

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:  
A QUESTÃO DA PROMOÇÃO DA PAZ  
NO SÉCULO XXI**

ANDRÉA FERNANDA RODRIGUES BRITTO

BRASÍLIA  
2013

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:  
A QUESTÃO DA PROMOÇÃO DA PAZ  
NO SÉCULO XXI**

ANDRÉA FERNANDA RODRIGUES BRITTO

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

Orientadora: Profa. Dra. Norma Breda dos Santos

BRASÍLIA  
2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1011270.

B862r Britto, Andréa Fernanda Rodrigues.  
A responsabilidade de proteger : a questão da promoção da paz no século XXI / Andréa Fernanda Rodrigues Britto. -- 2013.

87 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Norma Breda dos Santos.

1. Nações Unidas. 2. Direito internacional público. 3. Intervenção humanitária. I. Santos, Norma Breda dos. II. Título.

CDU 341

ANDRÉA FERNANDA RODRIGUES BRITTO

**A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:  
A QUESTÃO DA PROMOÇÃO DA PAZ  
NO SÉCULO XXI**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais na área de Política Internacional e Comparada.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Profa. Dra. Norma Breda dos Santos  
Instituto de Relações Internacionais – UnB (Orientadora)

---

Prof. Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca  
Controladoria Geral da União – CGU

---

Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo  
Faculdade de Direito – UnB

---

Profa. Dra. Danielly Ramos Silva Becard  
Instituto de Relações Internacionais – UnB (Suplente)

*Aos meus pais e aos meus queridos amigos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus e à espiritualidade, assim como sou grata pelo apoio incondicional e carinho dos meus pais, Gerimar de Brito Vieira e Maria do Rozário Rodrigues Britto, sem os quais a confecção deste trabalho jamais seria possível.

Também gostaria de agradecer a paciência e tolerância da minha orientadora, Professora Norma Breda dos Santos, que me ajudou de modo a possibilitar a conclusão e defesa tanto de meu Projeto de Pesquisa quanto desta Dissertação.

Agradeço igualmente à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos recebida, a qual serviu como grande auxílio financeiro durante o meu período de estada no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UnB.

Meus agradecimentos também ao Anderson Xavier e à Odalva Araújo, membros da Secretaria de Pós-Graduação do IREL, pelo esclarecimento, orientação e auxílio no tocante aos trâmites burocráticos do Programa.

Além disso, não poderia deixar de expressar minha gratidão pelo apoio e aconselhamento do Professor Fúlvio Eduardo Fonseca e da Professora Danielly Silva Ramos Bécard, que me serviram de norte nos estágios iniciais da minha pesquisa.

Do mesmo modo, devo mencionar o suporte fundamental que recebi dos meus velhos e queridos amigos nos momentos difíceis da caminhada no Mestrado, Thaís Queiroz e Rafael Vilela.

Por fim, não poderia deixar de agradecer pela amizade e companheirismo dos meus colegas de curso, especialmente de Ganesh Inocalla, Alberto Francisco, Rafael Araújo, Lívia Milanez, Antouan Monteiro, Pérola Abreu Pereira, Pilar Brasil e Bruno Hendler. Obrigada pelos momentos de alegria compartilhados, pelo apoio e compreensão mútuos e pelas novas amizades que fiz por meio de vocês.

*The way I see it, every life is a pile of good things and bad things. The good things don't always soften the bad things, but vice-versa, the bad things don't necessarily spoil the good things and make them unimportant.*

Vincent and The Doctor (BBC/2010)

Richard Curtis

## RESUMO

Esta dissertação trata do conceito de responsabilidade de proteger, seus fundamentos e antecedentes, sua evolução histórica, e seus desdobramentos mais recentes, como o surgimento do conceito de responsabilidade de proteger. Tem por objetivo mostrar como a Organização das Nações Unidas tem reagido às graves violações do direito internacional humanitário na última década. Para tal, utilizou-se da teoria construtivista das relações internacionais devido a sua ênfase na produção de normas e em como elas afetam o comportamento dos atores. A metodologia utilizada foi a análise de documentos e discursos produzidos no âmbito da organização. A conclusão principal foi a de que não houve alteração substancial no modo como as Nações Unidas reagem às graves violações do direito humanitário pelo fato de o conceito ainda se encontrar em desenvolvimento, fomentando mais debates que resultados concretos.

**Palavras-chave:** Direito internacional humanitário. Intervenções humanitárias. Primavera árabe. Responsabilidade de proteger. Responsabilidade ao proteger.



## ABSTRACT

This dissertation discusses the concept of responsibility to protect, its foundations and background, historical evolution and latest developments, such as the emergence of the concept of responsibility while protecting. It aims to show how the United Nations has reacted to grave violations of International Humanitarian Law over the last decade. The constructivist theory of International Relations was chosen for this purpose due to its emphasis on the production of norms and how they affect the behavior of the actors. The used methodology was the analysis of documents and speeches produced within the organization. The main conclusion was that there was no substantial change in the way the United Nations reacts to serious violations of Humanitarian Law because the concept is still in development, fostering more debate rather than concrete results.

**Keywords:** International humanitarian law. Humanitarian intervention. The Arab spring. Responsibility to protect. Responsibility while protecting.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas  
CCG – Conselho de Cooperação para os Estados Árabes do Golfo  
CDH- Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas  
CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha  
CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CNA – Congresso Nacional Africano  
CNT – Conselho Nacional de Transição  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
G77 - Grupo dos 77  
ICISS – Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal  
MAN – Missão de Alto Nível  
MANPADS – Sistema de Defesa Aéreo Portátil  
MNA – Movimento dos Países Não Alinhados  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
R2P – Responsabilidade de proteger  
RWP – Responsabilidade ao proteger  
TPI – Tribunal Penal Internacional  
UNPROFOR – Força de Proteção das Nações Unidas  
UNSMIL – Missão de Apoio das Nações Unidas para a Líbia

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS E ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO CONCEITO DE RESPONSABILIDADE DE PROTEGER.....	15
1.1 Do direito à guerra à renúncia ao Uso da Força .....	15
1.2 A proscrição do Uso da Força sob o arcabouço institucional das Nações Unidas.....	19
1.3 A mudança de paradigma dos anos 1990: crises, intervenções e mudanças no conceito de soberania.....	21
CAPÍTULO II: O SURGIMENTO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E SUA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS (2001-2005).....	27
2.1 A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS).....	27
2.1.1 <i>Críticas ao conceito como formulado pela ICISS</i> .....	34
2.2 O caminho até a Cúpula Mundial de 2005.....	38
2.2.1 <i>Do dissenso ao consenso</i> .....	40
2.3 A Cúpula Mundial de 2005.....	45
CAPÍTULO III: INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS (2006-2011).....	53
3.1 O “arrependimento do comprador”: a oposição à R2P após a Cúpula Mundial de 2005 (2006-2007).....	53
3.2 Rumo a um novo consenso (2007-2008).....	55
3.3 Implementando a Responsabilidade de proteger .....	57
3.4 O debate da Assembleia Geral de julho de 2009 .....	63
3.5 A Primavera Árabe .....	64
3.6 A intervenção na Líbia .....	65
3.7 Implicações da intervenção na Líbia sobre a responsabilidade de proteger....	68
3.8 O surgimento da responsabilidade ao proteger (RWP) .....	71
CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS.....	80

## INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, as questões concernentes às intervenções humanitárias ganharam importância nas discussões sobre a promoção da paz, o que se deu, de certo modo, em detrimento das tradicionais preocupações geopolíticas.

Essa mudança pode ser percebida tanto como resultado de uma nova conjuntura internacional mais favorável à cooperação internacional, a conjuntura do pós-Guerra Fria, quanto como resultado de uma evolução histórica maior, uma evolução dos fundamentos jurídicos e normativos que levaram ao surgimento do Direito internacional humanitário a partir da segunda metade do século XIX.

Sua institucionalização no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) se deu em 1945, mas foi somente a partir da década de 1990 que ela teria as condições para efetivamente implementá-lo.

Feita essa contextualização inicial, a presente dissertação tem por objetivo geral mostrar como, pouco mais de dez anos após a formulação do conceito de responsabilidade de proteger, a ONU tem reagido em relação às graves violações do direito internacional humanitário, em geral, e aos crimes de guerra, genocídio e limpeza étnica, em particular.

Subsidiariamente, isso implica a elaboração de dois objetivos específicos, a saber:

O primeiro deles consiste em analisar, em perspectiva histórica, a evolução do conceito de responsabilidade de proteger (R2P), de 2001 a 2011.

O segundo objetivo consiste em realizar estudo analítico-conceitual da responsabilidade ao proteger (RWP), com ênfase na sua contribuição ao debate acerca da proteção a civis.

A abordagem teórica que permeou a produção desta dissertação foi a teoria construtivista das Relações Internacionais, com especial ênfase na abordagem

desenvolvida por Kratochwil (1989, 1997). Para o construtivismo, o mundo não é pré-determinado, mas sim construído à medida que os atores agem. Portanto, segundo essa ótica, o mundo é uma construção social.

Além disso, as normas informam o discurso, sendo o discurso não apenas um instrumento para a ação política, mas sim a própria ação política. Ao entender as regras que regem o discurso, podem-se entender as regras que regem a própria realidade, já que o mundo ora referido é produto dos discursos que permitem referi-lo. Por resultar de um discurso, a ação humana é moldada e regida por regras, portanto, a análise das ações dos agentes deveria consistir não na análise dessas ações, mas sim na análise das regras e normas que orientaram as suas escolhas.

Essa abordagem teórica possui implicações interessantes para o conceito de responsabilidade de proteger.

Com efeito, esse conceito tem sido usado com o propósito de estimular ações internacionais decisivas em relação a crises humanitárias. Isto é, tem sido empregado como uma ferramenta para galvanizar a opinião pública a fim de gerar a vontade política e o consenso necessário para enfrentar casos extremos de violação dos direitos humanos.

Assim sendo, a responsabilidade de proteger seria, nesse sentido, fonte de legitimidade, assumindo caráter normativo.

O cerne da questão estaria na esfera retórica, em como os atores reagem à normativa, apropriam-se dela e tentam aplicá-la no caso concreto, uma vez que não há consenso com relação às características que a definem como tal.

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados para a realização desta dissertação, procedeu-se uma análise dos discursos e documentos produzidos no âmbito das Nações Unidas, bem como outros documentos e discursos correlatos.

Além da utilização dessas fontes primárias, foram extensivamente utilizadas fontes secundárias, tanto de livros e periódicos especializados, quanto de jornais e revistas de ampla circulação.

A hipótese desta dissertação é a de que, no curso de uma década desde a concepção do conceito de responsabilidade de proteger (2001-2011), não houve alteração substancial no modo como as Nações Unidas respondem às violações condenadas por esta normativa: genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

A abordagem teórica, os procedimentos metodológicos e a hipótese de pesquisa estão de acordo com um recorte metodológico específico. Adotar a abordagem teórica do construtivismo, com sua ênfase nas normas que orientam as ações dos atores, implica em uma abordagem discursiva da realidade, em parte por que o discurso é a própria realidade. Daí por que se deu maior ênfase aos debates ocorridos no seio das Nações Unidas mais do que nas ações, por assim dizer, concretas dessa organização.

Os procedimentos metodológicos são consequência da adoção dessa abordagem construtivista, pois os discursos e documentos produzidos nesta organização são a expressão máxima dos, por assim dizer, atos de fala dos Estados na organização.

Por fim, a hipótese de pesquisa considera que, dada a natureza discursiva da realidade e dado que os documentos “falam”, uma análise dos documentos e dos discursos produzidos pode revelar se a organização mudou ou não seu modo de responder às graves violações de direitos humanos em função da criação do conceito de responsabilidade de proteger.

A relevância para o campo de estudos da elaboração de tal proposta não poderia ser mais atual e oportuna.

Atual porque a eclosão da Primavera Árabe, com seus desdobramentos particulares nas questões líbia e síria, trouxe para a ordem do dia questões concernentes à

responsabilidade de proteger, um conceito recente que até então tinha tido pouca oportunidade de ser aplicado ao caso concreto.

Oportuno por que, apesar de sua atualidade, foi um tema pouco explorado na literatura brasileira de Relações Internacionais, num momento em que foi justamente o Brasil que ofereceu a contribuição mais relevante para o debate nos últimos anos. E isso apesar dos intensos debates que essa temática tem motivado internacionalmente.

Por fim, vale ressaltar que, mesmo na literatura internacional, são poucos os trabalhos que abordam a responsabilidade de proteger combinando Direito e Relações Internacionais em uma evolução histórica tão abrangente quanto a desenvolvida nesta dissertação. Além, claro, de estar disponível em língua portuguesa.

Esta dissertação se encontra dividida em três capítulos, cronologicamente ordenados, nos quais se buscou traçar a evolução histórica do conceito.

Assim, o primeiro capítulo trata da formação dos conceitos jurídicos e normativos e de como essa evolução, conjugada com a mudança de paradigma dos anos 1990, desembocou no surgimento do conceito de responsabilidade de proteger.

O segundo capítulo já começa com os trabalhos da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) e termina com a Cúpula Mundial de 2005.

Por fim o terceiro capítulo começa com a oposição à responsabilidade de proteger no imediato pós-Cúpula Mundial e termina com o surgimento do conceito de responsabilidade ao proteger.

O surgimento do conceito de responsabilidade de proteger é o tema do segundo capítulo, que começa com os trabalhos da ICISS, um painel independente de especialistas, formado fora do âmbito das Nações Unidas por iniciativa do governo canadense e estimulado pelo então Secretário-Geral Kofi Annan.

Esse painel foi o responsável pela primeira formulação do conceito de responsabilidade de proteger, com seus três pilares, a saber: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir.

Após uma reação morna por parte das grandes potências e da rejeição majoritária por parte dos países em desenvolvimento, uma nova comissão foi criada, tendo em vista a Cúpula Mundial de 2005. Nessa ocasião, a reação das grandes potências variou da não rejeição ao apoio, enquanto os países em desenvolvimento mostraram-se divididos, marcando de vez a entrada em cena do R2P, com sua adoção pelas Nações Unidas.

A razão para a maior aceitação (ou menor rejeição) foi uma mudança de ênfase: a R2P deveria se preocupar não com o que fazer caso o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) se encontre impedido de agir (i.e., passar por cima do CSNU), mas o que fazer para melhorar a atuação do conselho (i.e., fazer com que ele fique menos impedido de agir).

Por fim, a interpretação e aplicação do conceito de responsabilidade de proteger é o tema do terceiro capítulo, que se inicia com o “arrependimento do comprador”, isto é, a preocupação de que o novo conceito legitimasse intervenções nos assuntos domésticos dos Estados.

Esse cenário mudaria com a eleição do novo secretário-geral Ban Ki-Moon e suas iniciativas para busca de um novo consenso, com foco nos três pilares da implementação da R2P, a saber: responsabilidade do Estado de proteger a sua população de crimes contra a humanidade, responsabilidade da comunidade internacional de assistir o Estado a cumprir com seu dever e resposta decisiva e oportuna.

A iniciativa teve boa recepção por parte dos Estados, e continuou a ter até que se iniciou a Primavera Árabe e a questão líbia, uma questão de condução controversa, depois da qual nunca mais se mencionou a R2P em uma resolução do CSNU. Os desdobramentos dessa questão levariam ao surgimento da responsabilidade ao proteger (RWP).



## **CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS E ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO CONCEITO DE RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

As normas que regulam o recurso à força constituem um elemento central no Direito Internacional e, juntamente com outros princípios como a soberania territorial e a independência e a igualdade dos Estados, compõem a estrutura na qual se baseia a ordem internacional (SHAW, 2010).

Em termos gerais, os sistemas jurídicos nacionais conseguem estabelecer o monopólio do uso da força para as instituições governamentais, reforçando a estrutura hierárquica de autoridade e controle, ao passo que o Direito Internacional se encontra em situação distinta. Embora não seja capaz de impor sua vontade *per se*, tenta minimizar e regulamentar o uso da força pelos Estados mediante o consentimento, o consenso, a reciprocidade e a boa-fé. Ainda que existam mecanismos para conter e punir o recurso à violência, certamente, o papel e a manifestação da força na comunidade internacional dependem de fatores políticos e outras variáveis não jurídicas, assim como do estado atual do Direito (SHAW, 2010).

### **1.1 Do direito à guerra à renúncia ao Uso da Força**

O Direito Internacional sempre se preocupou em tentar definir as condições nas quais podia ser considerado como lícito o uso da força entre as nações. O direito da guerra era então praticamente restringido ao *jus ad bellum*, ou “direito de se fazer a guerra”, cujo objetivo era regulamentar o direito à guerra de que o Estado soberano dispunha. Esta regulamentação da guerra lícita se referia aos procedimentos para o uso da força, e tinha como finalidade excluir do âmbito das relações internacionais o recurso abusivo à guerra, diminuindo a sua frequência como meio para solucionar as controvérsias internacionais (PEYTRIGNET, 1996; SWINARSKI, 1993).

A posição doutrinária com relação à legitimidade da guerra era a de que esta poderia ser considerada justa ou injusta. A guerra era justificada apenas por motivos

morais, não havendo obrigação jurídica para tal. Em contrapartida, havia a necessidade de justificativa jurídica válida para o emprego de represálias armadas (QUOC DINH; DAILLER; PELLET, 2003).

No início do século XX, uma utilização abusiva das represálias armadas favoreceu uma primeira reação. O estopim foi quando o Reino Unido empregou a força armada, em 1902, para obrigar a Venezuela a respeitar as suas obrigações contratuais. O governo venezuelano, enfrentando graves problemas financeiros, não honrou as dívidas contraídas junto a cidadãos estrangeiros.

Drago, Ministro dos Negócios Estrangeiros argentino, elaborou a doutrina segundo a qual a cobrança coerciva de dívidas públicas afrontava o direito internacional e desrespeitava a soberania do Estado devedor. Com o auxílio de Porter, seu homólogo americano, a doutrina se converteu em dispositivo convencional: a Convenção Drago-Porter ou Convenção relativa à limitação do emprego da força para recuperação de dívidas contratuais.

A principal consequência da Convenção Drago-Porter foi a proscrição da força armada para a cobrança de dívidas. Apesar de ter deixado intacta a competência discricionária dos países de recorrer à força armada, ela representou um primeiro passo fundamental como ponto de partida para as tentativas feitas para proporcionar os fundamentos objetivos ao não uso da força e da imposição do uso de meios de resolução pacífica de controvérsias (QUOC DINH; DAILLER; PELLET, 2003).

