

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Laís Smeha Peres

A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

**Uma Resposta das Nações Unidas ao Problema das Intervenções
Humanitárias**

FLORIANÓPOLIS, 2013

LAÍS SMEHA PERES

A Responsabilidade De Proteger

Uma Resposta das Nações Unidas ao Problema das Intervenções Humanitárias

Monografia submetida ao curso Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof.^a Dra. Danielle Annoni

FLORIANÓPOLIS, 2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9 à aluna Laís Smeha Peres na disciplina CNM 7280 Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Danielle Annoni

Prof.^a Dra. Clarissa Franzoi Dri

M^e Rafael de Miranda Santos

Agradeço a todos os meus professores da graduação, por empreenderem incessantes esforços a nossa excelência acadêmica e nos servirem de grande inspiração;

Aos meus pais Lisiane e Jefferson, por terem sempre priorizado a minha educação, apesar de todas as dificuldades;

À minha turma 2010.1, com quem vivi os melhores anos da minha vida, por ser o exemplo de que a cooperação é o caminho para a prosperidade;

Aos colegas de curso, mentes brilhantes e pessoas incríveis que sempre terei em meu coração.

RESUMO

As intervenções humanitárias têm sido bastante controversas e polêmicas a partir dos anos noventa. Diversos fracassos apontam a necessidade de solidificar-se um consenso na atuação internacional frente a grandes violações humanitárias ocorridas no âmbito interno dos Estados. Nesse sentido, surge o conceito da responsabilidade de proteger, amparado em um relatório publicado em 2001 pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), criada pelo governo canadense. Anos depois, o conceito é adotado pelas Nações Unidas a partir do documento final da Cúpula Mundial de 2005. O presente trabalho analisa os termos dessa adoção, que foi apenas parcial, tendo o conceito sofrido modificações e subtrações para lograr consenso na sociedade internacional. O conceito ainda permanece alvo de muita discussão.

Palavras-Chave: Responsabilidade de Proteger; Intervenção Humanitária; Nações Unidas; Conselho de Segurança; Conceito.

ABSTRACT

Humanitarian interventions have been quite controversial and polemic from the nineties. Several failures indicate the need to solidify a consensus in the international action against major humanitarian violations occurred in within the states. In this sense arises the concept of responsibility to protect, supported in a report published in 2001 by the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), established by the Canadian government. Years latter, the concept is adopted by the United Nations from the final document of the 2005 World Summit. This paper analyzes the terms of adoption, which was only partial, and the concept suffered modifications and subtractions to achieve consensus in the international society. The concept remains under much discussion.

Keywords: Responsibility to Protect; Humanitarian Intervention; United Nations, Security Council; Concept.

LISTA DE SIGLAS

ONU Organização das Nações Unidas

ICISS International Commission on Intervention and State Sovereignty

R2P Responsibility to Protect

OEA Organização dos Estados Americanos

CSNU Conselho de Segurança das Nações Unidas

CIJ Corte Internacional de Justiça

DUDH Declaração Universal dos Direitos Humanos

OTAN Organização do Tratado do Atlântico Norte

EUA Estados Unidos da América

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1. AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E A ONU ANTES DE 2001.....	10
1.1 PRINCÍPIOS.....	11
1.1.1 Igualdade Soberana Dos Estados.....	12
1.1.2 Autonomia, Não Ingerência E Autodeterminação Dos Povos.....	14
1.1.3 Não Uso Da Força.....	16
1.1.4 Respeito Aos Direitos Humanos.....	17
1.2 O CONSELHO DE SEGURANÇA E O CAPÍTULO VII.....	18
1.3 OPERAÇÕES DE PAZ.....	21
2 RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E A ICISS.....	25
2.1 A FORMAÇÃO DA COMISSÃO.....	25
2.2 “THE RESPONSIBILITY TO PROTECT”: O RELATÓRIO DA COMISSÃO....	27
2.3 OS PILARES DO CONCEITO DA R2P.....	34
2.3.1 Responsabilidade De Prevenir.....	34
2.3.2 Responsabilidade De Reagir.....	37
2.3.3 Responsabilidade De Reconstruir.....	39
3 A RECEPÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PELAS NAÇÕES UNIDAS.....	43
3.1 DOCUMENTOS POSTERIORES.....	43
3.2 A FALTA DE CONSENSO E A MODIFICAÇÃO DO CONCEITO.....	48
3.3 R2P COMO NORMA E SEU FUTURO.....	51
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	58

INTRODUÇÃO

O problema da intervenção para fins de proteção humana tem sido uma das mais controversas e difíceis questões nas relações internacionais. Após o fim da guerra fria, os conflitos se tornaram muito mais internos do que entre Estados, e a população é a maior vítima nesses casos. Muitos chamados para intervenções foram feitos nos últimos anos, alguns foram atendidos, outros ignorados. No entanto ainda há enorme discordância entre a comunidade internacional se há direito de intervenção, como e quando deve ser exercido e sob qual autoridade.

Na Assembleia Geral das Nações Unidas nos anos de 1999 e 2000 o então secretário-geral da ONU Kofi Annan clamou à sociedade internacional que tentem encontrar de uma vez por todas um novo consenso sobre como enfrentar esses problemas, que busquem uma união em torno das questões básicas a respeito de princípios e processos envolvidos. Ele colocou a questão de maneira direta: *“if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?”*

Em resposta a esse desafio e diante da grande decepção com a postura internacional na década anterior, o governo do Canadá, juntamente com outras importantes fundações, anunciou à Assembleia Geral em setembro de 2000 o estabelecimento da Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS). A comissão foi intimada a explorar uma gama de questões legais, morais, operacionais e políticas envolvidas nesse debate, a consultar o maior número possível de opiniões em todo o mundo, e produzir um relatório que ajude o secretário-geral e toda a comunidade internacional a firmarem algum consenso, um ponto de partida comum em torno desse tema.

Dessa forma, foi lançado o relatório final da comissão, intitulado Responsabilidade de Proteger, criando uma nova abordagem para o problema das intervenções internacionais para proteção humana. O relatório elaborou um conceito claro e delimitado, guiado por princípios determinados, onde a soberania passa a ser vista não mais como um direito, mas como uma responsabilidade, que pode passar para a sociedade internacional, caso o estado soberano não tenha condições ou capacidade de proteger sua população vítima de crimes humanitários, como genocídios, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade.

Somente anos mais tarde, em 2005, houve a elevação do conceito da responsabilidade de proteger à categoria de norma acordada pelos estados-membros das Nações Unidas, e este é o objeto de estudo do presente trabalho. Com base no relatório da ICISS e nos documentos oficiais posteriores, objetiva-se demonstrar a adoção deste conceito pela ONU, a forma que ele foi adotado e as modificações e subtrações decorrentes.

O primeiro capítulo abordará breves considerações sobre alguns princípios básicos do Direito Internacional envolvidos na questão da R2P, necessárias ao melhor entendimento do conceito. O segundo capítulo será um esboço da teoria da R2P feita com base no documento produzido pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). O terceiro capítulo destina-se a demonstrar a evolução desse conceito que tem pouco mais de dez anos desde a sua primeira concepção, abordando o acolhimento deste pela Assembleia Geral da ONU a partir do documento “*World Summit Outcome*” de 2005 e as resoluções posteriores do Conselho de Segurança.

1. AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS E A ONU ANTES DE 2001

Desde o século XIX já há referência a “intervenções humanitárias”, mas a doutrina sobre o assunto é apenas consuetudinária até o início do século XX. No entanto já havia críticas à intervenção, considerando-a pretexto de interesses políticos, econômicos ou estratégicos. No sistema de segurança coletiva implementado pelo Pato da Liga das Nações já aparecem limitações ao uso da força, mas a organização falhou nos casos que envolviam membros permanentes do Conselho, e não conseguiu impedir o avanço do nazismo que levou a Segunda Guerra Mundial.

O fracasso da Liga das Nações e o desenrolar da Segunda Guerra Mundial apontaram a necessidade de um sistema coletivo de segurança mais realista e eficaz. As dimensões do conflito e as perdas da Segunda Grande Guerra provocaram um sentimento global de repúdio à violência e ao conflito, e a criação das Nações Unidas simboliza a necessidade de um mundo de tolerância, paz e solidariedade entre as nações, que faça avançar o progresso social e econômico de todos os povos. A ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial e a independência política dos Estados estão proibidos pela Carta das Nações Unidas, contudo há duas exceções: legítima defesa individual ou coletiva e ações estabelecidas com base no capítulo VII da Carta. Segundo Bierrenbach, a Carta não só estabeleceu as circunstâncias excepcionais nas quais a intervenção era permitida, mas também alterou os termos do debate ao empregar a expressão “ameaça ou uso da força” em vez de “intervenção” (2011, p. 63).

No entanto, paralelamente ao início do funcionamento da nova organização, inicia-se o período chamado de guerra fria, quando o mundo foi liderado pelas duas potências rivais dominantes, marcando a bipolaridade do sistema internacional. Por esse motivo, o período viveu uma atuação ainda tímida das Nações Unidas. Bierrenbach aponta também que durante a Guerra Fria, era comum que as intervenções fossem realizadas por apenas um Estado, em ações sem qualquer caráter multilateral como, as intervenções norte-americana no Vietnã, soviética no Afeganistão, e sul-africana e cubana em Angola. (2011, p. 63)

Após o fim da guerra fria e o suposto descongelamento do poder decisório do Conselho de Segurança das Nações Unidas, até então bastante inoperante em sua

função de garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais - devido ao poder de veto conferido às potências rivais - há um notável crescimento de novos tipos de conflitos. Afloraram, no âmbito interno dos Estados, antigas rivalidades e disputas de poder, questões étnicas e religiosas problemáticas até então deixadas em segundo plano ou administradas pelas potências influentes. As guerras de terceiro tipo, como bem caracteriza Kalevi Holsti¹ (1996), predominam e causam enormes danos às populações envolvidas.

As intervenções da década de 1990 foram essencialmente humanitárias e coercitivas. Em muitas situações o aspecto humanitário estava presente, como motivo principal, secundário ou como “cortina de fumaça” para outros interesses. Em alguns casos a força militar foi autorizada pelo CSNU sem o consentimento das autoridades locais, e sob o argumento de que as massas de refugiados consistiriam em ameaça à paz e a segurança internacionais, adequando-se à normativa internacional existente.² Segundo Bierrenbach, as intervenções da década de noventa tiveram um caráter mais legítimo do que os casos anteriores:

O CSNU foi acionado e autorizou a ação coercitiva. Diferentemente das situações anteriores, nas quais os argumentos prevaletentes foram a proteção dos nacionais e a legítima defesa, nas intervenções desse decênio, os elementos humanitários foram explicitamente reconhecidos como justificativas para a ação internacional. Nas intervenções do pós-Guerra Fria, o CSNU autorizou intervenções em resposta à situações que anteriormente seriam consideradas apenas no contexto das jurisdições domésticas. Nesse sentido, cabe ressaltar a tendência de expansão do conceito de “ameaça à paz e à segurança internacionais”. (2011, p. 81)

A intervenção é uma das questões mais complexas das relações internacionais, pois envolve os princípios mais fundamentais do direito internacional, por vezes violando os princípios de não ingerência e não uso da força, atacando a soberania dos Estados para a promoção dos Direitos Humanos e proteção das populações civis. A próxima seção trará uma breve exposição dos princípios envolvidos, contidos na Carta das Nações Unidas.

1.1 PRINCÍPIOS

¹HOLSTI, K. **The State, War, and the State of War**. Cambridge university press. 1996.

²BIERRENBACH. 2011. p. 81

Em 1941, Estados Unidos e Grã-Bretanha, e posteriormente os Aliados, assinaram a Carta do Atlântico na qual foram declarados os objetivos do mundo pós-guerra e a definição de vários princípios. Posteriormente, a Carta das Nações Unidas ratificou esses princípios, inserindo-os no âmbito do direito internacional e diplomático. A Assembleia Geral da ONU, em resolução n. 2625 adotada em 24 de outubro de 1970, relativa aos princípios do direito internacional referentes às relações amistosas e à cooperação entre os Estados, conforme a carta das Nações Unidas, declara em suas disposições gerais:

Em sua interpretação e sua aplicação, os princípios precedentes são vinculados entre si e cada princípio deve ser interpretado no contexto dos outros princípios. (...) Os princípios da Carta que estão inscritos m presente Declaração constituem princípios fundamentais do direito internacional, e solicita por conseguinte a todos os Estados que se inspirem neles para orientar sua ações internacional e desenvolver suas relações mútuas na base do respeito rigoroso dos ditos princípios.

Em se tratando de conflito entre os princípios de direito internacional que serão abordados no presente capítulo, temos um problema. Há quem defenda a soberania como o princípio que está acima dos demais, porém, atualmente, é forte a corrente que defende que o princípio da proteção internacional da pessoa humana é superior aos outros princípios inerentes à proteção do Estado.

