

Sistema Penal & Violência

Revista Eletrônica da Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Porto Alegre • Volume 6 – Número 2 – p. 232-244 – julho-dezembro 2014

VIOLÊNCIA, CRIME E SEGURANÇA PÚBLICA

A responsabilidade de proteger como retórica de segurança coletiva das Nações Unidas

*The responsibility to protect as a rhetoric of the collective security
of the United Nations*

GUSTAVO COVOLAN BOZZETTI
ROSA MARIA ZAIA BORGES

Editor
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO



A responsabilidade de proteger como retórica de segurança coletiva das Nações Unidas

The responsibility to protect as a rethoric of the collective security of the United Nations

GUSTAVO COVOLAN BOZZETTI^a
ROSA MARIA ZAIA BORGES^b

Resumo

Esse artigo visa situar o conceito da responsabilidade de proteger (R2P) como juízo de ponderação entre os princípios danão intervenção e o da proteção aos direitos humanos. Para isso, analisa-se o seu processo de evolução nas arenas decisórias das Nações Unidas e o posterior debate para a sua implementação frente às grandes atrocidades cometidas nos conflitos intraestatais, a fim de verificar se a R2P traz mudanças efetivas para o regime internacional dos direitos humanos.

Palavras-chave: Responsabilidade de proteger. Direitos Humanos. Segurança Coletiva. Direito Internacional.

Abstract

This article objective is situate the concept of the responsibility to protect (R2P) as an institutional framework to conciliate the principles of non intervention and the protection of human rights. Therefore, the method adopted is an analytical overview of its process of evolution in the forums of the United Nations and the later debate to its implementation against large-scale atrocities in conflict situations, focusing on verifying if the R2P brings effective changes to the international regime of human rights.

Keywords: Responsibility to protect. Human Rights. Collective Security. International Law.

^a Bacharel em Direito pela PUCRS e Graduando em Políticas Públicas pela UFRGS. <bozzetti.gustavo@gmail.com>.

^b Doutora em Direito pela USP, professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Faculdade de Ciências Sociais da PUCRS. <rosamzaia@gmail.com>.

Introdução

“Se a intervenção humanitária é uma afronta inaceitável a soberania dos Estados, como reagir a eventos como os de Ruanda ou Srebrenica, onde ocorreram duras e sistemáticas violações aos direitos humanos, que negam todos os preceitos da humanidade?”¹ Foi com esse questionamento que o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, expôs à comunidade internacional a necessidade de elaborar uma nova concepção de intervenção humanitária, que solucionasse o dilema entre proteção aos direitos humanos e a soberania dos Estados e, ao mesmo tempo, recuperasse a credibilidade das Nações Unidas como principal gestora dos mecanismos de segurança coletiva no cenário internacional.

À época do depoimento, encerrava-se uma década marcada por diversos conflitos étnicos e sangrentos em diversos pontos do mundo, desde o Timor Leste ao centroafricano. Tais conflitos eram intraestatais, uma característica que os distinguiu dos até então ocorridos, isto é, eles geralmente emergiam em razão de minorias que buscavam a autodeterminação e da conseqüente retaliação da maioria detentora do poder naquele território. Durante todas essas crises, as Nações Unidas apresentaram uma resposta inconsistente, ora agindo tardiamente, ora se mantendo inerte. Desse modo, toda a expectativa e entusiasmo criados sobre a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) após o término da Guerra Fria eram contrastados, confirmando as alegações do então Embaixador do Egito junto a ONU, Amr Moussa, ao afirmar que “o renascimento das Nações Unidas não passava de um falso renascimento” (Patriota, 2010, p. 47). Assim, havia um grande hiato entre aspiração e performance na instituição, gerando uma crescente crise de legitimidade que deveria ser evitada.

Diante desse desafiador cenário de realidades em efervescência e a necessidade de uma mais eficiente regulação internacional, o apelo do Secretário-Geral das Nações Unidas não parecia de fácil solução. A proposta que foi apresentada pela International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), da responsabilidade de proteger, é o tema de análise do presente artigo. Assim, com uma opção metodológica de análise de documentos oficiais e de bibliografia especializada quanto à temática, esse estudo objetiva distinguir os aspectos que tornam essa solução algo sólido, e não uma simples abstração moral que cairá no esquecimento com o passar dos anos, bem como se ela, efetivamente, conquista o comprometimento da comunidade internacional como uma norma que pregue a segurança coletiva. Salienta-se, por fim, que se trata de um estudo multidisciplinar, abrangendo o direito internacional, a política internacional e as relações internacionais, pois não há como se reter a um ponto de análise para o tema ora investigado.

1 Proposições da responsabilidade de proteger da International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)

O governo canadense, pela figura de seu Ministro das Relações Exteriores, Lloyd Axworthy, tomou para si o desafio de apresentar um modelo que fizesse com que a comunidade internacional alcançasse o consenso quanto ao tratamento das crises humanitárias. A solução prosseguiu com o estabelecimento da ICISS, uma comissão independente das Nações Unidas, cujo mandato destinava-se a construir um conceito que conciliasse a intervenção com propósitos humanitários e a soberania dos Estados (ICISS, 2001, p. 2).

