

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Bárbara Thaís Pinheiro Silva

**A DINÂMICA DA TOMADA DE DECISÃO QUANTO À APLICAÇÃO DA
RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Belo Horizonte

2023

Bárbara Thaís Pinheiro Silva

**A DINÂMICA DA TOMADA DE DECISÃO QUANTO À APLICAÇÃO DA
RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de mestre

Professor orientador: Dr. Danny Zahreddine

Belo Horizonte

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586d	<p>Silva, Bárbara Thaís Pinheiro</p> <p>A dinâmica da tomada de decisão quanto à aplicação da responsabilidade de proteger pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas / Bárbara Thaís Pinheiro Silva. Belo Horizonte, 2022.</p> <p>139 f. : il.</p> <p>Orientador: Danny Zahreddine</p> <p>Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais</p> <p>1. Nações Unidas. Conselho de Segurança. 2. Responsabilidade de proteger (Direito internacional público). 3. Direitos humanos. 4. Processo decisório. 5. Resolução de conflitos. 6. Teoria da escolha racional. 7. Teoria dos jogos. I. Zahreddine, Danny. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.</p> <p>SIB PUC MINAS</p> <p>CDU: 327.36</p>
-------	---

Bárbara Thaís Pinheiro Silva

**A DINÂMICA DA TOMADA DE DECISÃO QUANTO À APLICAÇÃO DA
RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de mestre

Prof. Dr. Danny Zahreddine (PUC Minas)

Profa. Dra. Maria de Lourdes Monteiro Albertin (PUC Minas)

Prof. Dr. Canedo Gonçalves da Silva (UFMG)

Prof. Dr. Jorge Mascarenhas Lasmar (PUC Minas)

Belo Horizonte, 27 de março de 2023

Porque dEle e por Ele, e para Ele, são todas as coisas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, autor da minha vida, por sempre me capacitar e iluminar o meu caminho.

Ao Professor e Orientador, Danny Zahreddine, com quem partilhei o que era o broto daquilo que veio a ser esse trabalho. Suas orientações foram fundamentais, sempre mostrando que eu poderia extrair mais de minhas análises, bem como a sua paciência e incentivo me motivaram. Obrigada por ser um excelente professor, orientador e ser humano. O senhor é excepcional.

Ao Professor Carlos Augusto Canedo Gonçalves da Silva, meu primeiro orientador no curso do Direito. Suas orientações me abençoam até hoje, inclusive na escolha do tema da dissertação. Obrigada pela inspiração como pessoa e profissional.

A professora Maria de Lourdes Monteiro Albertini, minha eterna orientadora. Obrigada pelo convívio, carinho e por suas riquíssimas aulas de Direito Internacional Público e Privado.

À professora Wilba Lúcia Maia Bernardes, diretora da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas. Companheira de caminhada ao longo da minha graduação. Posso dizer que a minha formação, inclusive pessoal, não teria sido a mesma sem a sua pessoa.

A todos os professores da Faculdade Mineira de Direito e do curso de Relações Internacionais da PUC Minas, especialmente Anne Shirley, Maria de Fátima, Alexandre Travessoni, Álisson Costa, Roberta Cerqueira, Pablo Alves, Dimas Lopes, Vitor Salino, Renata Furtado, Cláudia Fialho, Chyara Sales, Jorge Lasmar, Cristiano Mendes e Leonardo Ramos, obrigada por contribuir para o meu crescimento acadêmico.

Aos meus liderados no Núcleo Acadêmico de Pesquisa da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas, obrigada por todas as alegrias e desafios que me fizeram crescer como líder. Vocês são incríveis.

À minha família, por sua capacidade de acreditar e investir em mim. Mãe, desconheço pessoa mais bondosa que a senhora. Obrigada por me ensinar a disciplina da oração que é o oxigênio da minha alma.

Pai, sua presença significou segurança e certeza de que tudo daria certo no final. Obrigada por me ensinar a meditar constantemente na Palavra de Deus - alimento mais doce que o mel e mais forte que a rocha. O seu zelo me inspira.

E o que dizer as vocês, meus avós do coração, Maria de Lourdes e Gerson Rodrigues? Obrigada pelas incessantes orações, incentivo, conselhos e carinho. Obrigada por me ensinar que a alegria do Senhor é a minha força.

Aos que foram os meus professores na escola dominical desde a minha infância, atualmente meus amigos e pais espirituais, Gilberto, Isamara, Cirlene e Carlos muito obrigada por germinar em mim a Palavra Viva.

Às minhas amigas Isabela Nayara e Júlia Rodrigues, pelas conversas e companhias prazerosas e divertidas. Com vocês, as pausas entre um parágrafo e outro de produção melhora tudo o que tenho produzido na vida.

À comunidade da Igreja, pois foi nesse meio que aprendi o valor da minha fé.

À Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pelas nobres oportunidades de crescimento humano, acadêmico e profissional.

RESUMO

O estudo em tela objetiva analisar a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em relação à aplicação da Responsabilidade de Proteger (R2P), com base na Teoria da Escolha Racional e Teoria dos Jogos. Desse modo, em síntese, apresentar-se-á: a estrutura normativa, a natureza e os contornos legais da Responsabilidade de Proteger; as regras procedimentais, as responsabilidades e as competências do CSNU; a análise temporal e espacial da aplicação da R2P, concedendo um olhar especial para os casos que antecederam e sucederam a intervenção na Líbia. Portanto, o problema de pesquisa para o qual o trabalho almeja obter uma resposta é: quais fatores ou interesses dos membros permanentes do CSNU influenciam na tomada de decisão quanto à aplicação da R2P? Em síntese, observar-se-á que os fatores que informam uma decisão favorável (ou não) à aplicação da R2P por parte do CSNU variam, desde questões econômica, geopolítica, estratégica e militar das grandes potências em determinado contexto. Igualmente, há uma tendência em aprovar a aplicação da R2P nos países africanos, bem como uma resistência em aplicar a R2P em regiões ou países onde há o risco de violar os interesses dominantes dos membros permanentes do CSNU. Concluir-se-á que a R2P, sobretudo a responsabilidade de reagir, é emblemática, pois revela a polarização dos interesses dos CSNU quanto à decisão de aplicá-la ou não. Por fim, ressalta-se que o método escolhido para análise esperada é o hipotético-dedutivo, haja vista que o presente trabalho tem por propósito verificar as hipóteses elencadas.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Interesses. Direitos Humanos. Direito Internacional Humanitário.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the performance of the United Nations Security Council (UNSC) in relation to the application of the Responsibility to Protect (R2P), based on Rational Choice Theory and Game Theory. Thus, in summary, it will be presented: the normative structure, the nature and the legal contours of the Responsibility to Protect; the procedural rules, responsibilities and powers of the UNSC; the temporal and spatial analysis of the application of R2P, giving a special look to the cases that preceded and followed the intervention in Libya. Therefore, the research problem to which the work aims to obtain an answer is: what factors or interests of the permanent members of the UNSC influence decision-making regarding the application of R2P? In summary, it will be observed that the factors that inform a decision favorable (or not) to the application of R2P by the UNSC vary, from economic, geopolitical, strategic and military issues of the great powers in a given context. Likewise, there is a tendency to approve the application of R2P in African countries, as well as resistance to applying R2P in regions or countries where there is a risk of violating the dominant interests of the permanent members of the UNSC. It will be concluded that R2P, especially the responsibility to react, is emblematic, as it reveals the polarization of the interests of the UNSC regarding the decision to apply it or not. Finally, it is emphasized that the method chosen for the expected analysis is the hypothetical-deductive one, given that the present work aims to verify the listed hypotheses.

Keywords: Responsibility to Protect. United Nations Security Council. Interests. Human rights. International Humanitarian Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFISMA - African-led International Support Mission to Mali

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CEDEAO - Conselho da Comunidade dos Estados da África Ocidental

CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas

GCC - Conselho de Cooperação do Golfo

ICGLR - Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos

ICISS - International Comissão de Intervenção e Soberania do Estado

ICRC - International Committee of the Red Cross

JEM - Movimento Justiça e Igualdade

MINUSTAH - United Nations Stabilization Mission in Haiti

MISCA - International Support Mission to CAR

MONUC - United Nations Organization Mission in

MONUSCO - United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

RCA - República Centro Africana

RDC - República Democrática do Congo

SLA - Exército/Movimento de Libertação do Sudão

UA - União Africana

UNAMA - United Nations Assistance Mission to Afghanistan

UNAMSIL - United Nations Mission in Sierra Leone

UNMIL - United Nations Mission in Liberia

UNMIS - United Nations Mission in Sudan

UNMISET - United Nations Support Mission to Timor-Leste

UNOCI - United Nations Operation in Côte D'Ivoire

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NA DÉCADA DE 1990	32
MAPA 2 - R2P MONITOR E O ATROCITY ALERT	55
MAPA 3 – A PRIMAVERA DOS POVOS ÁRABES	118

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 1 - LINHA DO TEMPO DAS RESOLUÇÕES DE R2P (2005-2022)	101
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PORCENTAGEM DE RESOLUÇÕES R2P POR PAÍS (2005- 2022).....	104
GRÁFICO 2 - QUANTIDADE DE RESOLUÇÕES R2P POR PAÍS (2005- 2022)	105

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	DO DILEMA DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA À GÊNESE DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P).....	20
2.1	O dilema da intervenção humanitária à luz da Carta das Nações Unidas.....	22
2.1.1	<i>Princípio da soberania</i>	<i>23</i>
2.1.2	<i>Princípio da proibição do uso da força.....</i>	<i>25</i>
2.1.3	<i>Direito Internacional dos Direitos Humanos.....</i>	<i>26</i>
2.1.4	<i>Direito Internacional Humanitário</i>	<i>28</i>
2.2	A Gênese da Responsabilidade de Proteger.....	31
2.2.1	<i>Críticas à intervenção humanitária e o surgimento da R2P</i>	<i>34</i>
2.2.2	<i>A definição da Responsabilidade de Proteger</i>	<i>35</i>
2.2.3	<i>Contornos legais da Responsabilidade de Proteger</i>	<i>37</i>
2.3	Referencial teórico-metodológico.....	39
2.3.1	<i>Teoria da Escolha Racional.....</i>	<i>40</i>
2.3.2	<i>Teoria dos Jogos.....</i>	<i>44</i>
3	RESPONSABILIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA QUANTO À DIMENSÃO OPERACIONAL DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER..	47
3.1	Dimensão Operacional da Responsabilidade de Proteger.....	47
3.1.1	<i>Responsabilidade de Prevenir</i>	<i>48</i>
3.1.2	<i>Responsabilidade de Reagir</i>	<i>56</i>
3.1.3	<i>Responsabilidade de Reconstruir.....</i>	<i>60</i>
3.2	Procedimentos, Competências e Responsabilidades do Conselho de Segurança das Nações Unidas	66
3.2.1	<i>Regras procedimentais de tomada de decisão</i>	<i>66</i>
3.2.2	<i>Competências do Conselho de Segurança à luz da Carta da ONU.....</i>	<i>71</i>
3.3	Responsabilidade Específica do Conselho de Segurança quanto à Responsabilidade de Proteger	76
4	A APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS	84
4.1	Do imbróglgio aos esforços iniciais quanto à aplicação da Responsabilidade de Proteger	84
4.2	Aplicação da Responsabilidade de Proteger antes e durante a Líbia.....	87
4.2.1	<i>República Democrática do Congo</i>	<i>88</i>
4.2.2	<i>Burundi.....</i>	<i>90</i>
4.2.3	<i>Darfur - Sudão.....</i>	<i>92</i>
4.2.4	<i>A União Africana e os Processos de Paz nos Grandes Lagos</i>	<i>93</i>
4.2.5	<i>Costa do Marfim.....</i>	<i>94</i>
4.2.6	<i>Líbia</i>	<i>95</i>
4.3	Aplicação da Responsabilidade de Proteger depois da Líbia.....	97
4.4	A Responsabilidade de Proteger no contexto da Síria	106
4.5	Interesses dos “P-5” na aplicação da Responsabilidade de Proteger	110
4.5.1	<i>A dimensão da racionalidade do ator</i>	<i>110</i>
4.5.2	<i>A dimensão dos jogos ocultos</i>	<i>114</i>
4.5.3	<i>(In)Sensibilidade de ação em determinadas áreas geográficas.....</i>	<i>117</i>

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
	REFERÊNCIAS	127

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, a busca por um instrumento universalmente aceito e eficaz de combate às atrocidades em massa se intensificou, justamente porque nada legitima a ocorrência de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade (GLANVILLE, 2014; ZIFCAK, 2012). Além disso, o esforço no sentido de prevenir, combater e evitar a reincidência dos crimes de atrocidade legitimou a própria criação da Organização das Nações Unidas na busca de “preservar as futuras gerações do flagelo da guerra” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Sendo assim, a ONU assumiu o papel protagonista de guardião da paz e segurança internacional, essencialmente por meio da “tutela dos poderosos”, i. e., os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) - Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido (BREAU, 2016).

Ao final do século XX, surgiram várias operações militares significativas, com propósito humanitário explícito e justificativa crível, abordando preocupações reais de proteção civil, embora às vezes preenchida por outros motivos em jogo (KOLB, 2018). A Libéria, de 1990 a 1997, presenciou a primeira intervenção por parte de uma organização sub-regional africana, o Conselho da Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), atuando com o endosso do CSNU, que permitiu a Nigéria intervir e barrar uma sangrenta guerra civil (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003). No Iraque em 1991, após a primeira Guerra do Golfo e em resposta a uma campanha brutal de repressão de Saddam Hussein contra os curdos, os Estados Unidos e seus aliados impuseram um porto seguro, contando com a “autoridade” de uma resolução anterior do CSNU. O Haiti, de 1994 a 1997, com autorização do CSNU, obteve apoio militar para acompanhar a transição do governo. A Serra Leoa, em 1997, experimentou a intervenção da CEDEAO liderada pela Nigéria, ao abrigo do CSNU, para restaurar a ordem constitucional após um golpe. Em Timor-Leste, no ano de 1999, uma resolução do CSNU autorizou uma força multilateral sob a liderança australiana para restaurar a paz e a segurança (HILPOLD, 2015).

Por outro lado, a Somália, a Ruanda, a Bósnia e o Kosovo são exemplos que colocam em dúvida o postulado da intervenção humanitária. A Somália entrou em guerra civil quando o presidente Siad Barre foi derrubado em janeiro de 1991 após perder, com o fim da Guerra Fria, a proteção que desfrutou sucessivamente da União Soviética e dos Estados Unidos. A ONU informou que 1,5 milhões de somalis estavam em risco de morte, e muitos ameaçados pela fome e doença (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003). A justificativa da intervenção foi humanitária,

porém frustrada diante da tentativa estadunidense de travar uma guerra contra os líderes da milícia (KOLB, 2018). Em sequência, o “efeito Mogadíscio” foi fundamental para explicar a relutância de grandes potências, particularmente os Estados Unidos, em responder os eventos que se desenrolaram em Ruanda, em 1994, diante da enorme violência que ali ocorrera e, conseqüentemente, o genocídio (HILPOLD, 2015). A desintegração da ex-Iugoslávia ocupou o CSNU desde o fim da Guerra Fria, com múltiplas resoluções aprovadas e muitas missões da ONU. Em relação à Bósnia, nada impediu em 1995, os sérvios bósnios sob o comando do general Ratko Mladic, matarem 8.000 homens e meninos muçulmanos (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003).

No Kosovo, em 1998, o presidente sérvio Slobodan Milosevic começou a cumprir sua determinação para esmagar o sentimento separatista étnico albanês, usando unidades policiais como uma ferramenta para o assassinato. No entanto, os aliados da OTAN estavam determinados a pôr fim nisso (ALTMAN; WELLMAN, 2008; KOLB, 2018). Em março de 1999 - após o massacre de quarenta e cinco albaneses do Kosovo e o colapso da negociação para um referendo de independência - os Estados Unidos e seus aliados da OTAN decidiram agir sozinhos e começaram uma campanha de ataques aéreos, e um acordo foi alcançado apenas quando a OTAN ameaçou a inserção de tropas (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003). A intervenção no Kosovo continua a gerar alguma oposição em seus méritos, mas o equilíbrio da opinião internacional geralmente favorece a justificabilidade, embora sem o consentimento do CSNU (HILPOLD, 2015).

Observa-se pelas experiências intervencionistas expostas acima, adotadas a partir da década de 1990, que não há um consenso sobre quando, onde e como devem ocorrer, sobretudo diante do primado da soberania e do princípio da não intervenção nos assuntos domésticos dos Estados (BREAU, 2016). Diante dessa celeuma, Kofi Annan provocou os líderes internacionais sobre a necessidade de encontrar uma solução ao dilema da intervenção humanitária, que se resume na imprescindibilidade de convergir a soberania com a responsabilidade dos Estados de proteger a sua população dos crimes de atrocidade, além do dever dos líderes internacionais, sob o guarda-chuva onusiano, de intervir célere e corretamente em cada caso (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003).

Dessa forma, o século XXI abriu as cortinas para o desafio provocador e legítimo de Annan, que não se limitou apenas à discussão normativa, mas, principalmente, à própria atuação do CSNU em face do seu papel de segurança coletiva (ALTMAN; WELLMAN, 2008; ZIFCAK, 2012). Vários esforços foram feitos durante a década de 1990 para colocar o pensamento internacional em um novo caminho, em particular com a discussão de Bernard

Kouchner sobre “o direito de intervir”, mas nenhuma delas ganhou amplo espaço (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003).