Essa corrente fundamenta os atos da ONU sobre o direito de ingerência. Em casos extremos, a hierarquia a favor da proteção dos direitos humanos pode significar a desconsideração do princípio da soberania e da não ingerência nos assuntos internos, como se identifica na expansão do direito internacional humanitário a partir dos anos noventa. Nesta lógica, admite-se que a ONU não apenas pode, mas deve enviar tropas a um Estado e, se necessário for, retirar determinado governo do poder para evitar graves violações aos direitos humanos. (VARELLA, 2012, p. 27)

1.1.1 Igualdade Soberana dos Estados

Já no artigo primeiro da carta das Nações Unidas³, onde são mencionados os seus propósitos, vê-se esboçado o princípio da igualdade:

2 - Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal.

³ CARTA DE SÃO FRANCISCO, 1945

A seguir, no artigo segundo, coloca-se claramente:

Artigo 2.º A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no artigo 1, agirão de acordo com os seguintes princípios: 1) A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros.

Também a carta da OEA estatui no art. 3 que a “ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados”. Da mesma forma toda a jurisprudência internacional, principalmente nas decisões da corte de Haia, é carregada de afirmações a cerca da soberania e igualdade que regem as relações entre os Estados.

Esse princípio da igualdade soberana dos Estados consagra a igualdade jurídica entre os mesmos. Isto quer dizer que todos os Estados têm acesso, em iguais condições, aos procedimentos jurídicos internacionais. Também outros elementos se fazem presentes nesse princípio, como elenca Barral (2006): cada Estado desfruta de direitos inerentes à plena soberania; cada Estado tem o dever de respeitar a personalidade dos outros Estados; a integridade territorial e a independência política do Estado são invioláveis; cada Estado tem o direito de escolher e de desenvolver livremente seu sistema político, social, econômico e cultural; cada Estado tem o dever de desempenhar plenamente e de boa-fé as suas obrigações internacionais e de viver em paz com os outros Estados.

Segundo Rezek (2010), a soberania é atributo fundamental do Estado, e o faz titular de competências que, como há uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas, mas nenhuma outra entidade as possui superiores. Historicamente e à grosso modo, conceitua-se a soberania interna como o monopólio da coerção legítima em certo território, e a externa como o poder formal de decidir sobre a guerra e a paz. Entretanto, na atualidade o conceito aproxima-se, diante da pluralidade estatal, do reconhecimento de um status abstrato de interlocutor institucional.⁴

Admitir que a soberania possui um caráter absoluto seria equivalente a negar a existência do próprio direito internacional. Como consequência, o conceito é geralmente referido do ponto de vista externo, ou seja, percebendo o Estado nas relações que ele estabelece no cenário internacional. Logo, o Estado soberano é aquele que não se encontra numa situação de dependência, jurídica ou geral, em relação a outro estado.

⁴ SEITENFUS, Ricardo. VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. 2006.

Conforme o direito internacional público, há uma presunção de competência de parte do Estado soberano sobre seu território, quanto à sua população e à organização de seu governo. (SEITENFUS e VENTURA, 2006, p. 65-68)

Como bem destacaram Gareth Evans and Mohamed Sahnoun (2002), a soberania no século XXI passa a ser vista não como um direito, mas como uma responsabilidade dual: *“It is now commonly acknowledged that sovereignty implies a dual responsibility: externally, to respect the sovereignty of other states, and internally, to respect the dignity and basic rights of all the people within the state.”* Já existe bastante consenso nesse aspecto: *“even the strongest supporters of state sovereignty will admit today that no state holds unlimited power to do what it wants to its own people”*.

1.1.2 Autonomia, Não Ingerência e Autodeterminação dos Povos

O princípio da autonomia significa que o estado pode governar-se de acordo com seus próprios interesses. Este princípio está ligado diretamente ao princípio da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados; enquanto o primeiro tem como referencial o próprio Estado, o segundo tem como referencial os outros Estados. Porém, a não ingerência não significa ausência de influência política e econômica, pois, segundo Varella (2012):

os Estados são interdependentes em diferentes níveis: econômico, cultural, político, social, uma característica que apenas se aprofunda com o processo da globalização. Esses princípios garantem ao estado a liberdade de escolha de seu próprio destino.

Esse princípio já está amplamente consolidado, e codificado no âmbito das Nações Unidas, apoiado em várias resoluções da Assembleia Geral e presente no artigo segundo da Carta:

7) Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna 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 do capítulo VII.

De mesmo modo a Carta da OEA é bastante enfática neste princípio, notadamente em seu artigo terceiro: “todo Estado tem o direito de escolher, sem

ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se de maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado.” Essa ideia é reforçada no art. 18:

nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória á personalidade do Estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem.

Também a CIJ endossa esse princípio e já condenou Estados pela violação do mesmo. Ela faz também a clássica diferenciação de intervenção lícita e ilícita. Para a Corte, uma intervenção é ilícita quando atinge matérias sobre as quais o princípio da soberania dos Estados permite a cada um decidir livremente, como seu sistema político e econômico, por exemplo. Torna-se evidente a ilicitude de uma intervenção quando é empregada a força material, sob a forma direta de ação militar, ou indireta através de apoio à atividades subversivas dentro de um Estado.

As Nações Unidas, nas suas primeiras décadas de existência, introduziram o princípio da autodeterminação dos povos, em decorrência do processo de descolonização que desafiava a questão da ilicitude da força nas relações internacionais. O Capítulo 1, Art. 1º: diz que o objetivo da Carta das Nações Unidas é: "Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas para reforçar a paz universal". A luta pela independência, até mesmo armada, não foi considerada ilícita, e o direito dos povos de disporem de si mesmos se sobrepôs ao não uso da força.

Todos os estados devem observar fiel e estreitamente as disposições da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal de Direitos Humanos e da presente declaração sobre a base da igualdade, da não intervenção nos assuntos internos dos demais Estados e do respeito aos direitos soberanos de todos os povos e de sua integridade territorial (DECLARAÇÃO SOBRE A CONCESSÃO DA INDEPENDÊNCIA AOS PAÍSES E POVOS COLONIAIS)

Da mesma forma, o Artigo 1º, tanto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) como no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), afirma o seguinte: "Todos os povos têm o direito de

autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.

1.1.3 Não Uso Da Força

A Carta das Nações Unidas traduz o sentimento da humanidade após a Segunda Guerra Mundial em seu preâmbulo:

Nós, os povos das Nações Unidas,
 Resolvidos
 A preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e (...)
 E para tais fins
 Praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum

Já no artigo primeiro, onde são elencados os propósitos das Nações Unidas, encontra-se o princípio do não uso da força:

1. Manter a paz e a segurança internacionais (...) e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.

No artigo segundo, onde estão referenciados os princípios, temos os seguintes itens concernentes ao não uso da força: “3. Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.” e também o número quatro:

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.

Não se pode deixar de citar o capítulo VI da Carta, intitulado “SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS” e seu artigo 33:

1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação,

conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.

Segundo Varella, (2012, p. 26), os princípios da interdição do recurso à força e da solução pacífica de controvérsias estão intimamente relacionados, e significam que os sujeitos de direito internacional devem procurar resolver suas diferenças pelos instrumentos pacíficos existentes. Segundo o autor, “o uso da força apenas pode ser empregado licitamente em casos de legítima defesa ou de segurança coletiva, conforme previsto na própria Carta da Organização das Nações Unidas.”

1.1.4 Respeito Aos Direitos Humanos

Os direitos humanos são um tema bastante antigo. No entanto, somente em 1945 eles são universalizados na Carta de São Francisco. Dentre os propósitos da Carta, enumerados no artigo primeiro, encontramos menção ao princípio:

2. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

No capítulo IX intitulado “COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ECONÔMICA E SOCIAL” traz no artigo 55 o seguinte: “as Nações Unidas favorecerão: (...) c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.”

Em 10 de dezembro de 1948 foi adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Quase todos os documentos relativos aos direitos humanos têm como referência esta Declaração e, alguns Estados, fazem referência direta nas suas constituições nacionais. Apesar de não ser a DUDH um documento impositivo, este conseguiu criar certos parâmetros internacionais para os direitos humanos os quais são regulamentados em vários tratados internacionais.

Por não obrigar juridicamente os Estados, fez-se necessário a preparação de inúmeros documentos que especificassem os direitos presentes na declaração forçando os Estados a cumpri-la. Nesse contexto, nasceram vários documentos,

como os dois pactos efetuados em 1966, nomeadamente O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A união destes, da Declaração supracitada, bem como dos dois protocolos facultativos do Pacto dos Direitos Civis e Políticos (que em 1989 aboliu a pena de morte), constituem A Carta Internacional dos Direitos do Homem.

Podem-se citar alguns mecanismos de proteção e promoção dos direitos humanos criados a partir desse momento, como a Comissão de Direitos Humanos, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e inúmeros tratados e convenções posteriores. De suma importância, também, são os mecanismos regionais de proteção aos direitos humanos, como a Corte Europeia e a Interamericana, criadas a partir de seus próprios tratados e organizações de integração regional, com o objetivo de garantir a eficácia das normas adotadas, no plano regional, visando à aplicação efetiva do princípio.

O princípio do respeito aos direitos humanos significa que todos os Estados devem buscar a proteção dos direitos humanos, hoje considerado um valor comum a todos os sistemas de direito. “representa ao mesmo tempo um objetivo comum e um pressuposto do direito internacional para o reconhecimento do próprio Estado.” (VARELLA, 2012. p. 26). Segundo Barral (2006),

Cada Estado é responsável, em nível interno, por tomar as medidas necessárias para o respeito das normas relacionadas aos direitos humanos. O DIP não atribui a qualquer organização supranacional a função de forçar a execução de suas regras em caso de desrespeito. Mas os mecanismos de sanção existem apesar de tudo.

1.2 O CONSELHO DE SEGURANÇA E O CAPÍTULO VII

Com o nascimento da nova organização internacional de caráter global e, conferindo mais pragmatismo e força de atuação que a fracassada Liga das Nações no que concerne à segurança coletiva, foi criado o Conselho de Segurança das Nações Unidas. A Carta das Nações Unidas atribui principal responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais ao Conselho (CNSU). Este pode definir e executar sanções militares contra Estados em caso de ameaça contra a paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Seu poder coercitivo é regido pelo capítulo VII da Carta, intitulado “AÇÃO RELATIVA A AMEAÇAS A PAZ, RUPTURA AS PAZ E ATOS DE AGRESSÃO”

Artigo 39. O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Nestes casos, primeiramente indica-se as medidas que deverão ser empregadas sem o uso da força:

Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Quando essas medidas não são suficientes ou adequadas em determinado caso, permite-se o envolvimento de forças armadas:

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

Conforme afirma Barral (2006), o Conselho de Segurança da ONU é o único organismo habilitado a conferir legitimidade a uma intervenção coercitiva, com a intervenção de uma força internacional, para reestabelecer ou manter a paz e a segurança internacionais. O conselho aplica tais sanções através de forças armadas colocadas à sua disposição pelos Estados-membros consoante acordos especiais, assinados para este fim, que são postos em prática sob o seu comando.⁵ Nenhum Estado é obrigado a participar destas missões autorizadas pelo Conselho. O que ocorre são Estados que se voluntariam e contribuem com suas forças nacionais, sob comando da ONU e mandato definido. Tais situações serão mais profundamente discutidas nos próximos subcapítulos.

O CSNU é composto por quinze membros. Sendo os cinco permanentes China, Estados Unidos, França, Inglaterra e Rússia, e os demais membros rotativos eleitos por mandatos de dois anos. O *quorum* das decisões é de nove votos a favor. Porém, para os membros permanentes, prevalece a regra da unanimidade, o que

⁵ SEITENFUS e VENTURA, 2006. p. 109

significa que eles tem poder de veto. Se algum deles se opuser, a resolução não será adotada. Há intenso movimento para que o Conselho seja reformado, já que não mais representa a distribuição do poder no cenário internacional atual.

Diante da impossibilidade de consenso entre potências de matizes ideológicos diversos, a regra da unanimidade entre os membros permanente foi responsável pela paralisia que predominou nesta instância durante a guerra fria. Indubitável também a hegemonia dos chamados cinco grandes sobre os demais membros, em franca dissonância com o artigo 2º da própria Carta das Nações Unidas, que prescreve a igualdade entre os Estados, princípio fundamental do direito internacional.

Transposição direta, e a mais flagrante, do poder dos vitoriosos na Segunda Guerra Mundial, a diferença de status entre os componentes do Conselho é criticável a partir de incontestáveis prismas. Não se deve considerar somente a já mencionada paralisia que assolou a organização internacional, através de sua instituição-chave, no momento em que a própria autodestruição do planeta esteve em jogo. A atualidade, com o fim da bipolaridade, confirma uma evidente impropriedade estrutural. (SEITENFUS e VENTURA, 2006, p. 110)

Com a dissolução da União Soviética, as ações de Intervenção Humanitária da ONU se intensificaram e constituíram uma de suas principais funções. Hoje o Conselho tem poderes para discutir qualquer conflito existente. Inicialmente, eram considerados apenas os conflitos entre dois ou mais países. Como já mencionado no início do capítulo, com a evolução do direito internacional, passou-se a considerar que mesmo um conflito interno em um Estado era uma ameaça ou ruptura da paz internacional, pois causa problemas regionais, refugiados e abarca questões de direitos humanos, dentre outros motivos. Segundo Varella, “os temas legitimadores multiplicaram-se, e a ONU, sob o comando do Conselho de Segurança, tornou-se uma espécie de polícia militar mundial”. (2012, p. 318) Isto, entretanto, não significa que o Conselho está à margem da lei.