O relatório elaborado pela ICISS, intitulado de “a responsabilidade de proteger”, foi divulgado em dezembro de 2001 e trouxe alterações bastante significativas para a segurança coletiva: a) a mudança de linguagem, que não se falasse mais em direito de intervir, mas em responsabilidade de proteger, pois mais importante do que o direito dos Estados é o dos indivíduos; b) o novo modo de considerar a soberania, agora

¹ Kofi Annan, “We are Peoples”: The Role of the United Nations in the 21st Century: Millenium Report of the Secretary General, A/54/2000, at 48.

como responsabilidade, isto é, que ela não se limite ao controle exclusivo sobre um território, mas em uma dupla responsabilidade, a interna, de respeitar a dignidade e os direitos básicos das pessoas dentro desse território, e a externa, de respeitar a soberania dos demais Estados; c) que quando um Estado não conseguir cumprir o seu dever de “cuidar” de seus cidadãos, a responsabilidade seja transferida para a comunidade internacional em assistir aquele Estado a prevenir e reagir frente às grandes atrocidades, bem como se reconstruir após a crise; d) enfatizar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como órgão legítimo para agir perante essas violações aos direitos humanos, porém lhe conferindo um maior grau de representatividade do que o atual, a partir de certos critérios de legitimidade que possibilitem que ele seja mais eficaz (Evans, 2008, p. 39-43).

É possível identificar uma série de contribuições do relatório, entretanto algumas delas, em especial, merecem destaque: as terminologias, os três tipos de responsabilidade inseridos na doutrina da R2P, os crimes abrangidos, os critérios de legitimidade e a definição das competências no sistema internacional (Evans, 2008). Passa-se a breve análise de cada uma delas.

O grande trunfo do relatório são as terminologias, uma vez que a ICISS buscou explicitar que a utilização da linguagem de uma forma errônea poderia mudar o objeto e a interpretação dos fenômenos. Portanto, ao invocar o conceito da responsabilidade de proteger em substituição ao direito de intervir, haveria uma alternância nas prerrogativas do Estado interventor para as do cidadão necessitado, assim, alcançando um viés mais humano e assistencialista. A abrangência da nova terminologia não abarca necessidades-chave da comunidade global, como as questões de legitimidade, efetividade e vontade política, mas cria uma solução para o dilema da responsabilidade, em que a comunidade internacional só poderá agir quando o Estado que é foco do conflito não conseguir agir ou se omitir na responsabilidade de proteção de sua população. Assim, o novo conceito estabelece uma diretriz clara: as autoridades domésticas são as responsáveis primárias por suas ações e omissões na resolução dos problemas internos e que a comunidade internacional detém apenas a responsabilidade residual para a solução desses conflitos (ICISS, 2001, p. 16-17).

Outra inovação do relatório da ICISS é a menção a três tipos de responsabilidades, a de prevenir, a de reagir e a de reconstruir. Dentre essas, o relatório classificou a prevenção como a dimensão mais importante delas.

A ideia básica da responsabilidade de prevenir seria a mudança de mentalidade da “cultura da reação” para a “cultura da prevenção”, pois combater as raízes das grandes atrocidades mundiais, além de economizar recursos, salvaria vidas. O relatório identifica como causas das graves violações aos direitos do homem, a pobreza, a desigualdade de renda, a repressão política e a vulnerabilidade das minorias, também aduz que a ausência de mecanismos de monitoramento dessas situações (instrumentos de avisos-prévios), estaria diretamente relacionada ao risco que essas pessoas estariam expostas. Para tanto, propõe uma maior vontade política dos Estados em alocar recursos para um sistema de monitoramento dessas circunstâncias e, ainda, recomenda um maior envolvimento de atores regionais para a prevenção de conflitos, tais como ONGs, outras organizações de proteção aos direitos humanos e acadêmicos, uma vez que a efetividade da diplomacia preventiva depende da habilidade internacional em coordenar iniciativas multilaterais que identifiquem as raízes dos problemas (ICISS, 2001, p. 21-27).

Apesar da responsabilidade de prevenir ser vista como a maior inovação da ICISS, é a responsabilidade de reagir a mais controversa e que exige os maiores cuidados quanto ao seu uso, principalmente quando se tratar de uma intervenção militar. No direito internacional, a regra geral é a não intervenção. A partir dela os Estados são encorajados a resolver os seus problemas internos e prevenir que isso se torne uma ameaça à paz e segurança mundiais. Diante da falha do país em prevenir o conflito e da ineficiência da assistência internacional no combate as raízes do problema, advém à crise humanitária, a qual só deve ser compelida através

da intervenção militar em casos excepcionais (ICISS, 2001, p. XII). Neste sentido, as medidas de reação a serem adotadas pela comunidade internacional devem ocorrer de forma gradual, a iniciar pelos métodos menos intrusivos possíveis, como medidas diplomáticas (negociações, restrições/suspensões/banimentos em fóruns multilaterais, reconhecimento da soberania externa), econômicas (restrições comerciais, sanções financeiras, proibição de tráfego aéreo, trocas comerciais favoráveis), legais (indiciamento às cortes criminais) e militares (zonas de segurança, “no-fly zones”, embargos de armas, programas de cooperação e treinamento militar). É como última medida, apenas, que a intervenção militar deve ser adotada e, ainda assim, a ICISS propõe que ela só ocorra mediante determinados critérios que a legitimem: justa causa para intervir, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e balanço das consequências (Evans, 2008, p. 106-141).

