iuris* ou, ao menos, indícios de que esta se consolidará futuramente.

Neste sentido, a CIJ proferiu, na Opinião Consultiva sobre a Ameaça ou Uso de Armas Nucleares, o entendimento de que:

“Resoluções da Assembleia Geral, mesmo que não sejam vinculantes, podem, às vezes, ter valor normativo. Podem, em certas circunstâncias, fornecer evidências importantes para estabelecer a existência de uma regra ou a emergência de *opinio iuris*. Para determinar se isto é verdade para uma dada resolução da Assembleia Geral, é necessário olhar para o seu conteúdo e para as condições de sua adoção; também é necessário verificar se uma *opinio iuris* existe a partir do seu caráter normativo. Ou uma série de resoluções deve mostrar a evolução gradual da *opinio iuris* requerida para o estabelecimento de uma nova regra.”<sup>350</sup>

<sup>347</sup> RAMOS, A. C. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional...*, p. 70.

<sup>348</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Case concerning United States Diplomatic Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*. Judgment of May 24<sup>th</sup> 1980, paragraph 91. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2014.

<sup>349</sup> RAMOS, M. A. “*Responsabilidade de Proteger*” dos Estados..., f. 110.

<sup>350</sup> Tradução livre. No original: “General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an *opinio juris*. To establish whether this is true of a given General Assembly resolution, it is necessary to look at its content and the conditions of its adoption; it is also necessary to see whether an *opinio juris* exists as to its normative character. Or a series of resolutions may show the gradual evolution of the *opinio juris* required for the establishment of a new rule.”. Em: ICJ. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons...*, paragraph 25.

Em conclusão, Cançado Trindade argumenta que as resoluções meramente recomendatórias das organizações internacionais encaixam-se na categoria de fontes formais do Direito Internacional. São juridicamente relevantes e influenciam a prática de tal modo que os Estados relutam a infringi-las porque consideram ter o dever de respeitá-las ao menos a partir da boa fé<sup>351</sup>.

Diante destas elucidações, alguns autores relacionam a R2P à *soft law*. Por definição, *soft law* é uma norma “que não é formalmente obrigatória, mas habitualmente obedecida”<sup>352</sup>. Destarte, é associada às resoluções das organizações internacionais, sobretudo às que carecem de obrigatoriedade.

Uma das principais discussões que cercam a *soft law* é se esta se configura como fonte autônoma do Direito Internacional, ou se é apenas elemento para a constituição de outras fontes, principalmente o costume. Em oposição ao *hard law*, um dos argumentos que prega a vulnerabilidade da *soft law* refere-se ao enfraquecimento que esta produz no sistema normativo, porque sucumbe a elaboração de normas pelos processos padronizados pelo Direito Internacional. Por outro lado, sustenta-se a posição de que a *soft law* permite que áreas inalcançáveis pelo *hard law* sejam reguladas, ainda que timidamente<sup>353</sup>.

Adotar-se-á o posicionamento segundo o qual a *soft law* não constitui fonte autônoma do Direito Internacional, em contraposição ao defendido por Mariana dos Anjos Ramos. Para ela, a *soft law* é a fonte do Direito Internacional que criou a R2P, pois tem seu conteúdo integrado pelo princípio da humanidade, baseia-se na proteção do indivíduo em relação às atrocidades em massa e representa consenso estatal em diversas ocasiões. Também comenta que o fato de não emanar da vontade individual dos Estados não retira o caráter de fonte do direito do *soft law*, mas reflete a necessidade de se pesquisar os motivos que levaram à elaboração da R2P, para além da aceitação de dogmas<sup>354</sup>.

A conclusão a que chegamos, acompanhando Salem Hikmat Nasser, é a de que a *soft law* provê meios para a identificação de *opinio iuris*. Trata-se da “normatividade relativa do Direito Internacional”, que o autor conceitua como “a relatividade da força constringente das normas desse direito, de seu alcance variável, do maior ou menor grau de certeza quanto a obrigações e direitos delas

<sup>351</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A. *International Law for Humankind...*, p. 131.