O avanço veio no final de 2001, quando a *Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado* (ICISS) introduziu no debate o conceito de “Responsabilidade de Proteger” (R2P), que tecia os deveres dos Estados de prevenir e responder às violações aos direitos humanos. Menos de quatro anos depois, a “R2P” foi formalmente adotada pela reunião da Assembleia Geral da ONU na Cúpula Mundial de 2005 (ZIFCAK, 2012). Entretanto, a euforia seria prematura, pois ao avaliar a consolidação e a implementação do novo postulado internacional, muitos pontos sem nó permanecem: se por um lado o CSNU deve levar em consideração as deliberações sobre a responsabilidade de proteger em situações que clamam por ação; por outro lado, os interesses dos membros permanentes do CSNU pesam na aplicação da R2P (BREAU, 2016).

Em suma, na prática, a falta de intervenção mais satisfatória por parte do CSNU em situações de violação massiva aos direitos humanos deve-se aos embates entre os membros permanentes, motivados por seus interesses polarizados e antagônicos, de forma que o uso do veto nas resoluções impede a tomada de ações práticas para uma solução adequada de diversas crises que assolaram ou ainda persistem no cenário internacional (SHAW, 2014). Portanto, em relação à R2P o CSNU é relutante quanto à sua aplicação quando fere os seus interesses de ordem política, econômica e militar. Quando isso ocorre, os países vedam o uso da força nos locais onde há instabilidade humanitária, a fim de que os seus laços interestatais e interesses nacionais sejam priorizados (VINCENT, 1986).

Dito isso, o desafio da presente dissertação é responder o seguinte problema de pesquisa: quais fatores ou interesses dos membros permanentes do CSNU influenciam na tomada de decisão quanto à aplicação da R2P? Para a análise esperada, um conjunto de hipóteses foi estabelecido, no qual uma resposta influenciará diretamente a outra: (i) os fatores que informam uma decisão favorável (ou não) à aplicação da R2P por parte do CSNU podem ser de ordem econômica, geopolítica, estratégica e militar das grandes potências em determinado contexto; (ii) observa-se uma tendência em aprovar a aplicação da R2P nos países africanos, uma vez que as situações geopolíticas e estruturais de tais Estados não afetam a ordem internacional vigente, bem como os interesses particulares dos membros permanentes do CSNU; (iii) presencia-se uma resistência em aplicar a R2P em regiões ou países onde há o risco em violar os interesses de determinado membro-permanente do CSNU.

Objetiva-se estabelecer um estudo a respeito da atuação do CSNU em relação à aplicação da R2P, com base em abordagens teóricas sobre o ator racional e teoria dos jogos.

Quanto aos objetivos específicos, sabe-se que visam: analisar a estrutura normativa, a natureza e os contornos legais da Responsabilidade de Proteger; compreender a estrutura, procedimentos - inclusive regras do processo decisório-, responsabilidades e competências do CSNU, além da composição do quadro de membros conforme estabelece a Carta da ONU; posteriormente, apresentar a análise temporal e espacial da aplicação da R2P, concedendo um olhar especial para os casos que antecederam e sucederam a intervenção na Líbia. Por fim, avaliar a atuação do CSNU com base na teoria dos jogos em matéria de aplicação da R2P. Desta forma, a divisão dos capítulos se encontra da seguinte forma:

O primeiro capítulo discute as questões teóricas que sustentam a formulação da R2P, isto é, a criação, a definição e os contornos legais que compreende o seu escopo de aplicação, bem como o referencial teórico-metodológico. Sendo assim, considerando a R2P como uma nova roupagem para a intervenção humanitária, dentro desse tópico, torna-se imprescindível compreender o dilema da intervenção humanitária à luz da Carta das Nações Unidas, igualmente o princípio da proibição do uso da força, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário. Ressalta-se que a compreensão da natureza da R2P é relevante para entender a sua aplicação, justamente porque envolve uma questão normativa, bem como provoca consequências para a estabilidade da ordem internacional, devido ao impacto causado diretamente nas questões de paz e segurança internacionais. Em outras palavras, compreender a tomada de decisão quanto à aplicação da R2P no âmbito do CSNU exige a compreensão normativa da temática. Além disso, o capítulo finaliza com a apresentação do marco teórico-metodológico - Teoria da Escolha Racional e a Teoria dos Jogos - que orientará toda a linha de raciocínio do trabalho em tela.

O segundo capítulo aprofundará a análise dos três aspectos que constituem a R2P - prevenção, reação e reconstrução-, compreendidos como pilares desse princípio orientador, bem como a dimensão operacional. Esta, por sua vez, se concentra no terceiro pilar, visto que se trata da base legal que legitima as ações tomadas pelo CSNU em face da omissão do Estado em cumprir com a sua responsabilidade primária. Observar-se-á que a prevenção de ocorrência de crimes de atrocidade é o principal aspecto da R2P, embora seja o mais negligenciado pelos Estados. Outrossim, a reação às gritantes violações aos direitos humanos é o espectro mais delicado, pois legitima o uso da força, razão pela qual revela mais polarização de interesses dos membros do CSNU - por conseguinte, é o ponto nevrálgico da dissertação. Por fim, o aspecto da reconstrução tem por propósito impedir a reincidência do conflito e, conseqüentemente, a ocorrência de crimes de guerra, genocídio, limpeza étnica e crime contra a humanidade.

Ainda, no mesmo capítulo, buscará explicitar os procedimentos, as competências e as responsabilidades do CSNU, isto é, apresentar a estrutura e o processo de tomada de decisão, levando em consideração os vários procedimentos de resolução de conflito elencados no documento constitutivo da ONU. Em outros termos, a análise contextualiza-se, em linhas gerais, a estrutura do Conselho de Segurança tecida na Carta das Nações Unidas, especificamente nos dispositivos elencados nos Capítulos V, VI e VII. Além disso, apresenta a institucionalização das regras de votação e composição do órgão, bem como os procedimentos graduais de resolução de conflitos. Finalmente, compromete-se em tecer as obrigações do CSNU em matéria de segurança coletiva, principalmente no que diz respeito às responsabilidades específicas quanto à implementação da R2P.

O terceiro capítulo apresentará a aplicação da R2P por parte do CSNU. Para isso, levar-se-á em consideração o contexto mais amplo da prática histórica de proteção humana por meio do referido órgão, sobretudo na década de 1990. Não sendo possível esmiuçar todas as resoluções aplicadas pelo CSNU e que fazem menção à R2P, o objetivo do capítulo será apresentar uma síntese geral, à luz dos elementos temporal e espacial, do envolvimento do CSNU com a R2P desde 2005 - momento no qual ela foi adotada na Cúpula Mundial -, período que compreende o antes e depois da intervenção militar na Líbia. A escolha do caso líbio como marco deve-se ao fato dos analistas o considerarem um retrocesso humanitário, essencialmente devido ao desvio do mandato do CSNU por parte das tropas da OTAN, ao buscar a mudança do regime político do país, revelando os interesses das grandes potências envolvidas no caso. Posteriormente, isso refletiu no caso sírio, dada a resistência dos governos russo e chinês em consentir com o uso da força na Síria, mesmo diante das barbáries perpetradas contra a população local.

Ademais, este capítulo objetiva apresentar alguns dos fatores pelos quais a cooperação funciona no sentido de aprovar a aplicação da responsabilidade de reagir à luz da R2P, enquanto em outros casos a responsabilidade se restringe apenas a prevenção, embora haja evidências que legitime medidas mais coercitivas no sentido de cessar os crimes de atrocidades. Em suma, analisar-se-á quando aplica a R2P (existência de algum princípio que não fere os interesses das grandes forças que buscam preservar a ordem), porque aplica (motivação política e jurídica) e onde aplica a R2P (contexto geográfico). Dessa forma, a teoria do ator racional e dos jogos ocultos, principalmente por meio da tese de Tsebelis, será utilizada como modelo teórico e metodológico de análise.

Concluir-se-á que embora a R2P não envolva necessariamente a intervenção militar como solução às violações em determinado Estado, uma vez que compreendem os aspectos da

prevenção e reconstrução de um país, o papel dela no que tange à reação a atrocidades humanas é o mais emblemático, pois se utiliza da força – por meio da intervenção militar – com o propósito de fazer cessar as violações massivas aos direitos humanos, bem como revela a polarização dos interesses dos CSNU quanto à decisão de aplicar ou não a R2P. Em termos práticos, há uma tendência do CSNU de aprovar todas as solicitações de implementação e renovação de mandatos das operações de paz nos países africanos, que inclui o uso da força (ZIFCAK, 2012). Entretanto, o único pedido de intervenção militar com caráter humanitário na região da Ásia Ocidental, precisamente no território sírio, não foi concretizado. Isso se deve a celeuma deixada após aplicação da R2P na Líbia, que revela a natureza propriamente política do CSNU em matéria de proteção humana (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003).

2 DO DILEMA DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA À GÊNESE DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P)

A compreensão acerca da intervenção humanitária desenvolvida ao longo da década de 1990 e aduzida como fundamento para o envolvimento da sociedade internacional nos conflitos armados internacionais e não internacionais, refere-se “a ameaça ou o uso da força para prevenir ou deter o sofrimento generalizado e as violações dos direitos humanos, sem o consentimento do Estado anfitrião em que são realizadas” (PILBEAN, 2015, p. 298, tradução nossa)¹. Desde o seu surgimento, as intervenções humanitárias provocam vários debates em torno de seu conceito e aplicação, essencialmente quando medidas coercitivas - inclusive ações militares-, são empregadas pelos Estados ao abrigo do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Logo, os questionamentos que rodeiam a temática das intervenções humanitárias são complexos e delicados, razão pela qual é uma das principais agendas dos estudos em Relações Internacionais, essencialmente após a Guerra Fria (ALTMAN; WELLMAN, 2008).

Com o declínio da ordem bipolar, as solicitações de várias intervenções humanitárias vieram à pauta no âmbito do sistema onusiano, diante da necessidade de pôr termo às massivas violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário em distintos territórios dos Estados. Ocorre que na prática, a intervenção humanitária não encontra um consenso quanto ao momento que deve ser adotada, bem como quando deixa de ser executada. Sendo assim, visualizam-se várias solicitações de intervenção humanitária autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na década de 1990, dentre elas na Somália (1991 a 1992), na Bósnia (1992 a 1995) e em Kosovo (1999), sendo que, por outro lado, alguns casos foram ignorados, como o de Ruanda (1990 a 1994) (RODOGNO, 2016).

A intervenção humanitária levantou debates acirrados quanto às consequências éticas e jurídicas que podem provocar em face do princípio da soberania, essencialmente à luz da previsão do artigo 2º da Carta das Nações Unidas (PATTISON, 2010). Por isso, desde a sua origem, as intervenções humanitárias geram confusões conceitual e prática (PILBEAN, 2015), mormente as discussões sobre a sua eficácia, uma vez que não obsta as violações perpetradas justamente por atores internacionais responsáveis, sob o mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), em zelar pela manutenção da paz e segurança internacionais, bem como pela estrita observância dos direitos humanos (DUNFORD, 2019).

¹ “such as the threat or use of force to prevent or stop widespread suffering and human rights violations, without the consent of the host State in which they are carried out” (PILBEAN, 2015, p. 298,

No genocídio de 1994, em Ruanda, as tropas da ONU estavam cientes dos perigos e possibilidades de tal crime vir à execução, principalmente diante da omissão do governo em deter o planejado crime em seu território, i. e., sob a sua jurisdição. O sistema onusiano permaneceu silente diante de tal fato, sendo omissos frente à situação, revelando o fracasso institucional em assegurar o respeito aos direitos humanos (THAKUR, 2016). Do mesmo modo, a intervenção em Kosovo, no final da década de 1990, sobretudo em relação à discussão sobre a sua legitimidade, foi duramente questionada, diante da inexistência de uma causa justa, a priori (CHOMSKY, 2016). Ainda, a situação na Bósnia reforçou o fracasso do sistema da ONU, especialmente por meio da tutela dos poderosos, em face ao massacre de civis em Srebrenica, em 1995, levando à morte milhares de muçulmanos (PILBEAN, 2015). Por fim, não muito diferente, na Somália, a retirada das operações de paz da ONU, no início da década de 1990, após uma insatisfatória condução da intervenção internacional no país, revelou-se uma lástima (PILBEAN, 2015).

Nota-se que os casos apresentados, a fim de exemplificação, ressaltam a delicadeza do tema que implica na necessária conciliação entre o princípio - pedra angular - da soberania e a imprescindibilidade em proteger a vida humana, uma vez que a intervenção humanitária é vista como uma resposta à morte de milhões de vidas durante as guerras civis, insurgências, abuso do poder estatal e violações de direitos humanos (WYATT, 2019). As barbáries presenciadas nas medidas adotadas pelas Nações Unidas em Ruanda, em Kosovo, na Somália e na Bósnia - frutos da falência estatal, i. e., crises políticas, sociais e econômicas -, demonstram que a prática da intervenção humanitária não encontra um consenso enquanto instrumento de resolução de conflitos armados e violações massivas aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, razão pela qual precisa ser revisitada e reformulada (BADESCU, 2011).

Diante desses desafios, a ONU é forçada a rever seus procedimentos, principalmente para atender a política de segurança internacional, o que pressupõe a estrita necessidade em conciliar os fundamentos axiológicos sobre os quais o sistema ONU se estabelece: o princípio da soberania do Estado, bem como o não uso da força, e o respeito pelos direitos humanos. Observar-se-á que se trata de uma tarefa difícil, razão pela qual por décadas a sociedade internacional vem discutindo o assunto e procurando meios eficazes de lidar com a situação, embora muitas das vezes não obtendo sucesso (EVANS, 2015; LABONTE, 2013).

Nesse sentido, percebe-se que a compreensão acerca do escopo da Responsabilidade de Proteger (R2P), como uma possível solução ao dilema apresentado pela intervenção humanitária, especialmente a partir da constituição da nova ordem internacional pós mundo bipolar, apenas é possível se, a priori, levar em consideração os preceitos da Carta das Nações

Unidas, que revelam as dificuldades de alinhar e tornar harmônico a aplicação dos princípios da soberania e do não uso da força. Logo, apenas desta forma é possível visualizar a R2P como uma nova roupagem para a intervenção humanitária.

2.1 O dilema da intervenção humanitária à luz da Carta das Nações Unidas

A controvérsia em relação à intervenção humanitária é fruto das divergências que perpassam a interpretação das normas jurídicas da Carta da ONU e o direito internacional contemporâneo, visto que algumas normas internacionais - por exemplo, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário - ressaltam a importância da intervenção humanitária, enquanto outras se opõem a ela (LABONTE, 2013). Entrementes, existem normas elencadas ao longo da Carta, além de outras arroladas no arcabouço normativo internacional, que inviabilizam a prática da intervenção humanitária, dentre elas: as normas sobre a soberania estatal e a de não uso da força (BETTS, 1994; NADIN, 2018). Constatar-se-á que além das obrigações legais, os Estados têm o dever moral de auxiliar as vítimas, no sentido de aplicar os instrumentos necessários para prevenir ou deter as violações generalizadas e graves aos direitos humanos (ALTMAN; WELLMAN, 2008; AYOOB, 2001).

A Carta das Nações Unidas é o documento que dá vida e sustento a ela, principalmente por tecer os fundamentos principiológicos que servem de bússola para toda a condução dos propósitos no âmbito da organização, refletindo na própria estrutura da ordem internacional vigente. Desta forma, compreender os princípios da soberania dos Estados e o princípio do não uso da força favorece lançar luz sobre os imbrólios que tangenciam o tema de intervenção (SHAW, 2014). Em suma, observar-se-á que a Carta das Nações Unidas revela a possível relação entre o cumprimento das normas de direitos humanos e a salvaguarda da manutenção da paz e segurança internacionais, razão pela qual esse entendimento influenciou a prática da intervenção humanitária (ICISS, 2001; AYOOB, 2001).

Entretanto, nada impede a ausência de um consenso sobre a autorização para executar determinadas intervenções humanitárias, pois são possíveis diversos entendimentos hermenêuticos a respeito dos dispositivos trazidos na Carta (JANSEN, 2017). Portanto, a análise do escopo de tais princípios se torna necessária para a temática em tela, visto que há influência significativa na elaboração da Responsabilidade de Proteger, compreendida como uma nova forma de fundamentar e concretizar os esforços em conciliar a soberania com a responsabilidade estatal, bem como da sociedade internacional em fazer valer as normas de direitos humanos e direito internacional humanitário.

2.1.1 Princípio da soberania

A soberania do Estado não pode ser vista como algo fácil de ser compreendida e observada, sobretudo devido à complexidade que permeia as relações internacionais contemporâneas, notadamente marcadas pela interdependência entre a maioria dos países. Portanto, entender o seu significado exige um olhar clínico quanto aos pormenores que a circunda (GRIMM; COOPER, 2015). No entanto, ressalta-se que por razões de tempo e espaço, não é o objetivo da presente análise suscitar um tratado sobre a soberania, mas, sim, elencar os principais pontos que dizem respeito à temática e que contribuem de modo relevante para a compreensão do dilema da intervenção humanitária.