O Estado onde o conflito se desenrola não precisa estar de acordo com o tratamento pelo Conselho de Segurança, que tem jurisdição, mesmo sobre os não membros da ONU. Logicamente, os poderes do conselho são limitados aos poderes determinados na própria Carta da ONU. (VARELLA, 2012, p. 318)

Qualquer Estado-membro da ONU ou qualquer um de seus órgãos podem provocar a atuação do Conselho de Segurança a agir em uma ameaça à paz internacional, mesmo que não estejam envolvidos no conflito. As competências do Conselho alcançam todas as ações necessárias para dar efetividade a suas

decisões, garantidas pelo capítulo VII, como envio de tropas e até mesmo a criação de outros órgãos internacionais jurisdicionais, como o Tribunal Penal para a Ex-Iugoslávia ou para Ruanda.

O envio de tropas é em geral precedido do envio de uma missão para observação, que não objetiva agir militarmente na região. No entanto, a missão de observação pode transformar-se em missão de manutenção da paz com possibilidade de uso de armamentos, caso os conflitos se agravem. O envio de tropas é o último recurso admitido, porém se tornou cada vez mais recorrente do direito internacional. Os Estados podem oferecer tropas ou serem solicitados pelo CSNU. Quando um Estado oferece tropas, ele pode participar das decisões do Conselho sobre a intervenção em questão. Segundo o artigo 43º da Carta da ONU:

Todos os membros das nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.

A força militar que se forma é originária dos países participantes, que sob comando das Nações Unidas são conhecidos como Capacetes Azuis. São um órgão instituído pelo Secretário Geral da ONU, sob o comando do Conselho de Segurança e financiado pelo orçamento das Nações Unidas. Devem agir com imparcialidade e neutralidade. O comandante é escolhido em comum acordo entre o Conselho e os estados participantes da missão. Em geral, tem apenas poderes de agir em legítima defesa. Entretanto, em diversas operações recentes, agiu para assegurar os objetivos da missão, como no Congo, Somália, Bósnia-Herzegovina, entre outros.

Não obstante, quando a ONU decide não ser conveniente ou eficaz sua intervenção direta no conflito, ela pode autorizar organizações regionais ou outras organizações Internacionais a realizar a operação, como a OTAN, União Europeia ou União Africana. Essa possibilidade está prevista no capítulo VIII da Carta, que trata dos acordos regionais. Um exemplo recente que podemos citar é o caso da intervenção na Líbia (resolução 1973) que foi autorizada pelo Conselho a ser empreendida pela OTAN.

1.3 OPERAÇÕES DE PAZ

O fim da guerra fria e do conflito político-ideológico entre os dois blocos trouxe grande universalização dos princípios democráticos e de direitos humanos. A opinião pública ganhou maior relevância, o acesso a informações e imagens sobre crises humanitárias mundo afora gerou pressões por intervenções. Essa tendência passou a ser chamada “efeito CNN”.

Nos primeiros dez anos após o final da guerra fria foram aprovadas mais operações da ONU do que nos quarenta anos anteriores. A década de noventa vive um gradual processo de redefinição do paradigma de segurança coletiva e da natureza das operações de paz. As transformações são marcadas pela ampliação das possibilidades de intervenção internacional, seja em termos de critérios ou de meios utilizados.

Ao longo desse processo, a distinção entre operações de paz, como mecanismo de administração de conflitos, ou mesmo de resolução de conflitos, e o sistema de segurança coletiva, observada no período entre 1946 e 1985, tornou-se difusa. Se as operações de paz foram um substituto ao mecanismo de segurança coletiva, que não pode funcionar durante a guerra fria, no pós guerra fria, elas tornam-se gradualmente parte desse sistema, na medida em que a definição de ameaças à paz e à segurança é rescrita e os meios utilizados para enfrentá-las tornam-se cada vez mais intervencionistas.(HERZ, 2004, p. 114)

Merece destaque, nesse novo contexto, que o princípio do consentimento das partes não é mais determinante para a ação ocorrer, ainda que sempre se busque esse consentimento primeiramente. Durante a guerra fria exigia-se que o Estado que recebesse a operação de manutenção da paz estivesse de acordo. No entanto esse requisito tem sido desconsiderado em diversas ocasiões, principalmente quando o Estado se encontra em colapso e não há governo efetivo.

Sobretudo após 1990, as ações de manutenção da paz e de segurança coletiva no âmbito do capítulo VII da ONU se confundem. (...) as operações no âmbito do capítulo VII da Carta da ONU são consideradas ultimamente de caráter coercitivo, independente da vontade do Estado (VARELLA, 2012, p. 512).

A ONU passa a intervir em conflitos ainda em curso ou em situações extremamente voláteis, usando a força em situações que não se limitam à autodefesa. Em vez de se limitar a controlar conflitos, a organização passa a se dedicar intensamente a resolvê-los.⁶

⁶ HERZ, Monica. p. 115

Notadamente, houve uma ampliação da definição das “ameaças à paz e à segurança internacionais” que deixaram de estar limitadas às ameaças à integridade territorial dos Estados. Incorpora-se o conceito de segurança humana, abrangendo crises humanitárias, terrorismo, falência estatal, dentre outros. Cresce a atenção aos conflitos intra-estatais, reavaliando a fonte das ameaças.

O conceito de intervenção humanitária, disseminado ao longo dos anos 1990, estabelece uma associação entre ameaças aos direitos humanos e/ou crises humanitárias e a segurança internacional. A existência de populações submetidas à violência, mesmo que pelos Estados exercendo soberania sobre o território onde as mesmas habitam, passa a justificar a intervenção internacional. A convivência tensa entre diferentes artes da Carta da ONU – o princípio da não intervenção e a defesa dos direitos humanos – vem a ocupar lugar central na agenda internacional. Ao longo dos últimos quinze anos, a balança entre esses princípios modificou-se, favorecendo o fortalecimento da obrigação da comunidade internacional em face de graves violações dos direitos humanos. (HERZ, 2004, p. 118)

A intervenção humanitária tem sido polêmica quando ocorre e também quando falha em ocorrer. O genocídio de Ruanda em 1994 pôs em evidência esse problema. As Nações Unidas, o Secretariado e alguns membros permanentes do conselho sabiam que funcionários ligados ao governo dá época planejavam genocídio. Forças da ONU estavam presentes, embora não em número suficiente no início e estratégias críveis estavam disponíveis para prevenir ou mitigar, pelo menos, muito, o massacre que se seguiu. Mas o Conselho de Segurança se recusou a tomar as medidas necessárias.

Esse fato representou falta de vontade internacional - de coragem cívica - ao mais alto nível. A consequência não foi apenas uma catástrofe humanitária para Ruanda: o genocídio desestabilizou toda a região dos Grandes Lagos e continua a fazê-lo. Na sequência, muitos povos africanos concluíram que, apesar de toda a retórica sobre a universalidade dos direitos humanos, algumas vidas humanas acabam importando muito menos para a comunidade internacional do que outras.

A intervenção que ocorreu em Kosovo em 1999 concentrou todas as atenções no outro lado do argumento. A operação levantou importantes questões sobre a legitimidade da intervenção militar em um Estado soberano, e chamou atenção para a “justa causa”: as violações de direitos humanos cometidas ou ameaçadas pelas autoridades de Belgrado foram suficientemente graves para justificar o envolvimento externo? Será que aqueles que procuram a secessão manipularam uma intervenção

externa para promover os seus fins políticos? Todos os meios pacíficos de solução do conflito foram totalmente explorados? A intervenção foi executada por autoridade competente? Como poderia ser justificada a ação de uma "coalizão dos dispostos" que, ignorando e marginalizando o sistema das Nações Unidas, agiu sem a aprovação do Conselho de Segurança? A maneira na qual a intervenção foi realizada na verdade piorou a situação dos direitos humanos que tentava corrigir? Ou a OTAN evitou uma guerra civil em curso, sangrenta e desestabilizadora, ou um massacre genocida como que ocorreu na Bósnia, quatro anos antes?⁷

O caso da Bósnia é outro que teve um grande impacto no debate político contemporâneo sobre a intervenção para fins de proteção humana. Nesse em particular houve falha das Nações Unidas em impedir o massacre de milhares de civis que procuraram abrigo nas "áreas de segurança" da ONU em Srebrenica, em 1995. Ele alertou a sociedade internacional sobre o valor da intervenção a pessoas em necessidade, promessa que nesse caso foi cruelmente traída.⁸ Outro fracasso foi a retirada definitiva das operações de paz da ONU na Somália, em 1992-93, quando uma intervenção internacional para salvar vidas e restabelecer a ordem foi destruída por um planejamento falho, má execução, e uma excessiva dependência da força militar. Esses quatro casos ocorreram num momento em que havia expectativas elevadas para a ação coletiva eficaz após o final da Guerra Fria. Todos os quatro deles - Ruanda, Kosovo, Bósnia e Somália - tiveram um efeito profundo sobre a forma como o problema da intervenção é visto, analisado e caracterizado.

Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, membros da ICISS, em seu artigo publicado na *Foreign Affairs* em 2002, salientam bem esses fracassos:

in Somalia in 1993, Rwanda in 1994, and Bosnia in 1995, the un action taken (if taken at all) was widely perceived as too little too late, misconceived, poorly resourced, poorly executed, or all of the above. During nato's 1999 intervention in Kosovo, Security Council members were sharply divided; the legal justification for action without un authority was asserted but largely unargued; and great misgivings surrounded the means by which the allies waged the war (...) Few things have done more harm to its shared ideal that people are all equal in worth and dignity than the inability of the community of states to prevent these horrors. In this new century, there must be no more Rwandas.

⁷ ICISS REPORT. 2001. Tradução da autora.

⁸ *Idem*

2. RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E A ICISS

Esse capítulo apresenta basicamente o relatório original sobre a responsabilidade de proteger, criado pela Comissão Internacional Independente Sobre Intervenção e Soberania Estatal, apresentado em dezembro de 2001 por iniciativa do Canadá. Como se deu a formação da comissão, o que é a “responsabilidade de proteger” e seus pilares – a responsabilidade de prevenir, de reagir e de reconstruir – serão relatados com base no relatório. Objetiva-se, nesse capítulo, somente expor o documento de forma resumida, analisando-o mais criticamente no próximo capítulo, onde será verificada a adoção desse conceito, em toda a dimensão que o relatório da ICISS trouxera, pelas nações Unidas.

2.1 A FORMAÇÃO DA COMISSÃO

O debate político internacional acerca da intervenção tem sido constantemente assunto nos principais foros mundiais. Para alguns, a comunidade internacional não está a intervir o suficiente, para outros está intervindo com muita frequência. Para alguns, a única questão real está no sentido de garantir que as intervenções coercivas sejam eficazes, para outros, as questões sobre a legalidade, o processo e o possível mau uso do precedente tem mais importância. Para alguns, as novas intervenções anunciam um novo mundo no qual prevalecem os direitos humanos acima da soberania do Estado, para outros, elas inauguram um mundo em que grandes potências atropelam os menores, manipulando a retórica do humanitarismo e os direitos humanos. A controvérsia colocou divisões e divergências fundamentais dentro da comunidade internacional. No interesse de todas as vítimas que sofrem quando a liderança e as instituições falham, é fundamental que essas divisões sejam resolvidas.

Em um discurso na 54ª sessão da Assembleia Geral da ONU em setembro de 1999, o então Secretário-Geral Kofi Annan refletiu sobre as perspectivas para a segurança humana e de intervenção no próximo século. Ele lembrou as falhas do Conselho de Segurança para atuar em Ruanda e Kosovo, e desafiou os estados membros da ONU a "encontrar um terreno comum na defesa dos princípios da Carta, e agindo em defesa de nossa humanidade comum." o secretário-geral

advertiu que "se a consciência coletiva da humanidade... não pode encontrar nas Nações Unidas o seu maior tribuno, existe um grave perigo que ela vai procurar outro lugar para a paz e para a justiça". Em seu Relatório do Milênio para a Assembleia Geral, um ano depois, ele reafirmou o dilema, e repetiu o desafio: "Se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder a uma Ruanda, a uma Srebrenica, a violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos da nossa humanidade comum?"⁹

Em setembro de 2000, o Governo do Canadá respondeu ao desafio lançado por Annan, anunciando a criação da Comissão Internacional Independente sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) e abrindo os caminhos para a consolidação do conceito. Em discurso na cerimônia de lançamento da comissão em novembro de 2000, o Chanceler canadense Lloyd Axworthy afirmou que o mandato desta comissão seria, "promover debate abrangente sobre as questões e gerar consenso político global sobre como superar a polêmica e mesmo a paralisia, rumo à ação no âmbito do sistema internacional, sobretudo por meio da ONU" de modo a "encontrar novas maneiras de reconciliar as aparentemente inconciliáveis noções de intervenção e soberania estatal"¹⁰

Para evitar questionamentos acerca da legitimidade de um estudo de âmbito universal elaborado por iniciativa de um único país desenvolvido, a Comissão se empenhou para, desde o início, consultar o mais amplamente possível opiniões de todo o mundo, inclusive nos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Ao longo de um ano, portanto, mesas-redondas ou consultas foram realizadas em Pequim, Cairo, Genebra, Londres, Maputo, Nova Deli, Nova York, Ottawa, Paris, São Petersburgo, Santiago e Washington. "As discussões nessas reuniões eram invariavelmente ricas e gratificantes"¹¹ da mesma forma os membros da Comissão representaram a intenção de refletir os países desenvolvidos e em desenvolvimento, e para garantir que representem entre eles uma ampla gama de origens geográficas, pontos de vista e experiências - com opiniões, pelo menos no início, refletindo as principais linhas do debate internacional atual. "Se pudéssemos

⁹ Trechos do discurso de Annan foram retirados do ICISS REPORT, 2001. Tradução da autora.