Após a Primeira Guerra Mundial, foram engendrados esforços para reconstruir as relações internacionais, tendo como base uma instituição internacional geral capaz de supervisionar a conduta dos Estados com vistas a assegurar que a agressão não voltaria a ocorrer. Com a criação da Liga das Nações, portanto, tem-se pela primeira vez uma verdadeira organização internacional com o objetivo específico de manter a paz através de mecanismos jurídicos (SHAW, 2010; SEITENFUS, 2005).

O Pacto da Liga das Nações (1919) declarava que os membros deveriam submeter à arbitragem – ou solução judicial ou inquérito pelo Conselho da Liga – as disputas

que pudessem conduzir a uma ruptura. Os membros não deveriam, em nenhuma circunstância, recorrer à guerra antes de passados três meses da sentença arbitral, decisão judicial ou relatório elaborado pelo Conselho.

Tal medida destinava-se a esfriar as paixões (a fim de evitar, por exemplo, situação análoga à cadeia de acontecimentos que desencadeou na Primeira Guerra Mundial). Ademais, os membros da Liga concordavam em não recorrer à guerra contra outros membros, em obediência à sentença arbitral, decisão judicial ou relatório unânime por parte do Conselho<sup>1</sup>.

Deve-se observar, contudo, que o sistema da Liga não proibia a guerra nem o uso da força, mas estabelecia um procedimento elaborado com a finalidade de restringi-lo a níveis toleráveis:

As Altas Partes Contratantes, considerando que, para o desenvolvimento da cooperação entre as nações e para a garantia da paz e da segurança internacionais, importa aceitar **certas obrigações de não recorrer à guerra**, manter abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra, observar rigorosamente as prescrições do direito internacional, reconhecidas doravante como norma efetiva de procedimento dos governos, fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos tratados nas relações mútuas dos povos organizados, adotam o presente Pacto, que institui a Liga das Nações. (preâmbulo do Pacto da Liga das Nações) [grifo nosso]

O preâmbulo do Pacto da Liga, então, permite a inferência de que certas guerras são expressamente consideradas ilícitas, ao passo que outras (de maneira implícita) permanecem lícitas. A principal hipótese de guerra ilícita é a guerra de agressão, proscrita pelo artigo 10º do documento:

Os membros da Liga comprometem-se a respeitar e a manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política atual de todos os membros da Liga. Em casos de agressão, o Conselho recomendará os meios de assegurar o cumprimento dessa obrigação. (LIGA DAS NAÇÕES, 1919).

As hipóteses de guerra lícita, por seu turno, são resultado das brechas do Pacto. Por exemplo, quando o Estado se recusa a acatar uma decisão judicial ou a se conformar ao relatório unânime do Conselho. Outras possibilidades de guerra lícita:

---

<sup>1</sup> Mecanismo estabelecido pelo artigo 12 do Pacto da Liga das Nações.

no caso de não haver sucesso na adoção do relatório, ou quando este não é adotado por unanimidade (QUOC DINH; DAILLER; PELLET, 2003).

O preenchimento das lacunas do Pacto, num esforço para obter a proibição total da guerra no direito internacional, foi um desafio constante durante o entreguerras. Isto resultou, por fim, na assinatura, em 1928, do Tratado Geral de Renúncia à Guerra, Pacto de Paris ou Pacto Briand-Kellogg, por meio do qual os Estados signatários declaram que:

As altas partes contratantes declaram, solenemente, em nome de seus respectivos povos, que condenam o recurso à guerra para a solução das controvérsias internacionais, e a isso renunciam, como instrumento de política nacional, em suas relações recíprocas (artigo 1º).

As altas partes contratantes reconhecem que o regulamento ou a solução de todas as controvérsias ou conflitos, de quaisquer natureza ou origem que possam surgir entre elas, jamais deverá ser procurado senão por meios pacíficos (artigo 2º).

Houve uma tentativa de implementação do artigo 2º do Pacto de Paris por meio do Ato Geral de Arbitragem (1928), que estabelecia a arbitragem ou a jurisdição obrigatória como meio de solução de controvérsias, mas houve pouca adesão por parte dos Estados<sup>2</sup>. Além disso, o Pacto Briand-Kellogg nada afirmava acerca dos processos de coação coletiva destinados a reprimir suas violações (QUOC DINH; DAILLER; PELLET, 2003).

Tendo em consideração sua larga aceitação, pode-se afirmar, portanto, que o Pacto Briand-Kellogg consagra a proibição do recurso à guerra como princípio válido do direito internacional<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Isto ocorreu, provavelmente, em razão da limitação das opções dos Estados, acarretadas pela adesão a um tratado deste tipo.

<sup>3</sup> As reservas ao tratado por parte de alguns Estados evidenciaram que o direito de recorrer à força em legítima defesa constituía ainda um princípio reconhecido no direito internacional (SHAW, 2010).

## 1.2 A proscricção do Uso da Força sob o arcabouço institucional das Nações Unidas

A partir de 1945, com a adoção da Carta da ONU, foi consolidada a ilicitude da guerra, com a condenação do recurso à força. As exceções que restaram à regra da ilegalidade de conflitos armados foram a legítima defesa individual, ou coletiva, no caso de ataque armado contra um Estado-Membro das Nações Unidas, as guerras de libertação nacional e as operações de imposição da paz da ONU (FERNANDES, 2006; PORTELA, 2012).

O capítulo VII da Carta da ONU prevê situações para as quais o Conselho de Segurança pode decidir pelo emprego de forças armadas, na hipótese de fracasso das tentativas de solução pacífica das controvérsias. Dessa forma, com as operações de imposição da paz, a ordem é imposta pela violência, a qual é legitimada pela delegação de poder dos Estados a um órgão de características supranacionais, que deve agir em nome de toda a comunidade internacional, sem defender o interesse de nenhum grupo ou país específico (FERNANDES, 2006).

Desse modo, os países perderam o monopólio do uso legítimo da violência no plano externo, a não ser em caso de serem atacados. Cabe destacar que o direito de legítima defesa só perdura até que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais. Ademais, tal direito existe apenas diante de um efetivo ataque armado, não comportando a Carta das Nações Unidas a possibilidade de uma suposta “legítima defesa preventiva”, ou seja, a possibilidade de que um Estado ataque outro quando entenda que neste reside uma ameaça à sua segurança. Portanto, com a guerra se encontrando fora do que é lícito em Direito Internacional, pode-se chegar à conclusão de que o *jus ad bellum* praticamente desapareceu, sendo transformado em um *jus contra bellum*, no qual se busca evitar os conflitos armados (PEYTRIGNET, 1996; FERNANDES, 2006; PORTELA, 2012).

Ainda sobre o Capítulo VII, Eduardo Uziel (2013) afirma o seguinte:

O especial significado do Capítulo VII – que denuncia incontáveis horas de negociação por trás de cada referência – é encontrado na política do Conselho de Segurança e no uso que historicamente seus membros fizeram das decisões do órgão. Se indagarmos o porquê desse valor especial atribuído ao Capítulo VII são dois os aspectos a levar em conta. **Em primeiro lugar, muitos advogam que o Capítulo VII da Carta é o único que confere obrigatoriedade às decisões do CSNU. Assim, somente as resoluções que estejam no âmbito daquele Capítulo vinculam os Estados-membros das Nações Unidas; as demais são apenas recomendações. Em segundo lugar, criou-se uma conexão estreita entre o Capítulo VII e a autorização para o uso da força no cenário internacional. Desse modo, missões de paz ou forças multinacionais autorizadas pelo CSNU sob o Capítulo VII poderiam valer-se da força para impor uma solução a conflitos sem violar a Carta.** No entanto, nenhum desses dois motivos pelo qual o Capítulo VII figura de modo proeminente nos debates do Conselho pode ser deduzido automaticamente da Carta (UZIEL, 2013, p. 108) [grifo nosso]

Nesse sentido, tem-se defendido que a intervenção com o fim de proteger as vidas de pessoas situadas em um Estado específico, e que não são necessariamente cidadãos do Estado interveniente, é admissível em situações estreitamente definidas. No entanto, é difícil conciliar esse ponto de vista com o princípio da não intervenção, consagrado pelo artigo 2 (4) da Carta da ONU:

Os membros da Organização, em suas relações internacionais, abster-se-ão de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Admite-se, entretanto, que em alguns casos a comunidade internacional possa se abster de adotar uma postura condenatória quando uma intervenção externa tenha salvado muitas vidas em circunstâncias em que um Estado exerce grave opressão sobre seus próprios cidadãos (SHAW, 2010). Haveria, assim, um princípio do direito consuetudinário internacional que admitiria a intervenção humanitária em situações extremas, mas tal opinião é bastante controversa, tendo em vista que ainda assim a soberania<sup>4</sup>, como entendida sob sua acepção tradicional, seria violada.

Cabe ressaltar, todavia, que no passado a noção de soberania confundia-se com o poder ilimitado, mas na atualidade prevalece a premissa básica do Estado de Direito, pela qual o ente estatal atua dentro de certos limites estabelecidos

---

<sup>4</sup> A soberania é o atributo do poder estatal que confere a este poder o caráter e a superioridade frente a outros núcleos de poder que atuam dentro do Estado. É o poder de declarar, em última instância, a validade do direito dentro de certo território (PORTELA, 2012).

internamente pela ordem jurídica nacional e, externamente, pelo direito internacional<sup>5</sup> (PORTELA, 2012).

Ademais, embora a intenção por trás das intervenções humanitárias seja aparentemente boa, o dilema moral notório do recurso a elas diz respeito aos danos inevitáveis a inocentes quando se é empregada força mortal, mesmo que tal violência seja dirigida contra os que estão perpetrando as violações.

É, portanto, consensual a opinião de que as intervenções humanitárias deveriam ser empregadas somente em casos extremos de emergência humanitária, pois os riscos envolvidos em conflitos armados são grandes o suficiente para justificar o uso da força para combater violações menores. Considera-se, por exemplo, que é moralmente mais aceitável uma intervenção humanitária para combater um iminente genocídio do que o emprego de tal recurso para intervir em um Estado que esteja negando o direito de voto aos seus cidadãos (HEINZE, 2009).

Por fim, a ilicitude da guerra é reiterada pela norma do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI), que tipifica como crime internacional o crime de agressão. Segundo a Resolução RC 6 (2010), a qual resultou na inclusão do artigo 8, *bis*, ao Estatuto de Roma, o crime de agressão consiste, basicamente, no planejamento, preparação ou execução, por parte de uma pessoa competente para efetivamente dirigir a ação política de um Estado, de um ato de agressão que, por suas características, gravidade ou escala, constitua uma manifesta violação da Carta das Nações Unidas (PORTELA, 2012).

### **1.3 A mudança de paradigma dos anos 1990: crises, intervenções e mudanças no conceito de soberania**

Ao término da Guerra Fria, o número de conflitos armados entre os Estados reduziu de forma bastante considerável, ao passo que aumentou acentuadamente o número

---

<sup>5</sup> A mudança no entendimento do conceito de soberania será abordada com mais profundidade na seção seguinte deste trabalho.

de guerras civis. As alterações desses conflitos têm maior destaque nas dimensões de espaço, tempo, regulamentação e mobilização (RODRIGUES e SOUZA, 2012).

Em relação à dimensão espacial, os conflitos tinham espaço mais bem definido, ao contrário dos conflitos contemporâneos, que são caracterizados pela transterritorialidade. A imprecisão temporal também é uma característica desses conflitos, os quais não têm um início explícito e um final claro. A regulamentação se diferencia pelo envolvimento tanto de elementos reconhecidos pelo Direito Internacional como também pelos não reconhecidos. Por último, a mobilização desses novos conflitos é marcada pela não submissão de um comando central, ou seja, pode ser convocada tanto por civis, militares e ex-militares, devido a um determinado interesse (RODRIGUES e SOUZA, 2012).

De acordo com Evans (2008), a expressão “intervenção humanitária” foi usada pela primeira vez em 1840. Entretanto, a expressão “direito de intervir” ganhou força e concretizou-se na intervenção da Somália. Enquanto os anos 1990 avançavam, tornava-se cada vez mais perceptível que o “direito de intervir” era uma nobre e efetiva palavra de ordem com uma particular ressonância global do Norte, pois no resto do mundo esta expressão apenas enfureceu as populações. O problema deve-se ao fato de que este conceito permaneceu intrinsecamente unilateral, mas não reconheceu os anseios do Sul, os quais também têm sido os beneficiários das missões civilizadoras no passado. Desta forma “*ingérence*” transmite não somente o sendo de intervenção como também de interferência (EVANS, 2008).

Nesse sentido, devido ao caráter dos conflitos despertados nos anos 1990, assim como o seu agravamento, a questão das intervenções humanitárias ganhou destaque no cenário internacional, responsável pelo desdobramento da origem da responsabilidade de proteger (R2P). Essas intervenções ocorreram sob a justificativa da alteração/manutenção da balança de poder, da balança ofensivo-defensiva, ou mesmo pelo simples fato de defesa ou proteção dos direitos, os quais estariam ameaçados ou usurpados por outro Estado.

Na década de 1990, novos temas começaram a ser tratados nesse contexto de segurança coletiva, com destaque para as questões de segurança, as quais foram



associadas à exaltação das soberanias dos Estados. Portanto, o surgimento de temas como “segurança humana” deslocou o eixo de defesa e proteção do objeto das relações internacionais, pois o objeto a ser protegido seriam os indivíduos e não mais o Estado e sua soberania (RODRIGUES e SOUZA, 2012).

Uma importante tentativa de ligar a lacuna entre a visão do Norte e a do Sul, veio do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, com o título *Novas Dimensões de Segurança Humana*. O conceito de segurança humana foi amplo o bastante tanto para avançar na liberdade do medo, como na liberdade do querer. Para os autores do PNUD esse conceito foi a soma de seis diferentes dimensões da segurança: econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política. Conclui-se que “Sem paz, não pode haver desenvolvimento. Mas sem desenvolvimento a paz pode estar ameaçada” (EVANS, 2008, p. 35).

O principal problema do conceito de segurança humana não é o fato de este ter produzido pouco consenso, mas a dificuldade de extrair alguma prescrição sobre como lidar com cada um dos temas abrangidos por ele (EVANS, 2008).

Em 1992, o Conselho de Segurança das Nações Unidas fez uma intervenção militar na Somália<sup>6</sup> sob a égide do Capítulo VII, motivado por razões humanitárias, e desconsiderando o consentimento do governo soberano. Em 1994 há uma nova alteração no argumento humanitário, acrescentado da cláusula da proporcionalidade (RODRIGUES e SOUZA, 2012).

Em 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) bombardeou as forças sérvias, cessando a violência contra populações de origem albanesa no

---

<sup>6</sup> A Somália entrou em guerra civil quando o então presidente Siad Barre foi deposto em janeiro de 1991 após perder, com o final da Guerra Fria, a proteção obtida alternadamente dos Estados Unidos e da União Soviética. Como resultado, um milhão e meio de somalis corriam risco de vida em razão das hostilidades, da fome e das eventuais doenças. Ao final do ano de 1992, uma intervenção militar com propósitos claramente humanitários desembarcou no país. Em outubro de 1993, dezoito soldados americanos foram barbaramente assassinados em Mogadishu, um episódio que causou grande comoção junto à opinião pública americana e subsequentemente fez com que as principais potências ficassem receosas em comprometer-se com experiências de intervencionismo humanitário a partir desse momento, influenciando fortemente na inação com relação ao posterior genocídio em Ruanda (EVANS, 2008, p. 27).

Kosovo. Considera-se nesse conflito que o objeto protegido não foi o Estado iugoslavo, mas a integridade física da população Kosovar (RODRIGUES e SOUZA, 2012).

O conflito no Kosovo traz para a política internacional não somente a prática da intervenção humanitária, como também a formação de novos Estados nacionais no pós-Guerra Fria, sendo este processo caracterizado pela instabilidade dos arranjos político-territoriais e pela fragilidade das instituições desses novos Estados. Existe nessa intervenção uma violação da soberania de um Estado – Iugoslávia –, porém, o direito de proteção dos kosovares foi tomado como objeto de maior importância pela OTAN (RODRIGUES e SOUZA, 2012).

O ex-primeiro ministro britânico Tony Blair caracterizou o conflito de Kosovo como “uma guerra justa, baseada não apenas em uma ambição territorial, mas em valores” (EVANS, 2008, p. 33). Essa descrição de guerra justa, simplesmente baseada em valores foi garantida por agitar os anseios do mundo desenvolvido sobre a abordagem seletiva na qual o Ocidente tem comandado os valores para justificar suas aventuras no passado talvez, e até mesmo no futuro (EVANS, 2008).

O então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, fez a principal tentativa de resolver o impasse conceitual no cerne do debate soberania-intervenção, argumentando que este não era apenas um tipo de soberania em jogo, pois a soberania nacional deveria ser pesada e balanceada contra a soberania individual, reconhecida nos instrumentos internacionais dos direitos humanos (EVANS, 2008).

Durante a crise do Kosovo, Kofi Annan escreveu no seu artigo que os Estados apreciavam os privilégios da soberania independente da forma como eles tratavam seus cidadãos (BELLAMY, 2010).

O conceito de soberania está sendo redefinido em seu sentido mais básico, sobretudo pelas forças de globalização e cooperação internacional. Os Estados são amplamente entendidos por serem instrumentos a serviço de suas pessoas, e não o contrário. Ao mesmo tempo, a soberania do indivíduo tem sido aumentada por uma renovada e propagada consciência dos direitos humanos (EVANS, 2008).

Deng e Cohen desenvolveram “Princípios Orientadores”, os quais foram liberados em 1998. Os princípios reconheceram que primeiramente a responsabilidade pelo deslocamento de pessoas era de responsabilidade das autoridades locais, porém, o acesso para a ajuda humanitária não deveria ser arbitrariamente negado, especialmente quando as autoridades forem incapazes ou relutantes em fornecer a assistência necessária (BELLAMY, 2010).

A “Soberania como Responsabilidade” focada nas responsabilidades dos governos frente à sua própria população, mantendo-se Estados eficazes e legítimos, é a melhor maneira de proteger populações vulneráveis (BELLAMY, 2010).

Desta forma, o conceito de soberania como responsabilidade é um problema dos Estados terem responsabilidades positivas sobre o bem estar e a assistência de seus cidadãos (DENG, 1996, *apud* EVANS, 2008). O conceito de Deng tornou-se, mais do que qualquer outra contribuição dos anos 1990, o embasamento conceitual fundamental das normas de responsabilidade de proteção (EVANS, 2008).