O critério da justa causa estaria satisfeito pela seriedade da situação, diante da ocorrência de mortes em grande escala, atuais ou iminentes, com intenções genocidas ou não, que são produto de uma intenção deliberada do Estado, de sua negligência ou sua incapacidade de agir; ou em casos de limpezas étnicas em grande escala, atuais ou iminentes, conduzidas através do extermínio, da expulsão forçada, de atos de terror e de estupro. Na visão da ICISS, estariam inclusos como crimes que dessem suporte a justa causa da ação, aqueles previstos na Convenção para a Prevenção e a Repressão do crime de Genocídio (1948), as diversas manifestações de limpezas étnicas, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra (como definidos pelos Protocolos Adicionais das Convenções de Genebra), catástrofes naturais, casos de guerra civil e de fome em massa, desde que houvesse mortes em grande escala. Quanto aos casos de sistemática discriminação racial, de prática de atos de terrorismo, de aprisionamento ou de repressão de oponentes políticos, de resgate de estrangeiros em outros Estados e de desejo expresso dos cidadãos por regimes democráticos, a ICISS entendeu que a R2P não deveria ser aplicada, porque outros instrumentos políticos ou legais poderiam ser utilizados para solucionar a problemática nessas situações (ICISS, 2001, p. 33-34).

Passado o critério da justa causa, que engloba os crimes aos quais a R2P pode ser aplicada, tem-se o critério da intenção correta, o qual aponta que as intervenções militares devem ter como objetivo maior a proteção das vítimas no conflito, sem intenções dúbias ou ambíguas. A ação militar como último recurso pode ser compreendida como a única e última alternativa. Para clarificar as dúvidas quanto a esse critério, Evans sugere a seguinte pergunta: “Todas as opções não militares já foram exploradas, com resultados convincentes de que outras medidas não resolveriam a questão?” (Evans, 2008, p. 144). O uso dos meios proporcionais refere-se ao modelo de ação militar, à duração dela, à sua intensidade, tudo limitado às práticas necessárias para alcançar o objetivo da intervenção - a proteção dos direitos humanos das vítimas. O balanço das consequências deve ser analisado pelos detentores da autorização e do planejamento das operações, que devem estudar se os efeitos de uma ação não trariam resultados piores do que se a comunidade internacional se mantivesse inerte, ou seja, precisam verificar se há uma chance razoável de sucesso (ICISS, 2001, p. 37).

O último tipo de R2P levantado pelo relatório é a responsabilidade de reconstruir, a qual envolve obrigações de construção da paz; esforços de justiça e reconciliação; direito ao desenvolvimento, provimento de condições e possibilidades de escolhas aos indivíduos. A fim de atingir esses objetivos, o estabelecimento de uma administração de território sob a supervisão da ONU pode ser necessário, como nos casos do Kosovo e no Timor Leste (Jubilut, 2010, p. 164-165).

Não menos importante, é a definição das competências para o uso da força no cenário internacional, tanto que a ICISS dedicou um capítulo inteiro do relatório para o tema. A proposta do relatório é baseada nos artigos 24, 42 e 51 da Carta das Nações Unidas, os quais atribuem ao CSNU o monopólio das ações para a manutenção da paz e da segurança mundiais. O direito de legítima defesa dos Estados, indicado no art. 51 da Carta, não tem muita aplicabilidade aos crimes abrangidos pela responsabilidade de proteger, devido aos

conflitos que originaram o conceito (tais como os de Ruanda, do Kosovo e da Bósnia), e, mesmo que essa hipótese seja levantada, a redação do dispositivo é clara em indicar que os Estados no uso da legítima defesa devem se reportar imediatamente ao Conselho. Desse modo, a alternativa vislumbrada pela ICISS é fazer com que o CSNU funcione melhor, isto é, quando houver o preenchimento dos cinco critérios de legitimidade, o órgão deve debater qual a melhor solução para o conflito, imediatamente após ser alertado por algum ator social competente, devendo, nesse caso, os membros permanentes do CSNU se absterem do uso do veto ante as resoluções, desde que seus interesses vitais não estejam envolvidos. Por fim, o relatório sustenta que, diante da rejeição do Conselho ou de sua falha em atender o debate em um tempo razoável, a competência residual recairá sobre a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que se reunirá em Sessão Emergencial, de acordo com o procedimento “Unidos pela Paz”, também propondo que Organizações Regionais ou Sub-regionais possam agir invocando o conceito da R2P, desde que requeiram uma autorização posterior ao CSNU (ICISS, 2001, p. 53-54).

Assim, em quadro esquemático simples, pode-se identificar os principais tópicos do conceito elaborado pela ICISS:

Terminologia	Direito de intervir → Responsabilidade de Proteger Segurança Nacional → Segurança das Pessoas
Crimes/Desastres	Genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, limpeza étnica, catástrofes naturais, fome em massa
Responsabilidades	Responsabilidade de Prevenir, de Reagir e de Reconstruir
Legitimidade	Justa causa; b) Intenção correta; c) Último recurso; d) Meios proporcionais; e) Balanço das consequências
Legalidade	CSNU como único órgão autorizador; competência residual da AGNU de acordo com o procedimento “Unidos pela Paz”; possibilidade de autorização por Organização Regional ou Sub-regional com aval posterior do CSNU; orientação para se abster do veto.

Fonte: elaboração própria.

Destarte, conclui-se que o conceito se baseou em lei já existente e procurou englobar o maior número de aspectos possíveis para estabelecer regras claras quanto às intervenções humanitárias. Entretanto, a diversidade étnica e de interesses não impõe dificuldades apenas para o consenso dentro do CSNU, mas também para a aceitação da doutrina da R2P internacionalmente (Jubilut, 2010).