¹⁰ Trechos retirados de BIERRENBACH, 2011.

¹¹ ICISS REPORT, 2001. p. 2. Tradução da autora.

produzir consenso entre nós, havia pelo menos uma chance de que pudéssemos ser capazes de incentivá-lo em toda a comunidade internacional.”¹²

A Comissão reuniu-se pela primeira vez em 5-6 de novembro de 2000, em Ottawa.

A estratégia de um ano para a realização de nosso mandato foi mapeado ali, com o acordo de que o nosso processo de trabalho deve ser transparente, inclusivo e global. O Governo do Canadá apoiou a criação de uma diretoria de pesquisa, e com a ajuda de uma série de outros governos e grandes fundações, patrocinou e organizou uma série de mesas redondas regionais e consultas nacionais destinadas a expor a Comissão a uma ampla e diversificada gama de pontos de vista, e, ao mesmo tempo ajudando a informar a opinião pública sobre o nosso trabalho e objetivos. Particular ênfase foi colocada sobre a necessidade de assegurar que as opiniões das populações afetadas fossem ouvidas e tidas em conta, para além de os pontos de vista dos governos, organizações intergovernamentais e não governamentais (ONGs) e representantes da sociedade civil.¹³

2.2 “THE RESPONSIBILITY TO PROTECT”: O RELATÓRIO DA COMISSÃO

O relatório apresentado pela comissão foi intitulado “responsibility to protect” e apresentado em dezembro de 2001. Ele foi unanimemente acordado pelos doze comissários. Seu tema central, “a responsabilidade de proteger” consiste na ideia de que Estados soberanos tem a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos *from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation*,¹⁴ no entanto, quando estes se mostram sem vontade ou capacidade de fazê-lo, a responsabilidade deve nascer da comunidade internacional de Estados. A natureza e as dimensões dessa responsabilidade serão discutidas nesse relatório, assim como todas as questões relativas a quem deve exercê-la, sob qual autoridade, quando, aonde e de que maneira. O relatório ambiciona trazer novas bases que ajudem a formar novo consenso internacional a respeito dessas questões que são tão desesperadamente urgentes.

O relatório da comissão preocupa-se em mencionar, logo no início, que foi quase que em sua totalidade concluído antes dos ataques de 11 de setembro de

¹² ICISS REPORT, 2001. p. 2. Tradução da autora.

¹³ *Idem.*

¹⁴ ICISS REPORT, 2001. p. 8 foreword

2001 em Nova Iorque e Washington, e não foi concebido para alcançar os novos desafios impostos por tais ataques. O relatório se propõe a ser um guia para os Estados lidarem com as necessidades de proteção humana em outros Estados, e não um guia para a política de Estados que lidam com ataques aos seus próprios nacionais, ou nacionais estrangeiros residentes em suas fronteiras. Em seu início, é posta claramente essa diferenciação entre essas situações que são, na opinião da comissão, fundamentalmente diferentes.¹⁵ No entanto, particularmente, os princípios de precaução mencionados no relatório são relevantes para operações militares, tanto multilaterais quanto unilaterais, contra o terrorismo. O poder militar deve sempre ser exercido conforme certos princípios, como a “intenção correta”, “último recurso”, “meios proporcionais” e “perspectivas razoáveis” que são ressaltados no relatório, todos aplicáveis a tal situação.

A defesa da soberania dos Estados, mesmo pelos seus mais ávidos defensores, não inclui nenhuma pretensão de poder ilimitado do Estado de fazer o que bem entender com seu próprio povo. A comissão ressalta que não ouviu tal alegação durante nenhum estágio de suas consultas a nível mundial. Reconhecidamente, a soberania implica em uma responsabilidade dual: internamente, respeitar a dignidade e direitos básicos de toda a população dentro do Estado; e externamente, respeitar a soberania dos outros Estados. Na prática da ONU, em convenções internacionais de direitos humanos, e na prática dos próprios Estados, soberania é agora entendida como abrangendo essa responsabilidade dual. Soberania como responsabilidade se tornou o mínimo em termos de boa cidadania internacional. Esse entendimento moderno de soberania é de fundamental importância na abordagem da comissão à questão da intervenção para fins de proteção humana, e em particular no desenvolvimento do tema principal, “a responsabilidade de proteger”.

O tipo de intervenção com o qual o relatório se preocupa é a ação tomada contra o Estado ou seus líderes, com ou sem seu consentimento, com propósitos alegadamente humanitários ou de proteção. A mais controversa forma de tais intervenções é a militar, e grande parte do relatório é focada nisso. No entanto, o relatório também se mostra bastante atento às alternativas à ação militar, incluindo todas as formas de medidas preventivas e medidas de intervenção coercitivas

¹⁵ *Idem.*

alguém de intervenção militar. Tais medidas coercitivas são discutidas no relatório em dois contextos: a ameaça de seu uso como medida preventiva, usada para evitar a necessidade de intervenção militar (*responsibility to prevent*), e seu uso como uma medida de reação, mas como alternativa à força militar (*responsibility to react*).

O relatório afirma, ainda, que qualquer nova abordagem no campo da intervenção para fins de proteção humana precisa alcançar pelo menos quatro objetivos básicos: estabelecer claras regras, procedimentos e critérios para determinar quando e como intervir; estabelecer a legitimação da intervenção militar quando necessário e após todas as outras abordagens terem falhado; garantir que a intervenção militar, quando ocorra, seja realizada apenas para os propósitos previstos, seja eficaz e seja realizada com a devida atenção para minimizar os custos humanos e os danos institucionais que resultarão; ajudar a eliminar, quando possível, as causas do conflito enquanto melhora as perspectivas de uma paz duradoura e sustentável. O documento em questão se propõe decifrar como esses objetivos podem ser alcançados.

O relatório afirma ainda, que resolveu não adotar a terminologia “intervenção humanitária”, e considera ser importante que a linguagem, e os conceitos embutidos na escolha das palavras, não se tornem uma barreira para lidar com os reais problemas envolvidos. Assim como a comissão acredita que a expressão “intervenção humanitária” não contribui ao avançar do debate, pondera que a linguagem de debates passados argumentando contra ou a favor de um “direito de intervenção” de um Estado em um território de outro Estado é ultrapassada e inútil. A comissão afirma preferir falar não em “direito de intervir”, mas em “responsabilidade de proteger”.

A linguagem tradicional (“intervenção humanitária” e “direito de intervenção”) é inadequada por três motivos principais, segundo o relatório: primeiramente, foca atenção às reivindicações, direitos e prerrogativas dos potenciais Estados interventores muito mais do que às necessidades urgentes dos potenciais beneficiários da ação. Em segundo lugar, focando estritamente na ação de intervir, a linguagem tradicional não leva apropriadamente em conta a necessidade do esforço preventivo ou a assistência posterior necessária, ambas que têm sido bastante negligenciadas na prática (prevenção e reconstrução). Segundo Gareth Evans e Mohamed Sahnoun (2002), “*the “responsibility to protect” is an umbrella concept, embracing not just the “responsibility to react” but the “responsibility to prevent” and*

the “responsibility to rebuild” as well”. Em terceiro lugar, embora esse ponto não deva ser exagerado, a linguagem familiar opera para sobrepor a soberania com intervenção já no início do debate, isso pesa em favor da intervenção antes mesmo da argumentação começar, tendendo a rotular e deslegitimar a opinião contrária como anti-humanitária.

A mudança na terminologia proposta também é uma mudança de perspectiva, como reitera a comissão, revertendo a percepção inerente na linguagem tradicional, e adicionando alguns aspectos apontados a seguir: a responsabilidade de proteger implica uma avaliação dos problemas pelo ponto de vista daqueles que procuram ou precisam de apoio, em vez daqueles que podem estar considerando uma intervenção. A nova terminologia reorienta o holofote internacional de volta onde sempre deveria estar, no dever de proteger comunidades de massacres, mulheres de violações e crianças da fome; a responsabilidade de proteger reconhece que a responsabilidade primária a esse respeito cabe ao Estado em questão, e apenas se o Estado é incapaz ou relutante em cumprir essa responsabilidade, ou é o próprio violador, ela se torna responsabilidade da comunidade internacional de agir em seu lugar; a responsabilidade de proteger significa não apenas a “responsabilidade de reagir”, mas a “responsabilidade de prevenir” e a “responsabilidade de reconstruir” também. Ela direciona nossa atenção aos custos e resultados da ação *versus* a inação, e fornece ligações conceitual, normativa e operacional entre assistência, intervenção e reconstrução.

O autor *Ciarán J. Burke (2009)*, nesse sentido, desfere algumas críticas:

The ICISS attached great importance to changing the terminology of the humanitarian intervention debate from ‘intervention’ to ‘protection’. I fail to see how opting for an alternative nomenclature changes the issues at hand. Using different names cannot and will not affect the legitimacy, legality, or justifiability of the act in question. The debate remains constant, and it is better to tackle the issues head on and call a spade a spade. Furthermore, it is worth noting that the Report, once published, is out of the Commission’s control. The Report’s ultimate content is indeterminate, as the interpretation of its provisions is left to the states which may use (and/or abuse) it as they choose.

Como pioneiramente abordada neste relatório da supracitada *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, a Responsabilidade de Proteger solidifica-se em alguns princípios fundamentais. Como princípios básicos apontam-se dois: a Soberania do Estado implica responsabilidade, e a responsabilidade

primária de proteção ao seu povo cabe ao próprio Estado; onde uma população está sofrendo graves danos, como resultado de guerra interna, insurgência, repressão ou falência estatal, e o Estado em questão não tem capacidade ou vontade de impedir ou evitar, o princípio da não intervenção cede à responsabilidade internacional de proteger.

Os fundamentos da Responsabilidade de Proteger, como princípio norteador para a comunidade internacional de Estados, residem em: obrigações inerentes no conceito de soberania; a responsabilidade do Conselho de Segurança, sob o Artigo 24 da Carta das Nações Unidas, pela manutenção da paz e segurança internacional; obrigações legais específicas no âmbito dos Direitos Humanos e declarações, convenções e tratados de proteção humana, direito humanitário internacional e direito interno; a prática em desenvolvimento de Estados, organizações regionais e do próprio Conselho de Segurança.

A Responsabilidade de Proteger abrange três elementos, três responsabilidades específicas: a responsabilidade de prevenir, para tratar das causas profundas e das causas diretas de conflitos internos e outras crises causadas pelo homem que põem populações em risco; a responsabilidade de reagir, para responder a situações de necessidade humana com medidas adequadas, que podem incluir medidas coercitivas como sanções e julgamento internacional, e em casos extremos a intervenção militar; A responsabilidade de reconstruir, para proporcionar, especialmente depois de uma intervenção militar, assistência integral com a reconstrução, recuperação e reconciliação, abordando as causas do dano que a intervenção foi projetada para deter ou evitar.

O relatório aponta como prioridade, como elemento mais importante, a prevenção. “Prevenção é a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger: opções de prevenção devem ser sempre esgotadas antes de a intervenção ser contemplada, e mais comprometimento e recursos devem ser dedicados a ela” (*ICISS REPORT*, 2001). Também o exercício da responsabilidade tanto de prevenir como de reagir deve sempre envolver meios menos intrusivos e coercitivos antes que meios mais coercitivos e intrusivos sejam aplicados.

Se todos os meios anteriores forem esgotados, a intervenção militar também norteia-se em alguns princípios básicos que serão abordados de forma resumida a seguir. O limite da justa causa: A intervenção militar para fins de proteção humana é uma medida excepcional e extraordinária. Para ser justificada, deve haver danos

graves e irreparáveis ocorrendo para os seres humanos, ou eminentemente provável de ocorrer, abrangendo: perda de vidas em grande escala, real ou percebida, com intenção de genocídio ou não, a qual é produto tanto de deliberada ação do Estado, quanto negligência ou inabilidade de agir, ou uma situação de falência estatal; limpeza étnica em larga escala, real ou percebida, realizada por assassinato, expulsão forçada, atos de terror ou estupro.

Dentre os princípios de precaução, destacam-se quatro: **intenção certa** (*right intention*), onde o objetivo principal da intervenção, independente de qualquer outro motivo que o Estado interventor pode ter, deve ser deter ou evitar o sofrimento humano. A intenção correta é melhor assegurada com operações multilaterais, claramente apoiadas pela opinião regional e pelas vítimas em questão. **Último recurso** (*last resort*), onde a intervenção militar só pode ser justificada quando todas as opções não militares para a prevenção ou resolução pacífica da crise forem exploradas, com motivos razoáveis para supor medidas que menores não seriam bem sucedidas. **Meios proporcionais** (*proportional means*), onde a escala, duração e intensidade da intervenção militar planejada devem ser as mínimas necessárias para garantir objetivo definido de proteção humana. **Perspectivas razoáveis** (*reasonable prospects*), onde deve haver uma chance razoável de sucesso em deter ou evitar o sofrimento que justificou a intervenção, com as consequências da ação não suscetíveis a serem piores do que as consequências da inação.