<sup>352</sup> RAMOS, M. A. “Responsabilidade de Proteger” dos Estados..., f. 122.

<sup>353</sup> *Ibidem*, f. 130.

<sup>354</sup> *Ibidem*, f. 135.

decorrentes, da existência e dos tipos de consequências previstas para o caso de descumprimento”<sup>355</sup>.

Pelo fato da R2P ter sido endossada através de uma resolução da AGNU durante o *World Summit Outcome* de 2005, podem ser traçadas algumas conclusões a partir das normativas flexíveis aqui referidas. O consenso formulado no órgão mais democrático da ONU é representativo da vontade geral dos Estados. Afirmar que a resolução acima mencionada espelha *opinio iuris* é de grande valia para a formação da R2P enquanto norma do Direito Internacional. Para tanto, falta a aceitação desta responsabilidade como uma obrigação jurídica para que, então, fomente-se a prática reiterada pelos Estados e se consubstancie a norma costumeira.

A linguagem geral empregada nos parágrafos 138 e 139 do *World Summit Outcome Document* evidencia a opção pela adoção de *soft law*, categoria veiculadora de *opinio iuris*. É de extrema relevância jurídica a contribuição dada pela *soft law* à R2P: a ajuda na interpretação de normas já existentes<sup>356</sup>, o que é importante para a compreensão das intervenções humanitárias, posto que a Carta da ONU elenca princípios passíveis de suscitar conflitos hermenêuticos, principalmente o da não-intervenção.

Ronald Dworkin alega que as resoluções da AGNU não são *ultra vires* quanto ultrapassam a margem de interpretação da Carta da ONU, desde que se baseiem em outros entendimentos já consolidados pelo Direito Internacional<sup>357</sup>. Como exemplo, há a previsão expressa em tratados internacionais dos quatro crimes que, se ocorrerem em larga escala e sistematicamente, geram a R2P do Estado e até mesmo da comunidade internacional. Sustenta, desta forma, maior dinamicidade da principiologia salvaguardada pela Carta de São Francisco.

Para saber se uma resolução da AGNU ilustra uma *opinio iuris* nascente, se reafirma uma *opinio iuris* preexistente, ou se não gera nenhum impacto na *consciência*<sup>358</sup> dos Estados, Salem Hikmat Nasser comenta a necessidade de se

---

<sup>355</sup> NASSER, S. H. *Fontes e normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law...*, p. 96.

<sup>356</sup> WELSH, J. M.; BANDA, M. *International Law and the Responsibility to Protect...*, p. 136.

<sup>357</sup> DWORKIN, Ronald. *A New Philosophy for International Law. Philosophy & Public Affairs*. v. 41, 2013, p. 25-26.

<sup>358</sup> A expressão “consciência” utilizado por Cançado Trindade, para o qual o Direito Internacional tem caminhado no sentido de reconhecer normas formuladas por processos além de suas fontes clássicas. Desta forma, o voluntarismo tem sido superado em prol de um “direito da consciência”, o qual permite que a *opinio iuris* assumam dimensão mais ampla que aquela do elemento subjetivo do costume, exercendo papel também na identificação de normas gerais do Direito Internacional. Em: CANÇADO TRINDADE, A. A. *International Law for Humankind...*, p. 137.

analisar a linguagem utilizada nos documentos<sup>359</sup>. Levando-se em consideração os instrumentos nas Nações Unidas trabalhados no ponto 3.2 desta monografia (sobre a modificação da R2P pela ONU), depreende-se que a preocupação maior do Organismo está na implementação do conceito, como se já houvesse aceitação precisa e suficiente da R2P como direito. Nota-se que os relatórios do SGNU e as resoluções da AGNU e CSNU não têm como alvo principal desenvolver meios para a consolidação da *opinio iuris* dos Estados. Até mesmo porque o dever de agir é, no mais das vezes, concentrado nas mãos do Estado violador, e não tanto atribuído à comunidade internacional.