A soberania implica a identidade jurídica de um Estado ao abrigo dos ditames do direito internacional, portanto, é um princípio que serve de sustento da ordem internacional, ao visar à permanência da estabilidade e a previsibilidade do comportamento dos atores na ordem internacional e, por conseguinte, a segurança nas relações internacionais (GOLDSMITH, 2000). Nesse sentido, a soberania pode ser concebida a partir de duas dimensões: interna e externa (CASSESE, 2005).

A soberania interna pressupõe a supremacia de um Estado sobre a sua jurisdição doméstica, i. e., assuntos de seu interesse na ordem interna e sobre os indivíduos que se encontram dentro dos seus territórios jurídico e ficto, por intermédio de um poder coercitivo - que atinge o espaço aéreo, terrestre e marítimo-, com o propósito de gerenciar e garantir a sobrevivência de modo harmônico das ordens sociais, econômicas, culturais e políticas do país (SHAW, 2014). A dimensão externa da soberania, por sua vez, revela o princípio da igualdade soberana dos Estados, visto que diz respeito à independência e à autonomia externa de um Estado na condução de suas relações exteriores (CASSESE, 2005).

Conforme aduz Cassese (2005, p. 48), “a igualdade soberana constitui o eixo de todo o corpo das normas legais internacionais, a premissa fundamental sobre a qual repousam todas as relações internacionais”. Consequentemente, a igualdade soberana, como princípio das normas internacionais, autoriza enxergar todos os Estados de modo igual, sendo sujeitos de direitos e obrigações domésticas e internacionais, mesmo quando há diferenças em outros aspectos que permite os diferenciar (ANSONG, 2016; KELSEN, 1944). Porém, constata-se que a igualdade jurídica dos Estados não pressupõe necessariamente igualdade política, uma vez que as grandes potências possuem maior poder de manobra e persuasão, que facilita moldar a regra do jogo internacional conforme os seus interesses, enquanto que os Estados mais fracos ficam vulneráveis à tomada de decisão e a tutela dos mais poderosos (ANSONG, 2016).

A igualdade soberana é um elemento intrínseco à existência e sobrevivência dos Estados no sistema internacional, motivo pelo qual é visto como um postulado presente há séculos e que ainda vigora na ordem internacional, sobretudo diante da positivação de tal princípio na Carta das Nações Unidas, especificamente em seu artigo 2º (1) que prevê: “a Organização baseia-se no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Em síntese, percebe-se que a soberania ainda é elementar, uma vez que é um atributo vinculado à vigência do Estado, que pressupõe uma ordem de poderes no âmbito interno, além de indicar a independência no plano externo, diante de seus pares (KLEIN, 1974), conforme consagra o artigo 2º (7) da Carta:

Nada contido na presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que estejam essencialmente dentro da jurisdição doméstica de qualquer Estado ou que exijam que os Membros submetam tais questões à solução nos termos da presente Carta; mas este princípio não prejudicará a aplicação de medidas de execução nos termos do Capítulo VII (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Diante disso, o princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados é corolário do princípio da soberania, visto que foi contemplado para reforçar a soberania dos Estados e manter a paz e a segurança no sistema internacional (WRIGHT, 1970). Nessa perspectiva, a não interferência é compreendida como um instrumento normativo fundamental decorrente dos contornos legais que garante a independência dos Estados - essencialmente conferida pela soberania-, haja vista que exige a vedação das unidades políticas independentes de intervirem nos assuntos domésticos de outros Estados (GRIMM; COOPER, 2015).

Sendo assim, em termos práticos, ao longo da Guerra Fria, o artigo 2º(7) era constantemente suscitado pelos Estados para obstar determinada ação internacional sobre o seu território, mesmo quando o objetivo principal da interferência estrangeira baseava-se no viés humanitário, por exemplo, na cessação das violações dos direitos humanos (BELLAMY, 2013). Dito de outra forma, os Estados pobres e em desenvolvimento defenderam a tese segundo a qual o princípio da soberania e da não intervenção inviabiliza a interferência das grandes potências, a fim de impedir de outros Estados intervirem nas políticas domésticas de seus pares (IYI, 2016). Por outro lado, é inegável que isso favorece a prática massiva de violação às normas de direitos humanos e do direito internacional humanitário por parte do aparato estatal contra a população, por conseguinte, coloca em xeque a legitimidade do próprio Estado como garantidor da ordem interna sob a sua jurisdição (DUNFORD, 2019).

2.1.2 Princípio da proibição do uso da força

Diversos documentos internacionais enaltecem o princípio da proibição do uso da força, sendo os principais: as Convenções da Haia de 1899 e de 1907, o Pacto da Liga das Nações, de 1919, o Tratado de Locarno, de 1925, o Pacto *Kellog-Briand*, de 1928. Tais documentos refletem os esforços da sociedade internacional em tornar difícil a consecução de conflitos armados como mecanismos de resolução de controvérsias internacionais (SHAW, 2014). No mesmo diapasão, a própria criação da ONU ratificou o princípio, pois elenca em seu documento constitutivo, precisamente no artigo 2º (4) que “os membros devem abster-se em suas relações internacionais da ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os Propósitos da Carta das Nações Unidas” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Entretanto, a vedação estabelecida no artigo 2º (4) da Carta se refere ao uso da força entre Estados, e não dentro do Estado, motivo pelo qual esse assunto provoca discussões quanto a ocorrência da aplicação do uso da força indevida ou desproporcional pelo Estado em seu território (RUYS, 2014).

Diante da necessidade em compreender a extensão do supracitado dispositivo, a intervenção humanitária é vista como uma tentativa em conciliar a proibição do uso da força, do artigo 2º (4), com os imperativos axiológicos e normativos de direitos humanos. Logo, observar-se-á que no contexto das relações internacionais, bem como no direito internacional, a questão sobre o uso da força não encontra um consenso (BYERS, 2015; COICAUD, 2015). A visão que prevalece é que os Estados são sujeitos de direitos internacionais e, diante disso, o emprego da força como instrumento de consecução de direitos individuais põem em xeque os princípios da soberania e do não uso da força, bem como as relações entre os Estados na ordem internacional. Nesse sentido, o reconhecimento de um direito de intervenção humanitária não deve ser sustentado (TARDY, 2007).

Ademais, o artigo 2(3) e o Capítulo VI encoraja os Estados a resolverem suas disputas pacificamente, isto é, sem utilizarem a força. O artigo 2(4) da Carta declara que os membros da ONU não podem ameaçar ou usar a força contra a “integridade territorial ou independência política de qualquer Estado, ou em qualquer outra forma inconsistente com os Propósitos das Nações Unidas”. Portanto, a princípio, pressupõe a proibição da intervenção militar com objetivo humanitário, sem autorização do CSNU. Igualmente, a Carta estabelece como objetivo das Nações Unidas, o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e a autodeterminação dos povos (artigo 55) (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; ALTMAN; WELLMAN, 2008). Destarte, com base

nos postulados da Carta, uma opinião consultiva concedida pela Corte Internacional de Justiça, no Caso Nicarágua, considerou que o artigo 2º (4) proíbe o uso da força, sendo uma norma de *jus cogens* da qual não é permitida a derrogação. Em outros termos, a exceção da proibição do uso da força elencada no referido artigo não pode ser defendida mesmo quando para a salvaguarda das normas de direitos humanos (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1986).

Por outro lado, há uma visão que considera ser possível conciliar a soberania com os contornos legais elencados no padrão mínimo de obrigações de direitos humanos sob os quais o Estado deve se ater (COHEN, 2012). Logo, com base nesse entendimento, a intervenção humanitária é permitida, bem como é compreendida como um dever dos Estados (DUNFORD, 2019). Desta forma, ocorre uma extensão interpretativa do artigo 39 da Carta, que delega ao CSNU determinar a existência de qualquer ameaça à paz, a ruptura da paz ou ato de agressão, além de apontar os instrumentos imprescindíveis para resolver tal situação, tornando possível o uso da força para deter situações graves de cunho humanitário, mesmo quando tais crises são configuradas em um cenário de conflito armado não internacional (POLI, 2012; THAKUR, 2006). Desta forma, o documento constitutivo da ONU exige a cooperação quanto a promoção e o efetivo cumprimento das normas de direitos humanos e às liberdades fundamentais (artigo 55). Além disso, ressalta a obrigação estatal de realizarem decisões conjuntas a fim de possibilitar o cumprimento deste propósito (artigo 56) (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; ALTMAN; WELLMAN, 2008).

2.1.3 Direito Internacional dos Direitos Humanos

Ao promulgar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1958, o sistema onusiano deu origem à nova ordem do Direito Internacional dos Direitos Humanos, seguida por vários tratados internacionais ratificados por maioria dos Estados-membros das Nações Unidas (JOKIC, 2003). Desta feita, a partir da década de sessenta, a promulgação, no cenário internacional, de diversos tratados de direitos humanos, tais quais o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, além do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos publicados em 1966, favoreceram a construção de um sistema normativo mais detalhado e consolidado de proteção dos direitos humanos, ratificando os pilares da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (PILBEAN, 2015).

Observa-se que os referidos documentos internacionais colocaram o indivíduo no centro do direito internacional e nas agendas das relações internacionais, exigindo uma releitura dos

termos da soberania, ao atribuir a exigência da responsabilidade estatal como atributo de sua soberania, visto que apenas desta forma seria possível garantir a segurança e o bem-estar da população dentro do território do Estado, priorizando o cumprimento dos dispositivos legais internacionais de direitos humanos (COHEN, 2012).

Conseqüentemente, os direitos humanos não permanecem apenas na jurisdição doméstica dos Estados, pois ganham maior espaço ao serem colocados como prioridade das discussões dos fóruns internacionais (EVANS, 2008). Observar-se-á que essa alteração de comportamento da sociedade internacional frente às normas internacionais de direitos humanos tornou-se possível uma releitura da intervenção humanitária, vindo a contribuir de modo ímpar para promover uma nova compreensão quanto às noções tradicionais de soberania, e, posteriormente, favorecer o surgimento da Responsabilidade de Proteger (R2P) no contexto internacional (REISMAN, 1990).

Ademais, outros documentos legais favoreceram o surgimento da R2P, dentre eles, o arcabouço normativo do Direito Internacional Humanitário, essencialmente com a publicação das quatro Convenções de Genebra de 1949 e dos tratados sobre a repressão ao genocídio e à tortura, nos quais se ratifica a responsabilidade penal do indivíduo. No mesmo sentido, o Direito Internacional Penal ratifica a importância dos tribunais penais internacionais no exercício da jurisdição penal internacional, ou seja, órgãos competentes em processar e julgar os autores de crimes de guerra, crime contra a humanidade, genocídio e crime de agressão (DANISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, 1999).

A Carta das Nações Unidas, bem como o Direito Internacional dos Direitos Humanos, frisa que todas as pessoas, independentemente de raça, etnia, nacionalidade, sexo, religião, fazem parte da família humana, razão pela qual a convivência pacífica entre todos deve ser assegurada - como prevê o preâmbulo da Carta (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). No mesmo diapasão, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu preâmbulo, ratifica os princípios da dignidade, da igualdade e da inalienabilidade de direitos de todos os seres humanos (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

Logo, a constituição da família humana está no cerne de todo o direito internacional de direitos humanos, sendo a pedra angular dos postulados éticos da sociedade internacional, ao enaltecer a necessidade de garantir a unidade e a cooperação entre os membros que compõem a ordem internacional (ABI-SAAB, 1984). Nesse sentido, as diferenças culturais, políticas e religiosas não devem impedir a unidade entre os membros da família humana (BROWN, 1992). Destarte, a Carta da ONU afirma ser possível a diversidade no contexto de uma sociedade global ao determinar que “nós, os povos das Nações Unidas [devem] praticar a tolerância e viver em

paz, uns com os outros, como bons vizinhos”. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; VIK, 2015).

Com base nesse entendimento, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 (PIDCP) ratifica o direito à autodeterminação dos povos, ou seja, o direito do povo em definir o estatuto político de sua Nação e estabelecer os postulados necessários para o seu desenvolvimento econômico, social e cultural (artigo 1º) (PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966). No mesmo diapasão, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) garante às pessoas pertencentes a minorias étnicas, religiosas ou linguísticas o direito de viver em comunidade com os outros membros de seu grupo (artigo 27) (PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966). Em suma, pode-se afirmar que os direitos elencados nos dois pactos, para a sua concretização, dependem da observância das normas de direitos humanos de todos os indivíduos, haja vista que estes são vistos como membros de uma família humana (HUNT, 2015).

Ademais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos esclarece a obrigação de todos os indivíduos e Estados agirem uns com os outros em espírito de fraternidade (artigo 1º), pois “todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível” (artigo 29) (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948). Nesse sentido, mais uma vez o respeito por todos os membros da família humana é ratificado (NADIN, 2018). Dito de outra forma, o postulado da família humana se fundamenta na dignidade humana inerente a todos os indivíduos, posto que o princípio da dignidade da pessoa humana considera que todos os seres humanos são livres e iguais em direitos e deveres desde o seu nascimento, razão pela qual a Carta da ONU aduz, em seu preâmbulo, “a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e valor da pessoa humana, [e] na igualdade de direitos de homens e mulheres” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

2.1.4 Direito Internacional Humanitário

A intervenção humanitária em diversos casos foi utilizada como instrumento de reação aos problemas de violação aos direitos humanos em cenários de conflitos armados internacionais e não internacionais, que envolveram a prática de crimes de guerra ou graves violações ao direito internacional humanitário (DIH) (CORN; WATKIN; WILLIAMSON, 2018). Em sua estrutura normativa, o DIH codifica as regras que regulamentam as hostilidades

bélicas, isto é, o *jus in bello*, visando proteger os civis e os seus bens. Desta forma, elenca os meios e métodos de guerra permitidos e proibidos (NOLTE, 2005).

As quatro Convenções de Genebra de 1949, bem como os seus Protocolos Adicionais de 1977 são os principais documentos que fortaleceram a sistematização deste sistema jurídico. No entanto, há outras regras consuetudinárias e princípios gerais de direito sobre a conduta de guerra que fortalece o quadro normativo de obrigações dos Estados quanto ao tratamento que deverá ser concedido aos civis, aos combatentes, aos prisioneiros de guerra e a outros indivíduos que sofrem em decorrência do cenário de determinado conflito armado (ICRC, 2022). Além disso, o artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, é compreendido como um minitratado de direitos humanos que deverá ser observado em todos os cenários de guerra, inclusive em contexto de conflitos armados não internacionais e, desta forma, impõe as obrigações das partes e o tratamento que deverá ser concedido aos não combatentes (VIK, 2015; NADIN, 2018).

Ressalta-se que as Convenções de Genebra elencam o rol de graves violações que são consideradas crimes de guerra, exigindo a devida atribuição de sanções penais aos autores de tais crimes. Portanto, visa inibir a prática de crimes atrozes em cenários de hostilidades bélicas, bem como impõem aos Estados a obrigação de processar os suspeitos de terem cometido tais violações, a fim de cessar a impunidade (DAMROSCH, 1993; CORN; WATKIN; WILLIAMSON, 2018). Ademais, com o propósito de ratificar o teor normativo das referidas Convenções, os dois Protocolos Adicionais, de 1977, buscam harmonizar as normas que são aplicadas em um cenário de guerra terrestre, aérea e marítima (FALK, 2015).

Nesse sentido, o Protocolo Adicional I estabelece as regras que servem de padrões de condutas para os conflitos armados internacionais – por exemplo, proíbem ataques indiscriminados que podem causar perda acidental de civis, ferimentos a civis, danos aos seus bens ou uma combinação de ambos, o que seria excessivo em relação às ações militares concretas (artigo 51) (ICRC, 2022). Enquanto o Protocolo Adicional II elucida as regras que deverão ser observadas em um cenário de conflito armado não internacional. Ademais, este Protocolo amplia as salvaguardas estabelecidas no artigo 3º comum das quatro Convenções de Genebra (BROWNLIE, 1963; VIK, 2015; ICRC, 2022). Em síntese, frisa-se que as regras e princípios do *jus in bello* exigem que o uso da força seja necessário e proporcional ao objetivo militar, bem como os princípios da distinção entre objetivos militares e civis e o princípio da humanidade sejam observados (HUNT; ORCHARD, 2020).

Na prática, há lacunas quanto às categorias de pessoas obrigadas, ou protegidas, pelas Convenções e Protocolos de Genebra. A título de exemplificação, as forças de operação de paz

da ONU não constam no rol de pessoas salvaguardadas pelo DIH (CORN; WATKIN; WILLIAMSON, 2018). Diante disso, a fim de sanar tal omissão legislativa, em 1994 a Assembleia Geral da ONU adotou a Convenção sobre a Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Pessoal Associado, visando regulamentar, de modo específico, os instrumentos utilizados com fins humanitários. Logo, tornou-se possível fazer com que toda a equipe envolvida nas operações de paz da ONU, que dão forma a intervenção humanitária à luz do mandato do CSNU, esteja sujeita às normas do direito internacional humanitário (BLOOM, 1995; CUNLIFFE, 2017).

Embora a importância dos direitos humanos seja algo inequívoco, ainda não há um consenso quanto/quão estes devem ser reconhecidos como costume de direito internacional ou princípios gerais de direito (HILL, 2009). Igualmente, se todos os direitos mencionados na Declaração são obrigatórios para todos os Estados. Além do mais, também não há um consenso se devem ser reconhecidos como universais ou apenas como uma versão ocidental. Tais discussões sobre a visão relativista dos direitos humanos colocam em xeque a intervenção humanitária, sobretudo a legitimidade dela como instrumento de tutela aos direitos humanos (DOUCET, 2017).