Como as guerras tornaram-se cada vez menos um problema entre os Estados e houve o aumento significativo dos conflitos entre as forças dentro de um Estado, o número de pessoas deslocadas internamente cresceu. Desta forma, na visão de Deng, esses deslocamentos são paradoxalmente assumidos sob os cuidados dos governos, apesar dos fatos desses deslocamentos serem causados pelos próprios Estados (BELLAMY, 2010).

Durante as principais crises, os Estados problemáticos deveriam escolher entre poder trabalhar com as organizações internacionais e outras organizações estrangeiras para realizar as responsabilidades de sua soberania, ou os estados poderiam obstruir seus esforços e sacrificar sua boa reputação e legitimidade soberana (BELLAMY, 2010).

Ao final dos anos de 1990, vários acadêmicos, tomadores de decisão e políticos na Europa e nos EUA estenderam suas próprias concepções de soberania como responsabilidade. Para os tomadores de decisão americanos, associados com a administração de Clinton e Bush, a soberania responsável está ligada não apenas

aos direitos humanos, mas também aos imperativos de segurança, como a não proliferação de armas nucleares e a cooperação antiterrorista. Para Haass a soberania deveria estar condicionada aos direitos humanos, assim como ao compromisso de não proliferação nuclear e ao combate ao terrorismo (BELLAMY, 2010).

Portanto, percebe-se que o principal obstáculo para a intervenção armada – humanitarismo ou outro – tem sido o conceito tradicional de soberania, a qual proíbe a violação da integridade territorial de outro Estado. Um dos acontecimentos marcantes da década passada tem sido a erosão dessa norma de não intervenção e o surgimento de uma doutrina nascente de “Soberania Contingente” (PATRICK *apud* BELLAMY, 2010).

## **CAPÍTULO II: O SURGIMENTO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E SUA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS (2001-2005)**

### **2.1 A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS)**

Em setembro de 2000, o governo canadense, sob a iniciativa do ex-ministro das Relações Exteriores Lloyd Axworthy, reuniu um grupo de notáveis com o objetivo de trabalhar a relação entre soberania, intervenção e direitos humanos.

Este painel de especialistas recebeu a denominação de Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS). A comissão foi estabelecida fora do âmbito das Nações Unidas a pedido do ex-secretário-geral Kofi Annan, o qual acreditava que, dessa forma, esta poderia funcionar livre de interferências políticas e controvérsias (BELLAMY, 2011).

Liderada por Gareth Evans, prestigiado acadêmico e ex-ministro das Relações Exteriores da Austrália, e por Mohamed Sahnoun, experiente diplomata argelino que trabalhara na ONU nos cargos de Conselheiro Especial em assuntos da região do chifre da África e Representante Especial para a Somália e os Grandes Lagos, a ICISS buscou selecionar os especialistas mais representativos possíveis, oriundos das esferas militar, acadêmica e diplomática, assim como das diversas regiões do mundo, abrangendo América do Norte, Europa, Rússia, África, Sudeste Asiático, Sul da Ásia e América Latina<sup>7</sup> (KENKEL, 2008).

A comissão, entretanto, foi criticada em razão da sub-representação feminina. Dos 12 membros da ICISS, apenas um era uma mulher, a jurista canadense Gisele Côté-Harper (BELLAMY, 2011).

---

<sup>7</sup> Dentre os membros notáveis da ICISS, destacam-se o ex-presidente filipino Fidel Ramos, o ex-ministro das Relações Exteriores da Guatemala Eduardo Stein, o ex-presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) Cornelio Sommaruga, o acadêmico canadense Michael Ignatieff, o ex-secretário-geral do Congresso Nacional Africano (CNA) Cyril Ramaphosa e o acadêmico indiano Ramesh Thakur.

A comissão se reuniu cinco vezes e organizou consultas nacionais nas cidades de Pequim, Cairo, Maputo, Nova Délhi, Santiago, Bruxelas, Genebra, Londres, Ottawa, Paris, São Petersburgo e Washington.

Na visão de Gareth Evans (2008), havia bastante ceticismo com relação ao trabalho desenvolvido pela ICISS por parte de governos, acadêmicos e algumas fundações, os quais acreditavam que nada de valor poderia ser criado a partir de uma “marcha forçada”. Em dezembro de 2001, foi publicado um relatório de noventa páginas e um suplemento contendo ensaios, bibliografia e materiais de pesquisa de cerca de quatrocentas páginas, que receberam o título de “A responsabilidade de proteger”.

Afirma-se no relatório que os Estados têm a responsabilidade de proteger os seus cidadãos contra o genocídio, a limpeza étnica e os assassinatos em massa, e que quando estes se provarem incapazes ou com má vontade de cumprir com seu dever, a responsabilidade de proteger é transferida à comunidade internacional (ICISS, 2001).

Segundo Evans (2008, p. 39), no processo de confecção do relatório, buscou-se transmitir as mensagens principais de modo simples e direto, ao mesmo tempo em que se procurou fornecer análises detalhadas e bem argumentadas no restante do corpo do texto e no suplemento, a fim de que o leitor obtivesse uma compreensão adequada dos fundamentos expostos.

Nesse sentido, o relatório da ICISS fez quatro contribuições duradouras à política internacional:

- a) a criação de uma nova maneira de falar sobre intervenções humanitárias;
- b) a elaboração de uma nova forma de tratar de soberania;
- c) a especificação, de maneira clara, sobre o que a responsabilidade de proteger significava na prática; e
- d) a abordagem da questão de quando a ação militar seria, enfim, apropriada.

A invenção de uma nova maneira de falar sobre intervenções humanitárias, subverteu o debate acerca do “direito de intervir” ao reformulá-lo como uma discussão a respeito da “responsabilidade” dos Estados. O foco, portanto, não seria

mais aquele que intervêm, mas aqueles que necessitam de ajuda. Se houvesse algum direito em questão, era o das vítimas das violações e crimes cometidos em massa (EVANS, 2008).

Outro motivo para que a ICISS quisesse colocar de lado o vocabulário da área de intervenções humanitárias, era que este estava irremediavelmente ligado ao uso exclusivo da força militar como forma de responder à perpetração presente ou vindoura de violações e crimes cometidos em massa.

Apesar do termo “intervenção humanitária” igualmente descrever a atuação de organizações de ajuda humanitária no tratamento de situações de calamidade, ele indiscutivelmente ficou associado à aplicação de força militar não consensual a fim de alcançar um objetivo humanitário.

Assim, ao longo do relatório, quando há referências a ações militares, a terminologia empregada é “intervenção militar para a proteção humana” (EVANS, 2008, p. 42).

Nesse sentido, pode-se dizer que a ICISS estava ciente da capacidade das novas ideias, ou das ideias expressadas de uma nova forma, de influenciar o comportamento dos atores fundamentais.

Segundo Gareth Evans (2008), a ICISS inspirou-se na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), também conhecida como Comissão Brundtland, famosa por ter introduzido o conceito de “desenvolvimento sustentável”, a fim de que a meta de criação de novos paradigmas a que se propôs fosse igualmente bem sucedida.

A elaboração de uma nova forma para tratar de soberania foi a segunda grande contribuição conceitual da ICISS.

Inspirada, inequivocamente, na formulação de Francis Deng, argumentou-se que a essência da soberania não residia no controle do aparato estatal (concepção vestfaliana), mas na responsabilidade dos Estados de proteger os indivíduos que ali residem.

Ademais, quando o Estado for incapaz de cumprir com sua responsabilidade, a comunidade internacional, de forma subsidiária, deve fazer com que a proteção da pessoa humana naquele território seja garantida (EVANS, 2008).

A terceira contribuição da comissão foi especificar, de maneira clara, o que a responsabilidade de proteger significava na prática. Tentou-se esclarecer que o conceito ia muito além da mera intervenção militar.

Havia, portanto, a *responsabilidade de prevenir* o surgimento de situações de ocorrência de violações de direitos humanos; a *responsabilidade de reagir* a elas quando eclodissem; e a *responsabilidade de reconstruir* após qualquer tipo de intervenção (EVANS, 2008).

Dos três pilares da responsabilidade de proteger, a ICISS considerou a *responsabilidade de prevenir* como o mais importante, que deveria ser exercido mediante instrumentos que assegurassem a permanência do estado de Direito.

Nesse sentido, a comissão tratou da prevenção subdividindo-a em duas áreas:

- a) “alerta precoce”, que aborda as causas fundamentais dos conflitos; e
- b) “prevenção direta”.

A ICISS percebeu que as falhas associadas ao “alerta precoce” são frequentemente exageradas pelos críticos, e que o cerne do problema não está em prever a eclosão de um conflito violento, mas em gerar a vontade política para agir de acordo com as previsões. Os casos da Bósnia<sup>8</sup>, Ruanda<sup>9</sup> e Darfur<sup>10</sup>, por exemplo, não foram exatamente uma surpresa (BELLAMY, 2011).

---

<sup>8</sup> A desintegração da antiga Iugoslávia tem ocupado o CSNU desde o final da Guerra Fria. Em 1992, a Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) foi estabelecida como uma missão de manutenção da paz com o consentimento dos governos envolvidos na questão, incluindo o da então Iugoslávia. A missão foi considerada uma catástrofe, não evitando que ocorresse o pior assassinato em massa na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Em julho de 1995, bósnios de etnia sérvia sob o comando do general Ratko Mladic cercaram Srebrenica e enganaram os soldados da UNPROFOR ao ameaçarem matar reféns caso fossem bombardeados e não houvesse qualquer rendição. Logo depois, transportaram 8 mil pessoas para florestas e campos próximos e as mataram a sangue frio (EVANS, 2008).

<sup>9</sup> Como consequência direta da intervenção na Somália, as principais potências (especialmente os Estados Unidos) estavam relutantes a responderem aos eventos ocorridos em Ruanda em 1994. No dia 6 de abril daquele ano, um avião transportando o presidente ruandense Juvenal Habyarimana foi



A comissão, todavia, argumentou que uma análise mais precisa dos “sinais de alerta” de um futuro conflito propicia oportunidades para um envolvimento mais produtivo de atores externos. Também recomendou que as sedes das Nações Unidas desenvolvessem a capacidade de coletar informações, incluindo material sensível, dos Estados-membros (BELLAMY, 2011).

Além disso, a ICISS pediu para que o Conselho de Segurança (CSNU) tivesse um papel ativo na identificação de quatro dimensões-chave para a prevenção das causas fundamentais dos conflitos:

- a) política (boa governança, direitos humanos e construção de confiança);
- b) econômica (combate à pobreza, desigualdade e geração de oportunidades);
- c) legal (transparência); e
- d) militar (desarmamento, reintegração e reforma setorial).

As mesmas quatro dimensões igualmente se aplicam à “prevenção direta”.

Nesse caso, a dimensão política refere-se à diplomacia preventiva do Secretário-Geral; a dimensão econômica está relacionada ao uso de estímulos positivos e negativos por parte do Conselho de Segurança; a dimensão legal refere-se a medidas que vão da mediação às sanções penais; e a dimensão militar – a mais limitada em escopo – está relacionada ao desembarque preventivo de tropas.

A fim de implementar tal agenda, sugeriu-se no relatório a criação de fundos para a aplicação da *responsabilidade de prevenir*, e que a centralização dos trabalhos ficasse a cargo das Nações Unidas (BELLAMY, 2011).

---

abatido. Logo após este acontecimento, desenrolou-se um massacre étnico de grandes proporções, resultando na morte de cerca de 800 mil tutsis e hutus moderados em menos de quatro meses, o pior caso de genocídio desde o Holocausto (EVANS, 2008).

<sup>10</sup> Iniciada em 2003, a crise de Darfur tem sido frequentemente analisada sob o prisma da R2P. O governo sudanês, em resposta a agitações dentro de seu território, apoiou diretamente a milícia janjaweed, a qual promoveu uma sangrenta campanha de assassinatos em massa e deslocamentos internos, resultando na morte de mais de 250 mil pessoas e em mais de dois milhões de deslocados internos. O caso de Darfur foi discutido à luz da R2P por alguns membros do CSNU em 2004, antes mesmo da adoção do conceito na Cúpula Mundial de 2005 (BELLAMY, 2011).

Apesar de endossar a importância da prevenção, pode-se afirmar que a comissão inovou pouco conceitualmente no que diz respeito ao primeiro pilar da responsabilidade de proteger e se escusou de fazer propostas mais abrangentes, ao focar na centralização dos esforços de prevenção de conflitos e no desenvolvimento de sistemas de “alerta precoce”.

Da mesma forma, evitou traçar diretrizes para a *responsabilidade de prevenir*, análogas às que foram elaboradas para o uso da força, as quais serão analisadas a seguir.

Do mesmo modo, evitou discutir o dilema fundamental da prevenção de conflitos armados: como transformar os “sinais de alerta” em compromisso e consenso em relação a como e quando agir.

A quarta contribuição da ICISS foi tratar da questão de quando a ação militar seria, enfim, apropriada.

Pode-se dizer que o tratamento da comissão para a *responsabilidade de reagir* foi mais sofisticado, inovador e bem desenvolvido. Ela buscou identificar uma série de diretrizes que poderiam ser adotadas pelo Conselho de Segurança e que seriam bastante úteis para os tomadores de decisão. O primeiro critério era *legalidade*. Desse modo, a ICISS não estava procurando alternativas à autoridade do Conselho, mas trabalhando em soluções para que este funcionasse de forma mais eficiente. A comissão, todavia, não entrou em consenso no tocante à questão das intervenções não autorizadas pelas Nações Unidas (BELLAMY, 2011; EVANS, 2008).

Assim, pode-se concluir que a ICISS adotou a premissa de que a principal autoridade legal para a realização de intervenções era o Conselho de Segurança.

Ademais, a comissão sugeriu cinco critérios de *legitimidade*:

- a) a gravidade do dano infligido (que necessariamente envolveria perda de vidas em larga escala ou limpeza étnica);
- b) a motivação ou objetivo principal da intervenção militar proposta;
- c) a disponibilidade de alternativas pacíficas no caso em específico;

- d) a proporcionalidade da resposta; e
- e) a avaliação das consequências – se a eventual ação militar resultaria em mais ônus do que bônus para os atores envolvidos (EVANS, 2008).

A comissão foi ainda além, ao sugerir que, caso o Conselho rejeitasse uma proposta de intervenção humanitária que fosse realmente necessária no caso em específico, os eventuais interventores deveriam ir à Assembleia Geral em busca de apoio e, na hipótese de fracassarem, poderiam utilizar como alternativas as organizações regionais, ou mesmo coalizões (BELLAMY, 2011).

Finalmente, com relação à *responsabilidade de reconstruir*, a ICISS argumentou que os eventuais interventores deveriam ter um plano estratégico a respeito de como pretendem reerguer as sociedades envolvidas em cenários pós-conflito. Para tanto, recomendou-se que os interventores levassem em consideração as seguintes áreas: segurança, justiça e reconciliação, e desenvolvimento (BELLAMY, 2011).

No tocante à segurança, a ICISS afirmou que os interventores tinham o dever moral de proteger àqueles em seu cuidado, trabalhando no desarmamento e desmobilização de ex-combatentes e na implementação de forças armadas nacionais eficientes e legítimas.

A fim de obter justiça e reconciliação, os *peacebuilders* deveriam criar um sistema judiciário local, estimular iniciativas locais de reconciliação e assegurar os direitos daqueles regressados à pátria.

Os interventores também deveriam empregar todos os meios ao alcance com a finalidade de estimular o crescimento econômico.

Por último, eles deveriam entregar o poder às lideranças locais o mais rápido possível (BELLAMY, 2011).

A ICISS também insistiu que sejam quais forem os meios escolhidos no exercício de quaisquer dessas responsabilidades (político, diplomático, legal ou econômico), o

processo deveria sempre envolver a aplicação de medidas, as menos intrusivas e coercitivas possíveis (EVANS, 2008).

Uma recomendação controversa do relatório, por fim, é a de que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança não deveriam aplicar o seu poder de veto a fim de obstruir a aprovação de resoluções autorizando intervenções militares cujo propósito seja a proteção de indivíduos em situação vulnerável, em uma situação de evidente apoio da maioria dos votantes do órgão, à exceção dos assuntos nos quais seus interesses nacionais vitais estejam em jogo (BELLAMY, 2009).

### ***2.1.1 Críticas ao conceito como formulado pela ICISS***

Poucos documentos foram tão analisados quanto o relatório da ICISS. Pode-se dizer que as críticas a este, de maneira geral, concentraram-se nestes três aspectos: a ênfase que o relatório deu ao papel dos interventores, a sua falta de ambição e o fato de ainda haverem questões importantes deixadas em aberto pela comissão (BELLAMY, 2009).

Com relação ao primeiro aspecto mencionado, os críticos argumentam que o relatório favorece a imposição dos valores ocidentais e a diminuição da soberania.

Dentre estes, destaca-se David Chandler, renomado acadêmico britânico. Chandler (2005) apresenta três objeções à R2P.

A primeira delas é a de que o conceito, na verdade, equivale a um direito de intervenção. Apesar da rejeição no documento à linguagem que remeta ao direito de intervenção, a afirmação de que os indivíduos têm o direito à proteção resulta, por conseguinte, no fato de que os Estados necessitam tomar medidas concretas a fim de garanti-la. Isto, portanto, consistiria em uma forma velada de defesa do direito de intervenção.

A segunda objeção diz respeito ao tratamento da questão da soberania no relatório da ICISS. Chandler (2005) é cético acerca da “soberania como responsabilidade”, considerando-a, na verdade, como uma diminuição da soberania.

O acadêmico britânico, por fim, objeta que a comissão conferiu mais legitimidade às intervenções externas ao meramente alterar a terminologia do intervencionismo com o objetivo de torná-lo mais palatável.

Com respeito à suposta falta de ambição do relatório, seus críticos argumentam que ele foi excessivamente conservador, ou seja, um produto da necessidade de se encontrar um consenso entre todos os membros da ICISS.

Em primeiro lugar, as condições estabelecidas pela comissão para a utilização de uma intervenção militar foram muito extremas, sendo aparentemente o resultado de um acordo entre membros da comissão que tinham posições opostas, que desejavam, respectivamente, critérios mais amplos e mais estreitos para a deflagração de força militar com propósitos humanitários (BELLAMY, 2009).

Nesse sentido, a ICISS teria estabelecido condicionalidades maiores do que a prática corrente no Conselho de Segurança, ao excluir medidas para proteger governos democráticos contra golpes de Estado, assim como para proteger civis em situações onde não há assassinatos em massa ou genocídio<sup>11</sup>.