Apesar do *World Summit Outcome Document* de 2005 refletir o consenso dos Estados-membros da ONU sobre alguns aspectos da R2P, ainda falta o aperfeiçoamento do seu conteúdo para que, a partir da convicção de obrigatoriedade, a prática se torne mais consistente e as ambiguidades sejam superadas. Para tanto, é necessário debater profundamente sobre os desdobramentos que a R2P produz nos princípios da proibição do uso da força e da não-intervenção, a fim de que mais Estados decidam pela pertinência do conceito em todos os seus pilares, posto que, como já demonstrado, há a relutância de muitos em defenderem a R2P por conta da dimensão referente às intervenções humanitárias.

Conclui-se, assim, que a R2P contribui para o desenvolvimento de um costume internacional acerca da proteção das populações durante atrocidades em massa. Os tratados internacionais que condenam a prática do genocídio, dos crimes de guerra e crimes contra a humanidade compõem parcela importante da *opinio iuris* fomentada pela R2P.

Caso a R2P venha a se tornar uma norma consuetudinária, os Estados poderão celebrar um tratado regulando a aplicabilidade e os meios para a sua implementação. Também será mais fácil identificar e apurar as violações de direitos humanos, de judicializar as infringências à norma e, principalmente, de responsabilizar os Estados violadores. O caminho que a R2P seguirá é incerto, mas existem mecanismos jurídico-internacionais para fundamentar a criação de uma norma veiculadora da Responsabilidade de Proteger.

---

<sup>359</sup> NASSER, S. H. *Fontes e normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law...*, p. 156.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificaram-se ao longo do presente estudo os principais aspectos da Responsabilidade de Proteger, a qual foi teorizada com vistas a fornecer respostas às crises humanitárias hodiernas. O intuito desta pesquisa foi o de demonstrar o desenvolvimento do conceito ao longo de sua invocação e aplicação pela ONU, bem como apontar as falhas passíveis de identificação em crises atuais, como as da Líbia e Síria. Com o objetivo de se traçar um caminho facilitador da compreensão das dimensões da R2P, teceram-se algumas críticas à sua teoria e prática, fundadas nos mais diversos posicionamentos doutrinários, além de se ter buscado o amparo em institutos jurídicos já consolidados como meio de preenchimento do conteúdo de tal responsabilidade, o que permitiu chegar-se à conclusão de que seu status normativo é o de *opinio iuris* em construção, o que, futuramente, poderá culminar em uma norma consuetudinária.

Apreciando o que foi relatado sobre as intervenções humanitárias, entendidas como o emprego da força, sem o consentimento das autoridades locais<sup>360</sup>, para proteger direitos da população civil durante conflitos armados, é possível tecer algumas considerações.

Pode-se alegar que os pilares da R2P que gozam de status jurídico-normativo mais preciso são os da responsabilidade de prevenir<sup>361</sup> e de reconstruir<sup>362</sup>, tendo em vista o tratamento concedido pelas normas de *jus cogens* e pelas obrigações *erga omnes*, além do sistema de responsabilização dos Estados por atos internacionalmente ilícitos e das previsões nos tratados de direitos humanos, sobretudo os que condenam a prática de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Cumpre lembrar que estes pilares recaem sobre a responsabilidade do Estado em que as violações se sucedem (R2P primária) e, se

---

<sup>360</sup> Importa comentar que, mesmo que se considere como intervenções as medidas levadas a cabo com o consentimento do governo local, é bastante difícil imaginar quem teria esta prerrogativa de consentir num contexto de guerra civil, em que os grupos insurgentes, muitas vezes, acabam concentrando maior domínio sobre o conflito do que o próprio governo.

<sup>361</sup> O enfoque concedido pela R2P à prevenção também denota que este pilar da responsabilidade está consolidado. Cabe aos Estados, internamente, adotarem políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais de suas populações e à comunidade internacional a conscientização do dever de prevenir conflitos para além das fronteiras de cada Estado.