A fim de fortalecer o compromisso da sociedade internacional com a repressão de crimes de atrocidade, a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, juntamente com o Protocolo Adicional I de 1977 aumentaram as responsabilidades do CSNU, quanto à proteção dos civis em contexto de conflitos armados, mas sem alterar o seu mandato, as suas funções e os seus poderes. Os referidos documentos normativos internacionais ressaltam que o genocídio, os crimes de guerra e a proteção de populações civis se localizam dentro do propósito da manutenção da paz e segurança internacionais (KLOSE, 2016).

À vista disso, é da competência do CSNU tomar todas as medidas necessárias para prevenir e coibir tais crimes, motivo pelo qual, especificamente, o artigo VIII da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio determina a obrigação dos Estados de recorrer aos órgãos da ONU para adotar medidas de prevenção ou repressão ao referido crime. Assim sendo, o combate e a prevenção à prática de genocídio são de relevância ímpar para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Melhor dizendo, o artigo 89 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra, da mesma forma que a Convenção do Genocídio, reforça a responsabilidade solidária dos Estados partes do Protocolo a agirem, por meio da ONU, no caso de violações graves ao direito internacional humanitário (SHAW, 2014).

2.2 A Gênese da Responsabilidade de Proteger

Na década de 1990, o CSNU desenvolveu diferentes tipos de operações que envolveram graus variados de força, destinados a diferentes fases do conflito, desde a prevenção, passando pela gestão de conflitos até a consolidação da paz pós-conflito (BADESCU, 2011). As missões clássicas de “manutenção da paz” eram baseadas no consentimento e na cooperação das partes em conflito e buscavam manter a paz sem ou apenas um mandato mínimo para usar a força, que geralmente é limitada à autodefesa (BELLAMY, 2013). Durante a Guerra Fria, o CSNU se limitou ao envio de missões de observação, visando à transparência e a construção de confiança entre as partes em conflito (BYERS, 2015).

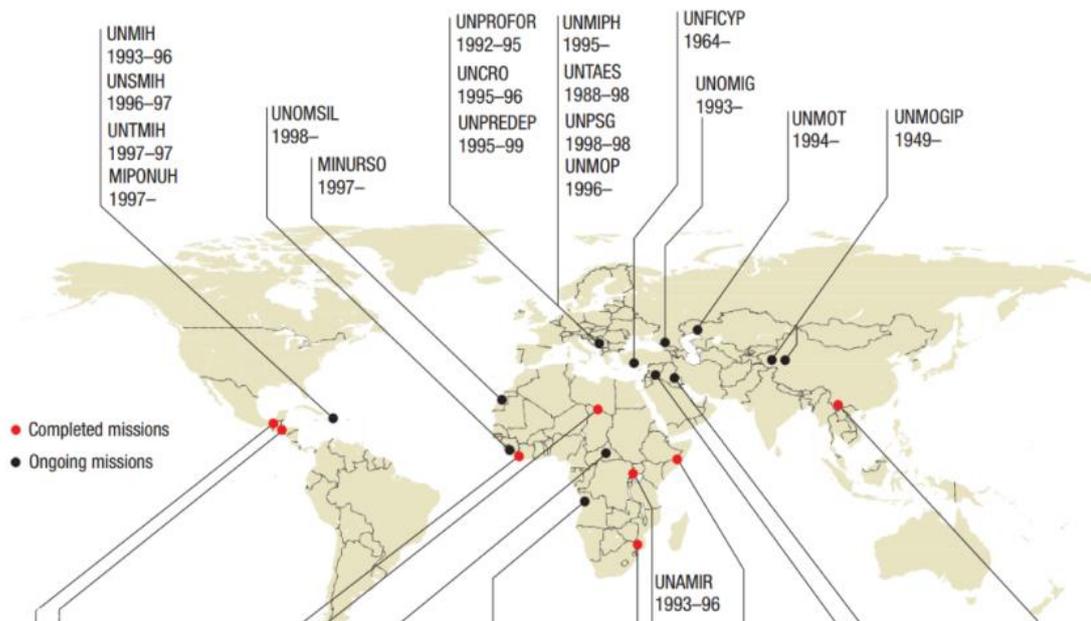
Entretanto, com a proliferação de novas guerras, diferentes concepções de intervenção militar coletiva surgiram. No final da década de 1980, o Conselho de Segurança começou a criar operações de manutenção da paz multidimensionais mais complexas para facilitar a implementação de acordos de paz e o retorno de sociedades pós-conflito a condições normais (CHOMSKY, 2016). Essas missões geralmente possuem componentes civis importantes, além disso, suas funções incluem atividades de verificação e investigações sobre violações de direitos humanos, o exercício de funções policiais, desarmamento e reintegração de combatentes, assistência ao restabelecimento de funções estatais, por exemplo, o monitoramento de eleições no Kosovo (COHEN, 2012).

Posteriormente, o CSNU implantou as chamadas missões de “manutenção da paz robusta” em vários conflitos. Seus mandatos incluíam assistência e proteção humanitária, a manutenção da ordem em uma situação de Estado falido e a proteção da população civil (HILPOLD, 2015). Essas missões receberam uma autorização mais ampla para usar a força, indo além das provisões tradicionais de autodefesa. Frisa-se que na medida em que as forças eram destacadas em operações de manutenção da paz, com o consentimento do Estado alvo, o Artigo 42 da Carta da ONU não foi utilizado para fundamentar tais missões (IYI, 2016). Sendo assim, essas missões de manutenção da paz da ONU eram fundamentadas em acordos *ad hoc* com os Estados-membros que forneciam o envio de tropas. Portanto, são missões que operam sob o comando da ONU e podem ser estabelecidas como órgãos subsidiários do CSNU (LABONTE, 2013).

Desde o início da década de 1990, o CSNU autorizou os Estados-membros a fazer uso da força para um propósito específico. A fundamentação de tal autorização que legitima o uso das “forças mandatadas” encontra-se nos dispositivos tecidos nos artigos 39, 42 e 48 da Carta da ONU (PATTISON, 2010). Consequentemente, o destacamento de forças de manutenção da

paz sob o comando do CSNU pressupõe que os Estados-membros devem comprometer suas forças armadas na operação. Onde essa disposição não é suprida, o CSNU pode proceder a elaboração de uma resolução, ao contar com a colaboração do Secretário-Geral, que se compromete a reunir os recursos necessários antes que a resolução seja adotada e, desta forma, seja viabilizada a concretização da missão de paz (RUYS, 2014). Em suma, as operações de paz da ONU visam contribuir significativamente para conter as atrocidades em massa, prevenindo a ocorrência de novos casos, i. e., o ressurgimento da violência, bem como favorece o desenvolvimento de estruturas necessárias para o restabelecimento da paz. Na medida em que interrompem ou previnem conflitos armados, essas operações servem diretamente para a prevenção de reincidência de crimes. Nesse sentido, o CSNU incluiu disposições com o propósito de fortalecer o compromisso de proteção de civis em seus mandatos de operações de paz (TARDY, 2007).

MAPA 1 - OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NA DÉCADA DE 1990



Fonte: UN Peace Operations, 2023.

Em 1999, o CSNU adotou por unanimidade a Resolução 1265, ratificando o compromisso de agir diante de flagrantes violações aos direitos dos civis que são alvos em conflitos armados, bem como deter a obstrução à assistência humanitária à população civil (THAKUR, 2016). A Resolução fortaleceu o compromisso dos Estados de ratificarem os

tratados de direitos humanos, a fim de inibir a cultura da impunidade, assegurando a responsabilidade penal do autor responsável pelos crimes de atrocidade e graves violações ao direito internacional humanitário. Desta forma, a referida Resolução inspirou os pilares da R2P (WEISS, 2016).

Na missão da ONU em Serra Leoa (UNAMSIL), em 1999, o CSNU iniciou a fundamentação de suas missões ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU para justificar os mandatos de proteção, estabelecendo ressalvas geográficas, temporais e baseadas em capacidades de recursos humanos e financeiros. Desta forma, até 2005, momento no qual a R2P é estabelecida, o CSNU já havia invocado o Capítulo VII em vários mandatos de proteção, dentre eles: a República Democrática do Congo (MONUC) - Resolução 1291 de 2000-; Libéria (UNMIL) - Resolução 1509 de 2003; Costa do Marfim - Resolução 1528 de 2004; e Sudão (UNMIS) - Resolução 1590 de 2005 (WEISS, 2016). Entretanto, as missões de paz, ao longo da década de 1990, não evitaram a morte de milhares de pessoas em várias partes do globo, ou seja, os indivíduos não receberam a resposta devida por parte do CSNU, sobretudo por meio das operações de paz (WYATT, 2019). Várias críticas foram suscitadas diante das falhas na composição e implementação dos mandatos do CSNU destinados a deter os crimes mais bárbaros da humanidade.

Sendo assim, o cenário começou a mudar no final da Guerra Fria, essencialmente como resposta ao discurso do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, na Assembleia Geral, em 1999, que desafiou a sociedade internacional em direção à uma solução que converge as responsabilidades humanitárias com os princípios basilares do direito internacional - soberania, uso da força, direitos humanos e direito internacional humanitário -, com o propósito de sanar as dificuldades enfrentadas pelo CSNU no que diz respeito à estrita observância às normas internacionais (WYATT, 2019).

Deste modo, o surgimento da R2P é fruto de vários esforços internacionais, desde a elaboração da Resolução temática sobre a Proteção de Civis (Resolução 1265) (RODOGNO, 2016). Posteriormente, na Resolução 1674 (2006), sobre a proteção de civis, o Conselho reafirmou por unanimidade o escopo legal da R2P, frisadas nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 sobre a responsabilidade de proteger às populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Do mesmo modo, confirmou a R2P nas Resoluções 1894 (2009) e 2150 (2014) (WYATT, 2019).

2.2.1 Críticas à intervenção humanitária e o surgimento da R2P

Em 2000, em seu Relatório do Milênio à Assembleia Geral das Nações Unidas, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, questionou: “se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder a Ruanda, a Srebrenica – a grosseiras e sistemáticas violações dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos de nossa humanidade comum?” (ANNAN, 2000, p. 34, tradução nossa)². Ademais, Annan admitiu que a intervenção humanitária era uma questão complexa, permeada por fatores políticos e não suscetível de respostas fáceis, sobretudo devido à relevância do dever moral dos Estados-membros da ONU, essencialmente ao abrigo do CSNU (ANNAN, 2000).

A indagação de Annan reflete o complexo dilema que a sociedade internacional visa solucionar quanto à legitimidade das intervenções humanitárias, essencialmente por causa da vedação de intervir nos assuntos internos dos Estados, sendo uma máxima positivada como princípio no texto constitutivo das Nações Unidas, conforme aduz o artigo 2º (7): “nada contido na presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que estão essencialmente dentro da jurisdição doméstica de qualquer Estado (...)” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Diante disso, o ponto mais controverso e delicado da questão é a necessidade de conciliar o dispositivo supracitado com o texto do artigo 1º que elenca como um dos propósitos e princípios da Organização: “(...) promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos (...)” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Diante das sucessivas falhas do sistema onusiano em responder de modo satisfatório a ocorrência de distintos crimes internacionais, os quais incluem limpeza étnica, crime contra humanidade, crime de guerra e genocídio, o questionamento sobre se as Nações Unidas deveriam priorizar a soberania do Estado em detrimento da segurança da população salta aos olhos e provoca desconforto na maior parte dos líderes políticos (BREAU, 2016). Portanto, buscando sanar a situação, em resposta aos argumentos provocados pelo secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, a Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS, sigla em inglês) foi instituída, com apoio do governo do Canadá (GIONET, 2012).

A ICISS era integrada por uma equipe de especialistas destinados a avaliar uma solução que abraçasse os diversos aspectos – jurídicos, morais e políticos - que tangenciam a

² “If humanitarian intervention is indeed an unacceptable attack on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?”(ANNAN, 2000, p. 34).

concretização da intervenção humanitária (CATER; MALONE, 2016). Foi o então primeiro-ministro canadense, Jean Chrétien, que propôs o estabelecimento dessa comissão internacional a fim de discutir as questões de intervenção e soberania do Estado. Por conseguinte, o ministro das Relações Exteriores do Canadá, Lloyd Axworthy, organizou a ICISS, com o propósito de promover um realinhamento de pensamento, a fim de obter um consenso global sobre como agir em casos de violações atroztes aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, sob a égide das Nações Unidas (POLI, 2012).

2.2.2 A definição da Responsabilidade de Proteger

A ICISS promoveu programas de pesquisa, mesas redondas regionais e consultas nacionais a fim de coletar informações úteis acerca da possibilidade de conciliar a soberania dos Estados com a garantia das normas de direitos humanos. Como resultado de todo o esforço, o seu relatório denominado “A Responsabilidade de Proteger” (R2P) ganhou forma no final de 2001 (LABONTE, 2013). O Relatório trouxe um conceito multifacetado, portanto, não encerrou todos os pontos de discussão sobre o tema, bem como as investigações necessárias. Em outros termos, a ICISS inovou parcialmente ao elaborar a R2P (KOLB, 2018).

Na década de 1990, prevalecia o entendimento de que as relações entre o Estado e a sua população estavam confinadas à jurisdição daquele, ou seja, é um assunto interno nos quais outros Estados não tinham o direito de intervir (HUNT; ORCHARD, 2020). Ademais, ao abrigo dos princípios da soberania e da proibição do uso da força - pedras de sustento de todo o sistema moderno internacional de Estados-, a intervenção humanitária refletia a necessidade de um pesado ônus de fundamentação (GRIMM, 2015). Ocorre que a ICISS obteve uma grande vitória ao alterar o foco dos debates que dominavam o dilema da intervenção humanitária - o direito de intervenção- que permeiam as distintas experiências pelas quais o CSNU enfrentou, tais quais as intervenções em Kosovo, Somália, Bósnia, a omissão no caso de Ruanda, para o direito da população de ser protegida (ERCAN, 2016).

Em outras palavras, a mudança provocada pelo ICISS permitiu a retirar os holofotes da atuação centrada no Estado, que considerava a intervenção humanitária como um direito de sofrer intervenção por parte de outras unidades políticas independentes, para focar na responsabilidade em garantir a proteção dos indivíduos. Desta forma, a partir da R2P uma nova compreensão é estabelecida, tendo como ênfase a população em perigo (EVANS, 2015). Isso significa que a preocupação recai sobre o que os Estados podem fazer para atender as necessidades e expectativas de sua população, portanto, implica uma soberania com

responsabilidade, ao em vez de direito de outros Estados de intervir nos assuntos domésticos de outros (COICAUD, 2015). Em suma, a R2P é papel primário do Estado para com a sua população. Entretanto, nada obsta a responsabilidade subsidiária da sociedade internacional (COHEN, 2016).

Em termos práticos, a R2P exige comprometimento por parte de todos, ou seja, os Estados possuem um objetivo em comum, a preservação da dignidade da pessoa humana, de modo a convergir a proteção dos direitos humanos da população e a soberania de seu Estado anfitrião. Ademais, o propósito da R2P não é dar foco aos instrumentos de força coercitiva, razão pela qual se fundamenta em três frentes: a responsabilidade de prevenir emergências humanitárias; a responsabilidade de reagir a elas; e, a responsabilidade de reconstruir, especialmente após uma intervenção militar. Nota-se que em relação à responsabilidade de reagir, por sua vez, a sociedade internacional autoriza, além dos instrumentos diplomáticos, econômicos e judiciais, em último caso, a intervenção militar (BELLAMY, 2008).

Desta forma, a intervenção militar, conforme determina o relatório do ICISS, deve ser o último recurso, da mesma forma deverá ser aplicado sob várias condições, tais quais: a existência de um limiar de justa causa; a perda real ou presumida de mortes em larga escala ou limpeza étnica; deverá refletir uma “intenção correta” com o fim de deter ou evitar o sofrimento humano; obedecer à proporcionalidade dos meios empregados; possuir perspectivas razoáveis de sucesso; e, por fim, ser adotada por autoridades adequadas para empregar a força militar (BREAU, 2016).

O CNSU ganhou corpo no texto do Relatório final do ICISS, visto que a referida Comissão exige que a intervenção ocorra com uma autoridade adequada para empregar a força militar. Salienta-se que a ICISS limitou a intervenção com base ao mandato estabelecido pelo CSNU, desta forma, condicionou sua legitimidade às tentativas anteriores de obter a autorização (CATER; MALONE, 2016). Logo, a Comissão renunciou a outras fontes de autoridade, do mesmo modo que ressaltou o papel da Assembleia Geral, e das organizações regionais e sub-regionais, nos termos do Capítulo VIII (BYERS, 2015).

Até o final de 2001 o Relatório da R2P chamou pouca atenção, sobretudo diante das repercussões que os atentados terroristas, de 11 de setembro, ganharam prioridade na agenda internacional. Portanto, apenas em 2005 a R2P ressurge com força, mormente na véspera da Cúpula Mundial (CHOMSKY, 2016). O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, mandatado pelo Secretário-Geral, Kofi Annan, trouxe aos debates a imprescindibilidade dos Estados não ignorar as constantes violações aos direitos humanos e ao direito humanitário que, por conseguinte, implicam na ameaça à paz e segurança internacionais

(COHEN, 2012). Diante disso, ao final do relatório da Cúpula Mundial de 2005, a R2P foi ratificada e adotada por unanimidade pela Assembleia Geral, com base na Resolução 60/1 (UN GENERAL ASSEMBLY, 2022). Trata-se de um marco, pois traduz o consenso internacional sobre o conteúdo e o escopo da R2P, passando a ser o ponto de referência para resoluções subsequentes, cujo escopo respalda na prevenção e repressão aos crimes de guerra, de genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (THAKUR, 2016).