Princípio da autoridade de direito (*right authority*): não há melhor ou mais apropriado corpo que o Conselho de Segurança da ONU para autorizar intervenção militar com propósitos de proteção humana. A tarefa não é encontrar alternativas ao Conselho de Segurança como fonte de autoridade, mas fazer o CSNU funcionar melhor do que têm funcionado; a autorização do Conselho de Segurança deve ser sempre procurada antes de qualquer ação de intervenção militar ser realizada. Aqueles que solicitam uma intervenção devem solicitar formalmente tal autorização, ou o Conselho deve levantar a questão por sua própria iniciativa, ou o Secretário-Geral deve levantá-lo nos termos do artigo 99 da Carta das Nações Unidas; o Conselho de Segurança deve lidar rapidamente com qualquer pedido de autoridade para intervir onde há alegações de perda em grande escala da vida humana ou de limpeza étnica. Ele deve, neste contexto, procurar verificação adequada dos fatos ou condições no terreno que podem suportar uma intervenção militar; os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança devem concordar em não aplicar

o seu poder de veto, em questões em que seus interesses vitais do Estado não estão envolvidos, para não obstruir a passagem de resoluções autorizando a intervenção militar para fins de proteção humana para os quais há apoio da maioria.

Nesse sentido, há algumas críticas à fraqueza dessa solução apresentada pela ICISS. É utópico pensar que as potências iriam abdicar de seu poder de veto. Também se pode considerar um problema de contradição nos argumentos da comissão, que pondera que seria interesse de todos os Estados intervirem em qualquer lugar do mundo onde haja graves crises emergindo, devido à interdependência da comunidade mundial atualmente. É a ideia da “*good international citizenship*” que facilitaria a observância do critério da “*right intention*”. É difícil imaginar uma intervenção baseada no “dever moral” dos Estados, em vez de uma ação de uma potência agindo na sua zona de influência, em conformidade com seus interesses próprios. Sobre isso, Burke (2009) considera:

This simple fact, further, makes the idea that the ‘P5’ not exercise their veto unless a matter concerns them directly in cases of humanitarian crisis effectively worthless. It is almost always powerful states which intervene, and therefore, almost every crisis worldwide is of interest to them.

Se o Conselho de Segurança rejeita uma proposta ou não consegue lidar com isso em um tempo razoável, as opções alternativas apontadas pelo relatório são: exame da questão pela Assembleia Geral em Sessão Especial de Emergência no âmbito do procedimento “Unidos para a Paz”, e ação dentro da área de jurisdição por organizações regionais ou sub-regionais nos termos do Capítulo VIII da Carta, sujeitos à autorização subsequente do Conselho de Segurança. O Conselho de Segurança deve levar em conta em todas as suas deliberações que, se ele não cumprir sua responsabilidade de proteger em claras situações chocantes clamando por ação, Estados envolvidos não podem descartar outros meios para atender a gravidade e urgência daquela situação, e que a estatura e credibilidade das Nações Unidas podem assim sofrer.

Dentre os princípios operacionais, destacam-se: objetivos claros; mandato claro e inequívoco em todos os momentos, e recursos para corresponder; abordagem militar comum entre os parceiros envolvidos, unidade de comando, comunicações e cadeia de comando claras e inequívocas; aceitação de limitações, incrementalismo e gradualismo na aplicação da força, o objetivo sendo a proteção da população, não a derrota de um Estado; regras de engajamento que se encaixam

no conceito operacional; são precisas; refletem o princípio da proporcionalidade e envolvem adesão total ao direito internacional humanitário; aceitação de que a proteção pela força não pode se tornar o principal objetivo; coordenação máxima possível com organizações humanitárias.

2.3 OS PILARES DO CONCEITO DA R2P

2.3.1 Responsabilidade de Prevenir

A comissão aborda, no capítulo 3 do relatório, a responsabilidade de prevenir. *“This Commission strongly believes that the responsibility to protect implies an accompanying responsibility to prevent.”*¹⁶ Esta defende que já é hora da comunidade internacional diminuir o abismo que há entre o apoio retórico à prevenção e comprometerimentos tangíveis. A necessidade de se fazer muito mais no âmbito da prevenção, da exaurir as opções de prevenção antes de abraçar uma intervenção, foram temas recorrentes nas consultas prévias realizadas pela comissão antes da elaboração do relatório, e plenamente defendidos pela mesma.

A dimensão da prevenção, de conflitos e desastres causados pelo homem é, primeiramente e fundamentalmente, escopo dos Estados soberanos. Isso implica em um comprometimento do Estado em garantir um tratamento e oportunidades justos para todos os seus cidadãos. Um governo que promova a proteção dos direitos humanos, o desenvolvimento econômico e social e uma distribuição de renda justa, garante as bases e os meios para a prevenção de conflitos.

No entanto a questão não é apenas nacional ou local, a falha nessa prevenção pode trazer enormes consequências e custos internacionalmente. Ademais, para a prevenção ser bem sucedida, é frequentemente necessário, e muitas vezes indispensável, forte apoio da comunidade internacional. Esse apoio pode ter variadas formas, como a ajuda no desenvolvimento do país e na identificação das causas profundas da crise, ou apoio às iniciativas locais de promoção dos direitos humanos ou do Estado de direito, ou mesmo em missões de bons ofícios ou mediações e esforços que promovam o diálogo e a reconciliação.

¹⁶ ICISS REPORT. p. 19.

Mesmo quando a prevenção não é suficiente para evitar um conflito ou catástrofe, ela é importante para que os esforços internacionais ganhem credibilidade para continuar e responder de modo eficaz a situação.

O relatório afirma que os recursos da ONU e outros dedicados à prevenção de todas as formas ainda é insignificante em relação àqueles destinados a preparação para a guerra, a intervenção coercitiva, assistência humanitária às vítimas de conflitos e catástrofes, para a reconstrução pós-intervenção para a manutenção da paz. Muitas vezes tem-se a ilusão de que a situação vai se resolver de alguma forma, ou que o conflito será bem mais leve do que o previsto ou que ele poderá ser rapidamente resolvido. Segundo dados mencionados no relatório, o resultado é que a comunidade internacional gastou aproximadamente 200 bilhões de dólares em gestão de conflitos em sete grandes intervenções na década de 1990, (Bósnia-Herzegovina, Somália, Ruanda, Haiti, golfo pérsico, Camboja e El salvador) mas poderia ter economizado 130 bilhões se tivesse empreendido uma abordagem preventiva mais eficaz. Isso sem mencionar as vidas que poderiam ser salvas e o valor que teria a paz para tais populações marcadas pela violência.

Ainda que a comunidade internacional tenha alcançado elevados níveis de sofisticação no uso de assistência ao desenvolvimento para prevenir conflitos, as dívidas acumuladas na guerra fria têm deprimido mais ainda as economias subdesenvolvidas, deixando seus recursos mais escassos, promovendo a desigualdade social e dificultando sua capacidade na prevenção de conflitos. As políticas de comércio empreendidas pelas potências industriais causam desvantagem e restringem o acesso aos mercados, elas não têm reduzido a pobreza ou atendido as necessidades das populações mais necessitadas.

Para uma prevenção eficaz de conflitos devem ser conhecidas três condições essenciais: primeiro, deve-se conhecer a fragilidade da situação e os riscos associados a ela, é o chamado "*early warning*". Segundo, devem-se entender as medidas políticas disponíveis que são capazes de fazer a diferença, o chamado "*preventive toolbox*". E terceiro, deve-se ter sempre a vontade de aplicar tais medidas, o problema de "*political Will*". No contexto da responsabilidade de proteger, promover a prevenção em todos os níveis, conceitualmente, estrategicamente, e operacionalmente, é urgente e essencial.

O relatório ressalta ainda, que muito frequentemente, e recentes relatórios sobre Ruanda em 1994 confirmam, a falta de "*early warning*" é uma desculpa mais

do que uma real explicação, e que o problema não é falta de aviso, mas de resposta imediata. Sendo assim, há a necessidade de mais recursos oficiais serem destinados à “*early warning and analysis*”.

Em se tratando da prevenção das “causas profundas” do conflito, o Conselho de Segurança tem salientado a importância de responder às causas profundas e a necessidade de adotar estratégias efetivas de longo prazo. Essa preocupação se manifesta na Carta das Nações Unidas, no artigo 55, que reconhece explicitamente que soluções a problemas internacionais econômicos, sociais e de saúde, cooperação educacional e cultural, e respeito aos direitos humanos universais são essenciais à criação de estabilidade e bem-estar que são necessários para relações pacíficas e amistosas entre as nações. A Carta também contribui à prevenção com seu conceito expandido de paz e segurança. Há hoje amplo reconhecimento que conflitos armados não podem ser compreendidos sem referência às causas profundas tais como pobreza, repressão política e distribuição de recursos.

O relatório salienta também que na análise das causas do conflito e na aplicação de medidas preventivas é importante que os países desenvolvidos estejam atentos às barreiras culturais que podem inibir a interpretação da informação proveniente de outros países ou regiões, e que eles superem qualquer relutância a examinar de perto suas próprias políticas e seu potencial impacto negativo em países em desenvolvimento. A prevenção das causas profundas tem muitas dimensões. Pode significar enfrentar necessidades e deficiências políticas, também combater a carência e a falta de oportunidades econômicas, fortalecer a proteção legal e as instituições, abraçar as reformas setoriais necessárias aos militares e outros serviços de segurança estatal.

Os esforços em prevenção direta têm as mesmas dimensões, política, diplomática, econômica, legal e militar que as das causas profundas. Mas tem instrumentos diferentes, devido ao pouco tempo disponível para fazer a diferença. Esses instrumentos em cada caso podem assumir a forma de assistência direta, incentivos positivos ou em casos mais difíceis as formas negativas de ameaça de punições. Mas o atributo essencial e comum de todas essas ações e medidas é que elas buscam, mesmo quando o Estado em questão está relutante em cooperar, em fazer absolutamente desnecessário empregar medidas coercitivas contra esse Estado. Também se salienta a importância de uma estratégia operacional eficiente e

o importante papel exercido pela mídia em alertar políticos e a opinião pública das consequências catastróficas de não agir.

No entanto, o comprometimento real em prevenção continua fraco. Faz-se necessário que a comunidade internacional mude de uma “cultura de reação” em direção a uma “cultura de prevenção”. Criar essa cultura significará estabelecer padrões de responsabilização dos Estados, e contribuir ao estabelecimento de práticas de prevenção ao nível local, nacional, regional e global. Essa é uma tarefa há muito esperada. Precisamos estar para agir na causa da prevenção e não apenas nos resultados do desastre.

2.3.2 Responsabilidade De Reagir

A responsabilidade de proteger implica sobretudo na responsabilidade de reagir a situações de grande necessidade de proteção humana. Quando as medidas preventivas falharem em conter a situação e quando um Estado é incapaz ou não se mostra disposto a corrigir a situação, medidas de intervenção tomadas pela comunidade internacional podem ser requeridas. Essas medidas coercitivas podem incluir medidas políticas, econômicas ou judiciais e, somente em casos extremos, podem incluir ação militar.

Como uma questão de princípios, da mesma forma que é colocado no caso da prevenção, medidas menos intrusivas e coercitivas devem sempre ser tomadas antes que quaisquer outras mais coercitivas e intrusivas sejam aplicadas. Há uma série de princípios adicionais de precaução que devem ser satisfeitos para garantir que a intervenção permaneça defensiva em princípio e viável e aceitável na prática. Porém, medidas não militares podem ser perigosas e devem tomar extrema precaução para que não façam mais mal do que bem, especialmente às populações civis. Algumas medidas menos coercitivas são elencadas no relatório e serão esboçadas a seguir.¹⁷

Dentre as medidas militares, existem os embargos às armas (venda de armas ou material bélico) e o encerramento de atividades de cooperação militar e programas de treinamento; no âmbito político e diplomático, podem ser implementadas restrições nas representações diplomáticas, restrições em viagens

¹⁷ *Idem.* p. 29 e 30

de indivíduos ou líderes específicos, suspensão ou restrição da participação em organizações ou grupos regionais ou multilaterais, ou recusa à adesão de tais países, que têm trazido algum resultado, segundo o relatório.

Na área econômica, sanções financeiras podem ter como alvo os recursos externos de um país, grupo rebelde, terrorista ou algum líder. Esse instrumento pôde ser visualizado mais tarde no caso da Líbia em 2011 com o congelamento das contas de Muammar Kadafi e seus familiares próximos.¹⁸ Também podem ser eficazes as restrições sobre atividades geradoras de renda, tais como petróleo, diamantes e drogas, pois são atividades cujos lucros fornecem meios para um conflito, ou até mesmo são o próprio motivo do conflito. Os produtos petrolíferos também são insumos chave de conflitos, mas deve-se ter cuidado com o impacto devastador sobre os civis e para a economia local que uma sanção desse tipo pode causar. Também se pode citar um exemplo recente de sanção militar na implementação de uma zona de exclusão aérea na região do conflito, como foi utilizada na Líbia de Kadafi.