<sup>362</sup> Ainda que não haja intervenção humanitária, a responsabilidade de reconstruir pode ser vislumbrada como o dever da comunidade internacional de ajudar um Estado (previamente assolado por um conflito armado) durante o processo de transição.

se demonstrar insuficiente, estende-se a responsabilidade à comunidade internacional (R2P subsidiária). As normativas aqui tratadas deixam claro que a R2P envolve a cooperação de todos os Estados, além das organizações internacionais. Ademais, tanto a responsabilidade de prevenir quanto a de reconstruir podem ser exercidas unilateralmente pelos Estados, sendo dispensável alcançar consenso institucional para que se possa agir.

Há maior relutância em se admitir a responsabilidade de reagir<sup>363</sup> enquanto dever consolidado, em virtude das dissonâncias encontradas na doutrina, na jurisprudência internacional e na prática estatal. Como já afirmado, a CIJ, órgão reconhecedor da existência de costume (ou de seus elementos objetivo e subjetivo isolados) quando necessário para fundamentar suas decisões, consagra a proibição do uso da força como princípio do Direito Internacional e a não-intervenção como norma costumeira.

Contudo, existem indícios em documentos internacionais viabilizadores de certa flexibilização do artigo 2.4 da Carta da ONU para a inclusão de graves violações de direitos humanos nas hipóteses de ameaças à paz e à segurança internacionais. Tal ideia pode ser embasada no anteriormente referido pensamento de Ronald Dworkin, segundo o qual são admissíveis interpretações extensivas da Carta da ONU, desde que com base em normas internacionais já estabelecidas. Como argumentos sustentadores das intervenções humanitárias, citam-se o não enquadramento das questões relativas aos direitos humanos no domínio reversado dos Estados, a compatibilização do uso da força às necessidades internacionais temporalmente marcadas e a constatação da *IC/ISS* de que a contraposição entre a soberania estatal e a não-intervenção tem sido enfraquecida, principalmente nas situações de graves e sistemáticas violações de direitos humanos e que representam perigo à segurança internacional. Ademais, tem-se, aos poucos, sido estabelecida uma prática dos Estados e da ONU acerca das intervenções de cunho coletivo, decididas pelos CSNU. Quanto às unilaterais, permanecem sendo alvo de repúdio pela maioria da comunidade internacional, da doutrina e da jurisprudência.

Para que se estabeleça *opinio iuris* acerca da dimensão interventiva da R2P, será necessária a vontade coletiva dos Estados neste sentido. Para tanto, faz-se

---

<sup>363</sup> O sentido aqui conferido à responsabilidade de reagir se refere ao uso da força na empreitada de intervenções humanitárias. Demais medidas coercitivas de cunho econômico e político são amplamente aceitas.

mister que os mesmos conheçam as especificidades do conteúdo da R2P, conteúdo este que pode ser preenchido pelas diversas normativas internacionais aqui comentadas. Ademais, o embasamento jurídico da R2P em deveres já existentes contribui para superar as grandes dificuldades na sua implementação.

Um indicador de que ainda não há convicção da obrigatoriedade por parte dos Estados sobre todas as dimensões da R2P é o fato de que a maioria dos documentos já elaborados no bojo das Nações Unidas e que procuram esclarecer o conceito são relatórios do SGNU. A grande parte das resoluções do CSNU que se refere ao tema ressalta apenas a responsabilidade primária do Estado violador, sem dissertar profundamente sobre o papel da comunidade internacional, a não ser para salientar o dever de cooperação.

A aquisição de um status jurídico pela R2P para além de evidência de costume internacional contribuiria para a superação da falta de vontade de agir dos Estados. Viabilizaria a fixação de limites para o exercício desta responsabilidade pela comunidade internacional, no sentido de vincular os Estados estritamente ao mandato que lhes foi concedido pelo CSNU. Desta forma, poder-se-ia, inclusive, apurar a responsabilidade de agentes que ultrapassassem a prática da R2P em território estrangeiro.

Um dos fatores que mais pesaria na consolidação da R2P como norma internacional seria o combate à instrumentalização e à retórica na proteção dos direitos humanos nos cenários bélicos, tendo em vista que muitos Estados vislumbram a aplicabilidade do conceito como seletiva e temerária, permeada por interesses políticos e econômicos. Maior consenso entre os Estados poderia solucionar os desafios que suscitaram a criação da R2P: a possibilidade ou não de intervenções sem a autorização do CSNU e a necessidade de maior consistência decisória por parte deste órgão. Desta forma, seria possível evitar novos massacres como os em Ruanda e Srebrenica. E como os na Líbia, na Síria, no Sudão...