2 A Responsabilidade de Proteger conforme o consenso obtido entre os atores internacionais

Não eram poucos os Estados que exteriorizavam preocupação com o potencial da R2P em legitimar a interferência externa de forma abusiva, até porque a história consagra a soberania como um escudo dos novos países às práticas imperialistas e a ideia da intervenção humanitária está associada à noção de direitos universais, possibilitando a compreensão de que a R2P pode ser uma tentativa de aculturação. Portanto, o pensamento de algumas nações, em especial das subdesenvolvidas, partia do pressuposto de que os Estados Ocidentais apenas formulavam e regulavam as normas, enquanto os únicos que poderiam violá-las eram os Estados Orientais (Thakur, 2011, p. 8-11). Para corroborar com esse pensamento, diversas críticas começaram a surgir, a iniciar pelos desdobramentos dos atentados de “11 de setembro”, como a invasão ao Iraque e ao Afeganistão e o uso de retóricas como “guerra ao terror” e “eixo do mal” nos discursos oficiais e nas grandes mídias internacionais.

Ademais, a temporalidade da divulgação do relatório final da ICISS não contribuiu para a sua aceitação pela comunidade internacional, pois ocorrido apenas poucos meses após os atentados de “11 de setembro”,

ocasionando uma mudança de foco dos conflitos civis da década de 1990 para o terrorismo internacional (Axworthy, 2012).

Essa mudança de foco resultou em operações militares no Afeganistão, quando os EUA utilizaram a prerrogativa da Resolução 1368 do CSNU, que autorizava o uso da força, em legítima defesa, contra organizações terroristas não estatais ou aqueles que instigassem os seus atos, e no Iraque, onde não se sabia se a razão da guerra era a proliferação de armas de destruição em massa, a ameaça ao terrorismo internacional, a necessidade de transição para um regime democrático, a captura de Saddam Hussein ou o dever de proteção da comunidade internacional (Thakur, 2009, p. 229).

O legado de ambas as guerras foi catastrófico para a R2P, pois os Estados do Oriente Médio começaram a vislumbrar na nova doutrina um modelo que favorecia aos EUA em seu objetivo de política externa pós “11 de setembro” (Helal, 2012, p. 211-212). Inclusive, Evans (2008, p. 71) aponta que o Iraque acabou se tornando um exemplo da aplicabilidade do conceito da responsabilidade de proteger após ter sido vítima da intervenção, pois o número de desabrigados e refugiados ultrapassou a marca de dois milhões de pessoas. Paralelo a isso, na opinião do Secretário-Geral das Nações Unidas, a luta contra o terrorismo afastava o foco da comunidade internacional de questões tão importantes como a pobreza extrema, a desigualdade de renda, a escassez de água potável e as mudanças climáticas (Gray, 2008, p. 1-2).

Considerando esse legado prático, as críticas mais contundentes à doutrina da responsabilidade de proteger pregavam que “a doutrina é apenas outro nome para a antiga intervenção humanitária”, “R2P sempre se refere ao uso de forças militares coercitivas”, “o conceito apenas se aplica aos países mais fracos e rejeitados, nunca para as grandes potências”, “a doutrina abrange todas as situações de proteção humana” ou “a invasão ao Iraque em 2003 é um exemplo daquilo que é o uso da R2P na prática” (Evans, 2008, p. 55-56). Outro grave problema da nova doutrina seriam os mecanismos de controle, uma vez que o CSNU é um órgão de fiscalização limitada e, mesmo que exista a alternativa da AGNU deliberar sobre o assunto na falha do primeiro, ela não pode autorizar o envio de uma força-tarefa para a região conflituosa, pois esse poder de decisão é exclusivo do CSNU. Desse modo, tais proposições da ICISS permaneceriam inalteráveis no plano dos fatos, gerando novos problemas de legalidade e legitimidade (Tschumi, 2008).

Nesse aspecto, Gareth Evans (*co-chair* da ICISS) e Kofi Annan, tomaram a dianteira na defesa da R2P frente às críticas. Para Evans (2008), a R2P não se restringe a uma mera mudança conceitual, pois enfatiza a prevenção de conflitos através de uma rede de diversos atores internacionais, sendo essa mudança distintiva em relação à intervenção humanitária, o autor ainda ressalta a existência de critérios claros e coloca que o uso da força no Iraque foi tanto ilegal quanto ilegítima, não seguindo os preceitos da doutrina. Já o Secretário-Geral da ONU procurou impulsionar a institucionalização do novo conceito através da divulgação do relatório “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”².

Um último fato que colaborou para a adoção da R2P pela AGNU e sua consequente institucionalização foi que a União Africana (UA), que substituiu a Organização da Unidade Africana (OUA), fez constar em sua Carta Constitutiva não só o princípio da não intervenção, mas também o princípio da não indiferença, uma regra que não indicava uma autorização expressa para o uso da força, mas lançava precedentes para atitudes mais contundentes para a proteção aos direitos humanos (Abass, 2012, p. 223-224).

Diante dessa realidade de controvérsias e uma série de negociações, os Estados finalmente fizeram uma aposta política e institucionalizam a R2P. Na 60ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2005,

² Relatório que endossava e reafirmava os principais tópicos do documento da ICISS, com a sugestão de que o CSNU adotasse algumas linhas gerais sobre a R2P, por intermédio de uma resolução declaratória, conforme o parágrafo 208 do documento (“A More Secure World: our shared responsibility – report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change” New York: Nações Unidas, documento A/59/565, 2 dez 2004).

a doutrina da responsabilidade de proteger, foi citada e incluída nos parágrafos 138 e 139 do “documento final” da Cúpula.