Além disso, a exigência de que o CSNU atue apenas em casos de ocorrência de assassinatos em massa, genocídio ou limpeza étnica impediria a atuação em circunstâncias onde a ameaça a civis é relativamente menor (BELLAMY, 2009).

Aparentemente, a prática do Conselho estaria à frente da responsabilidade de proteger. Na S/RES/1265 (1999), o órgão expressou sua disposição para tomar medidas cuja finalidade é a proteção de civis em qualquer situação onde estivessem

---

<sup>11</sup> Em 1993, por exemplo, o Conselho de Segurança identificou o violento golpe de Estado contra o governo de Bertrand Aristide no Haiti como uma ameaça à paz e a segurança internacionais e autorizou uma série de medidas com a finalidade de restaurar o governo eleito, consubstanciadas nas Resoluções 841, 867 e 873.

sendo deliberadamente ameaçados, sem expressar que teria que ser necessariamente uma situação de genocídio ou de larga escala.

Ademais, o relatório pouco abordou a questão de gênero, a despeito de iniciativas importantes por parte do CSNU acerca da identificação do papel das mulheres na paz e na segurança internacionais (BELLAMY, 2009).

A S/RES/1325 (2000) reconheceu a importância da participação feminina em todas as iniciativas concernentes à paz e à segurança internacionais; a exigência de que todos os funcionários da ONU recebessem treinamentos em questões de gênero; a necessidade de se proteger os direitos humanos de mulheres e meninas durante e após o conflito armado e, por último, a necessidade de se difundir as questões de gênero em todo o sistema Nações Unidas.

Ao longo do relatório da ICISS, por sua vez, as mulheres são mencionadas apenas três vezes, e elas nunca são explicitamente incluídas nos mecanismos de proteção, ou há o reconhecimento de suas necessidades diferenciadas em contextos de conflito e pós-conflito.

A palavra “estupro” é mencionada oito vezes e possibilita o entendimento de que este seria um determinante para o emprego de força militar somente se ocorresse em contexto geral de prática de violações em larga escala (BELLAMY, 2009).

Do mesmo modo, o relatório nada discorre sobre a experiência de mulheres e meninas em conflitos armados (à exceção da prática de estupro), sua possível contribuição à paz e à proteção ou acerca da importância do treinamento em questões de gênero para os interventores (BELLAMY, 2009).

No tocante ao fato de ainda haverem questões importantes deixadas em aberto pela comissão, por seu turno, há a percepção generalizada, por parte dos críticos, de que o relatório falha em articular de forma conceitualmente coerente e inovadora a *responsabilidade de prevenir* e a *responsabilidade de reconstruir* (BELLAMY, 2009).

Apesar de ter descrito a primeira como a dimensão mais importante da R2P, a ICISS dedicou apenas nove páginas do total de oitenta e cinco do relatório à prevenção. De fato, foram dedicadas somente dezesseis páginas à *responsabilidade de prevenir* e à *responsabilidade de reconstruir* somadas, em comparação às trinta e duas páginas dedicadas à questão da intervenção.

A ICISS igualmente teria evitado especificar o significado prático dos termos “assassinatos em massa” e “limpeza étnica” e, na ausência de um entendimento claro das condicionalidades expostas pela comissão para a utilização de força militar, a capacidade da comissão de criar um arcabouço moral para as intervenções humanitárias torna-se reduzida (BELLAMY, 2009).

Além disso, a comissão não teria feito contribuições significativas para o debate da reforma do Conselho de Segurança.

Apesar de ter concluído que não há dúvidas de que a alteração da estrutura do órgão o tornaria mais representativo e possivelmente aumentaria a sua credibilidade e autoridade, a ICISS argumenta que uma reforma não necessariamente implicaria no aumento do desempenho do CSNU no exercício de suas funções e que, aliás, este assunto estaria além de sua alçada (BELLAMY, 2009).

Do mesmo modo, o desejo da comissão para que houvesse uma unidade de comando no âmbito das tropas subestimava a relutância das grandes potências de colocar as suas forças armadas sob o comando de homólogos estrangeiros; e a despeito da ICISS ter observado a dificuldade e a importância da coordenação entre o pessoal civil e militar, não ofereceu nenhuma diretriz para melhorá-la (BELLAMY, 2009).

Por último, a comissão teria evitado discutir o papel do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) no processo de reconstrução dos países afetados pelos conflitos armados (BELLAMY, 2009).

Em defesa da ICISS, é razoável concluir, por outro lado, que seria inevitável que um relatório de extensão limitada deixasse de mencionar ou se aprofundar em diversos aspectos pertinentes ao tema trabalhado.

## **2.2 O caminho até a Cúpula Mundial de 2005**

Segundo Gareth Evans (2008, p. 44), o relatório “A Responsabilidade de proteger” foi quase “sufocado no nascimento” pelo fato de ter sido publicado em dezembro de 2001, logo após o 11 de setembro, em um contexto em que o terrorismo tinha muito mais destaque no cenário internacional do que as catástrofes humanitárias.

Ademais, nos primeiros dois anos após a publicação, parecia pouco provável que a R2P fosse adotada em alguma declaração ou resolução da ONU. Não só vários países, incluindo os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, estavam céticos com relação às implicações do relatório da ICISS, como também o uso de justificativas humanitárias para a invasão do Iraque pela coalizão liderada pelos Estados Unidos em 2003 aumentou as desconfianças acerca das novas concepções do conceito de soberania (BELLAMY, 2009).

Em 2002, os Estados Unidos rejeitaram a ideia da aplicação de critérios para orientar o processo de tomada de decisão no Conselho de Segurança sob a alegação de que o país não se comprometeria de forma a constranger o seu direito de decidir quando e onde usar a força.

O governo Bush não estava disposto a endossar o conteúdo do relatório ou apoiar qualquer declaração ou resolução da ONU a respeito dele (BELLAMY, 2009).

A China manteve-se desconfiada acerca da R2P e defendeu que todas as questões relacionadas ao uso da força deveriam ser referendadas pelo Conselho de Segurança (BELLAMY, 2009).



A Rússia endossou o posicionamento desconfiado chinês e ainda acrescentou que a ONU já estava preparada para lidar com crises humanitárias. O governo russo também apontou que, ao cancelar as intervenções não autorizadas, a adoção da R2P poderia resultar no enfraquecimento da Carta das Nações Unidas (BELLAMY, 2009, p. 67).

A despeito do Reino Unido e da França defenderem a responsabilidade de proteger e terminantemente rejeitarem a posição de que as intervenções não autorizadas deveriam ser proibidas em qualquer circunstância. Os dois países expressaram ressalvas acerca da delimitação de critérios para a atuação do CSNU, pois acreditavam que isto não necessariamente levaria à emergência de um órgão mais eficiente na resposta às crises humanitárias (BELLAMY, 2009).

As opiniões não estavam divididas apenas no âmbito do Conselho de Segurança. O Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) categoricamente rejeitou a R2P. A Índia, membro destacado do MNA, defendeu que o Conselho já tinha capacidade suficiente para atuar em situações de catástrofe humanitária, além de apontar que as falhas do órgão no passado foram ocasionadas por falta de vontade política, não de autoridade (BELLAMY, 2009).

A Malásia, falando em nome do MNA, argumentou que a R2P representava uma potencial reencarnação da intervenção humanitária, para a qual não existiriam fundamentos no Direito Internacional (BELLAMY, 2009).

O Grupo dos 77 (G77), por seu turno, sugeriu que o relatório deveria ser revisado a fim de serem enfatizados os princípios da integridade territorial e da soberania (BELLAMY, 2009).

A invasão da coalizão liderada pelos norte-americanos ao Iraque em 2003 certamente contribuiu para a piora do cenário.

Em artigo publicado no jornal *The New York Times* no mesmo ano, Michael Ignatieff, importante membro da ICISS, defendeu a justificativa humanitária dada pelo governo republicano de então (IGNATIEFF, 2003).

Gareth Evans (2004), por sua vez, afirmou que a justificativa humanitária deficiente e inconsistente dada pelos Estados Unidos quase “matou” o conceito de responsabilidade de proteger. Tal ponto de vista é igualmente compartilhado por Ian Williams (2003), Richard Falk (2003) e Bruce Jentelso (2007).

Não é de surpreender, portanto, que as primeiras iniciativas com a finalidade de convencer a Assembleia Geral da ONU (AGNU) não tivessem sucesso.

Em 2002, o MNA bloqueou uma proposta de resolução do Canadá que fazia com que a AGNU se comprometesse a deliberar sobre o relatório da ICISS. O grupo temia que isso levasse a uma discussão aprofundada do seu conteúdo (BELLAMY, 2009).

Em resposta à investida, o governo canadense reformulou a proposta de tal forma que esta somente pedia para que o Secretário-Geral facilitasse o diálogo acerca da R2P, sendo igualmente malsucedido (BELLAMY, 2009).

Evidentemente, vários países se opuseram à R2P antes da invasão do Iraque, o que pode levar a se duvidar de seu impacto negativo para a evolução e promoção do conceito formulado pela ICISS.

Na visão de Bellamy (2009, p. 69), por outro lado, não só a controversa guerra reforçou a posição dos países que já se opunham à R2P antes de sua deflagração, como também contribuiu para fomentar as mudanças que levariam ao consenso global em torno do conceito em 2005.

### **2.2.1 Do *dissenso* ao *consenso***

A adoção da R2P pelo Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, e seu lugar subsequente na agenda de Kofi Annan para a renovação das Nações Unidas (a qual foi sintetizada no relatório de 2005 que recebeu o título de “Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos

para todos”), abriu o caminho para a incorporação da responsabilidade de proteger na Cúpula Mundial de 2005.

O endosso do painel possibilitou, enfim, que surgisse uma declaração consensual na Assembleia Geral acerca da R2P, mas igualmente confirmou o afastamento do conceito do que foi originalmente estabelecido pela ICISS.

Kofi Annan convocou o Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças em setembro de 2003, instruindo-o a analisar os desafios à paz e à segurança internacionais e a contribuição que a ONU poderia fazer a fim de enfrentá-los com mais eficiência (BELLAMY, 2009; EVANS, 2008). Em dezembro de 2004, foi lançado seu relatório de 130 páginas, intitulado “Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade comum”.

Segundo Gareth Evans (2008), também um dos autores de “Um mundo mais seguro”, o relatório do painel foi muito mais abrangente que o da ICISS, pois trabalhou com a perspectiva do conceito de segurança humana, relacionando pobreza, doenças e degradação ambiental com conflitos inter e intraestatais, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e crime organizado transnacional.

Ainda de acordo com Evans (2008), o relatório teve muito mais substância, coerência e incisividade do que os membros do painel esperavam, ao conter cento e uma recomendações, inclusive concernentes à reforma estrutural do Conselho de Segurança.

Nesse sentido, o objetivo não era resolver o dilema de como proceder quando o Conselho está sob um impasse, mas fazê-lo funcionar melhor.

Yevgeny Primakov, ex-primeiro-ministro da Rússia e outro membro do painel, esclareceu que, enquanto uma minoria de Estados (especialmente os membros da OTAN) defendia que uma intervenção humanitária poderia ser realizada fora do âmbito das Nações Unidas, a esmagadora maioria acreditava que esta somente deveria ocorrer caso fosse devidamente autorizada pelo CSNU (BELLAMY, 2009).

Com relação à responsabilidade de proteger, a principal recomendação foi expressa nesses termos:

O Painel aprova a norma que se está impondo no sentido de que existe uma responsabilidade internacional coletiva de proteger, a qual o Conselho de Segurança pode exercer autorizando a intervenção militar como último recurso em caso de genocídio e outras matanças em larga escala, de limpeza étnica ou de graves violações do direito internacional humanitário que o governo soberano não foi capaz ou não demonstrou vontade de prevenir (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, p. 57, tradução nossa).

A fim de fazer com que o Conselho de Segurança funcionasse de forma mais eficiente, o painel fez pequenas modificações na definição dada pela ICISS para a R2P. Ele acrescentou o termo “sérias violações do direito internacional” a uma lista que já continha genocídio, assassinatos em massa e limpeza étnica.

Também delimitou de modo mais claro o caráter preventivo do conceito, ao insistir que a R2P deveria ser aplicada caso a ameaça seja real ou considerada iminente, em vez de simplesmente “perceptível”, como inicialmente proposto pela ICISS (BELLAMY, 2009).

O Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças igualmente confirmou as quatro dimensões-chave para a prevenção das causas fundamentais dos conflitos apontadas pela ICISS, assim como recomendou que o CSNU adotasse as diretrizes numa resolução declaratória, mas ignorou o código de conduta sugerido aos cinco membros permanentes do Conselho pela Comissão (BELLAMY, 2009).

Em seu lugar, o painel propôs uma restrição mais branda concernente ao uso do veto. Em vez de um compromisso de não vetar as propostas de emprego de ação coletiva em resposta a crises de grave emergência humanitária caso a maioria dos membros do CSNU seja favorável, com exceção das situações onde interesses nacionais vitais estejam em jogo, o painel sugeriu a utilização de um sistema de votação indicativa, por meio do qual os membros do Conselho poderiam pedir para que os Estados se declarem publicamente ou justifiquem suas posições antes da realização de fato do escrutínio.

De forma otimista, o Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças tinha a esperança de que os membros do CSNU relutariam em declarar publicamente a sua oposição a ações coletivas em casos nos quais a opinião pública estivesse sensibilizada, e que isto, portanto, reduziria a possibilidade de veto (BELLAMY, 2009).

Nesse sentido, Kofi Annan aceitou quase todas as recomendações constantes em “Um mundo mais seguro”, ao incluí-las em seu próprio relatório, “Um conceito mais amplo de liberdade”.

O ex-Secretário-Geral apoiou a ideia da utilização de critérios para orientar o Conselho de Segurança no seu processo de tomada de decisão relacionado ao uso da força, considerando-os como um mecanismo que tinha potencial para evitar as eventuais divisões causadas por casos polêmicos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Além disso, com a finalidade de distinguir a R2P das intervenções humanitárias e do uso da força em âmbito geral, Annan alterou o lugar da responsabilidade de proteger na agenda da reforma das Nações Unidas.

O Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças colocou a R2P em um capítulo sobre “segurança coletiva” e sob o guarda-chuva do “uso da força”, em uma tentativa de vender o conceito como um mecanismo de reestruturação das intervenções humanitárias (BELLAMY, 2009).

Kofi Annan, por seu turno, separou o compromisso com a responsabilidade de proteger das diretrizes para o Conselho de Segurança, colocando a R2P em uma seção de “Um conceito mais amplo de liberdade” acerca do estado de Direito, e as diretrizes, por sua vez, na seção a respeito do uso da força, a fim de reforçar a ideia de que a R2P não se tratava somente de uma ferramenta de uso da força, mas de um compromisso moral e normativo de um Estado de proteger os seus próprios cidadãos. O princípio moral, portanto, era enfatizado e colaborava para que eventuais críticas fossem evitadas (BELLAMY, 2009).

Por fim, o parágrafo 135 de “Um conceito mais amplo de liberdade” sintetiza a posição de Annan a respeito da R2P:

A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal e, mais recentemente, o Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, cujos 16 membros procedem de várias partes do mundo, aprovaram o que denominaram “a norma que se está impondo no sentido de que existe uma responsabilidade internacional coletiva de proteger” (veja A/59/565, para. 203). Ainda que esteja bastante consciente de que a questão é delicada, concordo totalmente com esse ponto de vista. **Devemos adotar a responsabilidade de proteger e, quando for necessário, devemos atuar como consequência desta.** Essa responsabilidade recai, primordialmente, sob cada Estado, cuja principal razão de ser e obrigação é proteger a sua população. Mas, se as autoridades nacionais não estão dispostas a proteger os seus cidadãos ou não podem fazê-lo, cabe à comunidade internacional a responsabilidade de utilizar meios diplomáticos, humanitários e outros métodos para ajudar a proteger os direitos humanos e o bem estar da população civil. Quando esses meios forem insuficientes, o Conselho de Segurança pode, caso as circunstâncias exijam, decidir adotar medidas ao amparo da Carta das Nações Unidas, incluso, se necessário, medidas coercitivas [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005a, p. 35, tradução nossa). [grifos do autor]

Certamente, a adoção da R2P pelo Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças e pelo Secretário-Geral da época contribuíram para que o conceito fosse introduzido na agenda da Cúpula Mundial de 2005.

No entanto, cabe ressaltar que, desde o Relatório Brahimi<sup>12</sup> (2000), a ONU tem trabalhado para que ideias assemelhadas à R2P sejam operacionalizadas pelo CSNU e por outros órgãos da instituição (BELLAMY, 2009).

---

<sup>12</sup> Em março de 2000, Kofi Annan pediu a um grupo de peritos internacionais chefiado por Lakdar Brahimi (seu conselheiro de longa data e antigo primeiro-ministro da Argélia) que examinasse o funcionamento das operações de paz das Nações Unidas, a fim de identificar as áreas e as missões em que a manutenção da paz seria mais eficaz, e que apresentasse propostas no sentido de melhorar as operações. O Relatório do Grupo para as Operações de Paz da ONU – conhecido como Relatório Brahimi – apresentou sugestões sobre as condições mínimas necessárias para o êxito das missões de manutenção da paz, dentre as quais se destacam a atribuição de um mandato claro e específico, a obtenção do consentimento das partes em conflito e recursos suficientes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

### 2.3 A Cúpula Mundial de 2005

Em setembro de 2005, os líderes mundiais se reuniram em Nova York para celebrar o sexagésimo aniversário da ONU e debater as propostas de Kofi Annan. Dentre elas, incluía-se a questão da responsabilidade de proteger.

As tratativas para a elaboração de um documento que versava sobre a reforma das Nações Unidas, baseado em “Um conceito mais amplo de liberdade”, começaram no final de 2004, quando o gabonês Jean Ping, então Presidente da Assembleia Geral, iniciou as consultas com as delegações permanentes (BELLAMY, 2009).

Ping esperava que a versão final do documento estivesse pronta por volta do fim do mês de agosto de 2005, às vésperas da Cúpula Mundial.

Na realidade, as negociações foram mais prolongadas e controversas do que o imaginado. Elas foram concluídas no último minuto, quando parecia que a discussão da agenda não levaria a nenhum resultado concreto. A R2P apareceu no documento final apesar das tentativas de última hora de removê-la, mas o resultado era um conceito bastante diferente daquele previsto pela ICISS (BELLAMY, 2009).

Uma vez iniciadas as discussões, no tocante à R2P, houve amplo consenso com relação à definição de parâmetros altos para o uso da força legitimado pelo conceito e com respeito ao princípio de que o Estado tinha, acima de tudo, a responsabilidade de proteger os seus cidadãos.

Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança permaneceram contrários ao “código de conduta” – uma posição que recebia cada vez mais apoio de outros países, sendo o veto considerado como uma importante barreira contra o intervencionismo ocidental.

Assim, nem mesmo as recomendações do Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças concernentes à conduta dos membros do CSNU sobreviveram às negociações (BELLAMY, 2009).

Todavia, os posicionamentos discordantes permaneceram em vários pontos fundamentais.

Em primeiro lugar, sobre a questão acerca da autoridade exclusiva ou principal do Conselho de Segurança para autorizar as intervenções armadas, os Estados Unidos e o Reino Unido argumentaram que as intervenções não autorizadas não poderiam ser definitivamente descartadas, mas a maioria dos Estados defendeu que, se um dos objetivos da R2P era limitar o intervencionismo do Ocidente, então a primazia absoluta do CSNU tinha que ser reafirmada (BELLAMY, 2009).

Em segundo lugar, havia um profundo dissenso com relação ao uso de critérios para orientar a atuação do Conselho de Segurança. Enquanto vários Estados africanos, o Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças e Kofi Annan endossavam a posição de que eles eram essenciais para o propósito de tornar as decisões do CSNU mais transparentes e, portanto, mais legítimas, os Estados Unidos, a China e a Rússia eram contrários à aplicação das diretrizes, embora tivessem motivações distintas.

Os Estados Unidos acreditavam que os critérios limitariam a sua liberdade de ação; a China e a Rússia, por seu turno, temiam que ocorressem desvios na aplicação das diretrizes, levando à legitimação de intervenções não autorizadas pelo CSNU (BELLAMY, 2009).

Havia também ambiguidades nos documentos anteriores que tratavam da R2P a serem esclarecidas no eventual documento final da Cúpula:

- a) o ponto no qual a responsabilidade de proteger passava do Estado para a sociedade internacional;
- b) a natureza da obrigação da sociedade internacional nesta situação; e
- c) o relacionamento entre a ONU e as organizações regionais com relação ao tratamento do tema (BELLAMY, 2009).

Ademais, vários Estados, especialmente a Índia, mantiveram o posicionamento de que a R2P foi elaborada a fim de legitimar a interferência ocidental nos assuntos internos dos países em desenvolvimento.



A esses Estados, juntaram-se outros, acrescentando ainda que um compromisso com a R2P só era possível caso houvesse acordos a respeito dos seguintes temas:

- a) assistência ao desenvolvimento; e
- b) reforma do Conselho de Segurança (BELLAMY, 2009).

Após a publicação de “Um conceito mais amplo de liberdade”, por exemplo, o G77 insistiu que a prioridade deveria ser a questão do desenvolvimento e que este não deveria ser estreitamente associado com os temas de segurança e terrorismo<sup>13</sup>.

Entre março e agosto de 2005, houve um progresso considerável no tocante à elaboração do documento final da Cúpula.

Com relação à R2P, a despeito da relutância inicial do G77, o grupo aceitou se comprometer com o conceito em troca de avanços concernentes à questão do desenvolvimento (BELLAMY, 2009).

Os esforços resultaram, então, em uma versão preliminar do documento final que incluía o compromisso com a R2P e seus princípios fundamentais:

Concordamos que a proteção das populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade cabem primordialmente a cada Estado. Também concordamos que esta responsabilidade de proteger resulta na prevenção de tais crimes, incluindo o seu incitamento. Aceitamos esta responsabilidade e concordamos em agir de acordo com ela. A comunidade internacional deveria, caso seja apropriado, encorajar e auxiliar os Estados a exercitar esta responsabilidade e apoiar os esforços das Nações Unidas para estabelecer um sistema de alerta. A comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, igualmente tem a obrigação de usar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, inclusive sob os Capítulos VI e VIII da Carta para ajudar a proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Nesse contexto, reconhecemos nossa responsabilidade compartilhada de desencadear a ação coletiva, de forma hábil e decisiva, por meio do Conselho de Segurança sob o Capítulo VII da Carta e em cooperação com as organizações regionais relevantes, se os meios pacíficos forem inadequados e as autoridades nacionais não estiverem dispostas a proteger as suas populações ou não puderem fazê-lo. Enfatizamos a necessidade de continuar a discussão do conceito da responsabilidade de proteger dentro da sexagésima sessão da Assembleia Geral (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005b, p. 29, tradução nossa).

---

<sup>13</sup> Discurso do Embaixador Stafford Neil, Representante Permanente da Jamaica junto às Nações Unidas, líder do G77, proferido em 25 de abril de 2005 em Nova York.

Na visão de Alex J. Bellamy (2009), o que está escrito na versão preliminar do documento resultou de um esforço de “ambiguidade criativa”. Por um lado, o G77 não aceitaria a inclusão de palavras que implicassem em um “direito de intervenção” sem a aprovação do CSNU. Por outro lado, os Estados Unidos não aceitariam uma terminologia que denotava expressamente a proibição das intervenções não autorizadas pelo Conselho.

A fim de solucionar este impasse, enfatizou-se na redação a “responsabilidade compartilhada” e omitiu-se o problema de como proceder em casos nos quais o Conselho esteja bloqueado.

Além disso, manteve-se na versão preliminar a separação textual entre R2P e “uso da força” proposta por Kofi Annan.

A recomendação para o uso dos critérios foi diluída em um compromisso para se continuar discutir o seu eventual emprego, com a finalidade de manter o apoio dos Estados Unidos, do G77, da China e da Rússia (BELLAMY, 2009).

Entretanto, o ingresso tardio de John Bolton nas negociações ameaçou seriamente o êxito da Cúpula Mundial de 2005. Embaixador norte-americano para as Nações Unidas, recém-nomeado por George W. Bush, Bolton foi apontado quase unanimemente como responsável pela elaboração de centenas de emendas que quase liquidaram o documento final (RICUPERO, 2006).

As objeções dele à R2P, no entanto, eram relativamente menores em comparação aos demais temas da Cúpula.

Bolton citado por Bellamy (2009) argumentou que era necessário reelaborar os parágrafos relativos à R2P do documento preliminar a fim de se levar em consideração três importantes observações:

- a) em primeiro lugar, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos aceitavam que os Estados tinham a principal responsabilidade de proteger e a sociedade internacional tinha a responsabilidade de agir quando o Estado permitisse ou caso este cometesse violações de direitos humanos, era importante reconhecer que a

- responsabilidade de outros países na comunidade internacional não era equivalente à responsabilidade do Estado que havia cometido a violação;
- b) em segundo lugar, ele argumentou que o Conselho de Segurança não era legalmente obrigado a proteger populações ameaçadas, ao passo que os Estados que as abrigavam eram. Bolton (2005, apud BELLAMY, 2009) também se posicionou contrariamente à retomada da discussão sobre os critérios, defendendo que o CSNU deveria ter a liberdade para decidir as medidas mais apropriadas segundo a necessidade do caso específico;
  - c) por último, ele acreditava que o comprometimento com a R2P não impedia a possibilidade de se agir sem a autorização do Conselho.

A China, por sua vez, sinalizava sua aceitação cautelosa da R2P dessa forma:

Todos os Estados assumem a responsabilidade primordial de proteger a seus nacionais. Os conflitos internos de um país costumam se dever a um conjunto complexo de fatores, pelo qual é imperativo tomar cautela para julgar se um Governo tem ou não a capacidade e a vontade de proteger a seus cidadãos, e não se permite a intervenção temerária (CHINA, 2005, tradução nossa).

Além disso, na própria Cúpula Mundial de 2005, o então presidente chinês, Hu Jintao, ao referir-se à R2P, insistiu que para que todos os membros da ONU se opusessem a atos de usurpação da soberania de outros países, interferência forçada nos assuntos internos dos Estados, e uso premeditado da força militar<sup>14</sup>. Bellamy (2009), no entanto, afirma que, apesar das ressalvas expressas pelo governo da China, a R2P não era uma questão forte o suficiente para impedir terminantemente o endosso da diplomacia chinesa ao documento final da conferência.

A Rússia, assim como a China, manteve postura ressabiada com relação à R2P, ao defender que a ONU já estava preparada para lidar com as crises humanitárias e que a aplicação do conceito poderia resultar no enfraquecimento da Carta, por não haver vedação expressa às intervenções não autorizadas. O obstructionismo russo, todavia, cessou ao final das negociações, devido à constatação da diplomacia russa

---

<sup>14</sup> Discurso do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao, proferido em 16 de setembro de 2005 em Nova York.

de que, de fato, o país não tinha reservas políticas ou filosóficas profundas concernentes à R2P (BELLAMY, 2009).

Com relação ao restante do mundo em desenvolvimento, percebia-se nítida divisão acerca do tema.

O MNA rechaçava o direito à intervenção humanitária, observando similaridades entre a R2P e a última, além de manifestar preocupação com respeito a suas implicações para os princípios da não interferência, não intervenção, integridade territorial e soberania nacional<sup>15</sup>.

A África do Sul, Ruanda e Tanzânia, por seu turno, demonstraram apoio à R2P, ao enfatizar que a aplicação do conceito era essencial para lidar com os problemas do continente africano (BELLAMY, 2009).

Nesse contexto, a posição do Brasil no tocante à R2P, durante as negociações, também era cautelosa, e encontra-se expressa nestes termos:

Na maioria dos conflitos contemporâneos, o direito internacional humanitário é por vezes negligenciado ou deliberadamente violado. Tendo em vista esta situação, consideramos que uma definição de uma responsabilidade de proteger pode ser útil. A definição fornecida nessa versão preliminar pode servir de base para seu futuro aperfeiçoamento. A ação coletiva, como base deste conceito, deve ter a chancela do Conselho de Segurança e ser implementada por ele (BRASIL, 2005, tradução nossa).

Por um lado, tem-se a percepção de que a Cúpula Mundial de 2005 foi decepcionante. Segundo Ricupero (2006), a Cúpula tinha como objetivo promover uma reforma abrangente das Nações Unidas, mas terminou mais como uma nota de lamentação e remorso por uma oportunidade perdida do que de satisfação por uma missão cumprida.

Por outro lado, houve um avanço notável com relação à R2P, com a adoção em definitivo no âmbito das Nações Unidas do conceito mediante a sua inclusão nos

---

<sup>15</sup> Discurso do Embaixador Radzi Rahma, Encarregado de Negócios da Missão Permanente da Malásia junto às Nações Unidas e líder do MNA, em nome do MNA, proferido em 21 de junho de 2005 em Nova York.

parágrafos 138 e 139 do documento final da conferência, o qual foi aprovado por consenso por chefes de Estado e de governo:

Todos os Estados têm a responsabilidade de proteger as suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade de proteger resulta na prevenção de tais crimes, incluindo o seu incitamento, mediante os meios adequados e necessários. Aceitamos esta responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deveria, caso seja apropriado, encorajar e auxiliar os Estados a exercitar esta responsabilidade e apoiar os esforços das Nações Unidas para estabelecer um sistema de alerta.

A comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, igualmente tem a responsabilidade de usar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta para ajudar a proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Nesse contexto, estamos preparados para desencadear a ação coletiva, de forma hábil e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o Capítulo VII, considerando os casos específicos e em cooperação com as organizações regionais relevantes caso seja apropriado, se os meios pacíficos forem inadequados e as autoridades nacionais **estiverem manifestamente falhando em proteger** seus cidadãos do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações, tendo em mente os princípios da Carta e do Direito Internacional. Também pretendemos nos comprometer, se necessário e apropriado, em ajudar os Estados a construírem a capacidade de proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e em assistir aqueles que estão sob estresse antes do desencadeamento das crises e dos conflitos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005c, p. 30, tradução nossa). [grifo nosso]

Há, portanto, algumas diferenças entre a versão preliminar e o documento final da Cúpula Mundial de 2005.

Inicialmente, a responsabilidade de proteger deveria ser aplicada se “as autoridades nacionais não estiverem dispostas a proteger as suas populações ou não puderem fazê-lo”, ao passo que no documento final a R2P seria empregada “se as autoridades nacionais estiverem manifestamente falhando em proteger seus cidadãos” – um contexto mais grave do que o colocado no texto preliminar.

Acerca do papel do Conselho de Segurança, enquanto que na versão inicial os membros das Nações Unidas reconheciam a sua “responsabilidade compartilhada”, no texto revisado isto é omitido, mencionando-se apenas a responsabilidade de se usar os meios pacíficos para solucionar as controvérsias.

Ademais, no documento final não há um reconhecimento expresso da responsabilidade de agir além do uso de meios pacíficos, havendo somente a reafirmação de que os Estados estão preparados para o uso de outras medidas caso julguem cabíveis.

Para Gareth Evans (2008), a única decepção flagrante do documento final é a omissão deliberada das diretrizes para o emprego da força militar, deixando, desse modo, a questão para ser discutida futuramente.

Em suma, a R2P tal como consolidada pelo documento final da Cúpula Mundial de 2005, foi menos ambiciosa do que a originalmente concebida pela ICISS, mas, sem dúvida, foi extremamente importante para a evolução normativa da comunidade internacional e ofereceu uma agenda a ser desenvolvida pelas instituições internacionais, Estados e organizações regionais.

## **CAPÍTULO III: INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS (2006-2011)**

### **3.1 O “arrependimento do comprador”: a oposição à R2P após a Cúpula Mundial de 2005 (2006-2007)**

Apesar da adoção do conceito pelas Nações Unidas na Cúpula Mundial de 2005, a efetiva implementação da R2P ainda tem enfrentado considerável resistência no seio da organização. Devido às persistentes preocupações com relação ao seu possível uso a fim de legitimar interferências nos assuntos domésticos dos Estados, várias nações demonstraram o que Gareth Evans citado por Bellamy (2011) e Jennifer Welsh citado por Quinton-Brown (2012) denominaram de “arrependimento do comprador”, empenhando-se, assim, para que a responsabilidade de proteger não tivesse efeitos práticos (BELLAMY, 2011). Este movimento contrário à R2P pode ser observado durante o debate no seio do CSNU concernente à aprovação da S/RES/1674 (2006), assim como na iniciativa bem-sucedida para evitar que o Conselho de Direitos Humanos (CDH) condenasse o Sudão pelos atos cometidos em Darfur, usando o conceito como parâmetro.

Após seis meses de intensa discussão, o Conselho de Segurança adotou por unanimidade a S/RES/1674 (2006), “reafirmando que as partes nos conflitos armados têm a responsabilidade primordial de adotar todas as medidas possíveis para assegurar a proteção dos civis afetados” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 2, tradução nossa). Inicialmente, Rússia, China e três membros não permanentes (Argélia, Filipinas e Brasil) argumentaram que o compromisso assumido na Cúpula Mundial somente obrigava a Assembleia Geral a deliberar sobre a R2P e que, conseqüentemente, a abordagem do assunto pelo CSNU era uma atitude precipitada. A esse respeito, o governo chinês afirmou posteriormente que:

Há ainda entendimentos e interpretações divergentes acerca deste conceito entre os Estados-membros. O Conselho de Segurança deveria, portanto, abster-se de invocar o conceito da responsabilidade de proteger. Muito

menos o conceito deve ser mal utilizado. O Conselho de Segurança deveria respeitar e apoiar a Assembleia Geral para que continue a discutir o conceito a fim de se alcançar amplo consenso (CHINA, 2007, tradução nossa).

As mudanças na composição do Conselho de Segurança trazidas pela eleição dos novos membros não permanentes para o mandato 2007-2008 contribuíram para que o consenso acerca da S/RES/1674 (2006) enfim fosse forjado. Nesse sentido, o extenuante processo negociador para a aprovação do referido documento pelo CSNU pode ter persuadido o órgão a não empregar o conceito com mais frequência por receio de criar oportunidades para se retroceder em relação ao acordo de 2005 (BELLAMY, 2011).

Desde então, o Conselho referiu-se explicitamente à R2P apenas em outras três ocasiões, por meio da S/RES/1706 (2006), S/RES/1894 (2009) e S/RES/1973 (2011). Além disso, cabe destacar que um parágrafo se referindo às provisões estabelecidas pelos parágrafos 138 e 139 do documento final da Cúpula Mundial foi suprimido da S/RES/1769 (2007) a pedido dos membros do CSNU (BELLAMY, 2011) e a S/RES/1814 (2008) fez referências à proteção de civis e à S/RES/1674 (2006) sem citar o acordo de 2005.

A resistência à implementação da R2P também era evidente no seio do Conselho de Direitos Humanos (CDH). Em dezembro de 2006, o CDH decidiu enviar uma Missão de Alto Nível (MAN) à Darfur a fim de avaliar a situação concernente aos direitos humanos no local e as eventuais necessidades do governo sudanês. O relatório subsequente da MAN, então, usou a R2P como referência para julgar a performance do Sudão em Darfur, destacando-se como o primeiro do gênero a utilizar o conceito de R2P como estabelecido pela Cúpula Mundial de 2005 e a constatar de forma clara que um Estado havia expressamente falhado em proteger a sua população:

A Missão ainda conclui que o governo do Sudão tem falhado manifestamente em proteger a população de Darfur dos crimes internacionais cometidos em larga escala, e o mesmo tem organizado e participado nestes crimes. Assim, a obrigação solene da comunidade internacional de exercer a sua *responsabilidade de proteger* tem se tornado evidente e urgente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007, p. 25, tradução nossa) [grifo do autor].



A reação não tardou a vir. A legitimidade do relatório foi questionada por diversos países sob a alegação de que o uso da R2P para justificar a interferência internacional nos assuntos domésticos dos Estados por uma entidade (o Conselho de Direitos Humanos) que não tinha autoridade formal para tanto era temerário. A controvérsia resultou, enfim, na eliminação de referências posteriores à R2P pelo CDH ao longo do desenvolvimento da crise de Darfur (BELLAMY, 2011).

Em vista do exposto, percebe-se que era evidente a necessidade de aprimoramento conceitual da R2P e de maior debate envolvendo os Estados a fim de se alcançar a sua efetiva operacionalização. Como se verá na seção a seguir, isto eventualmente se tornou uma das principais metas do mandato do próximo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon.