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros e artigos

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O Direito de Assistência Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ANNAN, Kofi A. *We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, 2000. Disponível em: <[www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We\\_The\\_Peoples.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2014.

BELLAMY, Alex J.; DAVIES, Sara E.; GLANVILLE Luke (Org.). *The Responsibility to Protect and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

BETTATI, Mario. *O Direito de Ingerência: Mutação da Ordem Internacional*. 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: Editora Campus/Elsevier, 2004.

BROSIG, Malte. Um Sistema Integrado de Segurança Global e Regional para a R2P: já chegamos lá? In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Org.). *A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional?* Instituto Igarapé: Brasília, 2013.

BRUNNÉ, Jutta. International Law and Collective Concerns: Reflections on the Responsibility to Protect. In: NDIAJE; WOLFRUM (Org.). *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*. Netherlands: Koninklijke Brill, 2007.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium*. The Hague Academy of International Law Monographs. v. 6. The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

\_\_\_\_\_. *Os Tribunais Internacionais Contemporâneos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

CHADWICK, Mark. Modern Developments in Universal Jurisdiction: Addressing Impunity in Tibet and Beyond. *International Criminal Law Review*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

CRAWFORD, James. *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

\_\_\_\_\_. *Chance, Order, Change: The Course of International Law*. General Course on Public International Law. The Hague: ALL-Pocket, 2014.

\_\_\_\_\_. Responsibility for Breaches of Communitarian Norms: an Appraisal of article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. In: FASTENRATH, Ulrich; GEIGER, Rudolf e Outros (Org.). *From bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2011.

CRONOQUE, Graham. Responsibility to Protect: Syria The Law, Politics, and Future of Humanitarian Intervention Post-Lybia. *International Humanitarian Legal Studies 3*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 156.

DUPUY, Pierre-Marie. Back to the Future of a Multilateral Dimension of the Law of State Responsibility for Breaches of 'Obligations Owed to the International Community as a Whole'. *European Journal of International Law*. v. 23, n. 4, 2012. Disponível em: <[www.ejil.org/pdfs/23/4/2350.pdf](http://www.ejil.org/pdfs/23/4/2350.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2014.

DWORKIN, Ronald. A New Philosophy for International Law. *Philosophy & Public Affairs*. v. 41, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. 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: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. Ano 49, n. 194, abril/junho 2012. Disponível em: <[www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496588/000952703.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496588/000952703.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 31 out. 2014.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As normas imperativas de Direito Internacional Público: jus cogens*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GHISLENI, Alexandre Peña. *Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 75.

GLANVILLE, Luke. The International Community's Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect Journal*, v. 2, n. 3, 2010.

HEHIR, Aidan. *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*. China: Palgrave Macmillan, 2012.

KALKMAN, Matthew. Responsibility to Protect: A Bow Without an Arrow? *Cambridge Student Law Review*, 2009.

KAMIYAMA, Marcel Ichiro Bastos. Obligations *Erga Omnes* and International Public Order After the Decision in the *Belgium v. Senegal* Case. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*. v. 11. 2013, p. 46. Disponível em: <<http://periodicos.bce.unb.br/index.php/redunb/article/view/8116/7402>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

KOSKENNIEMI, Martti. 'The Lady Doth Protest Too Much': Kosovo and the Turn to Ethics in International Law. *The Modern Law Review*, v. 65, n. 2, 2002. Disponível em: <[www.oas.org/dil/esp/XXXVII\\_Curso\\_the\\_lady\\_Leonardo\\_Nemer.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/XXXVII_Curso_the_lady_Leonardo_Nemer.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2014.

LA HAYE, Eve. *War Crimes in Internal Armed Conflicts*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2008.