A decisão de intervir deve ser tomada apenas em casos extremos. Como salientado no relatório, deve-se sempre partir do princípio da não intervenção. A regra da não interferência não apenas protege Estados e governos, mas populações e culturas, juntamente com suas religiões, crenças, etnias e diferenças. No entanto, há circunstâncias excepcionais em que o próprio interesse que todos os Estados têm na manutenção de uma ordem internacional estável prevalece, e torna-se imperativo que a comunidade internacional reaja quando toda a ordem dentro do Estado foi quebrada ou quando o conflito civil e repressão são tão violentos que os civis estão ameaçados de massacre, genocídio ou limpeza étnica em grande escala.

A Comissão concluiu nas suas consultas, que mesmo em estados onde havia a mais forte oposição às violações à soberania, houve aceitação geral de que devem haver exceções à regra de não intervenção para certos tipos de emergências. A visão que geralmente era expressa era de que essas circunstâncias excepcionais devem ser casos de violência extrema que "choquem a consciência da humanidade", ou que representam um perigo tão claro e presente para a segurança internacional, que requerem a intervenção militar coerciva.¹⁹

¹⁸ Res. 1970 e 1973 CSNU.

¹⁹ ICISS REPORT. p. 31. Tradução da autora.

Uma vez que a comissão percebeu esse “acordo internacional amplo” sobre a necessidade, em casos excepcionais de risco humano, para uma ação militar coerciva dentro das fronteiras, a tarefa é definir, com o máximo de precisão possível, o que essas circunstâncias excepcionais são, de modo a maximizar as chances de consenso sendo atingido em qualquer dado caso. Nesse sentido, a comissão elaborou em seu relatório alguns critérios que devem ser respeitados no contexto de uma intervenção militar. Embora não exista uma lista única universalmente aceita, no julgamento da Comissão toda a decisão relevante pode ser sucintamente resumida nas seguintes seis categorias: autoridade certa, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e as perspectivas razoáveis, que já foram anteriormente abordados.²⁰

2.3.3 Responsabilidade De Reconstruir

Essa parte do relatório elenca as obrigações pós-intervenção. A responsabilidade de proteger implica a responsabilidade não apenas para prevenir e reagir, mas para seguir adiante e reconstruir. Esse pilar é particularmente interessante, pois uso da palavra e do conceito de responsabilidade conferem maior obrigação moral à comunidade internacional, pois deve haver um compromisso genuíno de ajudar a construir uma paz duradoura, e promover a boa governança e um desenvolvimento sustentável no país que sofreu com esse tipo de conflito. Condições de segurança e ordem pública devem ser restituídas por agentes internacionais que atuam em parceria com as autoridades locais, com o objetivo de transferir progressivamente para eles autoridade e responsabilidade para reconstruir seu país.²¹

Como bem recorda o relatório, muitas vezes a responsabilidade de reconstruir não foi suficientemente reconhecida, a saída dos operadores da intervenção foi mal gerida, o compromisso de ajudar na reconstrução tem sido negligenciado. No fim das contas, os países encontram-se ainda lutando com os problemas subjacentes ao que a ação de intervenção inicial produziu. Os processos de reconciliação mais bem sucedidos não são necessariamente os que ocorrem nos mais altos níveis de diálogo político, ou em processos judiciais, mas a verdadeira reconciliação é melhor

²⁰ *Idem.* p. 32

²¹ *Idem.* p. 40

gerada pelos esforços de reconstrução a nível do solo, quando ex-adversários juntam as mãos para reconstruir sua comunidade. Apoio externo para os esforços de reconciliação deve estar consciente da necessidade de promover esta cooperação, e dinamicamente ligada aos esforços de desenvolvimento conjunto entre antigos adversários.

A construção da paz pode envolver a criação ou reforço de instituições nacionais; o monitoramento das eleições; promoção dos direitos humanos; promoção de inclusão política e da unidade nacional; assegurar o repatriamento e reassentamento de refugiados e pessoas deslocadas de modo seguro, suave e precoce; reintegrar os ex-combatentes na sociedade produtiva, reduzindo a disponibilidade de armas de pequeno porte; e mobilizar os recursos nacionais e internacionais para a reconstrução e recuperação econômica. Enfim, realizar atividades que são projetadas para reduzir o risco de uma retomada do conflito e contribuir para a criação de condições mais favoráveis para a reconciliação, reconstrução e recuperação. Todas as atividades estão interconectadas e o sucesso dessas medidas vai exigir um esforço concertado e coordenado em todas as frentes.

Uma questão muito importante na reconstrução é a segurança. Em situações de pós-conflito, assassinatos por vingança e "limpeza étnica reversa" ainda ocorrem com frequência. É essencial que as operações de pós-intervenção se antecipem a essa possibilidade e consigam fornecer segurança eficaz para todas as populações, independentemente da sua origem, uma vez que a entrada ocorre. Também é crucial na fase de pós-intervenção o desarmamento, desmobilização e reintegração das forças de segurança locais, e da mesma forma a reconstrução de novas forças armadas e da polícia nacional, integrando tanto quanto possível os elementos das facções armadas anteriormente concorrentes ou forças militares.²²

Outra frente muito relevante é a promoção da justiça e da reconciliação. É importante implementar um regime transitório para a justiça durante uma operação, e restaurar os sistemas judiciais, logo que possível. Uma questão relacionada é a do regresso dos refugiados e os direitos legais de retornados de minorias étnicas. A questão do retorno sustentável - fundamental para garantir o sucesso a longo prazo da repatriação - terá de ser devidamente tratado. Uma quantidade considerável de novas moradias geralmente precisará ser construída em todo o país.

²² *Idem.* p. 40 e 41

Também se faz necessário a criação de condições sociais e econômicas adequadas para os repatriados, incluindo o acesso à saúde, educação e serviços básicos, e está ligada à reforma em outras áreas - erradicar a corrupção, promover a boa governança e a recuperação econômica de longo prazo no país. As autoridades intervenientes têm a particular responsabilidade de gerir o mais rapidamente possível e sem empecilhos a transferência da responsabilidade de desenvolvimento e implementação de projetos para a liderança local e os atores locais que trabalham com o apoio de agências de fomento nacionais e internacionais.

O relatório defende uma abordagem normativa interessante sobre a administração sob autoridade da ONU, quando indica que orientações úteis para o comportamento de autoridades durante uma intervenção militar em Estados falidos podem ser encontradas em uma adaptação construtiva do Capítulo XII da Carta da ONU, que versa sobre o regime de tutela. Isso permitiria que a reconstrução e reabilitação ocorressem de forma ordenada em todo o espectro, com o apoio e assistência da comunidade internacional. A disposição mais relevante nesse sentido é o artigo 76, que observa que o objetivo do sistema é promover o progresso político, econômico, social e educacional das pessoas do território em questão, para incentivar o respeito pelos direitos humanos, para assegurar a igual tratamento de todos os povos na ONU em questões sociais, econômicas e comerciais, e também para garantir a igualdade de tratamento na administração da justiça.

Artº. 76 As finalidades básicas do regime de tutela, de acordo com os objetivos das Nações Unidas enumerados no Artº. 1 da presente Carta, serão:

- a. Consolidar a paz e a segurança internacionais;
- b. Fomentar o programa político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios sob tutela e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e dos seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela;
- c. Estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos;
- d. Assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial a todos os membros das Nações Unidas e seus nacionais e, a estes últimos, igual tratamento na administração da justiça, sem prejuízo dos objetivos acima expostos e sob reserva das disposições do Artº. 80.²³

²³ Carta das Nações Unidas. Cap. XII.

A exigência de permanecer no país em que a intervenção se deu por tempo suficiente para garantir a reconstrução e reabilitação sustentável tem implicações positivas e negativas. Além de remover, ou pelo menos amenizar bastante, as causas profundas do conflito original e restaurar a boa governança e estabilidade econômica, tal período pode também melhor habituar a população a instituições e processos democráticos se estes não estiveram anteriormente presentes no país. No entanto, permanecer mais tempo poderia, obviamente, ter alguns aspectos negativos que são elencados no relatório, como um déficit na soberania e autonomia causando alguma dependência e distorção de legitimidade interna.

O relatório ressalta ainda que intervir para proteger os seres humanos não deve ser maculado por qualquer suspeita de que é uma forma de imperialismo neocolonial. Pelo contrário, a responsabilidade de reconstruir, que deriva da obrigação de reagir, deve ser orientada para retornar a sociedade em questão às mãos daqueles que nela vivem e com quem, em última instância, devem assumir a responsabilidade compartilhada para o seu destino futuro.

3 A RECEPÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PELAS NAÇÕES UNIDAS

3.1 DOCUMENTOS POSTERIORES

No ano da publicação do relatório da ICISS ocorreram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Inevitavelmente, as atenções internacionais se voltaram para o problema do terrorismo, da proliferação de armas nucleares e da segurança dos Estados. Pouco espaço sobrou para o debate ou a ação acerca da proteção às populações civis ameaçadas. A guerra ao terror empreendida pelos Estados Unidos tomou o foco das discussões, e a R2P só voltaria à pauta anos depois. Da mesma forma essa política do governo Bush tornou o consenso sobre o tema da R2P ainda mais difícil, pois junto com esse novo conceito surge o medo de que ele seja usado para fins escusos. Como salientou Alex Bellamy (2006), *“the job of building a global consensus on the responsibility to protect was made more difficult by the use of humanitarian arguments by the United States and the U.K. to justify the war in Iraq”*.

Em 2004 foi publicado o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança chamado *“A more secure world: Our shared responsibility”*. O relatório enfatiza a necessidade de reforçar os meios de prevenir ameaças, como as sanções e mediações, e também propõe-se a encontrar bases comuns para legitimar o uso da força quando os meios pacíficos se esgotam. Outra questão importante é que o relatório identifica a reconstrução após o conflito (*peacebuilding*) como uma área vital de preocupação, e oferece novas ideias para fortalecer o desempenho das Nações Unidas nessa questão, criando, por exemplo, um novo corpo intergovernamental, a *“pecebuilding comission”*.

The successive humanitarian disasters in Somalia, Bosnia and Herzegovina, Rwanda, Kosovo and now Darfur, Sudan, have concentrated attention not on the immunities of sovereign Governments but their responsibilities, both to their own people and to the wider international community. There is a growing recognition that the issue is not the “right to intervene” of any State, but the “responsibility to protect” of every State when it comes to people suffering from avoidable catastrophe - mass murder and rape, ethnic cleansing by forcible expulsion and terror, and deliberate starvation and exposure to disease. And there is a growing acceptance that while sovereign Governments have the primary responsibility to protect their own citizens from such catastrophes, when they are unable or unwilling to do so that responsibility should be taken up by the wider international community - with

it spanning a continuum involving prevention, response to violence, if necessary, and rebuilding shattered societies. The primary focus should be on assisting the cessation of violence through mediation and other tools and the protection of people through such measures as the dispatch of humanitarian, human rights and police missions. Force, if it needs to be used, should be deployed as a last resort. (Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004)

O relatório do painel de alto nível apoia a norma emergente que existe uma responsabilidade coletiva internacional para proteger, exercível pelo Conselho de Segurança autorizando uma intervenção militar como último recurso, em caso de genocídio e outros morticínios em larga escala, limpeza étnica ou de graves violações do direito internacional humanitário que governos soberanos não revelaram capacidade ou vontade de evitar.²⁴ Sobretudo, salienta-se que a tarefa não é encontrar alternativas para o Conselho de Segurança como fonte de autoridade, mas fazer com que ele funcione melhor do que tem funcionado.

A fim de que o Conselho funcione melhor, o painel aprovou os conceitos de justa causa e os princípios de precaução da responsabilidade de Proteger, com pequenas revisões. O painel sutilmente ampliou os limites de justa causa, acrescentando "graves violações do direito humanitário" para a lista de genocídio, assassinato em massa e limpeza étnica. O painel identificou os quatro critérios que devem orientar a tomada de decisão no Conselho de Segurança, reiterando e renomeando os quatro princípios de precaução da ICISS de tomada de decisão: propósito adequado (intenção certa), último recurso, meios proporcionais e saldo das consequências (perspectivas razoáveis).²⁵

A questão proposta pelo relatório da ICISS de limitar o recurso ao veto não foi colocada na seção sobre a responsabilidade de proteger do relatório do painel de 2004. No entanto ele propôs o constrangimento do uso no veto na seção que versa sobre a reforma do conselho de segurança, um sistema de voto indicativo em que os membros possam requisitar aos Estados declararem publicamente e justificarem suas posições antes de votarem de fato.

O então secretário-geral da ONU Kofi Annan publicou o seu relatório que antecedia a Cúpula do Milênio em março de 2005, chamado *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Annan em seu relatório

²⁴ Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. Tradução da autora.