### 3.2 Rumo a um novo consenso (2007-2008)

A ascensão de Ban Ki-moon, ex-ministro das Relações Exteriores da Coreia do Sul, ao cargo de Secretário-Geral da ONU em 2007 contribuiu substancialmente para o processo de implementação da responsabilidade de proteger no âmbito da organização. Ban comprometeu-se pessoalmente com a meta de operacionalizar a R2P assim que assumiu o posto:

[...] devemos dar os primeiros passos para que a responsabilidade de proteger passe da retórica à prática. Este conceito foi corretamente aclamado como um avanço histórico em 2005, quando todos os Estados-membros expressaram a sua vontade de agir coletivamente, por meio do Conselho de Segurança, em casos onde a população está ameaçada pelo genocídio, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade e as autoridades nacionais falham em tomar as medidas adequadas. **Chegou a hora de construir o consenso entre os Estados-membros a respeito de como podemos operacionalizar esta vontade. Prometo empregar meus melhores esforços para alcançar este objetivo** (KI-MOON, 2007, tradução nossa) [grifo nosso]

Nesse sentido, o novo Secretário-Geral decidiu nomear Edward Luck para o cargo de Conselheiro Especial para a Responsabilidade de proteger, o que foi criticado por especialistas sob as alegações de que Luck não tinha expertise na área e de que a nomeação de um americano para tal posto era inapropriada (THAKUR, 2009). As

atribuições desse novo cargo foram delimitadas no parágrafo 31 do relatório do Secretário-Geral para a Assembleia Geral datado de 30 de outubro de 2007:

Para complementar o trabalho do Conselheiro Especial para a Prevenção do Genocídio e das Atrocidades em Massa, a fim de operacionalizar o conceito e desenvolver a doutrina da responsabilidade de proteger, como elaborado no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 e contido nos parágrafos 138 a 140 da resolução da Assembleia Geral 60/1, o Secretário-Geral decidiu nomear um Conselheiro Especial para a Responsabilidade de proteger em nível de Secretário-Geral Assistente. **O Conselheiro Especial trabalhará diretamente com o Secretário-Geral e com o Conselheiro Especial para a Prevenção do Genocídio e das Atrocidades em Massa para avançar e consolidar o consenso da Cúpula Mundial de 2005 a respeito da responsabilidade de proteger e fornecer conselhos e recomendações conforme a necessidade. Ademais, o Conselheiro Especial irá: (a) consultar-se com os Estados-membros a respeito de formas pelas quais as Nações Unidas poderiam auxiliar para colocar em prática as normas e objetivos articulados no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005; (b) engajar outras partes do Secretariado e do sistema das Nações Unidas assim como outros atores ao redor do mundo em uma avaliação das formas nas quais o sistema das Nações Unidas, outras instituições globais e regionais, e a comunidade internacional como um todo poderia ajudar na implementação da responsabilidade de proteger; (c) servir como um ponto focal na promoção dessa norma; (d) aproveitar os resultados dessas consultas, discussões e avaliações para aconselhar o Secretário-Geral a respeito de como as Nações Unidas poderiam encaminhar e apoiar melhor esses objetivos e (e) auxiliar o Secretário-Geral na tomada de decisões nesta área, caso necessário** (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007, p. 12-13, tradução nossa) [grifo nosso]

No entanto, o Quinto Comitê da Assembleia Geral, o qual é responsável pelos assuntos orçamentários da organização, implicitamente rejeitou a proposta de Ban de criação de um escritório conjunto para a R2P e a Prevenção do Genocídio quando adotou uma resolução acerca do orçamento para 2007/8 sem a inclusão do financiamento para tal fim (BELLAMY, 2011). Assim, Ban Ki-moon exerceu a prerrogativa de nomear seus conselheiros, mas sem receber o apoio financeiro esperado.

Findo o embaraço burocrático inicial, o Conselheiro Especial trabalhou ativamente na construção de um novo consenso com relação à R2P. Adotando uma abordagem consultiva baseada em um exame detalhado do acordo de 2005, Edward Luck engajou-se em um longo e minucioso diálogo com vários Estados-membros, sendo

que muitos nunca haviam sido consultados diretamente a respeito da R2P pela ONU<sup>16</sup> (BELLAMY, 2011).

Como resultado da iniciativa, reforçou-se a ideia de que “para a ONU e para seus Estados-membros, o princípio de uma responsabilidade de proteger é o que está contido nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final, nada mais e nada menos” (LUCK, 2007, apud BELLAMY, 2011).

O Secretário-Geral, então, convidou seu Conselheiro Especial a preparar um relatório sobre a implementação da responsabilidade de proteger que seria debatido no âmbito da Assembleia Geral. Pretendia-se que o documento abordasse uma agenda ampla e apelasse para que a AGNU aprovasse uma resolução que assinalasse o comprometimento do órgão com o desenvolvimento conceitual em curso (BELLAMY, 2011).

Tanto Ban quanto Luck insistiram para que a AGNU fosse o principal instrumento para se avançar a R2P, pois era fundamental que todos os Estados-membros tivessem a oportunidade de examiná-la e comentar a respeito de sua implementação, além de revigorar a legitimidade do conceito (BELLAMY, 2011).

### **3.3 Implementando a Responsabilidade de proteger**

Lançado em 2009, o relatório do Secretário-Geral “Implementando a Responsabilidade de proteger” marcou um passo significativo na evolução normativa da R2P. Elaborado com base em um extenso processo de consultas com os Estados-membros e as agências da ONU, o documento delineou uma ampla gama de medidas que a Assembleia Geral e os Estados poderiam considerar com respeito à implementação dos três pilares da R2P (BELLAMY, 2011).

---

<sup>16</sup> Como a Indonésia, por exemplo (BELLAMY, 2011, p. 33).

Ban Ki-moon visualizou seu relatório como uma oportunidade para a Assembleia Geral debater e definir a natureza do seu entendimento da R2P, assim como para abordar maneiras de definir e desenvolver a parceria entre os Estados e a comunidade internacional com relação ao tema. Nesse sentido, o Secretário-Geral afirmou que:

A tarefa para o futuro não consiste em reinterpretar ou renegociar as conclusões da Cúpula Mundial, mas em buscar meios de colocar em prática as suas decisões de maneira totalmente fiel e sistemática. O presente relatório, ao formular algumas ideias iniciais a esse respeito, tem como objetivo contribuir para um diálogo contínuo entre os Estados-membros, com o apoio do Secretariado das Nações Unidas, sobre a responsabilidade de proteger (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 4, tradução nossa)

Assim, o documento começa esclarecendo a natureza e o escopo da R2P como definidos em 2005. Reitera que o conceito é respaldado pelo Direito Internacional (“a responsabilidade de proteger não altera, mas na verdade reforça as obrigações legais dos Estados-membros de evitarem o uso da força exceto quando em conformidade com a Carta”).

Em seguida, tendo demonstrado que a R2P tem embasamento jurídico sólido, o Secretário-Geral apresenta o acordo de 2005 como o ponto de partida para o seu processo de implementação. Certamente, a ideia mais importante em termos de evolução conceitual trazida pelo relatório foi a noção de que a responsabilidade de proteger compreende três pilares. Todos os pilares têm igual importância e não haveria uma sequência pré-determinada para passar de um a outro.

O primeiro pilar trata da responsabilidade do Estado de proteger a sua população do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Este pilar foi descrito por Ban Ki-moon como o “núcleo duro” da R2P, tendo sido elaborado a partir da natureza do princípio da soberania e das obrigações legais de proteção dos Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Ban reconheceu que, em razão da diversidade das situações enfrentadas, com suas características particulares e distintos graus de complexidade, existiam múltiplas alternativas para que os Estados melhor exercessem sua R2P (ORGANIZAÇÃO

DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009). Ademais, o Secretário-Geral sugeriu as seguintes medidas para a implementação do primeiro pilar (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009):

- a) o Conselho de Direitos Humanos da ONU poderia ser usado para encorajar os Estados a cumprir com suas obrigações relacionadas à R2P e o Mecanismo de Revisão Periódica Universal do CDH (RPU) poderia ser utilizado a fim de monitorar os seus desempenhos no tocante à matéria;
- b) os Estados deveriam se tornar partes dos instrumentos relevantes de Direitos Humanos, Direito internacional humanitário e Direito dos Refugiados, assim como do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI). Deveriam também incorporá-los às suas jurisdições domésticas e implementá-los com fidelidade;
- c) além de se tornarem partes do Estatuto de Roma, os Estados deveriam fazer mais para ajudar o TPI e outros tribunais internacionais, empenhando-se ativamente, por exemplo, na localização e captura de indiciados;
- d) os princípios da R2P deveriam ser localizados dentro de cada cultura e sociedade a fim de que eles sejam encarados com naturalidade e não considerados como imposições externas;
- e) os Estados deveriam se comprometer com a criação de mecanismos nacionais para se lidar com a irracionalidade, intolerância, racismo e exclusão.

O segundo pilar, por sua vez, trata da responsabilidade da comunidade internacional de assistir o Estado a cumprir com seu dever de proteger os seus nacionais, ao auxiliar na construção da capacidade de prevenir o cometimento desses crimes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009). Em termos de medidas específicas, as quais deveriam ser tomadas com o consentimento e a cooperação do Estado em questão, o relatório recomendou (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009):

**a) *encorajar os Estados a cumprir com as responsabilidades delineadas pelo primeiro pilar:***

- Os Estados que incitarem ou planejarem cometer genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade precisam estar cientes de que prestarão contas de seus atos.
- Incentivos deveriam ser oferecidos para estimular as partes em direção à reconciliação.

**b) ajudá-los a exercer esta responsabilidade:**

- Uma reforma no setor de segurança com o objetivo de construir e sustentar forças policiais legítimas e eficientes faria uma importante contribuição para a manutenção da estabilidade, além de fornecer aos Estados a capacidade de responder de forma rápida e legítima às tensões crescentes.

**c) ajudá-los a construir a sua capacidade de proteger:**

- Um projeto de assistência ao desenvolvimento econômico contribuiria para a prevenção dos quatro crimes abrangidos pela R2P mediante a redução das desigualdades, a melhoria da educação e o aumento da participação política.

- A ajuda internacional deveria auxiliar os Estados e as sociedades a construírem as capacidades específicas necessárias para a prevenção do genocídio e das atrocidades em massa.

**d) auxiliar Estados sob forte estresse antes que as crises e os conflitos irrompam:**

- A ONU e as organizações regionais e subregionais poderiam construir rapidamente capacidades civis e policiais a fim de auxiliar os países sob tensão.

- Em locais onde os quatro crimes forem cometidos por atores não estatais, a assistência militar internacional ao Estado deve ser a forma mais eficiente de auxílio.

O terceiro pilar, por fim, aborda a questão da resposta decisiva e oportuna. Em situações onde um Estado tem manifestamente falhado em proteger os seus cidadãos, a comunidade internacional tem a responsabilidade de agir mediante meios pacíficos (diplomáticos e humanitários) e, caso seja inadequado para o caso em específico, deve-se atuar de maneira consistente com os capítulos VI (solução pacífica de controvérsias), VII (ação relativa a ameaças a paz, ruptura da paz e atos de agressão) e VIII (acordos regionais) da Carta da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Nesse sentido, o documento sugeriu várias medidas que os Estados poderiam usar a fim de aplicar efetivamente o terceiro pilar (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009):

a) o Conselho de Segurança poderia utilizar-se de sanções inteligentes, tais como restrições de viagens, transferências financeiras e embargo de armas. Em tais

- casos, cabe ao CSNU, às organizações regionais relevantes e aos Estados desenvolver a expertise, a capacidade e a vontade política necessária para implementar propriamente esses regimes;
- b) os membros permanentes do CSNU deveriam evitar o uso do veto em casos de falha expressa do Estado em proteger os seus nacionais e deveriam agir de boa fé para se alcançar um consenso com relação ao exercício da responsabilidade do Conselho em tais situações;
  - c) os Estados-membros poderiam considerar o desenvolvimento de princípios, regras e doutrina para orientar o uso da força para propósitos humanitários;
  - d) a ONU deveria robustecer a sua capacidade para o emprego em tempo hábil de força militar, mediante o desenvolvimento de uma doutrina específica para o assunto, assim como por meio da melhoria do treinamento de pessoal e da resolução das questões relativas ao comando e controle das tropas;
  - e) a ONU deveria reforçar a sua parceria com as organizações regionais para que a cooperação se desenvolva da maneira mais ágil possível.

Finalmente, o Secretário-Geral reiterou o seu pedido para o estabelecimento de um escritório conjunto para a R2P e a Prevenção do Genocídio, argumentando que este contribuiria para reforçar a capacidade das Nações Unidas na área de “alerta precoce”. Além disso, ele daria à R2P um lar institucional dentro da ONU, permitindo que se desenvolva e reforce a agenda de implementação pelo fornecimento de uma capacidade de gerar propostas específicas relacionadas ao assunto, assim como conferindo um ponto focal para a normalização da R2P dentro do sistema das Nações Unidas. Sem este ponto focal, a implementação da agenda proposta pelo Secretário-Geral seria muito difícil, se não impossível de se atingir porque a inércia institucional provavelmente mataria a R2P como uma agenda prática sem mesmo haver a necessidade dos opositores trabalharem contra o conceito (BELLAMY, 2011).

O relatório, em termos gerais, foi bem recebido pelos Estados, como o posterior debate acerca do tema na Assembleia Geral da ONU em 2009 atesta. Todavia, o mesmo tratamento não foi conferido pelos especialistas no assunto.

Ramesh Thakur citado por Bellamy (2011), por exemplo, fez três ressalvas com relação ao teor do documento. Em primeiro lugar, ele argumentou que os três pilares não tinham igual força e importância. O teórico defendeu que o pilar mais importante era o primeiro (a responsabilidade dos Estados) e o menos importante era o segundo (assistência internacional).

Em segundo lugar, Thakur citado por Bellamy (2011) afirmou que o relatório diluía a característica central da R2P, que no seu ponto de vista consistia no fato de governantes brutais matarem o seu próprio povo em larga escala. Para ele, a construção de capacidades (abordada pelo segundo pilar), embora tenha seus méritos, diminuía o valor agregado pelo conceito:

RtoP's added value is that it crystallized an emerging new norm of using international force to prevent and halt mass killings by reconceptualizing sovereignty as responsibility. It aims to convert a shocked international conscience into timely and decisive collective action (THAKUR apud BELLAMY, 2011, p. 40).

Em terceiro lugar, Thakur citado por Bellamy (2011) argumentou que o relatório ignorava muitas das questões chave que demandavam serem esclarecidas com urgência, tais como:

- a) quando a R2P deveria ser “ativada” como uma responsabilidade internacional, quem tomaria tal decisão e baseado em que?
- b) as operações autorizadas sob o manto da R2P requerem diretrizes próprias acerca do uso da força?
- c) como e onde podem ser instituídos avaliações de risco sistemáticas e indicadores de alerta com a finalidade de informar precisamente o desenvolvimento de crises abrangidas pelo conceito de R2P?

Por fim, o teórico concluiu que não houve avanço concreto com respeito a esses assuntos chave e que, aparentemente, o consenso obtido em 2005 estava sendo meramente recriado em vez de se ter dado passos significativos na operacionalização e implementação da responsabilidade coletiva acordada (THAKUR apud BELLAMY, 2011).



Jennifer Welsh (2010), por sua vez, fez uma crítica similar à de Thakur, argumentando que o foco do relatório na construção de capacidades talvez tenha sido fruto de uma estratégia cautelosa, executada com o propósito de assegurar o apoio dos Estados costumeiramente relutantes à R2P, mas ao custo de desprezar questões acerca de como os recursos serão mobilizados para proteger as populações vulneráveis quando os meios pacíficos falharem.

Ademais, segundo Welsh (2010), o fato de o Secretário-Geral ter claramente favorecido no seu relatório o primeiro pilar (prevenção) em detrimento do terceiro (reação) para que fosse mais fácil a construção de um consenso global acerca da implementação da R2P poderia, em contrapartida, estimular reações contrárias dos Estados acerca de eventuais medidas preventivas que interfiram nos seus assuntos domésticos. Isto já enfraquecera, por exemplo, a Comissão de Construção da Paz das Nações Unidas, além de, historicamente, dificultar a mobilização de recursos para a prevenção de conflitos.

### **3.4 O debate da Assembleia Geral de julho de 2009**

Muitos defensores da R2P expressaram cautela com relação à abordagem do Secretário-Geral, temendo que um debate na Assembleia Geral pudesse dar a oportunidade para que os países céticos a respeito do conceito renegociassem a norma. Uma eventual resolução abrangendo o que foi abordado no relatório de Ban Ki-moon, portanto, poderia enfraquecer o acordo obtido em 2005 (BELLAMY, 2011).

No entanto, os temores revelaram-se infundados e a discussão revelou um amplo consenso acerca do tratamento ao tema conferido pelo Secretário-Geral. A AGNU concordou com a interpretação dado por Ban aos elementos fundamentais do conceito e endossaram que o Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 representava o consenso internacional sobre a R2P e que não havia necessidade de renegociar esse texto. O desafio, portanto, era implementar a responsabilidade de proteger, não reformulá-la. A maioria dos Estados-membros também apoiou a

divisão em três pilares e a abordagem “estreita, porém profunda” apresentada por Ban Ki-moon (BELLAMY, 2011).

### 3.5 A Primavera Árabe

Um acontecimento inesperado na política internacional mudaria o rumo das discussões sobre o conceito de responsabilidade de proteger: a eclosão da Primavera Árabe. Ela se iniciou oficialmente em 17 de dezembro de 2010 quando Tarek al-Tayeb Mohamed Bouazizi, um jovem vendedor de rua, ateou fogo ao seu próprio corpo em protesto pelo confisco de seus bens pelas autoridades. Com efeito, o abuso de poder por parte das autoridades e o elevado desemprego era uma situação com a qual um tunisiano médio podia se identificar, e em pouco tempo as manifestações contra o que havia acontecido com Bouazizi se transformaram em protestos contra o autoritarismo e a crise econômica.<sup>1718</sup> No dia 14 de janeiro de 2011 o então presidente da Tunísia, Zine El Abidine Ben Ali, deixa a Tunísia e parte em direção ao exílio.

A Revolução de Jasmim, como ficaria conhecida a revolução tunisiana, inspirou outras primaveras, ou seja, outras revoluções. Daí o nome Primavera Árabe. Do Marrocos ao Irã, da Turquia ao Iêmen, nenhum governo ficou indiferente em relação a ela. Suas principais consequências foram:

- a) a queda de cinco presidentes em quatro países
  - Tunísia – Ben Ali (14/01/2011)
  - Egito – Hosni Mubarak (11/02/2011)
  - Líbia – Muamar Kadafi (20/10/2011)
  - Iêmen – Ali Saleh (27/02/2012)
  - Egito – Mohamed Morsi (03/07/2013)
- b) duas intervenções externas
  - Líbia – OTAN<sup>19</sup> (19/03/2011 - 31/10/2011)

---

<sup>17</sup> Polity IV.