Ocorre que o texto final divergiu um pouco das formulações da ICISS, tendo algumas adições e subtrações em relação a norma como inicialmente formulada. Por exemplo, não houve menção à responsabilidade de reconstruir, nem aos critérios legitimadores da R2P, ainda, houve uma limitação aos crimes abrangidos pela R2P, o que foi visto como uma necessidade para a aceitação política da norma. Não obstante, a responsabilidade de prevenir e a assistência da comunidade internacional aos Estados em situação de risco teve uma ênfase significativa e o documento teve a sua importância por ser um reconhecimento formal da doutrina (Bellamy, 2011, p. 39-41).

Apenas seis meses após a 60ª AGNU, foi emitida a primeira resolução do CSNU com teor fundamentado na doutrina da R2P. Ocorre que a inabalável resistência de alguns membros do Conselho, além de prorrogar a negociação quanto aos termos finais, reduziu a Resolução 1674 a uma mera reafirmação daquilo que constou no “documento final”. Posteriores resoluções, como a Res. 1706, apenas remetiam as anteriores. O CSNU não realizou nenhum avanço em tentar solucionar as ambiguidades geradas pela R2P, sequer mencionou uma demanda específica sob o seu argumento, isto é, restringiu-se de fazer um uso mais amplo da norma, com temor de abalar o consenso obtido em 2005 (Bellamy, 2011, p. 29).

Novamente fez-se necessário um resgate do consenso global para a aplicabilidade da norma, o que foi percebido pelo então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, que nomeou Edward Luck como Conselheiro Especial para a Responsabilidade de Proteger. O recém-empossado iniciou um diálogo mais próximo aos Estados, principalmente com aqueles que rejeitavam a norma, a fim de esclarecer os seus pontos mais controversos. Luck entendia que a realidade política era um fator determinante para alcançar um consenso quanto à doutrina. Portanto passou a enfatizar que o verdadeiro teor da R2P era aquilo que foi decidido pelos chefes de Estado e constou no “documento final” de 2005, não mais a gênese da ideia, conforme consubstanciado no relatório da ICISS. Também, considerando que a ideia de responsabilidade temporal (prevenir, reagir e reconstruir) havia se mostrado impraticável no sistema vigente, Luck impulsionou o debate no sentido de solucionar as ambiguidades do conceito, desse modo, a pergunta que deveria ser feita era “quem deve assumir a responsabilidade do que?” (Luck, 2012, p. 41-42).

Assim, partindo do pressuposto de que o ponto crucial na proteção dos direitos humanos é a soberania como responsabilidade, ele reformula os elementos principais da R2P em três pilares: *1º) a responsabilidade do Estado em proteger a sua população do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica, de crimes contra a humanidade e do seu incitamento. Esse pilar foi descrito pelo Secretário-Geral como o alicerce da R2P e deriva da própria natureza da soberania, como de obrigações legais inerentes a condição de Estado; 2º) a comunidade internacional tem a responsabilidade de assistir o Estado a exercer a responsabilidade de proteger, colaborando com o combate as causas do genocídio e de outras grandes atrocidades, com a capacidade para prevenir tais crimes e os resolvendo antes que eles se perfaçam; 3º) em situações em que o Estado manifestamente fracassa em proteger a sua população dos quatro crimes, recai na comunidade internacional a responsabilidade de tomar medidas pontuais e decisivas, através de meios diplomáticos ou humanitários pacíficos e, caso estas se provem inadequadas, outros meios mais coercivos desde que coadunem com o transcrito nos Capítulos VI, VII e VIII da Carta da ONU* (Bellamy, 2011, p. 35-36).

Conforme Luck (2012, p. 42), “o documento final” foi esclarecedor ao colocar que os Estados estavam comprometidos em proteger a população dentro de seu território, portanto o primeiro pilar já é de conhecimento da comunidade internacional. Em relação ao segundo, ele afirma que é um pilar ignorado pelos *policymakers*, mas que tem sua devida importância, enquanto o terceiro e último pilar deve ser visto como uma crítica ao

fato dos Estados compreenderem a reação aos conflitos apenas na esfera militar, apontando para as diversas possibilidades de atuação. Desse modo, ele não atribui a qualquer deles um grau maior de importância, mas salienta que todos são diferentes e não há uma ordem cronológica para a sua aplicação³.

As colocações de Luck foram sustentadas no relatório “Implementando a responsabilidade de proteger”, lançado em janeiro de 2009. Nele, o Secretário-Geral ainda recomendou que se aprovasse a agenda de implementação da responsabilidade de proteger, o que de fato aconteceu durante a AGNU do mesmo ano. Contudo, mesmo que o ato tenha gerado consenso político e legitimidade no entorno da R2P, os Estados mais resistentes ainda levantaram alguns pontos essenciais que deveriam permanecer imutáveis para que o relatório fosse adotado, tais como a não seletividade na aplicação da doutrina e a maior importância do primeiro pilar, isto é, soberania como responsabilidade (Bellamy, 2011, p. 44).