2.2.3 Contornos legais da Responsabilidade de Proteger

Como fruto de todo o processo reflexivo e teórico que permitiu o surgimento da Responsabilidade de Proteger, os chefes de Estado ao ratificarem o documento final da Cúpula Mundial em 2005, conceberam um novo quadro legal em matéria de intervenção humanitária (THAKUR, 2019). Nesse sentido, a primeira tentativa em delinear os contornos legais da R2P encontra-se nos parágrafos 138 e 139 do documento de Resultado da Cúpula Mundial de 2005:

Parágrafo 138 - Cada Estado individualmente tem a responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Parágrafo 139 - A comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos adequados, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger as populações de genocídio, crimes de guerra e limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos preparados para tomar uma ação coletiva, em tempo hábil e decisivo, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o Capítulo VII, caso a caso e em cooperação com organizações regionais relevantes, conforme apropriado, se os meios pacíficos forem inadequados e as autoridades nacionais falharem manifestamente em proteger suas populações (...) (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005).

Em síntese, a R2P visa interromper o sofrimento humano decorrente de crimes de atrocidade, do mesmo modo que objetiva garantir a paz e a segurança internacionais. Destarte, diante da violação das normas de direitos humanos e/ou direito internacional humanitário, o CSNU está autorizado a intervir com fulcro no artigo 24 da Carta da ONU (RUYS, 2014). Nesse sentido, distintos instrumentos estão à disposição dos membros do CSNU, que vão desde as medidas pacíficas tecidas no Capítulo VI, as medidas coercitivas arroladas no Capítulo VII, bem como a colaboração com acordos regionais e sub-regionais previstas no Capítulo VIII (KOLB, 2018).

Ademais, frisa-se que as obrigações que a R2P impõe aos Estados, bem como à sociedade internacional são: (i) o dever do Estado de proteger seus cidadãos; (ii) o dever da

sociedade internacional de cooperar com o Estado no cumprimento desta responsabilidade; (iii) o dever da sociedade internacional em sanar a omissão do Estado, quando este não pode ou não quer cumprir com o papel de pôr fim a ocorrência de crimes de guerra, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio (PILBEAN, 2015). Por conseguinte, essas três obrigações recaem nos seguintes níveis de responsabilidades: (i) prevenção: abordar as causas básicas e diretas de conflitos internos e demais crises; (ii) reação: responder à necessidade humana com medidas adequadas, que podem incluir medidas coercitivas; (iii) reconstrução: providenciar, após uma intervenção militar, assistência integral às instituições e à população (ICISS, 2001).

Posterior a “fase de reconhecimento” da R2P (de 2001 a 2005), dá início à “fase de operacionalização” (desde a Cúpula Mundial de 2005). Neste momento, após o lançamento do Relatório da Cúpula Mundial de 2005, o Secretário-Geral Ban Ki-moon comprometeu-se, em 2009, a esmiuçar o significado da “responsabilidade de proteger”, de modo a favorecer o terreno para sua concretização (THAKUR, 2019). Nesse sentido, lançou o relatório “Implementando a Responsabilidade de Proteger”, fundamentada nos três pilares já previstos pelo ICISS: as “responsabilidades de proteção do Estado” (primeiro pilar), “assistência internacional e capacitação” (pilar dois) e “resposta oportuna e decisiva” (pilar três) (ICISS, 2001).

A princípio, este relatório foi recebido de modo satisfatório, sendo um ponto de partida para fundamentar as discussões quanto à implementação da R2P, visto que desde a Cúpula Mundial de 2005, os Estados têm discutido com frequência e intensidade o assunto no âmbito das Nações Unidas, favorecendo alguns avanços (IYI, 2016). Por exemplo, em 2006, o CSNU endossou a R2P na Resolução 1674 sobre a proteção de civis em conflitos armados, ratificando as disposições dos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 sobre a responsabilidade de proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (WYATT, 2019).

Várias resoluções do CSNU fazem menção, direta ou indiretamente ao conceito. Assim, ao referir a R2P em suas resoluções, o texto sempre faz menção ao dever imposto aos Estados quanto à necessária proteção de civis. Em outros termos, após sucessivos esforços internacionais, atualmente o CSNU é “mais favorável” à R2P, motivo pelo qual o termo é expresso em várias resoluções temáticas e operacionais que visam coibir o cometimento de crimes de atrocidades (LABONTE, 2013). Assim sendo, a R2P representa um marco significativo, pois exige uma mudança de comportamento dos Estados-membros da ONU quanto aos esforços de proteção aos civis, empreendidos desde a Guerra Fria. Por conseguinte,

isso reflete na promoção do direito internacional humanitário, principalmente nas operações de manutenção da paz e acesso humanitário (PILBEAN, 2015).

Avista-se que a Responsabilidade de Proteger confere à soberania uma perspectiva positiva de responsabilidade, i. e., a soberania é vista como responsabilidade atribuída ao Estado quanto às funções de zelar pela segurança e ordem doméstica ao abrigo da observância das normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário (IYI, 2016). A R2P trata-se de uma nova abordagem conceitual e estrutural da intervenção humanitária, levando em consideração a estrita necessidade de preservar a dignidade da pessoa humana, que corresponde a segurança física dos indivíduos, o bem-estar econômico e social, e os direitos humanos (HILPOLD, 2015). Isso é de grande importância, uma vez que visualiza uma relação estreita entre a ocorrência de conflitos armados internos e as violações dos direitos humanos, o subdesenvolvimento, a pobreza, a insegurança, crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade, limpeza étnica, dentre outras violações aos direitos dos indivíduos (BELLAMY, 2008).

Logo, desponta a importância do CSNU, haja vista que tal órgão das Nações Unidas possui a responsabilidade primária quando se refere à manutenção da paz e segurança internacionais, razão pela qual é de sua competência empreender esforços a fim de fomentar a vontade política dos líderes estatais para que concordem com a aplicação do referido princípio em determinado contexto (NOLTE, 2005). Desta forma, fica evidente a responsabilidade das Nações Unidas, sobretudo a partir da atuação do Conselho de Segurança - que possui uma vocação universal-, em promover o respeito dos Estados às normas de direitos humanos, com o escopo de dirimir a ocorrência dos crimes internacionais, bem como garantir a estabilidade da ordem internacional (PATTISON, 2010).

2.3 Referencial teórico-metodológico

Considerando a temática do trabalho em tela, o referencial teórico-metodológico se fundamenta na Teoria da Escolha Racional, bem como na Teoria dos Jogos. Assim sendo, a escolha do marco teórico e metodológico terá como base a obra “Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada”, de autoria de George Tsebelis, haja vista que ela apresenta contribuição significativa para o presente estudo. A obra escolhida não objetiva revelar uma teoria que influencia o comportamento dos atores, mas tem por propósito descrever as interações dos atores, ou seja, trata-se de uma teoria descritiva do comportamento do ator racional no campo político. Sendo assim, a Teoria da Escolha Racional tecida na obra ‘Jogos

Ocultos’, bem como a Teoria dos Jogos permitem apresentar o comportamento dos atores, influenciado por seus interesses, que se encontram envolvidos em determinado contexto político (ERIKSSON, 2011). Para tanto, torna-se necessário compreender os postulados da Teoria da Escolha Racional e Teoria dos Jogos, uma vez que servirão de norte para o desenvolvimento de todo o estudo, sobretudo porque são abordagens epistemológicas imprescindíveis para analisar os interesses dos atores políticos e de suas relações que perpassam diversos ambientes decisórios. Por fim, objetiva-se apresentar uma proposição científica que comprova que os políticos efetivamente atuam na concretização de seus interesses particulares (TSEBELIS, 1992).

Ressalta-se que as resoluções do CSNU, quando se tratam de paz e segurança internacionais, exige a “unanimidade” dos membros permanentes para serem implementadas, embora isso não impeça um ou outro Estado de se abster - portanto, quando há um veto a resolução não é aprovada. A unanimidade na deliberação revela um conjunto de acordos entre interesses distintos, isto é, trata-se de um jogo de cooperação, mediante o processamento dos conflitos, facilitando que determinada decisão seja tomada em face de amplo espectro de questões a serem decididas, onde algumas favorecem mais os interesses de determinados Estados do que de outros (ERIKSSON, 2011; HINDMOOR; TAYLOR, 2015). Essa percepção deixa clara a importância dos ‘Jogos Ocultos’, apresentado por Tsebelis (1998), por estudar, do ponto de vista teórico e metodológico, o mesmo conteúdo. Por meio dessa análise epistemológica, percebe-se que as decisões do CSNU não são decisões isoladas das questões políticas, ou seja, são decisões que perpassam relações políticas em várias áreas, motivo pelo qual a sua natureza pode interferir em outras esferas ou campos decisórios. Ter consciência disso é fundamental para compreender as escolhas dos Estados no âmbito do CSNU.

2.3.1 Teoria da Escolha Racional

A Teoria da Escolha Racional revela a busca incessante do ator de agir no sentido de viabilizar cada vez mais o seu *payoff*³ ou de seu grupo. Da mesma forma, revela que o comportamento dos atores é embasado em razões que, a princípio, não parece ser a melhor escolha aos olhos do observador, razão pela qual são denominadas de subótimas; entretanto, levando em conta os vários níveis ou esferas nos quais estes atores estão envolvidos no jogo

³ Reflete o resultado possível que um determinado ator racional deseja obter, ou seja, revela os seus interesses ou preferências em termos do cálculo custo/benefício.

político, perceber-se-á que há uma ação racional voltada a potencialização de seu *payoff* (TSEBELIS, 1992; DICKSON, 2006).

Destarte, a Teoria da Escolha Racional busca explicar o comportamento social, coletivo e político, a partir de ações individuais, assumindo que os atores agem racionalmente, com o objetivo de satisfazer suas preferências e não de contrariá-las. Nesse sentido, os atores, ao buscar concretizar os seus objetivos, tendem a fazer escolhas ao abrigo de regras que estruturam parâmetros de atuação para a ação individual. As escolhas não são totalmente livres, mas existem graus de liberdade, tornando possível o decisor fazer associações entre os meios e os fins desejados (SNIDAL, 2006). Assim, a Teoria da Escolha Racional considera como ponto de partida a ação racional e individual dos atores, motivo pelo qual ela sobressai como instrumento de compreensão do comportamento dos atores políticos, pois é possível, por meio dela, analisar a ação individual dos atores, justificadas por interesses autônomos e racionais (DOWDING, 2016).

A referida teoria deriva dos postulados da teoria econômica neoclássica, que tenta avaliar o comportamento social mediante argumentos de base econômica, quer dizer, busca analisar os fenômenos coletivos, a partir de modelos explicativos da ação individual (HINDMOOR; TAYLOR, 2015). Por isso, a racionalidade é vista como um mecanismo de maximização dos interesses dos atores, que revela o cálculo utilitarista adotado por eles, com base nas informações obtidas sobre as opções de curso de ação permitidas pelas instituições. As instituições (ou regras) são compreendidas como elementos informativos das opções para as escolhas dos agentes, ou seja, são conformadoras das opções disponíveis para as escolhas individuais e/ou coletivas dos atores racionais (DICKSON, 2006; ERIKSSON, 2011).

Nesse contexto, o ator político é compreendido como um ator racional que faz escolhas visando a otimização de seus interesses. A escolha subótima - aquela que aparentemente não maximiza o seu *payoff*-, na realidade trata-se de uma assimetria entre o que o ator seguramente executa e o que o observador enxerga ao desconsiderar os jogos de múltiplas arenas (HINDMOOR; TAYLOR, 2015). Em vista disso, o observador ao analisar um único jogo, perde a visão de toda a realidade conjuntural, viciando a sua percepção e fazendo com que esta não represente de fato o que está acontecendo. Deste modo, “os casos de escolhas aparentemente subótimas são na verdade casos de discordância entre o ator e o observador” (TSEBELIS, 1992, p. 22.). Logo, a racionalidade é um comportamento ótimo, em que o ator busca potencializar o seu objetivo, caso contrário, a escolha não será racional, pois a racionalidade é “uma correspondência ótima entre fins e meios” (TSEBELIS, 1992, p. 22.).

À vista disso, ao analisar o comportamento dos membros permanentes do CSNU, em que demonstra escolhas aparentemente subótimas dos atores envolvidos na decisão de aplicar ou não a R2P em determinado caso, na verdade perceber-se-á que, ao considerar as múltiplas arenas de jogo político, representam escolhas ótimas. Dito de outra forma, dependendo das conjunturas políticas do momento, a opção aparentemente subótima revela-se ótima se analisada no contexto político como um todo, pois o Estado encontra-se em um jogo de múltiplas arenas (DICKSON, 2006; ERIKSSON, 2011).

Segundo Tsebelis (1998), a escolha feita pelos atores é influenciada por seus interesses, por isso, a opção aparentemente subótima resulta em algo melhor dentro da perspectiva do jogador. A compreensão sobre o motivo da escolha ótima é possível ao levar em consideração os jogos ocultos, pois dessa forma será exequível compreender, de modo cristalino, os fundamentos do comportamento estratégico, que é instrumental e visa alcançar determinado objetivo (DOWDING, 2016). Com base nisso, há dois tipos de jogos ocultos, segundo Tsebelis (1992): (i) jogos em múltiplas arenas, em que o observador considera a escolha subótima porque não percebe que o ator joga em várias arenas; e, (ii) projeto institucional, em que o observador não percebe que o ator não está envolvido só no jogo da arena principal, mas também no jogo sobre as regras do jogo.

Ressalta-se que, neste caso, as instituições são as regras de um jogo político ou social recorrente, conhecidas pelos jogadores, e provoca uma expectativa de comportamento por parte deles, visto que as regras regulam a ação entre os atores, da mesma forma que promove estabilidade ao jogo político. Além disso, o cenário institucional é algo praticamente exógeno, e os atores atuam nesse espaço com base em suas prioridades. Sendo assim, determinada organização ou instituição só é perceptível se levar em conta a escolha racional de seus membros que, por sua vez, remete aos interesses dos jogadores. Portanto, o princípio de identidade que leva os atores políticos a se agregarem são os seus interesses individuais (TSEBELIS, 1992; ERIKSSON, 2011).

Observar-se-á que os embates políticos travados no âmbito do CSNU no que se refere a decisão de adotar ou não determinada modalidade – responsabilidade de prevenir, reagir ou reconstruir - da dimensão operacional da R2P perpassam os interesses de cada membro permanente da instituição. Dessa forma, os membros permanentes do CSNU divergem em questões conjunturais, econômicas, sociais, geopolíticas quando levam em consideração os seus objetivos particulares, fazendo com que os alinhamentos apenas ocorram em questões específicas (HINDMOOR; TAYLOR, 2015).

Assim, a ação individual dos Estados é fruto da ação dos atores dentro de um arcabouço institucional. As regras do jogo condicionam o comportamento dos atores, e os interesses individuais são condicionantes do comportamento racional, que envolve ganhos e perdas. Considerando que os atores têm objetivos e preferências com diversos graus de intensidade e fazem escolhas para alcançar o propósito preferido com maior intensidade, a ação dos atores revela que no momento da escolha as várias opções implicam o abandono de uma ou mais, em nome de uma opção hierarquicamente preferida. Portanto, há custos nas escolhas. Além de tudo, o ator racional age no sentido de prever que os benefícios almejados, através da opção escolhida, serão maiores que os benefícios nas demais alternativas rejeitadas (HINDMOOR; TAYLOR, 2015; DOWDING, 2016).

Portanto, os atores atuam com base no autointeresse, em um ambiente no qual envolve outros jogadores, também com interesses definidos, estratégias e preferências com diversos graus de intensidade. Deste modo, o comportamento do ator pode ser explicado em termos destas preferências manifestas. A forma de compreender as preferências do ator é examinando suas escolhas reais, a partir da análise do seu comportamento, pois os atores são orientados por uma racionalidade otimizadora, que lhes permite efetuar uma escolha, percebida por estes, como sendo a melhor possível, naquelas circunstâncias, para satisfazer seus interesses. O tipo de escolha é determinado também de acordo com as posições ocupadas pelos atores, e a posição ocupada está relacionada à estrutura ou ao grau de acesso aos recursos, informações e poder (ERIKSSON, 2011).

Em outras palavras, pode-se afirmar que o comportamento do ator decorre de uma intenção racional em garantir seus interesses, e a racionalidade é movida pela maximização desse interesse particular, que resulta no cálculo de custos e benefícios. Além do mais, a posição ocupada pelo ator racional influencia suas preferências, bem como as estratégias adotadas para alcançar os seus objetivos. As estratégias são moldadas com base nas interações com outros atores racionais, que são delimitadas por regras de comportamento ditadas pela instituição em que fazem parte. Assim, a preferência do ator é satisfeita dependendo da interação deste com os demais envolvidos no processo (ERIKSSON, 2011).