²⁵ Alex Bellamy, 2006.

apóia a autoridade do Conselho de Segurança no uso da força contra atos de genocídio, limpeza étnica e outros crimes contra a humanidade, que também devem ser vistos como ameaça à paz e à segurança internacional, e ressalta a necessidade de o conselho adotar princípios para guiar o uso da força. Nas palavras do Secretário:

We must also move towards embracing and acting on the “responsibility to protect” potential or actual victims of massive atrocities. The time has come for Governments to be held to account, both to their citizens and to each other, for respect of the dignity of the individual, to which they too often pay only lip service. We must move from an era of legislation to an era of implementation.(...) I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it. This responsibility lies, first and foremost, with each individual State, whose primary raison d’être and duty is to protect its population. But if national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. (ANNAN, 2005)

Esses dois documentos supramencionados abriram os caminhos para a consolidação do consenso sobre a R2P. Outra modificação importante nesse momento, ainda que não seja muito significativa aparentemente, foi a separação feita por Annan no relatório da R2P e do uso da força, colocando o comprometimento com o conceito da R2P em uma seção de direitos humanos e estado de direito e os critérios sobre o uso da força em uma seção a parte. Segundo Bellamy (2009), “Annan tried to put clear distance between R2P and humanitarian intervention by separating the commitment to the R2P principle from proposals about the use of force.” Essa separação almejava diminuir as resistências ao conceito e a preocupação quanto os possíveis abusos, porém é possível que ela tenha contribuído indiretamente para a dificuldade de inclusão dos princípios do uso da força na adoção formal do conceito pelas Nações Unidas. Ainda hoje persiste a dificuldade em encontrar consenso nesse âmbito.

Em outubro de 2005, depois de muito debate e muitas mudanças no documento inicial, foi formalmente reconhecido o conceito da R2P pela comunidade internacional, através do documento final da cúpula mundial de 2005 nos parágrafos 138 e 139:

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.

Esse pequeno trecho representou a adoção formal do conceito da responsabilidade de proteger pelas Nações Unidas. A partir daí, o conceito foi mencionado em algumas resoluções do Conselho de Segurança, como por exemplo, a resolução 1653 de 2006 sobre a situação dos Grandes Lagos Africanos, e a resolução 1674 do mesmo ano referente à proteção de civis em conflitos armados, ambas reiterando a responsabilidade dos governos de proteger suas populações e o conteúdo dos parágrafos 138 e 139 da cúpula mundial. E também as resoluções 1769 e 1894 sobre a situação no Sudão e sobre a proteção de civis, respectivamente.

Em 2007 o conceito relembra um problema constante em sua aceitação, a tentativa de estendê-lo. Sobre Mianmar, um projeto de resolução de autoria dos Estados Unidos e do Reino Unido foi a votação, mas foi vetado por China e Rússia. A proposta demonstrava uma tendência de extrapolar a fronteira de competência do CSNU para temas de direitos humanos e ultrapassava o acordado na Cúpula de 2005.²⁶ Como relembra Burke (2009), “*International peace and security*” is clearly

²⁶ BEIRRENBACH, 2011. p. 150

not synonymous with “human rights”, and therefore such action theoretically falls outside the mandate of the Security Council”.

Também vale ressaltar o problema da aplicação seletiva e do abuso do conceito, exemplificado na ação da Rússia na Geórgia. Mesmo a Rússia sendo um país com uma postura bastante reservada quando ao conceito da R2P, usou-o para justificar suas ações com base na proteção da população da Ossétia do Sul e não foi comprovada a existência de genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, nem foram esgotados todos os meios pacíficos de solução do conflito.

Em 2009 o secretário-geral publicou um relatório chamado *“implementing the responsibility to protect”* que se preocupou em esclarecer alguns pontos e enfatizou reiteradamente que não mais se deveria discutir a base conceitual da R2P, pois esta já estaria acordada no documento de 2005. “Não se tratava mais de reinterpretar ou renegociar as conclusões da Cúpula Mundial de 2005, mas de encontrar maneiras de implementar suas conclusões de modo consistente.” Essa preocupação do secretário, segundo Bierrenbach, pôs em evidência o fato de que o conceito não estava tão consolidado ainda. Esse relatório também deu início a nova divisão do conceito em três pilares: o primeiro relativo a responsabilidade primária do Estado em proteger sua população de crimes de guerra e contra a humanidade, genocídio e limpeza étnica. O segundo pilar é o mais inovador, e diz respeito as vantagens comparativas que tem a ONU e a responsabilidade desta e da sociedade internacional de assistir os Estados em seu dever de proteger. O terceiro pilar é a responsabilidade de agir coletivamente em resposta a tais violações, e adota uma estratégia sequencial rígida.

Em 2011 o conceito tomou grande destaque no cenário internacional, com sua aplicação na intervenção da Líbia de Muammar Kadafi. A resolução 1973 do CSNU foi a primeira real aplicação do conceito da Responsabilidade de Proteger. Como o governo líbio, encarnado na figura do ditador Kadafi, falhou em proteger sua população, no caso ele próprio desferiu ataques aéreos e militares contra manifestantes e opositores do regime, no contexto da primavera árabe, a comunidade internacional tomou as “medidas necessárias” para conter a violência contra a população líbia. Nessa situação a dimensão da prevenção foi inexistente e os todos os meios pacíficos foram esgotados rapidamente, devido a evidente determinação de Kadafi em não ceder às pressões internacionais. Segundo Thomas Weiss (2011),

until the international military action against Libya in March 2011, the sharp end of the RtoP stick—the use of military force—had been replaced by evasiveness and skittishness from diplomats, scholars, and policy analysts. The increasing and, at times, virtually exclusive emphasis on prevention in the interpretation of RtoP was politically correct but counterproductive. Libya changed that.

Ainda que não tenha tido aprovação unânime, a resolução conseguiu ser aprovada no CSNU sem vetos, principalmente por que excluía qualquer forma de ocupação do território líbio por forças estrangeiras. A resolução teve dez votos a favor e cinco abstenções (Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia) e instituiu uma “zona de exclusão aérea” e autorizou a comunidade internacional a usar “todos os meios necessários” para proteger os civis. Apesar de receber críticas, a intervenção na Líbia foi legítima e necessária. Segundo Weiss (2011),

The international action against Libya was not about bombing for democracy, sending messages to Iran, implementing regime change, keeping oil prices low, or pursuing narrow interests. These may result from such action, but the dominant motivation for using military force was to protect civilians.

O último documento publicado até o momento sobre a R2P é o relatório do secretário-geral de julho de 2012, intitulado “*Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*” (A/66/874–S/2012/578). Ele faz um resumo sobre o conceito e trata da implementação, das ferramentas e dos parceiros disponíveis. Também dá as boas-vindas à iniciativa brasileira da “responsabilidade ao proteger”.

3.2 A FALTA DE CONSENSO E A MODIFICAÇÃO DO CONCEITO

O consenso para a adoção do conceito elaborada no documento final da cúpula de 2005 foi extremamente difícil e tornou o resultado extremamente frágil. A versão inicial previa o uso da força em casos de graves violações aos direitos humanos, mas muitos países opuseram-se, pois isso aproximaria o conceito ao direito de ingerência. O Brasil defendia que o uso da força se restringisse a ameaças à paz e à segurança internacionais nos termos do capítulo VII. Quanto ao genocídio, já existe a Convenção que trata desse assunto e permite que o CSNU seja acionado. Também foi substituído o trecho que mencionava “responsabilidade de

proteger populações civis” por “responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade” delimitando o conceito para combater as resistências encontradas nos debates.²⁷

A África do Sul foi um grande articulador do consenso, e Ruanda sugeriu a inclusão da necessidade da prevenção. Naquele momento, tinha-se a União Europeia e o Canadá como os principais defensores do conceito, e os EUA resistia à proposta. À época, o país alegava que o Conselho já tinha poderes para tratar de tais ameaças, e nesse sentido aproximavam-se da opinião chinesa de estrita adesão à Carta. Também por pressão dos Estados Unidos, foi excluído do documento o comprometimento que os membros permanentes não recorreriam ao veto nos casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica.²⁸

Quanto à motivação da posição deste país, percebe-se uma ideia de quanto mais liberdade para ação caso a caso, livre de obrigações e critérios rígidos, melhor. Os EUA queriam preservar sua liberdade de agir somente em casos em que lhe interessavam intervir. Percebe-se uma mudança nessa posição mais tarde com o fim da era Bush e o início da nova administração do governo norte-americano.

O acordo sobre o documento final somente foi possível depois de inúmeras salvaguardas. Foi excluída, por exemplo, a discussão dos princípios sobre o uso da força, por oposição do Movimento Não Alinhado e dos EUA. No entanto, como observa Bierrenbach (2011), o conceito foi endossado com duas qualificações importantes: a especificação da abrangência do conceito, apenas para crimes de guerra, genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade; e a restrição do uso do conceito através do Conselho de Segurança, assegurando seu âmbito multilateral e também a responsabilidade primária e soberana dos Estados.

A tentativa de forjar um consenso modificou bastante o que era o conceito inicial da R2P no relatório da ICISS. Como aponta Burke (2009),

The means employed to mobilise opinion amongst state leaders and to further the moral concerns underlying the R2P Report were, however, questionable, and one might even argue, counterproductive. In attempting to forge a consensus at the 2005 World Summit, the R2P's supporters showed a willingness to compromise which ultimately led to a significant dilution of its original aims, to say the least. This was undertaken, in the main, to accommodate the USA, taking cognisance of the stark reality of US military hegemony and the need to have their active participation in any solution.

²⁷ BIERRENBACH. 2011. Pág. 146 e 147

²⁸ *Idem.*

The ICISS took the view that some progress under a banner of consensus is better than none.

Posteriormente à cúpula mundial, Segundo Bellamy (2009), muitos governos apresentaram um aparente arrependimento e tentaram voltar atrás em seus comprometimentos. Segundo o autor, essa “revolta” com a R2P é produto de uma contínua associação da R2P com Intervenção Humanitária, que é uma clara barreira ao consenso. Bellamy faz a distinção entre dois grupos de Estados que apresentam ceticismo ou oposição ao conceito da R2P.

Há os adversários tradicionais à R2P, como Cuba, Paquistão, Irã, Venezuela, Argélia, Zimbábue, que se opõem a qualquer movimento para melhorar a capacidade das instituições internacionais de interferirem nos assuntos internos dos Estados. Percebe-se uma defesa da soberania e um receio de ingerência. Mas essas preocupações diferem-se das levantadas por Estados mais influentes, como Índia, China, Rússia e Filipinas. Esses países demonstram profundo ceticismo em relação às intervenções armadas, reforçado pela justificativa humanitária à invasão do Iraque em 2003. Essa postura não traduz rejeição ao propósito do conceito ou ataque à soberania, mas ele abriria portas a possíveis abusos por Estados que podem usar argumentos da R2P para justificar intervenções unilaterais e promover interesses próprios.

Segundo Bellamy (2009), as preocupações governamentais sobre a R2P são principalmente um produto da sua associação com a intervenção humanitária. O autor aponta três razões para essa associação: os críticos e autores, acusando a R2P de ser um “cavalo de troia”; A própria intenção da ICISS de reconceitualizar o problema da “intervenção humanitária”; e o fato de ela se preocupar muito mais com a intervenção, dedicando grande parte do relatório ao assunto. Ainda que a comissão tenha descrito a responsabilidade de prevenir com a dimensão mais importante, a responsabilidade de prevenir e reconstruir receberam 16 páginas juntas, comparado com as 32 páginas sobre a questão da intervenção.

the prevention and rebuilding components were not given the same degree of attention as intervention. The Commission had very little to say about the relationship between the three components, offered little that was substantive or innovative about either prevention or rebuilding, and failed to integrate the three components into a conceptual whole. Moreover, the responsibility to prevent remained ill-defined. The Commission did not even make clear what the states and the international community are meant to prevent.(BELLAMY, 2009)

Muita resistência é encontrada nos debates posteriores. A resolução 1674 foi facilitada pela mudança nas cadeiras dos membros rotativos do Conselho. Saíram países como Argélia, Brasil e Filipinas, críticos ao conceito, e entraram outros mais favoráveis. Após negociações com a China o conceito foi apenas reiterado, nos mesmos moldes do acordado na cúpula mundial. Apesar de não haver avanços, o reforço do compromisso mesmo com todo o ceticismo e as resistências daquele momento foi uma vitória do conceito. Em resumo, conforme salienta Bellamy (2009): *“The subsequent adoption of R2P by the Security Council in Resolution 1674 was a watershed, but the negotiations exposed the fact that many states wanted to backtrack on the R2P commitment made at the World Summit”*.

Por fim, o que se nota é a total modificação dos pilares. O relatório da ICISS baseava-se na responsabilidade de prevenir, de reagir e de reconstruir. A responsabilidade de prevenir foi mencionada no documento de 2005, porém não foi definida e ainda se encontra em um vazio normativo. A responsabilidade de reagir foi a mais incorporada, porém todos os princípios que devem guiá-la então ausentes do documento, deixando uma concepção aberta e mal definida. Mais grave ainda é a ausência de critérios quanto ao uso da força. A responsabilidade de reconstruir foi totalmente abandonada, aparentemente nenhum país quis assumir esse custo. Os pilares foram então modificados, e hoje são entendidos como sendo os seguintes: a responsabilidade de proteger suas populações contra genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e contra a humanidade reside primariamente em cada Estado; a comunidade internacional tem a responsabilidade de apoiar os Estados a desenvolver tal capacidade; os Estados tem a responsabilidade de agir coletivamente quando um governo for incapaz de proteger sua própria população.