Na agenda da segurança coletiva, a responsabilidade de proteger surgiu como uma utopia e teve de se modelar aos limites impostos pela arquitetura do sistema internacional. Se o “documento final” representou o consenso sobre o que era a R2P, a AGNU de 2009 era a possibilidade de regularizá-la no campo prático. Conforme Luck (2012), isso ocorreu, uma vez que houve um crescimento no número de resoluções do CSNU que ressaltaram o conceito, tais como a resolução 1894/09 (proteção de civis em conflitos armados), resoluções 1970 e 1973/11 (Líbia) e 1996/11 (Sudão do Sul). Luck (2012, p. 45) aduz que outra razão para o crescimento da R2P no âmbito internacional é o apoio popular, o que faz com que a norma seja vista como um movimento, não apenas como um conceito, um fenômeno de baixo para cima, não de cima para baixo.

Entretanto, mesmo com a agenda de implementação, a R2P ainda permaneceria ambígua, pois embora a comunidade internacional clame por medidas de prevenção como melhores mecanismos de avisos-prévios e capacitação dos Estados, ainda restam dúvidas quanto à aplicabilidade dos termos estabelecidos pela doutrina. Thakur (2011) aponta que o problema da seletividade segue como o elemento que gera o maior número de controvérsias na aplicação do conceito, porque esse se aplicaria para uns e não para os outros. Obviamente que estabelecendo um balanço das consequências (conforme um dos critérios de legitimidade da doutrina), analisar-se-ia se a R2P deveria ser utilizada ou não em uma situação que preenche, totalmente, os requisitos para o seu cabimento. Mas isso seria suficiente? Por que a responsabilidade de proteger não se aplica ao conflito entre Israel e Palestina, em que há uma clara violação aos direitos humanos, ou às situações na Coreia do Norte e no Sri Lanka, cujo mesmo problema ocorre? Luck oferece um contraponto, argumentando que a R2P não deve ser utilizada para lidar com desrespeitos crônicos aos direitos humanos, pois nesse caso, outros mecanismos já suprem a demanda (Bellamy, 2011, p. 67-68). Portanto:

“Documento Final” da AGNU de 2005	
Crimes	Redução no número de crimes: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica.
Relatório “Implementando a R2P”, aprovado pela AGNU de 2009	
Responsabilidades	Responsabilidade temporal → Três pilares de atuação

Fonte: elaboração própria.

Agora, dotada de novos elementos caracterizadores, estaria a R2P pronta para ser utilizada no cenário internacional?

³ NAÇÕES UNIDAS. Implementing the responsibility to protect: report of the Secretary-General. New York: 12 jan. 2009, par. 12.

3 A Responsabilidade de Proteger traz mudanças efetivas?

Com a crescente aparição em documentos e debates internacionais, é possível dizer que a R2P está na metade do caminho entre a teoria e a prática (Luck, 2012). Justamente por ainda não estar consolidada na práxis, ainda não há uma diretriz definida para a sua aplicabilidade, visto o seu uso de modo seletivo nesse período de “experiências”. Nesse sentido, devemos nos apoiar em situações que ocorrem na realidade internacional e, a partir delas, estudar a implementação do conceito. Assim, buscamos explicar, brevemente, de que modo ocorre a obtenção do consenso na utilização da R2P perante os conflitos humanitários ocorridos na Líbia e na Síria.

A inexatidão dos critérios de legitimidade para a ação interventiva pode ser observada nesses dos conflitos. Os eventos ali passados apresentaram crimes que preveem o uso da R2P, como a perseguição étnica e as mortes em grande escala. Outrossim, é evidente que quando o governo é o ator que viola os direitos humanos de sua população, estamos diante de um caso em que o Estado falhou em exercer a sua soberania e até contribuiu para que isso viesse a ocorrer (Stewart, 2013; Evans, 2012).

O caso líbio constitui o exemplo mais clássico de aplicabilidade da R2P. Nele podemos vislumbrar a irresponsabilidade do governo local perante os seus cidadãos, o que relativiza a sua soberania; as sanções dirigidas pela resolução 1970 do CSNU, que perfazem o primeiro pilar das responsabilidades; a emissão da resolução 1973 autorizando o uso da força, sob o terceiro pilar; a legalidade para a operação, considerando que ela foi autorizada pelo Conselho da ONU (Evans, 2012). Agora, de acordo com os critérios de legitimidade da R2P, o uso da força em território líbio é legítimo?

A justa causa para a ação estaria obviamente preenchida, devido aos crimes contra a humanidade contra a sua população cometidos pelo regime de Kadafi e o último recurso, embora discutível, também poderia ser considerado como observado, em razão da emissão da Resolução 1970 pelo CSNU e das sanções impostas pelas organizações regionais (Stewart, 2013). Quanto aos demais critérios (intenção correta, meios proporcionais e balanço das consequências), a verificação de seu preenchimento depende de fatores internos dos Estados interventores, como os seus objetivos políticos e o planejamento da operação. No tocante a esse aspecto, salienta-se que o sucesso da intervenção depende da clareza de metas políticas com que ela se estabelece (intenção correta). Para os norte-americanos, apenas uma mudança de regime poderia proporcionar a paz no país islâmico, aos franceses interessava uma posição de maior liderança em matéria de segurança internacional, bem como o aumento da popularidade do presidente Nicolas Sarkozy no plano interno, para a Inglaterra havia o argumento econômico, pois com a saída de Kadafi do governo líbio, o país seria mais receptivo aos investimentos britânicos, o que também se aplicava para os italianos (Alvarez e Rabbia, 2013). Ainda, a Líbia se apresentava como uma ótima porta de entrada da Europa para o continente africano, tendo uma ótima posição estratégica, e contava com uma grande quantidade de reservas de petróleo, o que era um fator em comum que estimulava a ação dos Estados do oeste europeu. Portanto, não só a proteção dos civis em conflito figurava como uma das metas dos europeus, mas também o interesse por uma mudança de regime e outros interesses geoestratégicos, do ponto de vista da economia e da hegemonia regional (Alvarez e Rabbia, 2013, p. 153-155).