As regras do jogo são conhecidas pelos atores envolvidos, conseqüentemente, a previsibilidade dos resultados corresponde a cada uma das ações possíveis. As regras do jogo delimitam os custos do comportamento, da mesma forma que os cálculos empregados orientam as escolhas. Assim sendo, os indivíduos racionais executam ações de maneira estratégica, na busca de uma maior satisfação. Isso significa dizer que em uma situação de ação coletiva pode ocorrer de uma melhor opção de um ator racional comprometer a ação de outros atores,

igualmente interessados em satisfazer seus interesses particulares, salvo em uma situação de equilíbrio, pois todos possuem a mesma estratégia ótima. Neste caso, tem-se uma situação mais eficiente, associada ao equilíbrio de Nash (TSEBELIS, 1992).

2.3.2 Teoria dos Jogos

A Teoria dos Jogos auxilia na explicação do comportamento racional dos atores, a partir do conhecimento dos possíveis cursos de ação de cada um deles que, por sua vez, leva em consideração a ação que visa maximizar o interesse. O ator racional, portanto, escolhe a sua estratégia, porém o resultado depende das estratégias adotadas por todos os jogadores. Assim, por meio da Teoria dos Jogos, Tsebelis apresenta quatro exemplos de jogos - o jogo do dilema dos prisioneiros, jogo do impasse, jogo da galinha (*chicken game*) e o jogo do seguro. A maior parte da literatura foca no dilema do prisioneiro como exemplo clássico de cooperação ou deserção (GINTIS, 2009; ERIKSSON, 2011).

Em suma, no dilema do prisioneiro dois suspeitos de um crime violento são interrogados separadamente e os dois recebem a mesma proposta: (i) se um confessar (cooperar), e o outro não o confessar (desertar), será liberado; (ii) se os dois presos confessarem (cooperam), os dois receberão pena moderada; (iii) se ninguém confessar (deserção), ambos receberão uma sentença menor do que se eles confessassem – neste caso, tem-se uma escolha subótima; (iv) se um confessar (coopera), e o outro não (deserta), aquele que não confessou receberá a sentença máxima (GUTH, 1991; HAUSMAN, 2005).

Percebe-se que o dilema do prisioneiro apresenta uma matriz genérica de *payoffs* dos jogos que se resumem em duas opções: cooperação ou deserção. Em situações análogas ao dilema do prisioneiro, a melhor opção será não cooperar, pois o resultado para um ator não depende da decisão do outro, e a deserção é o comportamento dominante no jogo, enquanto a cooperação é o comportamento irracional. Em resumo, a escolha de uma estratégia por cada jogador gera um resultado que implica um *payoff* para cada um dos jogadores (HAUSMAN, 2005; GINTIS, 2009).

O equilíbrio de Nash ocorre quando nenhum dos jogadores tem incentivo de mudar de estratégia se o outro jogador não muda a sua. Por sua vez, o Ótimo de Pareto acontece quando se alcança um ponto em que não é possível melhorar a situação de um jogador sem que se prejudique a posição do outro, ou seja, quando é impossível melhorar o *payoff* de um jogador sem reduzir o do outro. No cenário político, a não cooperação é comum de ocorrer quando não se sabe de que maneira o outro atuará. Entretanto, a reiteração indefinida de jogadas no tempo

pode ser vista como uma estabilidade institucional, porém em situação de curto prazo, quando se trata de questões imediatistas, quanto mais rápido depreciar o resultado futuro, a propensão a colaborar diminui (HAUSMAN, 2005).

O CSNU é formado por atores políticos com interesses diferentes e conflitantes. Portanto, se por um lado, é um ambiente capaz de criar condições para a cooperação através de regras que possibilitam as deliberações e negociações, além de disciplinar as ações; por outro lado, nada obsta de cada membro maximizar ganhos, mesmo diante das limitações impostas a eles por meio das regras. Nesse caso, os Estados podem utilizar as regras para a consecução de seus objetivos. Assim, as regras são criadas para influenciar o processo decisório, e a instituição facilita a comunicação e a ordenação das escolhas, promovendo a cooperação (SNIDAL, 2006).

O CSNU favorece o estabelecimento de compromisso em matéria de paz e segurança internacionais, ao facilitar a cooperação na referida temática. Por isso, em seu âmbito é possível ordenar as escolhas, sobretudo em situações em que os interesses individuais e coletivos se encontram em conflito. Isso ocorre porque ele é composto por cinco membros permanentes - Estados Unidos da América, Rússia, Reino Unido, França e China - que são os responsáveis pela sua criação, conseqüentemente isso facilita os compromissos contratuais e, por sua vez, influencia a estratégia cooperativa. O constrangimento à cooperação existe por meio das regras acordadas pelos próprios interessados, cujo cumprimento é monitorado por todos (ORENSTEIN, 1998).

Dessa forma, há um compartilhamento de responsabilidades no âmbito do CSNU. Porém, nada impede da cooperação ou deserção ocorrer no campo do interesse individual de cada ator, ou seja, elas podem ser a melhor opção para uma determinada situação, tendo em vista as várias interações nas quais se encontram os vários jogos que ocorrem dentro e fora das instituições, e os interesses almejados por cada um deles. Salienta-se que, o CSNU não é uma criação espontânea, ele foi desejado por atores políticos que se moveram no sentido de promover a sua organização e definição de suas regras. E, ao agirem com base no cálculo da relação custos/benefícios, buscaram a defesa de seus propósitos. Destarte, é possível vislumbrar no âmbito do CSNU grupos de Estados dispostos a cooperar, ou seja, dispostos a arcar com os custos da execução de determinada resolução, quanto por Estados não dispostos à cooperação, e mais voltados para a defesa míope dos seus interesses (GUTH, 1991; GINTIS, 2009).

Sendo assim, os atores são plurais, razão pela qual eles podem ser: (i) racionais e egoístas, quando visam alcançar o interesse particular, por isso, utilizam da deserção como estratégia dominante; (ii) os kantianos que visam à cooperação, pois a considera um resultado melhor do que a deserção; (iii) os utilitaristas, que buscam cooperar quando percebem que isso

favorece o grupo; (iv) os colaboradores, pois escolhem participar desde que muitos já o façam; (v) os elitistas cooperam quando o número de cooperadores é reduzido, bem como desertam no momento em que ingressa mais participantes no jogo; (vi) os coletivistas preferem participar em ambientes de massa ou grande adesão, portanto, aderem quando há um número mínimo de cooperadores. Em síntese, percebe-se que há atores que focam nos resultados, como os racionais e os egoístas, os utilitaristas e os elitistas; outros priorizam as normas, como os kantianos, os colaboradores e os coletivistas (ORENSTEIN, 1998; SNIDAL, 2006).

Há uma diversidade de características de atores políticos em interação no âmbito do CSNU revelando, a princípio, que há um esforço de agir na maioria dos casos em que a ameaça à paz e à segurança internacionais alcançam níveis intoleráveis. Significa dizer que as normas favorecem os Estados a preferirem os custos de manter o *status quo* em situações em que a ameaça à paz e à segurança internacionais é extremamente onerosas para eles. Esse é o motivo pelo qual, inicialmente, há uma prevalência na posição da deserção - uma estratégia dominante; porém, quando os custos são mais altos, os atores passam a adotar uma estratégia de cooperação. Observar-se-á que ao longo do tempo a decisão de cooperar se torna cada vez mais provável, justamente porque os atores conseguem perceber mudanças no contexto e admitir a possibilidade de cooperação (ORENSTEIN, 1998).

Dessa forma, levando em conta a dinâmica do processo decisório de aplicação da R2P no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CNUS), por meio da Teoria da Escolha Racional e Teoria dos Jogos, pretende-se, no fechamento do trabalho, analisar a linha do tempo das resoluções que fazem menção a este princípio, assim como elaborar uma análise espacial – que revela a tendência de aplicação da R2P em determinadas áreas geográficas-, a fim de apresentar o perfil de comportamento desses atores no que diz respeito ao processo decisório de aplicação da dimensão operacional da R2P. Deste modo, será possível compreender os interesses que influenciam o “P-5” quanto à decisão de aplicar ou não a R2P em determinado contexto, além de prever o comportamento de cada um deles.

3 RESPONSABILIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA QUANTO À DIMENSÃO OPERACIONAL DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ganhou importância significativa, visto que, pela Carta da ONU, lhe foi concedida a primazia na temática de manutenção da paz e segurança internacionais (WELSH, 2002). Por outra forma, uma vez que determinada situação cai em sua área de competência, conforme rezam os artigos 24(1) e 43 da Carta da ONU, o CSNU estará autorizado adotar uma série de instrumentos - que variam desde medidas preventivas até resoluções vinculativas que impõem sanções e autoriza a intervenção militar - a fim de atender às peculiaridades de cada caso concreto e, desta forma, garantir o primado das Nações Unidas, i. e., a salvaguarda da ordem internacional (WET, 2004).

O CSNU interpreta de forma ampla os seus poderes, sobretudo após a Guerra Fria, a fim de encontrar a melhor solução possível aos distintos conflitos marcados por violações massivas dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, exigindo o uso de medidas mais drásticas elencadas no rol do Capítulo VII da Carta da ONU (WEISS, 2016). Diante da importância do CSNU, a Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) o estudou com grande interesse, razão pela qual ressaltou, no parágrafo 139 do acordo da Cúpula Mundial de 2005, as responsabilidades especiais atribuídas ao referido órgão quanto à proteção dos indivíduos, diante da ocorrência dos crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (WELSH, 2004).

Nesse sentido, a análise acerca das responsabilidades especiais atribuídas ao CSNU pela Carta da ONU e ratificadas no escopo de elaboração da R2P, bem como a visão prática das regras procedimentais que possibilitam ou dificultam a aplicação desta norma é de grande importância para o estudo em tela. Embora o parágrafo 139 do Documento Final da Cúpula Mundial não especifica o titular da responsabilidade, ratifica indiretamente que esta deverá ser exercida por meio das Nações Unidas (WELSH, 2010).

3.1 Dimensão Operacional da Responsabilidade de Proteger

Inicialmente, para compreender o âmbito de competência e responsabilidade do CSNU em relação ao processo de tomada de decisão quanto à aplicação da R2P, é imprescindível analisar a dimensão operacional desse princípio, que decorre do seu terceiro pilar. Em suma, os três pilares da R2P se resumem: (i) na responsabilidade primária do Estado em proteger as

populações do genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica; (ii) na responsabilidade da sociedade internacional de encorajar e auxiliar os Estados; e, (iii) na responsabilidade da sociedade internacional de utilizar os meios diplomáticos, humanitários e outros apropriados para proteger as populações dos crimes de atrocidades (BREAUX, 2006).

A dimensão operacional da R2P de competência do CSNU se concentra no terceiro pilar - responsabilidade da sociedade internacional de proteger os indivíduos dos crimes de atrocidades-, uma vez que este se refere à base legal para legitimar as ações que a sociedade internacional deve proceder diante da falha do Estado em cumprir sua responsabilidade primária (BELLAMY, 2015). Em outros termos, diante de um Estado omissivo em cumprir o dever de proteger a sua população, torna-se legítimo a intervenção por parte do CSNU em defender os indivíduos à luz da Carta das Nações Unidas (BARBER, 2009). Ressalta-se que, os três elementos da dimensão operacional da R2P, descritos no relatório da Cúpula Mundial de 2005, se referem às dimensões da prevenção de conflitos, reação diante da existência de crimes de atrocidade e reconstrução da paz. Logo, torna-se imprescindível compreender cada um deles.

3.1.1 Responsabilidade de Prevenir

A responsabilidade de prevenir é a dimensão mais importante da R2P, porém, é a menos desenvolvida no âmbito internacional. Em toda a atuação das Nações Unidas, na década de 1990, houve apenas uma ação específica de prevenção de conflitos, i. e., a missão das Nações Unidas na Macedônia (S/Res/983, 1995). Além do mais, o genocídio em Ruanda é o exemplo clássico do fracasso da ONU na prevenção da ocorrência de crimes de atrocidade (S/1999/1257, 1999). A situação torna-se mais delicada, pois há uma barreira legal que dificulta o uso sistemático da prevenção, visto que a Carta da ONU exige, para a intervenção sem o consentimento do Estado, a presença do limiar do artigo 39, ou seja, uma determinação do CSNU de identificar evento que ameace ou viole a paz e à segurança internacionais (BARBER, 2009).

Em síntese, a cultura da prevenção exige o estabelecimento de padrões de responsabilidade dos Estados-membros nos níveis local, nacional e internacional, visto que apenas desta forma é possível evitar o desperdício imprudente de recursos preciosos destinados aos conflitos armados, bem como mitigar a perda desnecessária de vidas humanas (BELLAMY, 2015). Sendo assim, desde o início da década de 1990 há um longo esforço “legislativo” internacional de criação de normas de prevenção de conflitos, principalmente com a emissão do relatório do então Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, intitulado Uma Agenda

para Paz (A/47/277-S/24111). O referido documento reservou um capítulo para a prevenção de conflitos, ressaltando o imperioso dever do sistema das Nações Unidas de identificar as situações que provocam conflito, além de buscar, por meio da diplomacia, remover as fontes de perigo antes que a violência surja (BELLAMY, 2015).

O então Secretário-Geral listou várias facetas para a prevenção de conflitos, dentre elas: medidas de construção de confiança, como execução de missões; missões de averiguação; e, sistemas de alerta precoce. Assim, a principal contribuição deste relatório foi a recomendação de que situações de conflito potencial sejam identificadas por um sistema de alerta precoce (BELLAMY, 2015). O sistema da ONU já contava com um modelo existente de alerta precoce de riscos, haja vista que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) possuía uma rede desse tipo de sistema, com objetivo de identificar ameaças ambientais, acidente nuclear, desastres naturais, movimento de populações, ameaça de fome e propagação de doenças (BREAU, 2006). No entanto, o que faltava, na visão de Boutros-Ghali, eram arranjos para que essas informações pudessem ser combinadas com indicadores políticos para determinar se existia uma ameaça à paz e à segurança internacionais, além de analisar quais medidas de prevenção o CSNU poderia tomar após a emissão do alerta precoce e dos respectivos relatórios sobre os riscos que poderiam ser mitigados (BARBER, 2009).

Outra recomendação tecida no relatório Uma Agenda para a Paz é o desenvolvimento de um sistema de “desdobramento preventivo”, no qual as forças armadas poderiam ser estrategicamente destacadas em pontos problemáticos antes da eclosão do conflito (BREAU, 2006). As atividades incluíram o apoio militar à assistência humanitária, a criação de condições de segurança e proteção para limitar ou controlar a violência para que as negociações pudessem ocorrer e, finalmente, a participação nos esforços de conciliação (BOUTROS-GHALI, 1992).

Entretanto, para que tal procedimento seja legal, deve-se observar o consentimento do Estado envolvido ao concordar com a presença da ONU. Em outras palavras, em situações de conflito interno, a ONU deve respeitar a integridade territorial do Estado, como determina a Resolução 46/182 da Assembleia Geral de 19 de dezembro de 1991, que especifica, além das diretrizes para a assistência humanitária - incluindo princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade-, o dever de respeitar a soberania, a integridade territorial e a unidade nacional dos Estados (BREAU, 2006).

Em resposta à Uma Agenda para Paz, a Assembleia Geral aprovou a Resolução A/RES/47/120 B, em 1993, que permitiu o destacamento preventivo:

1. Reconhece a importância de considerar, caso a caso, o uso do destacamento preventivo e/ou o estabelecimento de zonas desmilitarizadas como meio de prevenir o surgimento de disputas existentes ou potenciais escaladas em conflitos e promover esforços para alcançar uma solução pacífica, cuja continuação é susceptível de pôr em perigo a manutenção da paz e segurança internacionais;
2. Reafirma que um destacamento preventivo das Nações Unidas e/ou o estabelecimento de uma zona desmilitarizada deve ser realizado com o consentimento e, em princípio, com base num pedido do Estado-Membro ou Estados-Membros envolvidos, tendo em conta as posições de outros Estados envolvidos e todos os outros fatores relevantes (BOUTROS-GHALI, 1992).

Em síntese, Boutros-Ghali recomendou que os conflitos internos - muitas das vezes de caráter religioso ou étnico-, devem ser prevenidos por meio de alerta precoce, diplomacia silenciosa e, em alguns casos, desdobramento preventivo (BOUTROS-GHALI, 1992). Além disso, embora a ONU não imponha as medidas preventivas e de pacificação aos Estados que não os desejem, a falta de consentimento deveria ser sanada ao estabelecer um ambiente que favoreça os Estados aceitarem as normas internacionais, bem como a oferta de bons ofícios por parte das Nações Unidas (JOHNSTONE, 2007). Para mais, Boutros-Ghali relatou as dificuldades envolvidas nas atividades de prevenção, por exemplo: encontrar pessoas de alto escalão que tivessem habilidades diplomáticas e com disposição para serem representantes especiais do Secretário-Geral; além do estabelecimento e financiamento de pequenas missões de campo para diplomacia preventiva e pacificação (BREAU, 2006).

Ao longo de seu mandato como Secretário-Geral, Kofi Annan expandiu a análise das causas do conflito armado no âmbito da segurança humana, por meio de um painel de especialistas sobre operações de paz (JOHNSTONE, 2007). O Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, conhecido como Relatório Brahimi - A/54/549, 1999-, abordou as causas profundas dos conflitos armados, incluindo pobreza, competição por recursos e questões étnicas, revelando o âmbito político-militar em que o CSNU deveria lidar - A/55/305, 2000 (BELLAMY, 2009).