LUCK, Edward C. Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

MACHRY, Fernanda Graeff; FERREIRA, André da Rocha. Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction. In: *Exploring new possibilities, treasuring the past: UFRGSMUN 2012*. Rio Grande do Sul: ISAPE, 2012.

\_\_\_\_\_. *Direito dos Tratados*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. *Os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos: Uma análise dos sistemas interamericano, europeu e africano*. Coleção Direito e Ciências Afins. v. 9. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. *Tribunal Penal Internacional e o Direito Brasileiro*. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MCCLEAN, Emma. The Responsibility to Protect: The Role of International Human Rights Law. *Journal of Conflict & Security Law*. v. 13, n. 1, 2008.

MILANOVIC, Marko. *The Lost Origins of Lex Specialis: Rethinking the Relationship between Human Rights and International Humanitarian Law*, p. 23. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2463957](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2463957)>. Acesso em: 25 jul. 2014.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo: Atlas, 2005.

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

PINTO, Simone Martins Rodrigues. O princípio da não intervenção e a ingerência humanitária. In: PRONER, Carol; GUERRA, Sidney (Org.). *Direito Internacional Humanitário e a Proteção Internacional do Indivíduo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

QUITON-BROWN, Patrick. A Responsabilidade ao Proteger: elemento de ligação ou cavalo de Troia para a R2P? In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Org.). *A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional?* Instituto Igarapé: Brasília, 2013.

RAMINA, Larissa. O Princípio da Autodeterminação dos Povos e seus Paradoxos: A Aplicação na Guerra do Cáucaso de 2008. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*. 2010. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3336.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

RAMINA, Larissa; STEIN, Elisa Tomio. Intervenções humanitárias: a guerra da Líbia em nome dos direitos humanos. In: GUIMARÃES, Antônio Marcio da Cunha; GOMES, Eduardo Biacchi; LEISTER, Margareth Anne (Org.). *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. CONPEDI/UNICURITIBA. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária: A Guerra em Nome dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A Regional Responsibility to Protect. In: HELD, David; MCNALLY, Kyle (Org.). *Lessons from Intervention in the 21<sup>st</sup> Century: Legality, Legitimacy, and Feasibility*. Global Policy e-book, 2014, p. 02. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/RegionalResponsibilitytoProtect.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

STRAUSS, Ekkehard. A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush – On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect. In: BELLAMY, Alex J.; DAVIES, Sara E.; GLANVILLE Luke (Org.). *The Responsibility to Protect and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: From Idea to Norm – and Action? *Global Responsibility to Protect 1*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

WELSH, Jennifer M.; BANDA, Maria. International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States' Responsibilities? In: BELLAMY, Alex J.; DAVIES, Sara E.; GLANVILLE Luke (Org.). *The Responsibility to Protect and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

WHEELER, Nicholas J.; EGERTON, Frazer. The Responsibility to Protect: 'Precious Commitment' or a Promise Unfulfilled? *Global Responsibility to Protect 1*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

ZAJADLO, Jerzy. Humanitarian Intervention: Threat to International Order, Moral Imperative or Customary Norm *in statu nascendi*? *27 Polish Yearbook of International Law*, 2004-2005.

ZOLO, Danilo. *Victors' Justice: From Nuremberg to Baghdad*. Trad.: M. W. Weir. Verso, 2009.

## **Teses e dissertações**

FERNANDEZ, Fernanda Florentino. *O Princípio da Universalidade da Jurisdição no Direito Internacional Penal: Mecanismo de Implementação do Tribunal Penal Internacional*. 2005. Tese (Doutorado em Direito) – Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

OLIVEIRA, Danielle Cândido de. *A responsabilidade internacional do Estado por violação a normas protetoras de direitos humanos*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-31072012-093742/>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

RAMOS, Mariana dos Anjos. *“Responsabilidade de Proteger” dos Estados e sua dimensão jurídico-normativa*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

### **Tratados Internacionais e Legislação Brasileira**

Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos e doentes das Forças Armadas em Campanha. Disponível em: <[www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-l-12-08-1949.html](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-l-12-08-1949.html)>. Acesso em: 24 out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Cartas das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Disponível em: <[www.onu.org.br/docs/carta\\_da\\_onu.pdf](http://www.onu.org.br/docs/carta_da_onu.pdf)>. Acesso em: 06 out. 2014.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto 4.388 de 2002*. Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 7.030 de 2009*. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 592 de 1992*. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03\\_decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_decreto/1990-1994/D0592.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 30.822 de 1952*. Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-)

1959/decreto-30822-6-de-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 nov. 2014.