3.3 R2P COMO NORMA E SEU FUTURO

Apesar de o conceito da Responsabilidade de Proteger ter sido adotado formalmente pela ONU, tanto na Assembleia Geral quanto no Conselho de Segurança, ainda há controvérsias acerca do status de norma do conceito. Muitos autores desferem críticas à R2P por essa não ter poder de lei. Segundo Burke

(2009), a R2P não tem base legal, não se solidificou como Costume nem como Tratado.

I turn now to perhaps the most important criticism of the R2P, the fact that it is rooted in legal nothingness. Neither state practice, nor major treaties have included affirmative references to the concept, and while UN Security Council Resolution 1674 (April 28th, 2006) "Reaffirm[ed] the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity", this did not entail legal incorporation of the R2P, nor is it to serve as any sort of future guideline for Security Council activities.(BURKE, 2009)

Segundo esse autor, além de os documentos que adotaram o conceito da R2P esboçarem uma versão pouco reconhecível àquela do relatório de 2001, sacrificando muitos de seus elementos chave para forjar um consenso, *"the legal effect of the World Summit Outcome Document is dubious, with much of its rhetoric striking an aspirational note, and no provision for meaningful commitments by states"*. (BURKE, 2009)

A intervenção na Líbia em 2011 foi um marco importantíssimo para a consolidação do conceito, sendo a primeira aplicação de fato de uma intervenção militar feita por uma coalizão internacional, no caso a OTAN, sem o consentimento do estado em questão para fins de proteção aos civis acometidos por atrocidades em massa. Desse ponto de vista, a resolução 1973 foi um marco na consolidação da nova norma.

The intervention in Libya was the first time the Responsibility to Protect principle was fully employed by the international community in a timely and effective manner. It was also the first time that the entire Security Council unanimously referred a violent conflict to the International Criminal Court (ICC), even including the states that are not 'members' of the ICC, such as the United States. Here, it is eminently clear that the behaviour of the international community was being influenced by a norm. It resulted in one of the few occasions when a military operation in a country was mandated by the UN without the consent of the country itself (or in this case, its leader: Gaddafi), another instance being the intervention in Iraq in 1991.(RADEMAKER, 2012)

No entanto, devem ser feitos questionamentos nesse sentido, pois, se por um lado ela foi a primeira aplicação do conceito, por outro a implementação do mandato da resolução gerou muita polêmica e discordância entre os países, trazendo possíveis dificuldades ao futuro dessa norma.

Saskia Rademaker faz uma ótima abordagem nesse sentido. seu artigo “*The Intervention In Libya: 'The Responsibility To Protect' As A New Norm?*” situa o caso da Líbia no modelo construtivista de Finnemore e Sikkink (1998) do “ciclo de vida da norma”, e sugere que a R2P chegou a um ponto de inflexão e passou da fase “surgimento” da norma para a fase de “cascata”. Alguns comentaristas concluíram que a intervenção na Líbia prova que a responsabilidade de proteger e a proteção civil são agora importantes normas políticas internacionais. No entanto, segundo Rademaker (2012), certa tensão ainda existe: a relutância do Conselho de Segurança para implementar R2P novamente em crise na Síria (2012) aponta na direção oposta. Isto sugere que há ainda um longo caminho a percorrer antes da R2P tornar-se uma norma interiorizada na comunidade internacional.

Assim que se iniciou a operação da OTAN na Líbia, os Estados começaram a discordar sobre a interpretação do mandato. A OTAN bombardeou alvos militares, mas inevitavelmente acabou causando alguns acidentes envolvendo civis também. Países como Rússia, China e Brasil alertaram esse fato e condenaram as ações que exacerbavam a violência e excediam ao mandato. Enquanto a ação militar foi inicialmente apresentada com um objetivo humanitário, ela acabou se tornando uma campanha primariamente comprometida com a mudança de regime, tendo as operações da OTAN cessado imediatamente após Muammar Kadafi ter sido morto em outubro de 2011. O artigo de Rademaker aponta que mesmo que a intervenção internacional na líbia tenha sido um sucesso, ela veio a um preço alto, fazendo futuras missões da R2P menos prováveis. Em operações futuras China e Rússia tenderão a ver mais objetivos de mudança de regime sob a capa da R2P e estarão mais suscetíveis a vetos. Essa é a situação que vemos hoje na Síria. A autora conclui:

There is no longer a critical mass of states that support R2P and, as such, there is no norm cascade. At present, R2P is still in the stage of norm emergence as described in Finnemore and Sikkink's model. It most certainly cannot be taken for granted, is not above questioning, and has not become habituated. It is still as controversial as ever, especially for non-Western states. (RADEMAKER, 2012)

Não se pretende, neste trabalho, aprofundar esse aspecto, porém esses fatos reiteram que já há consenso normativo, aquele adotado em 2005 e 2006 - ainda que

bem limitado- e que o futuro da R2P está agora muito mais condicionado a como implementar o conceito, a definição de como agir.²⁹

Segundo Bellamy (2009), a R2P é um processo em construção e radicalmente inacabado:

By reconceptualizing sovereignty as responsibility and situating intervention within a broader continuum of measures designed to protect individuals from genocide and mass atrocities, the ICISS succeeded in reframing the debate. However, the persistent relationship between R2P and humanitarian intervention—and in particular the problem of abuse—has helped sustain a revolt against R2P that has stymied progress towards translating it from words into deeds. Translating R2P from words into deeds requires that renewed attention be given to areas where consensus is possible in order to assuage the fears of those who suspect—not wholly implausibly in the wake of Iraq—that R2P could be abused to justify unilateral intervention.

Porém como o debate encontra-se um tanto “congelado” no tocante principalmente ao uso da força, o autor aponta áreas onde o debate pode avançar:

Advancing R2P by focusing on the clarification of prevention, the improvement of institutional capacity, and measures to enhance the effectiveness of peace operations— areas not directly related to nonconsensual force but which may nevertheless make important contributions to preventing and halting genocide and mass atrocities. (BELLAMY, 2009)

Esse capítulo não poderia encerrar-se sem fazer menção à nova vertente da R2P patrocinada pelo Brasil: a responsabilidade ao proteger. Essa ideia começou a tomar forma nos discursos brasileiros na ONU a partir de 2009. Em 2011 finalmente foi elaborado um documento pela diplomacia brasileira clarificando os pontos principais da Responsabilidade ao Proteger. Ela seria como um passo conceitual ao R2P, e deveriam ser desenvolvidas juntas.

Basicamente, ela enfatiza a prevenção e o esgotamento de todos os meios pacíficos. Preocupa-se com as ações militares que geram altos custos humanos e materiais e podem ter consequências negativas. Esse debate reforçou as intenções brasileiras de pleitear por uma reforma no Conselho de Segurança, que deve ser mais eficaz, representativo e transparente, para que possa ser um órgão legítimo na aplicação desse conceito. A iniciativa brasileira foi bem recebida pela sociedade internacional, e ela pode vir a facilitar a aceitação da R2P gerando maior consenso

²⁹ Nesse sentido ver Thomas Weiss (2011)

para então buscar meios efetivos de aplicação e superar todos os muitos obstáculos que ainda estão no caminho.

CONCLUSÃO

Não há dúvidas quanto à necessidade do debate internacional acerca das intervenções humanitárias. Os fracassos da década de noventa evidenciaram uma urgente necessidade de criar um consenso acerca da resposta internacional às violências no âmbito interno dos Estados envolvendo as populações civis. Foi preciso rediscutir o conceito de soberania, que não poderia mais ser empecilho à proteção e atendimento das necessidades das populações que sofriam com a falta de vontade ou capacidade de seus Estados de lidarem com situações de graves violações aos direitos humanos e crises humanitárias.

A R2P surgiu inicialmente atenta a todos estes problemas como um conceito relativamente novo, enfatizando a noção de soberania como responsabilidade e codificando as três responsabilidades: de prevenir, reagir e reconstruir. No entanto, o amplo ceticismo gerado pelas intervenções não autorizadas pelo Conselho, ou pelo problema da seletividade, ou do uso da retórica da intervenção para aplicar interesses próprios dificultou a adoção desse conceito pelas Nações Unidas em todo o seu escopo.

A dimensão da prevenção foi um pouco negligenciada, não sendo bem esclarecida ou delimitada e dessa forma tornou-se de difícil aplicação. A nova abordagem da Responsabilidade ao Proteger tenta suprir essa demanda e enfatizar essa necessidade. A dimensão da reação foi adotada, porém todos os princípios que devem guiá-la, que são de suma importância, estão ausentes dos documentos oficiais. Ainda que o uso da força esteja presente, seus critérios não estão e ainda não há consenso internacional e prevalece a polêmica nesse cerne. A Responsabilidade ao Proteger tenta moderar o debate no sentido de alertar para o cuidado e moderação na aplicação desse pilar.

Quanto à responsabilidade de reconstruir que estava presente no relatório da ICISS, foi totalmente abandonada. sequer foi mencionada em nenhum documento posterior. Essa dimensão manifesta a maior ingenuidade presente no relatório da comissão canadense, pois a “vontade política”, que já é fraca nas dimensões anteriores, é muito maior no âmbito da reconstrução dos Estados que foram palco de conflitos dessa magnitude. A fraca vontade política já torna o conceito como um todo de difícil aplicação e normatização. A vontade de países estrangeiros de atuarem na proteção de civis ameaçados aparece em alguns casos mais do que em

outros, causando o problema da seletividade e dificultando o processo de normatização, pois é difícil tentar homogeneizar e tornar regra a aplicação desse conceito, uma vez que a vontade política nunca é homogênea. Ainda mais improvável, então, é a aceitação da responsabilidade de reconstruir, onde a vontade política internacional de atuar é ainda mais escassa. Essa dimensão traz custos muito altos, políticos, econômicos, e militares. Permanece o *status quo* anterior desse âmbito, apenas algumas missões de paz da ONU engajadas na reconstrução de países pós-conflito, a critério dos Estados com livre iniciativa e nenhum consenso normativo a respeito.

Outro grande problema desse conceito é o órgão competente. O conselho de Segurança necessita de reformas com urgência, para que possa atender melhor esse tipo de demanda, com mais legitimidade, aceitação internacional, sendo mais representativo e buscando mecanismos para evitar o abuso do veto e a politização de temas da agenda interna dos países, que por muitas vezes tentam usar o Conselho para aplicar suas políticas externas de ingerência em suas zonas de influência. Isso desqualifica as tentativas de abraçar o escopo normativo da R2P, dificulta o consenso e alimenta a oposição ao conceito. Os mais prejudicados, como sempre, são as populações civis que clamam por ajuda e continuam sem o apoio necessário da sociedade internacional.

REFERÊNCIAS:

ANNAN, K. **In Larger freedom: Towards development, security and Human Rights for all.** 2005. Disponível em: <http://www.un.org.largerfreedom/contents.htm> acesso em: 15 de dezembro de 2012.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (AGNU). **World Summit Outcome, A/RES/60/1.** 24 out. 2005.

BARRAL, Welber. **Direito Internacional: normas e práticas.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BELLAMY, Alex J.. Realizing the Responsibility to Protect. **International Studies Perspectives**, The University Of Queensland, n. , p.111-128, 2009.

BIERRENBACH, Ana Marina. **O Conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário.** Brasília: Funag, 2011.

BURKE, Ciarán J.. Replacing The Responsibility To Protect: The Equitable Theory Of Humanitarian Intervention. **Amsterdam Law Forum**, Amsterdam, VOL 1:2, p.61-87, 2009.

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, Amsterdam, v. 81, n. 6, p.4-24, 2002.

FABER, Mient Jan. R2p, Humanitarian Intervention And Independence The Proof Of The Pudding Is In The Eating. **Amsterdam Law Forum**, Amsterdam, VOL 1:2, p.4-24, 2009.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOLSTI, Kalevi J.. **The State, War, and the Sate of War.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). **The Responsibility to Protect: Report of International Commission on Intervention and State Sovereignty.** Toronto: IRDC, 2001.

KI-MOON, B. **Implementing the Responsibility to Protect: report of the Secretary-General.** A/63/677. UN General Assembly. 2009.

_____. **Early warning, assessment and the responsibility to protect: Report of the Secretary-General.** A/64/864. UN General Assembly. 2010.

_____. **The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General.** A/65/877. UN General Assembly, 2011.

_____. **Responsibility to protect: timely and decisive response: Report of the Secretary-General.** A/66/874. UN General Assembly. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change,** A/59/565, 2 dez, 2004.

_____. **Carta das Nações Unidas.** 16 jun. 1945. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf

_____. **Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.** A/CONF.183/9, 17 jul. 1998.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** 16 dez. 1966. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 16 dez. 1966. Disponível em: <http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da OEA.** 30 abr. 1948. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm

RADEMAKER, Saskia. The intervention in Libya: "The responsibility to Protect" as a new norm? **Applied Research Today**, The Hague University of Applied Sciences, p.83-101, 2012.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público:** curso elementar. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público.** 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

WEISS, Thomas G.. RtoP Alive and Well after Libya. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 3, n. 25, p.287-292, 2011.