Igualmente, em seu Relatório do Milênio, Kofi Annan, ressaltou que “cada passo rumo à redução da pobreza e à conquista de uma ampla base econômica faz com que o crescimento seja um passo em direção à prevenção de conflitos” (A/54/2000). Logo, as agências de desenvolvimento no âmbito da ONU passaram a enxergar o seu trabalho como um instrumento de prevenção de conflitos (BELLAMY, 2009). Do mesmo modo, os Estados-membros da ONU assumiram a responsabilidade em conceder toda a assistência às atividades de prevenção, conforme aduz o artigo 2(5) da Carta. Como resultado do Relatório Brahimi, a partir de 2000, o CSNU adotou várias resoluções, reconhecendo o papel de todas as partes do sistema da ONU na prevenção de conflitos e comprometendo-se a aumentar sua eficácia (BREAU, 2006).

Em 2001, Kofi Annan emitiu o relatório sobre a Prevenção de Conflitos Armados, ressaltando a necessidade de a ONU alterar a sua cultura de reação para a cultura de prevenção. Ademais, Annan adotou em seu relatório a tipologia de prevenção estabelecida pela *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, dividindo-a em duas (BELLAMY, 2009): (i) prevenção estrutural, i. e., medidas que assegurem o surgimento de crises, mas se surgissem, que fossem feitos ajustes estruturais de longo prazo a fim de evitar a sua reincidência; e, (ii) prevenção operacional, ou seja, medidas necessárias em uma crise imediata. O relatório revela uma visão mais ampla de paz e segurança, aduzindo a relação direta entre a ocorrência de conflitos armados e algumas de suas causas raízes – pobreza, repressão política e distribuição desigual de recursos (JOHNSTONE, 2007).

No aspecto preventivo estrutural, Annan enfatizou o desenvolvimento sustentável, estratégias de prevenção de HIV/AIDS, ajuda alimentar, a boa governança, a proteção dos direitos humanos. No aspecto preventivo operacional, as ferramentas disponíveis às Nações Unidas incluíam diplomacia, destacamento de militares e civis, contingentes policiais, desarmamento e medidas de consolidação da paz pós-conflito. Desta forma, considerando o aspecto operacional, o relatório do ICISS incluiu as missões de bom ofício e esforços de mediação para promover o diálogo e a reconciliação, embora isso não obsta a aplicação de medidas duras (JOHNSTONE, 2007).

Salienta-se que as medidas políticas preventivas incluem: fortalecimento institucional; arranjos constitucionais de compartilhamento de poder; medidas de construção de confiança entre diferentes comunidades ou grupos; apoio à liberdade de imprensa e ao Estado de direito; a promoção da sociedade civil (SIMMS; TRIM, 2011). De outra maneira, as medidas econômicas pressupõem a assistência ao desenvolvimento e a cooperação para lidar com desigualdades na distribuição de recursos ou oportunidades; promoção de oportunidades e crescimento econômico; reforma econômica e estrutural necessária, dentre outras (CRONOGUE, 2012).

As medidas preventivas no aspecto legal incluem a proteção da integridade e independência do judiciário; a promoção da honestidade e responsabilidade na aplicação da lei; a proteção dos grupos vulneráveis, especialmente as minorias (ZYBERI, 2013). Igualmente, outro esforço estrutural recomendado são as reformas setoriais para os militares e serviços de segurança do Estado, que incluem: educação e treinamento para as forças militares; reintegração de ex-combatentes; fortalecimento dos mecanismos de controle civil, incluindo o controle orçamentário; limites legais aos serviços de segurança; adesão aos regimes de controle de armas, desarmamento e não-proliferação (SIMMS; TRIM, 2011).

O trabalho de Kofi Annan influenciou diretamente os Comissários da ICISS, já que o co-presidente Gareth Evans serviu na Comissão Carnegie, razão pela qual lançaram no mesmo ano o Relatório “A Responsabilidade de Proteger”, enfatizando a prevenção como a dimensão mais importante, bem como a necessidade de as opções de prevenção serem esgotadas antes que a intervenção militar seja implementada (ICISS, 2001). Em outros termos, as medidas menos intrusivas e coercitivas devem ser consideradas, antes que medidas mais coercivas e intrusivas sejam aplicadas. Desta forma, a R2P endossou a avaliação de risco contida no Relatório Brahimi (CRONOGUE, 2012).

Em suma, a prevenção deverá abordar as causas profundas e as causas diretas dos conflitos internos, assim como outras crises que ameaçam a população (SIMMS; TRIM, 2011). Desta forma, o relatório elencou três métodos a serem empregados para a prevenção dos conflitos, sendo eles: (i) conhecimento da fragilidade da situação e dos riscos a ela associados, ou seja, o alerta precoce; (ii) compreensão das medidas políticas disponíveis, que corresponde a caixa de ferramentas preventivas; (iii) disposição para aplicar essas medidas, que depende da vontade política (ICISS, 2001, p. 20). Para que seja possível, há uma necessidade do apoio da sociedade internacional, a fim de favorecer as iniciativas locais de desenvolvimento, a boa governança, os direitos humanos e o Estado de direito (ZYBERI, 2013).

A R2P abordou a prevenção estrutural e operacional, conhecidos coloquialmente como “caixa de ferramentas”, que descreve os níveis de atividades que interferem na soberania dos Estados. No primeiro nível estão as medidas políticas e diplomáticas, que podem incluir mediação por meio de bons ofícios, apelos internacionais, aplicação de sanções políticas, isolamento diplomático, suspensão da associação à organização, restrições de viagens e bens de pessoas visadas (SIMMS; TRIM, 2011).

O segundo nível de interferência na soberania do Estado são as medidas econômico-sociais de prevenção direta, que incluem incentivos de novos financiamentos ou investimentos, ou medidas coercitivas, como sanções comerciais e financeiras, retirada de investimentos, redução de ajuda do FMI ou do Banco Mundial e outras formas de assistência (BELLAMY, 2012).

O terceiro nível de interferência são as medidas de prevenção direta de natureza jurídica, tais como mediação, arbitragem, aplicação de sanções legais. Neste caso, o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional significou uma nova jurisdição sobre os crimes de atrocidade, evitando a “justiça do vencedor” que era visível no estabelecimento dos tribunais penais *ad hoc*. Inclusive, as Convenções de Genebra de 1949 e os seus Protocolos Adicionais de 1977

estabeleceram jurisdição universal sobre os crimes de guerra neles contidos (BELLAMY, 2012).

Por fim, o quarto nível de interferência diz respeito à prevenção direta de natureza militar que corresponde a ameaça de uso de força e outras medidas militares. Essa interferência envolve maior resistência política do Estado-alvo do que a prevenção baseada em incentivos políticos. Em alguns casos, as sanções são combinadas com pressão militar para enfraquecer e isolar grupos rebeldes ou Estados que estejam violando as resoluções do CSNU. Além disso, as sanções são acompanhadas por mecanismos de monitoramento com recursos que mitigam as consequências humanitárias (CRONOGUE, 2012).

Em seu relatório *In Larger Freedom*, de 2005, Kofi Annan argumentou que a pobreza é a principal causa de conflito armado, razão pela qual é necessário enfrentá-la, bem como toda a gama de ameaças que põem em xeque a estabilidade do sistema internacional (A/59/2005, 2005). Diante disso, Annan aduziu que o elemento-chave da R2P é a prevenção, motivo pelo qual em seu relatório *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect* enfatizou a importância da prevenção e propõe maneiras de melhorar a capacidade da ONU de usar as informações de alerta precoce disponíveis (CRONOGUE, 2012).

O sistema de alerta envolve todo o sistema da ONU com um papel particular para o Conselho Econômico e Social. Além do mais, esse tipo de sistema contempla medidas que não envolvem intervenção armada, além de ser utilizado em um estágio muito anterior à constatação de uma situação constituir ameaça à paz e à segurança internacional (ZYBERI, 2013). Ressalta-se que os Capítulos VI e VIII da Carta da ONU apresentam uma gama de ferramentas que podem ser empregadas para proteger as populações por meios pacíficos. Logo, essas ferramentas são mais eficazes se forem tomadas em um estágio inicial, e isso requer alerta precoce, bem como uma coordenação de informações dentro do sistema onusiano, para que haja resposta rápida e flexível às circunstâncias de cada caso (CRONOGUE, 2012).

A Alta Comissária de Direitos Humanos, Navi Pillay, defendeu que a R2P é uma responsabilidade dos Estados e da sociedade internacional, especialmente do CSNU. Dessa forma, na Resolução 2171, o CSNU se comprometeu a utilizar as ferramentas do sistema da ONU para garantir que sinais de alerta sobre conflitos potenciais desencadeiam ações preventivas concretas. Consequentemente, houve um avanço na prevenção de conflitos na prática deste órgão desde 2014, momento no qual o CSNU aprovou resoluções sobre prevenção de conflitos ou escalada de conflitos na Síria, Sudão do Sul, Líbia, Mali e República Centro-Africana (DUNNE, 2000).

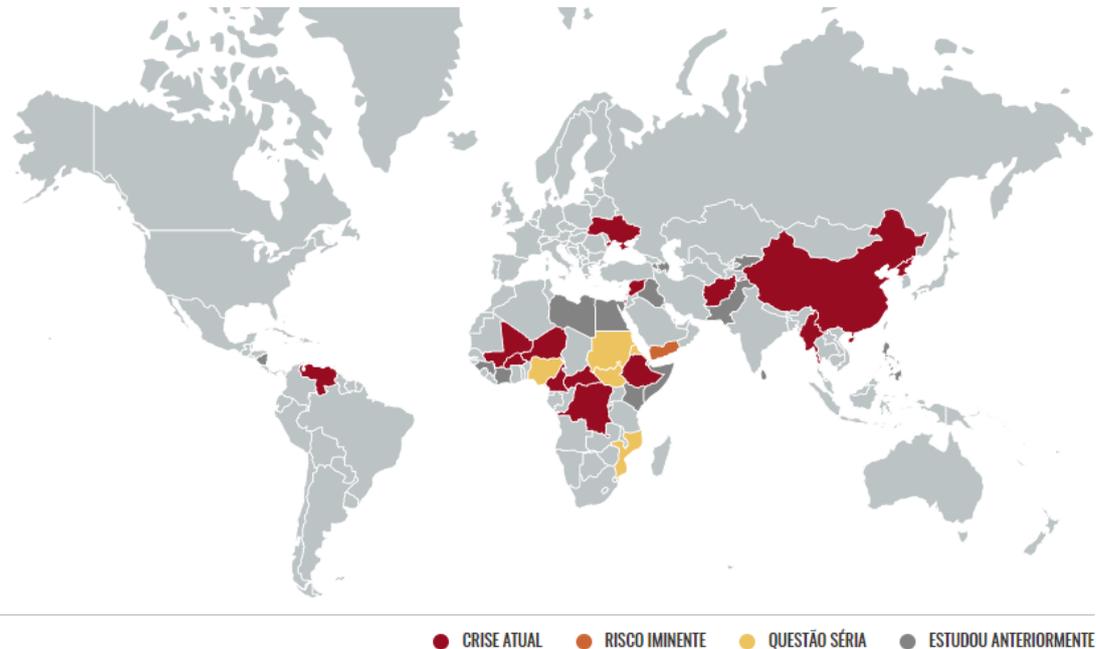
Em várias resoluções há menções à responsabilidade primária de cada Estado para proteger suas populações, justamente porque o consentimento do Estado é uma barreira à prevenção unilateral por meio do CSNU. Entretanto, após a falha do CSNU em responder ao genocídio em Ruanda, em 1994, houve uma mudança nas atividades de segurança coletiva das Nações Unidas para reforçar e mobilizar a vontade política e, dessa forma, agir diante de graves violações aos direitos humanos (DUNNE, 2000).

Igualmente, a sociedade civil envolvida em atividades de prevenção foi respaldada, como o *International Crisis Group*, responsável por enviar alertas aos governos dos Estados-membros da ONU e suas agências, à mídia e à sociedade civil sobre o desenvolvimento de crises em todo o mundo (CRISIS GROUP, 2023). Os relatórios contêm recomendações práticas voltadas para os principais decisores internacionais. Salienta-se que essa organização soma esforços de outras organizações que monitoram e denunciam violações de direitos humanos, como a Anistia Internacional (AI), a *Human Rights Watch* (HRW) e a *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'homme* (FIDH) (CRISIS GROUP, 2023).

Além disso, o Centro Global de Monitoramento da R2P e Alerta de Atrocidade informam aos formuladores de políticas governamentais, organizações regionais e às Nações Unidas sobre situações em que a R2P é aplicável. O *R2P Monitor e o Atrocity Alert* apresentam análises sobre populações ameaçadas por atrocidades, da mesma forma avalia os esforços internacionais para prevenir e responder a elas. O programa foi lançado em janeiro de 2012, responsável por emitir alertas de prevenção de atrocidades às situações em que as populações correm o risco de, ou estão enfrentando atualmente, crimes de atrocidade em massa. Para cada país apresentado o Centro Global fornece informações detalhadas sobre a situação, apresenta os riscos atuais, demonstra o contexto histórico de violações aos direitos humanos e, por fim, avalia a resposta internacional à situação com ênfase particular na atuação da ONU, atores regionais e bilaterais, bem como do Tribunal Penal Internacional (GCR2, 2023).

Assim, o programa de monitoramento apresenta: (i) a crise atual - os crimes de atrocidade em massa que estão ocorrendo e necessitam de uma ação urgente-; (ii) os riscos iminentes - situações que estão atingindo o limiar crítico, razão pela qual exige uma ação preventiva imediata-; (iii) situações de questão séria - com risco de ocorrência, ou recorrência, de crimes de atrocidade em massa em um futuro previsível se uma ação efetiva não for executada. Ressalta-se que o Alerta de Atrocidade é um boletim sobre a evolução das crises, destaca situações que podem ser negligenciadas pela sociedade internacional e fornece alertas antecipados sobre situações em que os riscos de atrocidade podem aumentar se medidas urgentes não forem tomadas (EVANS, 2008; GCR2, 2023).

MAPA 2 - R2P MONITOR E O ATROCITY ALERT



Fonte: Global Centre for the Responsibility to Protect, 2023.

Em suma, pode-se afirmar que a Carta das Nações estabelece uma base legal para a prevenção, sobretudo porque o referido documento constitutivo da ONU ressalta-se “salvar as gerações futuras do flagelo da guerra” é uma prioridade, além de que os Estados-membros se comprometeram a “tomar medidas coletivas efetivas para a prevenção e remoção de ameaças à paz”, como disposto no artigo 1º, §1º da Carta (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). O artigo 55 da Carta reconhece que soluções para problemas econômicos, sociais, sanitários e os relacionados à cooperação internacional, à cultura, à educação e aos direitos humanos são fundamentais para “a criação de condições de estabilidade e bem-estar para relações pacíficas e amistosas entre as nações”. Segundo o ICISS, o artigo 55 forneceu uma abordagem abrangente e de longo prazo para a prevenção de conflitos com base em um conceito expandido de paz e segurança (DUNNE, 2000; GCR2, 2023).

Além disso, a base para a ação preventiva do CSNU é visível no Capítulo VI da Carta da ONU, que enfatiza a necessidade de buscar uma solução pacífica para a continuação de uma disputa ou ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais (ZYBERI, 2013). Ademais, quanto ao Capítulo VII da Carta, algumas medidas - por exemplo, as sanções-, podem ter um importante efeito dissuasor. Desta forma, o CSNU possui o papel de prevenir as causas profundas do conflito e a necessidade de buscar estratégias preventivas de longo prazo. Outrossim, a evolução na prática em direção à segurança humana ao invés da segurança estatal

pode resultar em uma conclusão antecipada de uma ameaça à paz e segurança internacionais nos casos mais graves e no envio de forças preventivas (DUNNE, 2000).

Os artigos 10 e 11 da Carta da ONU delegam à Assembleia Geral a autoridade para considerar a prevenção de conflitos em todos os seus aspectos, bem como desenvolver recomendações ou medidas para o ajuste pacífico de qualquer situação, independentemente da origem. Entretanto, as decisões da Assembleia Geral são recomendações, isto é, não é obrigatória; além disso, a recomendação apenas poderá entrar em operação com o consentimento do Estado envolvido (BREAU, 2006). Um dos principais pontos fortes da atuação especial conferido ao Secretário-Geral é o artigo 99 da Carta da ONU que permite “trazer à atenção do Conselho de Segurança qualquer assunto que, em sua opinião, possa ameaçar a manutenção da paz e segurança internacionais” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Desta forma, o Secretariado possui a capacidade de alertar o mundo sobre os conflitos iminentes (ZYBERI, 2013).

3.1.2 Responsabilidade de Reagir

A responsabilidade de reagir possui uma relação mais próxima com a intervenção militar de caráter humanitário, razão pelas quais muitos confundem os dois. Em suma, pode-se afirmar que o debate sobre a intervenção humanitária se concentrou no direito de intervir de forma unilateral, sem uma resolução do CSNU (VERDIRAME, 2011). A responsabilidade de reagir, por outro lado, se fundamenta na intervenção multilateral, na qual a sociedade internacional responde à sua R2P, preferencialmente com autorização do CSNU. Em vez de um modelo tradicional de manutenção da paz com o consentimento das partes em conflito, essa doutrina contempla o uso da força para deter crimes internacionais. Em termos práticos, pelos exemplos que serão demonstrados no capítulo 4, observar-se-á que a responsabilidade de reagir está se tornando uma prática da ONU na imposição da paz, inclusive no âmbito de organizações regionais, como na União Africana e no Processo de Paz dos Grandes Lagos. Também é visível na missão fora das operações de manutenção da paz, como é o caso da intervenção da OTAN na Líbia autorizada pelo CSNU (DUNNE, 2011).