## Documentos internacionais

AFRICAN UNION. *Constitutive Act of the African Union*. Disponível em: <au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct\_EN.pdf>. Acesso em: 04 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Draft Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*. STC/Legal/Min/7(I) Rev.1. Disponível em: <www.iccnw.org/documents/African\_Court\_Protocol\_-\_July\_2014.pdf>. Acesso em: 05 out. 2014.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução nº 36/103*. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view\_doc.asp?ssymbol=A/RES/36/103&Lang=E&Area=RESOLUTION>. Acesso em: 24 ago. 2014.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. 2001. Disponível em: <www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\_6\_2001.pdf>. Acesso em: 25 out. 2014.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. *La détermination du domaine réservé et ses effets*. Session d'Aix-en-Provence, 1954. Disponível em: <http://www.idi-iiil.org/idiF/resolutionsF/1954\_aix\_01\_fr.pdf>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Les obligations et les droits erga omnes en droit international*. Krakow Session, 2005. Cinquième Commission. Disponível em: <www.idi-iiil.org/idiE/resolutionsE/2005\_kra\_01\_en.pdf>. Acesso em: 22 out. 2014.

*Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados*. Aziz Tuffi Saliba (Trad.). Disponível em: <www.novodireitointernacional.com.br/wp-content/uploads/2012/02/Projeto-da-

CDI-sobre-Responsabilidade-Internacional-dos-Estados.pdf>. Acesso em: 25 out. 2014.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *2005 World Summit Outcome*. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Early warning, assessment and the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2010. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/SGReportEarlyWarningandAssessmentA64864.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2009. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20top.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, 2005. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Resolution 174 (II)*. Establishment of an International Law Commission. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/81/IMG/NR003881.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Resolution 3314/1974 (XXIX)*. Definition of Aggression. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX))>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Resolution 63/308*. The responsibility to protect, 2009. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/308&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/308&Lang=E)>. Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Responsibility to protect: timely and decisive response*. Report of the Secretary-General, 2012. Disponível em: <[www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report\\_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf)>. Acesso em: 13 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Statute of the International Law Commission*. 1947. Disponível em: <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/statute/statute\\_e.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/statute/statute_e.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2014.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2014/449](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/449)>. Acesso em: 13 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, 2011. Disponível em: <[www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf](http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*. Report of the Secretary-General. Disponível em: <[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/399](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/399)>. Acesso em: 13 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2011. Disponível em: <[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2011/393](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/393)>. Acesso em: 13 set. 2014.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, 2006, p. 12. Disponível em: <[www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1\\_9\\_2006.pdf](http://www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_9_2006.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2014.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 1674/2006*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006))>. Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Resolution 1706/2006*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1706\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1706(2006))>. Acesso em: 05 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Resolution 2165/2014*. Disponível em: <[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2165\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2165(2014))>. Acesso em: 07 out. 2014.

## Decisões de internacionais

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*. Judgment of 26<sup>th</sup> February 2007. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*. Judgment of December 19<sup>th</sup> 2005. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*. Judgment of February 3<sup>rd</sup> 2006. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/126/10435.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*. Judgment of December 19<sup>th</sup> 2005. Separate Opinion of Judge Simma. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10467.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Case concerning East Timor (Portugal v. Australia)*. Judgment of June 30<sup>th</sup> 1995. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/84/6949.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited. (Belgium v. Spain)*. Judgment of February 5<sup>th</sup> 1970. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Case concerning United States Diplomatic Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*. Judgment of May 24<sup>th</sup> 1980. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*. Judgment of April 9<sup>th</sup> 1949. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1645.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion of July 9<sup>th</sup> 2004. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Advisory Opinion of 8<sup>th</sup> July 1996. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States case)*. Judgment of 27<sup>th</sup> June 1986. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*. Judgment of July 20<sup>th</sup> 2012. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/144/17064.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*. Advisory Opinion of April 11<sup>th</sup> 1949. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Advisory Opinion of May 28 1951. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/12/4283.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2014.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. *The Case of the S.S. "Wimbledon"*. Judgment of 17<sup>th</sup> August 1923. Disponível em: <[http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_AA\\_01/03\\_Wimbledon\\_Arret\\_08\\_1923.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AA_01/03_Wimbledon_Arret_08_1923.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2014.