Na resolução 2009 do CSNU, expressou-se a necessidade de estabelecer um regime democrático liberal na Líbia, incorporando os ideais dos países líderes da coalizão interventora, que durante a intervenção exteriorizaram o desejo pela mudança de regime. Ocorre que durante a implementação da responsabilidade de proteção sob a autoridade das Nações Unidas, houve um forte movimento internacional, liderado pelos BRICS, que contestou os objetivos humanitários da coalizão interventora, pois essa se guiou, unicamente, no objetivo de depor o líder local para instituir um novo regime em território líbio (Benner, 2013, p. 3-4).

Esse novo ataque desestabilizou o consenso no entorno da R2P, pois na primeira oportunidade em que o “terceiro pilar” da doutrina foi utilizado, acusações de intenções disfarçadas sob o argumento da proteção humanitária recaíram sobre a intervenção. Como alternativa para a manutenção do consenso acerca da R2P, o Brasil propôs a “responsabilidade durante a proteção” (RWP), a qual tem como objetivo estabelecer parâmetros sobre como as intervenções deveriam ocorrer. Assim, uma vez autorizado um mandato pelo CSNU, possibilita que as intervenções corram de modo mais controlado (Evans, 2012, p. 3), e embora a ideia tenha sido bem aceita pela comunidade internacional, ela foi vista com desconfiança pelo P-3 (EUA, Reino Unido e França), gerando uma quebra de consenso, dificilmente retomado a tempo de resolver o problema da crise na Síria, que se desenvolvia simultaneamente (Evans, 2012).

Dentro do P-5, fortaleceu-se a oposição dos russos e dos chineses, vez que o Ocidente poderia usar a R2P para perpetrar intervenções liberais e iniciar uma campanha de mudanças de regime mundo afora. Além disso, após o falecimento de Kadafi, as mortes de civis continuaram, os alimentos e a água sumiram do comércio interno, o número de refugiados continuou a crescer, a participação de forças internacionais no território restou incerta e a primeira atividade a ser normalizada foi a produção de petróleo, isto é, ainda não havia uma estabilidade na Líbia pós-Kadafi (Alvarez e Rabbia, 2013, p. 160), bem como a responsabilidade de reconstruir também se transformou em objeto de contestação por supostamente favorecer os interesses de alguns Estados.

Diante da acusação do uso de padrões duplos, que levaram à deposição de Kadafi do poder, a coalizão interventora aduziu que essa consequência foi um “mal necessário”, pois teve de lidar com um grande dilema: “como intervir de um modo a evitar que o governo continue a matar seus cidadãos e a estabelecer as condições econômicas, políticas e sociais necessárias para possibilitar que a comunidade internacional suspenda as suas ações, sem que a violência continue” (Western e Goldstein, 2013). Apesar do discurso, a solução para o aspecto dos interesses múltiplos não pode ser relegada para as necessidades entendidas no decorrer de uma missão humanitária, devendo estar claramente definidas no momento de sua constituição e monitoradas durante a sua implementação (de acordo com a “Responsabilidade durante a proteção” – RWP), o que não ocorreu.

Consequentemente, Rússia e China vetaram por três vezes resoluções do CSNU referentes à Síria. Essa oposição, além de decorrer de interesses geopolíticos diversos no território sírio, está em consonância com a ausência do preenchimento dos critérios de legitimidade da R2P (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2013).

No caso da Síria, o critério da intenção correta estaria claramente violado, enquanto o balanço das consequências também seria controverso, pois em um estudo comparativo com a Líbia, veríamos que as tropas governamentais sírias são quatro vezes maiores que as líbias, que os rebeldes tinham muito menos controle territorial na Síria do que no caso comparativo e que Kadafi tinha poucos aliados em nível global ou regional, enquanto Al-Assad tinha o apoio de Teerã e de Moscou, ainda, que havia um grande contingente de islamitas radicais nas forças de oposição síria, o que preocupava a comunidade internacional quanto ao estabelecimento de um novo governo no país, visto que ele poderia ser muito pior do que o atual (Western e Goldstein, 2013). Não bastasse, os vetos aplicados contra medidas para o conflito sírio demonstram que não se esgotaram todas as iniciativas diplomáticas e humanitárias de caráter não militar para conter a catástrofe, não perfazendo o critério do último recurso.

Enfim, os critérios de legitimidade poderiam estar todos preenchidos, mas a controvérsia que residiu sobre alguns deles, impossibilitou o alcance de um consenso dentro do CSNU, inviabilizando a autorização de uma intervenção militar sob a égide da doutrina. Enquanto na Líbia, todos os critérios foram preenchidos,

bem como a legalidade, caracterizando a intervenção como legal e legítima, foram os problemas ocorridos durante a operação que preocuparam a comunidade internacional.