<sup>18</sup> Banco mundial.

<sup>19</sup> Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

- Bahrein – CCG20 (14/03/2011 - )
- c) uma guerra civil em andamento
- Síria (15/03/2011 - )

### **3.6 A intervenção na Líbia**

O caso da Líbia aparece como um caso paradigmático. De modo semelhante ao que ocorreu na Tunísia e no Egito, protestos pacíficos contra o governo começaram em várias cidades, a começar por Benghazi (15 de fevereiro). De modo diferente, no entanto, o governo respondeu aos protestos com violenta repressão, lançando mão inclusive de ataques aéreos e franco-atiradores contra a população civil, ao que foi dado amplo destaque nos meios de comunicação (THE ECONOMIST, 2011).

Após essa primeira fase de protestos pacíficos e repressão violenta, seguiu-se uma segunda fase de radicalização dos protestos; inicialmente por parte de rebeldes de Benghazi e seus arredores, posteriormente com a adesão de milícias anti-Kadafi de várias partes da Líbia. Tem início a luta armada contra o governo e a consequente criação do Conselho Nacional de Transição (27 de fevereiro), apenas um dia após resolução do CSNU (S/RES/1970) condenando o uso da força pelo governo contra os manifestantes. O governo central, no entanto, consegue deter o rápido avanço da oposição, retomando mesmo às áreas perdidas e avançando em direção a Benghazi.

É nesse contexto que o CSNU, por iniciativa da França, do Líbano e do Reino Unido, se propõe a adotar uma segunda resolução que reconhecesse a Guerra Civil em andamento (S/RES/1973). Basicamente ela demandava um cessar-fogo imediato, a criação de uma zona de exclusão aérea e o uso de todos os meios necessários para proteger à população civil. Embora tenha sido aprovada (17 de março), ela foi a única das resoluções do CSNU adotadas em relação à Líbia que não contou com a

---

<sup>20</sup> Conselho de Cooperação para os Estados Árabes do Golfo, mecanismo de integração política, econômica e militar, cuja sede se localiza no próprio Bahrein.

unanimidade dos presentes no conselho, contando com cinco abstenções (Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia).

Com isso tem início a terceira fase, de intervenção e avanço da oposição. Com o início das operações (19 de março) as forças do governo central ficaram praticamente sem marinha e aeronáutica, além de terem suas posições estratégicas atacadas. Isso permite um avanço da oposição em relação às forças do governo, e vários países passaram a reconhecer o Conselho Nacional de Transição (CNT) como o governo legítimo da Líbia. Depois de seguidas vitórias a oposição toma a capital, Trípoli (28 de agosto), captura e leva à morte Muamar Kadafi (20 de outubro) e declara o país livre (23 de outubro). Com isso o CSNU, que já tinha estabelecido a Missão de Apoio das Nações Unidas para a Líbia, UNSMIL (S/RES/2009), declara o fim das operações para 31 de outubro (S/RES/2016) e suspende as restrições impostas à Líbia (S/RES/2017). As resoluções do CSNU sobre a Líbia são as seguintes:

a) S/RES/1970 (26 de fevereiro de 2011)

- Assunto: Paz e segurança na África
- Aprovada por unanimidade
- Menção ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas
- Condena o uso de força letal pelo regime de Kadafi
- Leva a situação ao conhecimento da Corte Penal Internacional
- Impõe embargo de armas
- Proibição de viagem de pessoas envolvidas com o regime
- Congelamento de ativos no exterior de pessoas envolvidas com o regime

b) S/RES/1973 (17 de março de 2011)

- Assunto: Guerra Civil na Líbia
- Dez votos a favor (África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Colômbia, Estados Unidos, França, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, Reino Unido)
- Cinco Abstenções (Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia)
- Menção ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas
- Demanda um cessar-fogo imediato
- Autoriza o uso de “todos os meios necessários” para proteger à população civil, com a exceção do uso de forças terrestres.
- Reforça o embargo de armas, em particular contra a ação de mercenários

- Declara uma zona de exclusão aérea, isto é, a proibição de todos os voos no espaço aéreo da Líbia
  - Determina o banimento de todos os voos com origem ou destino à Líbia, bem como o voo de aeronaves que sejam operadas ou possuídas por nacionais líbios. Também determina que os países proibam o uso de seu espaço aéreo para esses fins.
  - Congela os ativos das autoridades líbias e determina que eles seja utilizados exclusivamente para o benefício do povo líbio
  - Estende a proibição de viagens a um número adicional de pessoas
  - Estabelece um painel de especialistas para monitorar e promover a implementação das sanções
- c) S/RES/2009 (16 de setembro de 2011)
- Assunto: Guerra Civil na Líbia
  - Adotada por unanimidade
  - Menção ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas
  - Decide pelo estabelecimento da Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL)
  - Flexibiliza o embargo para armas destinadas à segurança pública
  - Flexibiliza o embargo de ativos de algumas companhias petrolíferas e de alguns ativos de autoridades líbias para benefício exclusivo do povo líbio
  - Mantém a zona de exclusão aérea e o banimento de voos, mas flexibiliza algumas de suas disposições
- d) S/RES/2016 (27 de outubro de 2011)
- Assunto: Guerra Civil na Líbia
  - Adotada por unanimidade
  - Menção ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas
  - Determina do fim do mandato de proteção da OTAN na Líbia
- e) S/RES/2017 (31 de outubro de 2011)
- Assunto: Situação na Líbia
  - Adotada por unanimidade
  - Conclama as autoridades interinas a assegurar a conter a proliferação de armas na Líbia
- f) S/RES/2022 (2 de dezembro de 2011)
- Assunto: Situação na Líbia

- Adotada por unanimidade
  - Estende o mandato da UNSMIL até 16 de março de 2012
  - Amplia o mandato da UNSMIL para acompanhar e apoiar os esforços do governo líbio para responder às ameaças de proliferação de todos os tipos de armamentos, em especial dos MANPADS (sistema de defesa aéreo portátil)
- g) S/RES/2040 (12 de março de 2012)
- Assunto: Situação na Líbia
  - Adotada por unanimidade
  - Menção ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas
  - Estende o mandato da UNSMIL por 12 meses e inclui em suas atribuições:
    - Administrar o processo de Transição democrática
    - Promover o estado de direito e os direitos humanos
    - Restaurar a segurança pública
    - Conter a proliferação ilícita de armas
    - Coordenar assistência internacional
  - Autoriza o descongelamento dos ativos remanescentes, assim que seja conveniente.
  - Amplia e modifica as funções de um reduzido painel de especialistas
- h) S/RES/2095 (14 de março de 2013)
- Assunto: Situação na Líbia
  - Adotada por unanimidade
  - Menção ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas
  - Estende o mandato da UNSMIL por mais 12 meses
  - Entende o mandato como uma missão política especial integrada
  - Ainda mantém o embargo parcial de armamentos
  - Estende o mandato do painel por mais 13 meses

### **3.7 Implicações da intervenção na Líbia sobre a responsabilidade de proteger**

A condução da questão líbia não foi livre de questionamentos no seio da comunidade internacional. O primeiro indício desses questionamentos foi a adoção da S/RES/1973 sem a unanimidade dos membros do CSNU (cinco abstenções), o

que certamente não contribuiu para aumentar a legitimidade da intervenção. Um segundo indício diz respeito às reiteradas suspeitas de que as principais potências interessadas (Estados Unidos, França e Reino Unido) não respeitaram o embargo de armas imposto à Líbia, fornecendo armas aos opositores. E o terceiro indício diz respeito às críticas que se fizeram quanto à condução da intervenção pela OTAN, que ao invés de meramente impor uma zona de exclusão aérea serviu verdadeiramente como a marinha e a aeronáutica da oposição.

Esses três indícios levaram a um questionamento maior sobre a parcialidade da missão, que não deveria tomar parte nos conflitos, bem como sobre o extrapolamento do mandato, que deveria se restringir à proteção da população civil (BELLAMY, 2011). Como consequência a comunidade internacional ficou resabiada quanto à possibilidade de novas intervenções, devido ao temor de que se repita o que aconteceu na Líbia. Esse é certamente o caso da Síria, a qual se encontra em estado de Guerra Civil a mais de dois anos e sobre a qual o CSNU não conseguiu alcançar consenso.

Esses questionamentos sobre a intervenção na Líbia, ou melhor, sobre o modo como se deu essa intervenção, levaram também a questionamentos sobre o uso da Responsabilidade de proteger. Com efeito, as duas resoluções principais sobre a questão (S/RES/1970 e S/RES/1973) remetem explicitamente, em seus respectivos preâmbulos, à Responsabilidade de proteger:

*Recalling* the Libyan authorities' **responsibility to protect** its population (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, grifo nosso).

*Reiterating* the **responsibility** of the Libyan authorities **to protect** the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, grifo nosso).

Mais do que isso, a resolução S/RES/1973 “marked the first time the Council had authorized the use of force for human protection purposes against the wishes of a functioning state” (BELLAMY e WILLIAMS, 2011, p. 825).

Para Alex Bellamy e Paul Williams (2011), no entanto, embora a condução da questão líbia tenha sido controversa, ela foi o resultado final da emergência de uma

‘nova’ política de proteção que emergiu gradualmente ao longo da última década e que não por acaso teria emergido justamente em 2011. Com efeito, a comunidade internacional teria ganhado tanto a capacidade quanto a vontade de agir de intervir por razões humanitárias. Seriam quatro as características dessa nova política de proteção:

- a) a primeira característica dessa nova política de proteção é o fato de que a sociedade internacional estaria agora explicitamente voltada à proteção de civis em situação de conflito. Isso se refletiria no crescente consenso em relação à responsabilidade de proteger, tanto no plano formal quanto no plano substantivo da prática do CSNU em relação às operações de paz. Tiveram um papel particularmente importante a esse respeito tanto a atuação do Secretário-Geral da ONU quanto do próprio secretariado, que procuraram enquadrar às crises nos marcos da proteção humanitária;
- b) a segunda característica dessa nova política de proteção foi o fato de o CSNU ter-se mostrado constantemente solícito em autorizar o uso da força militar para fins de proteção humanitária. Com efeito, a adoção da S/RES/1973 teria eliminado o último constrangimento ao princípio da intervenção humanitária, qual seja, a aprovação formal do Estado em questão;
- c) a terceira característica dessa nova política de proteção é o fato de que a relação entre o CSNU e outros interessados, isto é, a relação entre o CSNU e outros acordos regionais, tem se mostrado crucial. Com efeito, as organizações regionais têm-se tornado importantes como atores de veto, influenciando tanto o modo como as questões são moldadas quanto o escopo das opções de políticas disponíveis para o CSNU;
- d) a quarta característica dessa nova política de proteção é a de que tanto os ativistas quanto os Estados mais cautelosos têm se comprometido a utilizar tanto o CSNU como as organizações regionais relevantes como meio de responder às crises de proteção humanitária.

Como ressaltado por Gelson Fonseca Jr. e Benoni Belli (2013), a visão expressa por Alex Bellamy apresenta certo otimismo, pra não dizer mesmo certa ingenuidade. Como veremos na próxima seção, a condução da questão líbia pode ter na verdade enfraquecido o princípio da responsabilidade de proteger, mostrando suas insuficiências. Contudo, ainda dentro da perspectiva da R2P, Bellamy e Williams



(2011) mostram como essa nova agenda se depara com uma série de desafios e questões ainda não resolvidas. Esses desafios e essas questões poderiam até mesmo impedir a formação de um consenso que respondesse a crises futuras de proteção humanitária, além, claro, de deixar as operações em andamento expostas a inúmeras vulnerabilidades. São quatro as questões em aberto:

- a) as diferenças remanescentes sobre como interpretar os mandatos do CSNU;
- b) a relação entre proteção humanitária e outros objetivos como mudança de regime;
- c) o papel das organizações regionais como atores de veto;
- d) o fato de a proteção humanitária requerer que atores externos se engajem em guerras e políticas locais, embaçando a fronteira entre proteção e outras agendas como mudança de regime.

Um segundo questionamento seria o de que o conceito de responsabilidade de proteger mostrou-se insuficiente quando aplicado ao caso concreto. Seria, portanto, necessário que o conceito fosse complementado, suplementado por outro. Esse é o tema que se propõe à próxima seção.

### **3.8 O surgimento da responsabilidade ao proteger (RWP)**

Em audiência pública realizada na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, o atual Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o chanceler Antônio de Aguiar Patriota, demonstrou os questionamentos do governo brasileiro a respeito das intenções por trás da ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Segundo ele,

Isso pode representar uma ameaça à integridade territorial da Líbia. Nos perguntamos se isso é deliberado, se é motivado por interesses puramente pacíficos e de cooperação ou se também não é uma maneira de dividir para imperar, tendo em vista as riquezas petrolíferas da Líbia, assim como se fez no passado. (PATRIOTA, 2011)

Com efeito, o Brasil optou por se abster em relação à S/RES/1973 não por tolerância diante do comportamento do então governo líbio ou por desconsiderar as necessidades humanitárias do caso, mas porque acredita que é responsabilidade da

comunidade internacional não agravar situações de tensão como a que vinha ocorrendo naquele país. O governo brasileiro apoiou a decisão inédita de suspender a Líbia do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, assim como foi favorável às medidas elencadas na S/RES/1970, adotada por consenso pelo Conselho de Segurança (PATRIOTA, 2011).

O Brasil, no entanto, manifestou contrariedade com relação ao uso da força para promover a democracia em lugar do emprego de soluções políticas alcançadas por meio da aproximação ou do diálogo. Além disso, o país temia as consequências de uma intervenção externa em um contexto onde os movimentos populares se caracterizam por serem espontâneos e locais (PATRIOTA, 2011). Assim, a reticência da diplomacia brasileira acerca da maneira como a intervenção na Líbia foi executada se agravou com o decorrer dos acontecimentos.

Ademais, o governo brasileiro crê que o texto da S/RES/1973 foi extrapolado, tendo o seu parágrafo operativo 4, que autoriza o uso de todas as medidas necessárias para se proteger a população civil, se transformado em um veículo para uma ação militar difícil de controlar, limitar ou monitorar de forma multilateral. Nesse contexto, a presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, em seu discurso na abertura da 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU, defendeu o emprego de intervenções militares a fim de manter a paz e a segurança internacionais como último recurso, propondo um novo conceito complementar à responsabilidade de proteger, que seria mais bem implementado com a atuação de um Conselho de Segurança reformado. Nas palavras de Dilma Rousseff (2011):

Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade de proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões. E a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma.

Após ser mencionada pela presidenta em seu discurso, a responsabilidade ao proteger (RWP) foi finalmente delimitada pelo Itamaraty em um documento intitulado *Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de*

*um conceito*, apresentado durante o debate sobre proteção de civis em conflitos armados ocorrido no dia 9 de novembro de 2011 no Conselho de Segurança.<sup>21</sup>

Nesse documento, o governo brasileiro argumenta que é essencial distinguir entre responsabilidade coletiva, que pode ser plenamente exercida mediante a aplicação de medidas não coercitivas, e segurança coletiva. Ao se extrapolar o exercício da responsabilidade coletiva e recorrer aos mecanismos na esfera da segurança coletiva, uma situação específica de violência ou ameaça de violência contra civis será provavelmente caracterizada como uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Dessa forma, torna-se necessário fazer uma diferenciação clara entre coerção militar e coerção não militar, a fim de evitar que se recorra ao emprego da força de modo precipitado.

O Brasil, nesse sentido, manifesta a crença de que mesmo quando baseada na justiça, na legalidade e na legitimidade, uma ação militar sempre resulta em altos custos humanos e materiais. Assim, é imperativo valorizar, buscar e exaurir todas as soluções diplomáticas em caso de qualquer conflito. O uso da força, como uma medida excepcional adotada pela comunidade internacional, deve ser precedido por uma análise abrangente e cuidadosa das possíveis consequências do emprego de uma ação militar caso a caso. A diplomacia brasileira reconhece, no entanto, que o fracasso em agir em tempo hábil por parte do Conselho de Segurança durante os anos 1990 demonstra que há situações em que não há alternativa a não ser intervir militarmente, como em Ruanda (1994).

O Itamaraty, contudo, faz a ressalva de que o mundo atualmente sofre as consequências de intervenções que agravaram conflitos existentes, permitiram que o terrorismo penetrasse em lugares onde antes não havia ocorrência, fizeram surgir novos ciclos de violência e aumentaram a vulnerabilidade das populações civis. Percebe-se aí uma evidente alusão, por parte do Ministério das Relações Exteriores, à intervenção (autorizada pelas Nações Unidas) da OTAN no Afeganistão (2001)<sup>22</sup> e

---

<sup>21</sup> O documento circulou tanto na AGNU (A/66/551) quanto no CSNU (S/2011/701)

<sup>22</sup> Autorizada pela resolução 1363 do Conselho do Segurança – S/RES/1363 (2001). Disponível em <<http://daccess-ods.un.org/TMP/2826606.html>>. Acesso em 15 de junho de 2013.

à intervenção (não autorizada pela ONU) da coalização liderada pelos Estados Unidos no Iraque (2003).

O Brasil igualmente ressalta no documento que existe uma crescente percepção de que o conceito de responsabilidade de proteger pode ser usado para propósitos que não o de proteger civis, tais como mudança de regime. Aqui há uma referência velada à intervenção na Líbia (2011). O governo brasileiro, como antes explicitado, acredita que o objetivo original da resolução S/RES/1973 foi desvirtuado.

Finalmente, o Brasil reconhece a validade do conceito de responsabilidade de proteger e sugere parâmetros para a aplicação da responsabilidade ao proteger, dentre os quais se destacam: ênfase na diplomacia preventiva, uso da força estritamente em conformidade com o Direito Internacional (especialmente com o Direito internacional humanitário e Direito Internacional dos Conflitos Armados), de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, elaboração de novos procedimentos do Conselho de Segurança a fim de monitorar e avaliar o modo no qual as resoluções do órgão são interpretadas e prestação de contas por parte dos autorizados a participar das ações militares.

Esclarecido o teor do conceito de responsabilidade ao proteger, pode-se dizer que o reconhecimento expresso por parte do governo de Dilma Rousseff da responsabilidade de proteger é uma inovação. Durante os debates em torno da elaboração da S/RES/1674, o Brasil não admitiu que a responsabilidade de proteger tivesse sido incorporada pelas Nações Unidas por meio do documento final da Cúpula Mundial de 2005. O Brasil argumentou que havia apenas o compromisso da Assembleia Geral de deliberar sobre o conceito e que era prematuro por parte do Conselho de Segurança abordar o assunto (BELLAMY, 2011). Tradicionalmente, a diplomacia brasileira resiste a qualquer postura ou atitude que implique em algum grau de relativização do princípio da não intervenção em assuntos internos de outros países. Além disso, o Brasil costumava manifestar fortes reservas com respeito à aplicação do Capítulo VII da Carta da ONU, salientando que deveria haver, antes de tudo, o enfrentamento das questões que geralmente constituem as causas dos conflitos – ou seja, o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais e econômicas (DINIZ, 2006).