## Periódicos eletrônicos

ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*, 18 set. 1999. Disponível em: <[www.economist.com/node/324795](http://www.economist.com/node/324795)> . Acesso em: 29 out. 2014.

CHADE, Jamil. Refugiados na Síria superam a marca de 3 milhões. *O Estado de S. Paulo*. 29 ago. 2014. Disponível em: <[m.estadao.com.br/noticias/internacional.refugiados-da-siria-superam-a-marca-de-3-milhoes.1551478.0.htm](http://m.estadao.com.br/noticias/internacional.refugiados-da-siria-superam-a-marca-de-3-milhoes.1551478.0.htm)>. Acesso em: 29 out. 2014.

KNIGGE, Michael. EUA relutam em invocar “responsabilidade de proteger” na luta contra o EI. *Deutsche Welle*. 17 set. 2014. Disponível em: <[www.dw.de/eua-relutam-em-invocar-responsabilidade-de-protoger-na-luta-contra-o-ei/a-17926552](http://www.dw.de/eua-relutam-em-invocar-responsabilidade-de-protoger-na-luta-contra-o-ei/a-17926552)>. Acesso em: 29 out. 2014.

VIEIRA, Leonardo. Após 150 anos, Convenção de Genebra ainda não é totalmente adotada pelos países. *O Globo*. 13 set. 2014. Disponível em: <[www.oglobo.globo.com/sociedade/historia/apos-150-anos-convencao-de-genebra-ainda-nao-totalmente-adotada-pelos-paises-13925529](http://www.oglobo.globo.com/sociedade/historia/apos-150-anos-convencao-de-genebra-ainda-nao-totalmente-adotada-pelos-paises-13925529)>. Acesso em: 29 out. 2014.

### Sítios eletrônicos

AMNESTY INTERNATIONAL. *Letter of the civil society and international organizations*. 05 maio 2014. Disponível em: <[www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/004/2014/en/0ef6fe09-a572-4ec9-bca6-1a11b4e90025qior53004201en.pdf](http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/004/2014/en/0ef6fe09-a572-4ec9-bca6-1a11b4e90025qior53004201en.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/didh.html>>. Acesso em: 07 out. 2014.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *O que é o direito internacional humanitário?* Disponível em: <[www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm](http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm)>. Acesso em: 29 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra*. Disponível em: <[www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm](http://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (ICRtoP). *The Crisis in Darfur*. Disponível em: <[www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-darfur](http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-darfur)>. Acesso em: 02 set. 2014.

Missão de paz da ONU no Timor-Leste acaba este mês. *Nações Unidas no Brasil*. 18 dez. 2012. Disponível em: <[www.onu.org.br/missao-de-paz-da-onu-no-timor-leste-acaba-este-mes](http://www.onu.org.br/missao-de-paz-da-onu-no-timor-leste-acaba-este-mes)>. Acesso em: 10 set. 2014.

PLESSIS, Max Du. A case of negative regional complementarity? Giving the African Court of Justice and Human Rights Jurisdiction over International Crimes. *European Journal of International Law*. 27 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.ejiltalk.org/a-case-of-negative-regional-complementarity-giving-the-african-court-of-justice-and-human-rights-jurisdiction-over-international-crimes/>>. Acesso em: 05 out. 2014.

UNITED NATIONS. *United Nations Transitional Authority in Cambodia*. Disponível em: <[www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm)>. Acesso em: 10 set. 2014.