Analisando os dois casos é possível classificar a R2P como uma doutrina de futuro? O conceito ainda é aplicado conforme um engajamento seletivo dos atores hegemônicos do sistema internacional, a crise de legitimidade e de representatividade do CSNU mais se deve aos interesses geopolíticos do P-5 e sua resistência em acatar uma reforma de base no setor de segurança das Nações Unidas⁴ do que a existência ou não de uma diretriz efetiva para a proteção dos direitos humanos quando conflitante com a soberania dos Estados. As diretrizes da R2P foram seguidas em ambos os casos, entretanto no caso da Líbia houve um abuso no uso do mandato, indicando que ainda há pouco atrelamento dos atores hegemônicos com a restrição aos interesses humanitários (Benner, 2013, p. 3).

Deve haver maiores controles públicos sobre o uso da R2P, necessidade que se iniciou na luta dos países periféricos em chegar a um conceito mais fechado desde o relatório da ICISS em 2001 até a chancela do relatório de Ban Ki-moon durante a AGNU de 2009, que prosseguiu com a ideia da RWP, que proporcionaria uma maior *accountability* para as intervenções humanitárias no decorrer das operações, assim como na exigência que o Secretário-Geral da ONU apresente relatórios anuais quanto ao desenvolvimento do conceito. Em suma, o primeiro remédio é o aumento do número de exigências sob os atores que detêm o “status” de grande potência em matéria de segurança coletiva, a exigência que eles prestem contas de suas ações e cumpram as suas obrigações seria uma espécie de “responsabilidade pela soberania”, uma vez que são esses atores que possuem o monopólio decisório da R2P. Saliente-se que exercer as funções com um maior grau de *accountability*, necessariamente implica em uma maior representatividade no cenário multipolar que vivenciamos nessa ordem internacional.

Logo, a doutrina da responsabilidade de proteger tem progredido no cenário político internacional e tende a ganhar uma maior adesão dos críticos, do Norte e do Sul. A conscientização universal tem recriado obstáculos para as grandes potências agirem através de medidas baseadas em seus interesses particulares, com os mais variados mecanismos de *accountability*. Esse novo processo nos Estados periféricos apresenta-se como uma possível solução para o anacronismo do CSNU e a sua lógica perversa de representatividade. Isso não significa que medidas baseadas em “dois pesos e duas medidas” não serão mais adotadas, porém é um grande avanço para reduzi-las e fazer com que as inferências externas sejam mais humanitárias e menos estratégicas, que a sociedade internacional seja menos anárquica e mais democrática.

Referências

- ABASS, Ademola. The African Union and the Responsibility to Protect. In: HOFFMANN, Julia; NOLLKAEMPER, André (Org.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- ALVAREZ, Gladys Lechini de; RABBIA, Noemi S. Arab spring incidents in the end of the “green era” in Lybia: questions on the right to intervene and the duty to interfere. In: *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 2, n. 3, jan.-jun. 2013. e-ISSN 2238-6912.
- AXWORTHY, Lloyd. RtoP and the Evolution of State Sovereignty. In: GENSER, Jared; COTLER, Irwin (Org.). *The Responsibility to Protect: the promise of stopping mass atrocities in our time*. New York: Oxford University Press, 2012.
- BELLAMY, Alex J. *Global politics and the responsibility to protect: from words to deeds*. London: Routledge, 2011.
- BENNER, Thorsten. *Brazil as a norm entrepreneur: the “Responsibility while protecting initiative”*. Berlim: Global Public Policy Institute, n. 25, maio 2013. Disponível em: <http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2013/Benner_2013_Working-Paper_Brazil-RWP.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2014.

⁴ Sobre a reforma no setor de segurança das Nações Unidas, ver Goyos Junior (2006) e Tschumi (2008).

- EVANS, Gareth. *Responsibility to Protect after Libya*. 2012. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/gareth-evans-on-responsibility-to-protect-after-libya.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2013.
- EVANS, Gareth. *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington: The Brookings Institution, 2008.
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *Timeline of International Response to the Situation in Syria*. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/timeline-of-international-response-to-syria-14.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2013.
- GOYOS JUNIOR, Durval de Noronha. *O Novo Direito Internacional Público (e o embate contra a tirania)*. São Paulo: Observador Legal, 2006.
- GRAY, Christine. *International Law and the Use of Force*. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2008.
- HELAL, Mohamed S. Middle East. In: *The Responsibility to Protect: the promise of stopping mass atrocities in our time*. Org. Jared Genser e Irwin Cotler. New York: Oxford University Press, 2012.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 11 abr. 2013.
- JUBILUT, Liliana L. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- NAÇÕES UNIDAS. *Implementing the responsibility to protect: report of the Secretary-General*. New York: 12 jan. 2009.
- PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010.
- STEWART, Patrick. *A new Lease on Life for Humanitarianism*. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67674/stewart-patrick/a-new-lease-on-life-for-humanitarianism>>. Acesso em: 26 set. 2013.
- THAKUR, Ramesh. *The responsibility to protect: norms, laws and the Use of Force in International Politics*. New York: Routledge, 2011.
- THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security: from collective security to the responsibility to protect*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- TSCHUMI, André Vinicius. *Princípio da Segurança Coletiva e Manutenção da Paz Internacional*. Curitiba: Juruá, 2008.
- WESTERN, Jon; GOLDSTEIN, Joshua S. *R2P After Syria*. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/139080/jon-western-and-joshua-s-goldstein/r2p-after-syria>>. Acesso em: 11 set. 2013.

Recebido em: 11/04/2014

Aceito em: 06/12/2014