## CONCLUSÃO

Mais de duas décadas se passaram desde o fim da Guerra Fria, e desde então as questões correlatas às intervenções humanitárias ganharam em extensão e profundidade. A mudança de percepções derivada dessa mudança na conjuntura internacional foi visível, e mesmo após a superação do otimismo liberal, bastante típico dos anos 1990, há poucas dúvidas que o ambiente internacional de hoje se apresenta mais propício à cooperação internacional depois dos anos 1990 do que antes.

Isso se refletiu em uma mudança na posição dos países em relação ao tema. Para a China e para a Rússia, faz menos sentido continuarem atualmente a adotar uma posição persistente de resistência em relação à aplicação dos direitos humanos e humanitários do que quando o faziam em uma ordem internacional ideologicamente bipolar. Para os países em desenvolvimento, faz menos sentido continuar sendo hoje um defensor persistente da soberania do que como faziam em uma ordem internacional marcada pelo conflito estrutural Norte-Sul.

Não há aqui julgamento sobre a natureza de tal mudança política. O que há é um reconhecimento de uma mudança das percepções sobre aquilo que se espera e aceita de um Estado, em uma ordem internacional marcada por uma importância crescente das preocupações de natureza humanitária.

A essa mudança nas normas que regem o comportamento da sociedade internacional, fruto de uma nova conjuntura política, se conjugou com um arcabouço jurídico-normativo, fruto de um acumulado histórico, produzindo uma mudança de paradigma nos anos 1990, o que, em conjunto com uma série de outras causalidades e finalidades, desembocaria no surgimento do conceito de responsabilidade de proteger no início dos anos 2000.

E isso leva de volta aos fundamentos teóricos. A mudança de posição dos Estados na década de 1990 não foi só uma mudança pragmática de políticas externas, mas

foi, também, uma mudança na constituição de identidades, co-construídas nos foros multilaterais, dos quais a ONU sem dúvida é o maior representante.

Além disso, a mudança de paradigma dos anos 1990 não foi só uma mudança exógena aos Estados, derivada de um novo contexto internacional, mas também foi uma mudança endógena, baseada no fato de que as crenças são intersubjetivas.

Em suma, as mudanças dos anos 1990 só podem ser entendidas quando se considera que a identidade dos Estados não é um dado apriorístico, mas um dado que se constrói pela prática social, e quando se considera que muitos Estados procuraram mudar autenticamente sua identidade internacional.

O desenvolvimento da responsabilidade de proteger também pode ser visto nos marcos do construtivismo.

Como ressaltado nesta dissertação, a responsabilidade de proteger passou a ser reconhecida como norma, isto é, passou a ser reconhecida como comportamento esperado dos Estados, após um processo de surgimento e adaptação social por parte dos agentes.

No entanto, seu desenvolvimento ainda permanece inconcluso, sendo que as questões que geram mais debates, dizem respeito à sua interpretação e aplicação no caso concreto.

O segundo capítulo tratou dos primeiros momentos do conceito de responsabilidade de proteger, da primeira elaboração do conceito até a sua maior aceitação. Um processo, aliás, que em sua estrutura não se diferencia substancialmente de outros processos semelhantes de formação de normas no âmbito das Nações Unidas. Geralmente isso se dá primeiramente pela formação de um painel de especialistas independentes (geralmente por iniciativa do secretário-geral); posteriormente, pela circulação de um relatório (acompanhado ou não de uma apresentação); e, finalmente, pela avaliação e reação, por parte dos países-membros, de acordo com suas impressões mais imediatas (geralmente, porém, após minucioso estudo).

A essa recepção, que corresponde a um processo mais linear e de recepção mais individual por parte dos Estados, se segue um processo de adaptação, que corresponde a um processo menos linear e de recepção coletiva por parte dos Estados.

Uma conclusão a que se pode chegar a respeito desse processo em específico é a de que, num sistema de segurança coletivo onde a paz é considerada como indivisível, e numa sociedade anárquica aonde a produção do direito nem sempre vem acompanhada dos meios para a sua real implementação, a construção do consenso é um processo que pode ser difícil e demorado, e que essa construção, mais do que um exercício discursivo, é um imperativo da realidade.

Não existira tal coisa como um “*quick fix*”.

O terceiro capítulo tratou de um segundo momento na evolução da responsabilidade de proteger, onde novas ressalvas quanto ao conceito surgiram, um novo consenso foi buscado, e novamente se desfez.

Esse ciclo de euforias e desconfianças reflete as atitudes que um agente tem em relação às normas sociais em seu surgimento, um processo de aceitação, rejeição, reconsideração, adaptação (do agente e da norma), nova aceitação e assim, sucessivamente, um processo que se reconhecidamente cíclico certamente não é regular, com rupturas que parecem definitivas e retomadas que parecem inesperadas.

Uma conclusão a que se pode chegar é a de que, em uma cena internacional, onde os atores deliberadamente, ou não, dramatizam suas ações, e onde as regras do jogo – como reconhecidamente é a responsabilidade de proteger – existem, mas não são claramente definidas, é a interpretação, mais do que o conceito em si, que determinará o resultado final da ação.

Isso corrobora a premissa construtivista de que uma mesma norma pode produzir efeitos distintos, e isso explica por que a intervenção na Líbia, mesmo feita com base em um conceito até então tido como aceito, teve a recepção que teve.

Quanto à hipótese inicial, a conclusão a que se chega nesta dissertação, após a análise dos discursos e documentos produzidos, é a de que ela foi comprovada, ou seja, uma década desde a concepção do conceito de responsabilidade de proteger e não houve alteração substancial no modo como as Nações Unidas respondem às graves violações de direitos humanos.

Isso se deve ao fato de que esse conceito ainda se encontra em processo de desenvolvimento no seio da organização, fomentando mais debates que resultados concretos.

A presente dissertação espera, assim, ter contribuído para o debate de um tema atual e oportuno.

Com efeito, os acontecimentos recentes na Líbia e o surgimento do conceito de responsabilidade ao proteger não podem ser entendidos sem uma consideração mais ampla sobre as questões concernentes à evolução histórica do direito internacional e às mudanças na Política Internacional nas duas últimas décadas.

O caso líbio demonstra como a aplicação de um conceito recém-criado a um caso concreto se constituiu, na visão de vários atores internacionais, em um cheque em branco: seu uso, nessa visão, teria confirmado os temores de que o conceito fosse utilizado para promover fins outros, como mudança de regime.

O surgimento de outro conceito como o de responsabilidade ao proteger pode ser visto, assim, como uma resposta à ausência de procedimentos que norteiem a sua devida interpretação.

Nessa visão, a existência de critérios de interpretação é vista menos como algo que impeça a ação em casos de graves violações de direitos humanos e mais como algo que impeça seu uso indevido.

As perspectivas que se colocam para a evolução do direito internacional humanitário, quanto à responsabilidade de proteger, vão depender da solução de



outra questão, relacionada à política internacional, qual seja, a solução – ou não – da questão síria num futuro próximo.

É esse o contexto, o cenário, o pano de fundo sob o qual se processam os debates sobre – e entre – as duas responsabilidades, a de proteger e a ao proteger.

Mesmo aceitando a atualidade do debate, é viável identificar algumas linhas de fissura.

A primeira delas é a de que, considerando a atuação do CSNU desde 2011, o surgimento da responsabilidade ao proteger não teria alterado sua dinâmica de funcionamento e, portanto, pouco teria contribuído para a solução da questão. Uma réplica possível a esse questionamento é a de que, como conceito recente, ele ainda não teve as mesmas condições de contribuir para atuação do CSNU: basta lembrar que a responsabilidade de proteger quase foi sufocada em seus primórdios pelo 11 de setembro.

A segunda linha de fissura seria a de que, a incapacidade do CSNU de oferecer uma resposta rápida e eficiente à questão síria (o terceiro e decisivo pilar da R2P)<sup>23</sup>, teria o surgimento da responsabilidade ao proteger como uma de suas causas. Ao que se responde que a responsabilidade ao proteger não teria surgido como algo para obstruir uma intervenção na Síria, mas que teria surgido como consequência da extrapolação do mandato na Líbia. Seria preciso, segundo essa perspectiva, evitar que se repita o que ocorreu em território líbio, que teria tido como consequências o bombardeamento de outros civis, *spill over* sobre o Mali e o fortalecimento da Al-Qaeda no Magreb.

---

<sup>23</sup><http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42806&Cr=responsibility+to+protect&Cr1=#.Ufa4SCqF9PB>

## REFERÊNCIAS

### Documentos:

BRASIL, República Federativa do (2005), **Informal Meeting of the Plenary on the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005**, Statement by Ambassador Henrique Valle, Acting Permanent Representative of Brazil to the UN, 22 de junho. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/005d-hv-Informal-Meeting-2206.html>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

BRASIL, República Federativa do (2011). **Discurso de S. E. A Senhora Dilma Rousseff, Presidenta da República Federativa do Brasil, na abertura do debate geral da 66ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**, 21 de setembro. Disponível em: <[http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR\\_pt.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_pt.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2013.

BRASIL, Senado Federal (2011), **Pronunciamento do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, na 11ª Reunião Extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura**, 27 de abril. Disponível em: <<http://migre.me/8Mn1x>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

CHINA, República Popular da (2005), **Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reforms**, 7 de junho. Disponível em: <<http://goo.gl/fhr47c>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

CHINA, República Popular da (2005), **Written Speech by H.E Hu Jintao President of the People's Republic of China at the High-level Plenary Meeting of the United Nations' 60<sup>th</sup> session**, 16 de setembro. Disponível em: <<http://goo.gl/b6AcPy>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

CHINA, República Popular da (2007), **Statement by Ambassador Li Junhua at the 5703rd meeting of the United Nations Security Council**, 22 de junho. Disponível em: <<http://goo.gl/LwFOMR>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE INTERVENÇÃO E SOBERANIA ESTATAL (ICISS) (2001), **The Responsibility to Protect**, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

GRUPO DOS 77 (G77) (2005), **Statement by Ambassador Stafford Neil, Permanent Representative of Jamaica to the United Nations, Chairman of the Group of 77, on Cluster I (freedom from want) of the Secretary-General's Report In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All**, 25 de abril. Disponível em: <<http://www.g77.org/Speeches/042505.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

KI-MOON, Ban (2007), **Speech to the Center for Strategic and International Studies in Washington, DC**, 16 de janeiro. Disponível em: <<http://goo.gl/gv5Nf5>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

LIGA DAS NAÇÕES (1919). **Pacto da Sociedade das Nações**. Disponível em: <<http://goo.gl/qyRJQW>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

MOVIMENTO DOS NÃO ALINHADOS (MNA) (2005), **Statement by the Chairman of the Coordinating Bureau of the Non-Aligned Movement, on behalf of the Non-Aligned Movement, at the informal meeting of the plenary of the General Assembly concerning the draft outcome document of the High-Level Plenary of the General Assembly, delivered by H.E. Ambassador Radzi Rahman, charge d'affaires A.I. of the Permanent Mission of Malaysia to the United Nations**, 21 de junho. Disponível em: <<http://www.un.int/malaysia/GA/59th%20GA/59GA21JUNE05.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1945). **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: <<http://goo.gl/XTY9bv>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1993). **Resolution 841**, 16 de junho. Disponível em: <<http://goo.gl/VXC2Fz>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1993). **Resolution 867**, 23 de setembro. Disponível em: <<http://goo.gl/3psUg7>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1993). **Resolution 873**. Disponível em: <<http://goo.gl/waliyX>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1999). **Resolution 1265**, 17 de setembro. Disponível em: <<http://goo.gl/AFGyZF>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2000). **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/brahimi%20report%20peacekeeping.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2000). **Resolution 1325**, 31 de outubro. Disponível em: <<http://goo.gl/aWPPoR>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2001). **Resolution 1363**, 30 de julho. Disponível em: <<http://goo.gl/AoA1cp>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2004). **A more secure world: our shared responsibility**, Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change. Disponível em: <<http://www.un.org/secureworld/>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2005). **In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All**, Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government in September 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/largerfreedom/>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2005). **2005 World Summit Outcome**, 24 de outubro. Disponível em: <<http://migre.me/8QgiB>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2006). **Resolution 1674**, 28 de abril. Disponível em: <<http://migre.me/8QgA0>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2007). **Report of the High Level Mission on the situation of human rights in Darfur pursuant to Human Rights Council decisions S-4/101**, 7 de março. Disponível em: <<http://goo.gl/nqILAS>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2007). **Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council: Report of the Secretary-General**, 30 de outubro. Disponível em: <[http://www.unelections.org/files/GA\\_62512\\_add1\\_30Oct07.pdf](http://www.unelections.org/files/GA_62512_add1_30Oct07.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2009). **Resolution 1894**, 11 de novembro. Disponível em: <<http://migre.me/8QgCE>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2009). **Implementing the Responsibility to Protect**, Report of the Secretary-General distributed in the General Assembly on 12 January 2009. Disponível em: <<http://globalr2p.org/pdf/SGR2PEng.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2011). **Resolution 1970**, 26 de fevereiro. Disponível em: <<http://migre.me/8QgoM>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2011). **Resolution 1973**, 17 de março. Disponível em: <<http://migre.me/8QgvD>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2011). **Resolution 2009**, 16 de setembro. Disponível em: <<http://goo.gl/gY0v92>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2011). **Resolution 2016**, 27 de outubro. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2016\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2016(2011))>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2011). **Responsabilidade de proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito**, Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>>. Acesso em: 28 JAN. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2011). **Resolution 2022**, 2 de dezembro. Disponível em: <<http://goo.gl/GIVcbh>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2012). **Resolution 2040**, 12 de março. Disponível em: <<http://goo.gl/IC8fTG>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2013). **Resolution 2095**, 14 de março. Disponível em: <<http://goo.gl/kb8HyP>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

### Livros, capítulos de livros e artigos:

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade de proteger, **Política Externa**, v. 21, n. 4, p. 35-46, 2013.

BELLAMY, Alex J. **Responsibility to protect**: the global effort to end mass atrocities. Cambridge: Polity Press, 2009.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect – Five Years On, **Ethics and International Affairs**, v. 24, n. 2, p. 143-169, 2010.

BELLAMY, Alex J. Libya and the Responsibility to Protect: the Exception and the Norm, **Ethics and International Affairs**, v. 25, n. 3, p. 263-269, 2011.

BELLAMY, Alex J. **Global politics and the responsibility to protect**: from words to deeds. Nova Iorque: Routledge, 2011.

BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D. On the limits of moral hazard: the responsibility to protect, armed conflicts and mass atrocities, **European Journal of International Relations**, v. 18(3), p. 539-571, 2011.

BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. **Ethics and International Affairs**, v. 87, n. 4, p. 825-850, 2011.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**. Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

CHANDLER, David. The Responsibility to Protect: Imposing the liberal peace. In: BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D. (orgs). **Peace operations and global order**. Londres: Routledge, 2005.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e as operações de paz. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antônio Carlos (orgs). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

EVANS, Gareth. When is it right to fight?, **Survival**, n. 46 (3), p. 59-82, 2004.

EVANS, Gareth. **The responsibility to protect: ending mass atrocities once and for all**. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

FALK, Richard. Humanitarian intervention: a forum, **Nation**, 14 jul. 2003.

FERNANDES, Jean Marcel. **A promoção da paz pelo Direito Internacional Humanitário**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

FONSECA JR, Gelson e BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade de proteger, **Política Externa**, v. 21, n. 4, p. 11-26, 2013.

HEINZE, Eric A. **Waging humanitarian war: the ethics, the law, and politics of humanitarian intervention**. New York: State University of New York Press, 2009.

IGNATIEFF, Michael. Why Are We in Iraq? (And Liberia? And Afghanistan?). **The New York Times**, Nova Iorque, 7 set. 2003.

JENTELSON, Bruce. A responsibility to protect: The defining challenge for global community, **Ethnic Conflict**, n. 28 (4), 2007.

KRATOCHWIL, Friedrich Von. **Rules, norms and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

KRATOCHWIL, Friedrich Von. Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study. In: FIERKE, Karin M e KNUD, Erik Jorgensen (orgs.). **Constructing International Relations: the next generation** (international relations in a constructed world). Nova Iorque: M. E. Sharpe, 1997.

KENKEL, Kai Michael. Global Player ou Espectador nas Margens? A responsabilidade de proteger: definição e implicações para o Brasil, **Revista da Escola de Guerra Naval**, n. 12, p. 6-57, 2008.

LUCK, Edward. The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise?". **Ethics & International Affairs**, v. 24.4, p. 349-365, 2010.

QUOC DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick e PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Tempos de mudança no mundo árabe. **Política Externa**, v. 20, n. 1, p. 13-17, 2011.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Salvador: Editora JusPodium, 2012.

QUINTON-BROWN, Patrick. **Neutralizing dissent: Brazil's responsibility while protecting proposal**, 2012. No prelo.

RICUPERO, Rubens. A dificuldade de construir consenso em uma era de extremos, **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**, n. 9, p. 4-28, 2006.

RODRIGUES, Thiago e SOUZA, Graziene Carneiro de. Responsabilidade de proteger e sua responsabilidade de reagir: ultima ratio de um novo dispositivo global de segurança, **Pensamiento Propio**, v. 35, p. 29-44, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

SHAW, Malcolm N. **Direito Internacional**. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, 2010.

SWINARSKI, Christophe. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1993.

THAKUR, Ramesh. Ban a Champion of the UN's Role to Protect, **The Daily Yomiuri**, Tóquio, 10 mar. 2009.

THE ECONOMIST (2011), **Endgame in Tripoli**. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/18239888>>. Acesso em: 18 out. 2012.

UZIEL, Eduardo. O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e as decisões do Conselho de Segurança, **Política Externa**, v. 21, n. 4, p. 107-123, 2013.



WELSH, Jennifer. Turning Word into Deeds? The Implementation of the Responsibility to Protect, **Global Responsibility to Protect**, v. 2, n. 1-2, p. 149-154 (6), 2010.

WILLIAMS, Ian. Intervene with caution, **In These Times**, 28 jun. 2003.