Desta forma, a responsabilidade de reagir provoca uma evolução na prática do CSNU, visto que requer uma ação de execução nos termos do Capítulo VII da Carta em situações de abusos maciços dos direitos humanos, se as ações preventivas falharem. Neste caso, envolve o uso da força e, portanto, determina as operações de imposição da paz, diferente das operações

de manutenção da paz – visível mais na prática da responsabilidade de prevenir (ZYBERI, 2013).

As operações de manutenção da paz, desde o fim da Guerra Fria, focaram na construção da paz em situações de conflito entre Estados (PAPE, 2012). Essas operações eram complexas e arriscadas, visto que incluíam: tarefas de escolta de socorro para o pessoal humanitário; proteção de civis no conflito onde as vítimas corriam maior risco; controle de armas pesadas em posse de partes que agiam para ameaçar a missão e a população local; e, em situações extremas, administrar a aplicação da lei e a autoridade administrativa onde a autoridade local não existia ou era incapaz de funcionar (ZYBERI, 2013).

Pode-se afirmar que as operações de manutenção da paz durante a década de 1990, particularmente na Somália e na Iugoslávia, preparou o terreno para as recomendações em A Responsabilidade de Proteger, motivo pelo qual a natureza das operações de manutenção da paz foi amplamente discutida no relatório do ICISS, pois a R2P implica, acima de tudo, uma responsabilidade de reagir em situações de necessidade premente de proteção humana. Isso ocorre quando as medidas preventivas, apresentadas no tópico anterior, não conseguiram resolver a situação (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

A fase de reação também possui gradações e inclui medidas coercitivas representadas por vários tipos de sanções políticas, econômicas e militares. As sanções buscam inibir a capacidade dos Estados de interagir com o mundo exterior, mas ainda assim permitir ao Estado realizar ações dentro de suas fronteiras. Além disso, objetiva persuadir as autoridades a desistirem de suas violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário (PAPE, 2012). As sanções podem ser gerais que, por conseguinte, prejudicam a população civil, bem como sanções específicas, que visam grupos de liderança e organizações de segurança responsáveis por graves violações aos direitos humanos (ZYBERI, 2013).

Neste sentido, há formas específicas de direcionar as sanções de modo eficaz. Em primeiro lugar, na área militar, deve haver embargos de armas, inclusive na venda de equipamentos militares, bem como peças de reposição, e o fim dos programas de cooperação e treinamento militar (PAPE, 2012). Na área econômica, podem incluir sanções que visam os ativos estrangeiros de um país ou de um movimento rebelde ou organização terrorista, ou os ativos estrangeiros de líderes específicos, e isso deve ser expandido para incluir membros da família imediata do indivíduo (BELLAMY, 2012). Também pode incluir restrições às atividades geradoras de renda, como petróleo, diamantes, extração de madeira e drogas, devido ao fato de que os fundos gerados por essas atividades são um meio para iniciar e sustentar o conflito e podem ser a principal motivação para o conflito - como nos conflitos de Serra Leoa,

Libéria e República Democrática do Congo, que foram financiados por diamantes (DUNNE, 2000). Na área política e diplomática, as sanções podem incluir: restrições na representação diplomática, como a expulsão de funcionários; restrições a viagens, principalmente para os principais destinos internacionais de compras; suspensão da filiação ou expulsão de órgãos internacionais ou regionais, o que pode significar a perda de cooperação e assistência financeira; e, a recusa em admitir um país como membro de um organismo internacional ou regional (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

O relatório do ICISS reconhece que, em alguns casos, a reação por meio de sanções não será suficiente e, por isso, em casos extremos haverá necessidade de recorrer à ação militar (BELLAMY, 2012). Assim, em circunstâncias excepcionais, o interesse de todos os Estados em manter uma ordem internacional estável, exige que eles reajam quando toda a ordem dentro de um Estado foi rompida ou quando o conflito é tão violento que os civis são ameaçados de massacre, genocídio ou limpeza étnica. Essas circunstâncias excepcionais devem ser casos de violência que chocam a consciência da humanidade, ou que representam um perigo tão claro para a segurança internacional (ZYBERI, 2013).

Dessa forma, a doutrina da R2P inova ao tentar definir o que seriam circunstâncias excepcionais para que se chegasse a um consenso na autorização da intervenção, bem como estabelece critérios para a intervenção militar na fase da responsabilidade de reagir (ZYBERI, 2013). Os critérios foram resumidos em seis: autoridade certa, causa justa, intenção certa, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis. Diante disso, torna-se imprescindível a compreensão de cada um deles (FOCARELLI, 2008).

A autoridade certa visa resolver a incômoda questão legal da intervenção unilateral. Diante disso, o relatório Responsabilidade de Proteger afirma que não há órgão melhor do que o CSNU para autorizar a intervenção militar para fins de proteção humana, razão pela qual a sua autorização deve, em todos os casos, ser solicitada antes da realização de qualquer ação de intervenção militar. Além disso, é dever do CSNU lidar prontamente com qualquer solicitação e intervir quando houver alegações de perda de vidas humanas em grande escala ou limpeza étnica (ZYBERI, 2013)

Os cinco membros permanentes do CSNU devem concordar em não aplicar seu poder de veto, em assuntos onde seus interesses vitais de Estado não estejam envolvidos, para obstruir a aprovação de resoluções que autorizam a intervenção militar para fins de proteção humana para os quais há apoio da maioria (VERDIRAME, 2011). No entanto, caso o CSNU rejeite a proposta ou deixe de tratá-la em um prazo razoável, há duas alternativas: (i) o assunto poderá ser considerado pela Assembleia Geral em Sessão Especial de Emergência; e (ii) poderá adotar

uma ação dentro da jurisdição de organizações regionais ou sub-regionais de acordo com o Capítulo VIII da Carta, sujeita à autorização subsequente do CSNU (FOCARELLI, 2008).

Os critérios de limiar de justa causa da R2P correspondem: perda de vida em grande escala, com intenção genocida ou não, que é o produto de ação deliberada do Estado, ou negligência ou incapacidade do Estado de agir, ou uma situação de falha do Estado; limpeza étnica em larga escala, realizada por assassinato, expulsão forçada, atos de terror ou estupro. Em resumo, são situações de colapso do Estado e a consequente exposição da população à fome e/ou guerra (VERDIRAME, 2011). Assim, quando há evidência clara de provável assassinato em grande escala, a ação militar pode ser antecipada. Por sua vez, a intenção correta significa que o propósito primário da intervenção deve ser interromper ou evitar o sofrimento humano. Isso significa que pode não ser o único propósito, mas, pelo menos, o primário, por exemplo, as preocupações com orçamento e custo em vidas humanas e evitar saídas de refugiados (FOCARELLI, 2008).

O último recurso pressupõe que a responsabilidade de prevenir deve ser totalmente assumida antes que a responsabilidade de reagir seja empregada. Todas as vias diplomáticas e não militares, incluindo sanções, devem ser tentadas primeiro (VERDIRAME, 2011). Os meios proporcionais exigem a proporcionalidade no uso da força em legítima defesa. Assim, a escala, a duração e a intensidade da intervenção militar planejada deve ser o mínimo necessário para garantir o objetivo humanitário em questão (PAPE, 2012). A perspectiva razoável determina que a ação militar apenas será justificada se tiver uma chance razoável de sucesso, ou seja, interromper ou evitar as atrocidades ou o sofrimento que desencadeou a intervenção em primeiro lugar. Assim, a intervenção militar não deve ocorrer se as consequências forem piores do que se não houver intervenção alguma (GRAY, 2008).

Além desses critérios, há regras de engajamento em operações de responsabilidade de reagir. Em contraste com as operações tradicionais de manutenção da paz, as operações de imposição da paz devem ser capazes de se envolver em uma ação muito mais enérgica (PAPE, 2012). Isso provoca consequências, pois o uso de força mínima em autodefesa que caracteriza a manutenção da paz tradicional seria claramente inapropriado para uma ação de imposição da paz (GRAY, 2008). As regras de engajamento devem ser claras e robustas, bem como os meios de intervenção devem ser cuidadosamente adaptados aos objetivos com os principais pontos de pressão militar direcionados. As missões serão abrangentes com os papéis dos componentes não militares planejados e levados em consideração (ZYBERI, 2013).

Portanto, em síntese, a missão de uma operação de imposição da paz exige: (i) objetivos claros; (ii) mandato claro e inequívoco em todos os momentos; e, (iii) recursos a combinar; (iv)

abordagem militar comum entre os parceiros envolvidos; (iv) unidade de comando; comunicações claras e inequívocas e cadeia de comando; (v) aceitação de limitações e graduações na aplicação da força, sendo o objetivo a proteção de uma população, e não a derrota de um Estado; (vi) regras de engajamento que se enquadram no conceito operacional que refletem o princípio da proporcionalidade; (vii) adesão ao direito internacional humanitário; (viii) aceitação de que a proteção da força não pode se tornar o objetivo principal; (ix) máxima coordenação possível com organizações humanitárias (VERDIRAME, 2011).

3.1.3 Responsabilidade de Reconstruir

A responsabilidade de reconstruir, se bem-sucedida, visa impedir a recorrência do conflito. Desta forma, é uma das aspirações mais difíceis, visto que exige reconstruir uma nação após um conflito armado (BREAU, 2006). Apenas em 1992, em Uma Agenda para a Paz, a construção da paz passou a ocupar o primeiro plano da agenda internacional, sobretudo porque, segundo Boutros-Ghali, há “uma percepção moral cada vez mais comum que abrange as nações e os povos do mundo e que está encontrando expressão no direito internacional - a obtenção da verdadeira paz e segurança” (BOUTROS-GHALI, 1992). Sendo assim, a responsabilidade de reconstruir abrange obrigações legais internacionais que, se cumpridas, podem evitar conflitos futuros (PAPE, 2012).

Este relatório considera a consolidação da paz pós-conflito como a ação para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz e, dessa forma, evitar uma recaída no conflito (ZYBERI, 2013). O Relatório Brahimi define-a como as atividades realizadas para remontar os fundamentos da paz e fornece as ferramentas para construir algo que é mais do que apenas a ausência de guerra. Portanto, a construção da paz inclui: a reintegração de ex-combatentes na sociedade civil; o fortalecimento do Estado de direito; o respeito pelos direitos humanos por meio do monitoramento, educação e investigação de abusos passados e existentes; assistência técnica para o desenvolvimento democrático (eleições e apoio à mídia livre); resolução de conflitos e técnicas de reconciliação (FOCARELLI, 2008). Em suma, a consolidação da paz é necessária para promover um sentimento de confiança e bem-estar na população (ZYBERI, 2013).

Em seu relatório de 1998 sobre As Causas do Conflito e a Promoção da Paz Durável e do Desenvolvimento Sustentável na África, Kofi Annan argumentou que a consolidação da paz exigiria mais do que ações diplomáticas e militares, mas, também, lidar com as causas sociais e econômicas (PAPE, 2012). Assim, a ONU começou a lidar de modo mais profundo com a

governança pós-conflito a partir de 1999. Em junho de 1999, o Secretariado foi instruído a desenvolver a administração civil de transição para Kosovo e três meses depois para Timor-Leste, momento no qual uma administração civil transitória foi convocada (CHANDLER, 2002).

Os recursos gastos na execução de acordos de paz e na construção da paz eram necessários para prevenir conflitos futuros, pois os Estados que vivenciaram a guerra civil enfrentam um alto risco de recorrência. Dessa forma, organizaram uma ação coordenada por doadores, agências, programas e instituições financeiras. Igualmente, uma coordenação entre governos, doadores bilaterais, instituições financeiras internacionais e a ONU foi estruturada (PAPE, 2012). Além disso, o Relatório Brahimi estabeleceu a Comissão de Consolidação da Paz, que seria uma organização intergovernamental não contemplada pelos redatores da Carta, responsável por identificar os Estados frágeis que necessitam de reconstrução (FOCARELLI, 2008).

O mandato legal para o estabelecimento da Comissão de Consolidação da Paz está no artigo 29 da Carta, que permite ao CSNU estabelecer “os órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). As funções da comissão seriam identificar países em risco, organizar assistência proativa e auxiliar na transição entre o conflito e a consolidação da paz pós-conflito por qualquer período que seja necessário. Desta forma, essa Comissão visou suprir uma lacuna no mecanismo institucional da ONU. Assim, o Documento Final da Cúpula do 60º aniversário declarou:

Enfatizando a necessidade de uma abordagem coordenada, coerente e integrada para a construção da paz e reconciliação pós-conflito, com vistas a alcançar uma paz sustentável; e reconhecendo a necessidade de um mecanismo institucional específico para atender às necessidades especiais dos países que saem de conflitos em direção à recuperação, reintegração e reconstrução e para auxiliá-los a estabelecer as bases para o desenvolvimento sustentável; e reconhecendo o papel vital das Nações Unidas a esse respeito, decidimos estabelecer uma Comissão de Construção da Paz como órgão consultivo intergovernamental (ICISS, 2001).

A Comissão de Construção da Paz é um órgão consultivo intergovernamental. O seu papel é mobilizar recursos para propor estratégias de recuperação pós-conflito, centrando a atenção na reconstrução, reforço institucional e desenvolvimento sustentável, em países emergentes de conflitos (ZYBERI, 2013). Em resumo, as ambições desafiadoras da Comissão são: propor estratégias integradas para a consolidação e recuperação da paz pós-conflito; ajudar a garantir financiamento previsível para atividades de recuperação precoce e investimento financeiro sustentado a médio e longo prazo; alargar o período de atenção da sociedade

internacional à recuperação pós-conflito; desenvolver melhores práticas em questões que requerem ampla colaboração entre atores políticos, militares, humanitários e de desenvolvimento (PAPE, 2012). Presumivelmente, as missões devem absorver mecanismos de coordenação levando em consideração as três partes da reconstrução do Estado: segurança e proteção; governança estável; e a promoção e proteção dos direitos humanos (ZYBERI, 2013).

Observa-se que a Comissão de Consolidação da Paz focou no desenvolvimento de estratégias integradas para estabelecer as bases para o desenvolvimento sustentável. Além disso, elenca recomendações para melhorar a coordenação de todos os atores relevantes dentro e fora das Nações Unidas, com o fim de desenvolver melhores práticas e garantir financiamento para atividades. Entretanto, a construção da paz pós-conflito não é o fim do processo de resolução de conflitos; mas, o começo de um novo processo de prevenção de conflitos (BELLAMY, 2012).

Em 2001, a responsabilidade de reconstruir foi incluída no relatório da R2P, e, dessa forma, institucionalizada. Assim, a prática da reconstrução foi incorporada às operações de manutenção da paz da ONU, mas, muitas vezes, é difícil determinar onde termina a manutenção da paz e começa a construção da paz (GRAY, 2008). Os mandatos para Darfur, República Democrática do Congo e Burundi, por exemplo, contêm uma mistura de imposição da paz e reconstrução da paz. Porém, nada obsta as operações que são instituídas na fase pós-conflito mesmo não existindo uma força de paz tradicional. Exemplos desses tipos de operações ocorreram em Kosovo, Afeganistão, Timor Leste, Haiti e Iraque. Algumas dessas operações seguem intervenções armadas unilaterais (Afeganistão e Iraque) ou acordos de paz (Haiti e Timor Leste) que não incluíram forças de manutenção da paz (CHANDLER, 2002; PAPE, 2012).

Em síntese, foi na década de 1990 que a sociedade internacional voltou a se engajar na recuperação sistemática pós-conflito. A primeira operação de construção da paz, nesta nova fase, foi no Camboja. Como resultado de intensas negociações por parte da ONU, um cessar-fogo foi acordado entre todas as partes e um tratado de paz assinado em 1991, na cidade de Paris. Com a autorização da Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja, pela Resolução 717 de 16 de outubro de 1991, o mandato tinha por objetivo ajudar as quatro partes cambojanas a manter seu cessar-fogo e iniciar o treinamento de alerta de minas da população civil. Em fevereiro de 1992, o CSNU autorizou o estabelecimento da Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC) (KIERNAN, 2008).

As atividades concedidas ao grupo foram robustas, pois visam supervisionar o cessar-fogo, o fim da assistência militar estrangeira e a retirada das forças estrangeiras; reagrupar, cercar e desarmar todas as forças armadas dos partidos e assegurar um nível de desmobilização;

controlar e fiscalizar a atividade das estruturas administrativas, incluindo a polícia; garantir e respeitar os direitos humanos; e organizar e realizar eleições livres e justas (GRAY, 2008). A missão assumiu o controle das áreas-chave do governo, incluindo relações exteriores, defesa, segurança, finanças e comunicações (KIERNAN, 2008). Pela primeira vez desde o estabelecimento da ONU, uma missão de manutenção da paz estava governando uma nação, sendo concluída em setembro de 1993 com a formação de um novo governo do Camboja após as eleições, quando quase 90% dos eleitores votaram em uma Assembleia Constituinte. Mas, os Acordos de Paris não foram totalmente implementados e a guerra civil continuou por algum tempo (WELSH, 2012).

A administração no Kosovo, na sequência da intervenção da OTAN, é outro exemplo de uma missão abrangente de reconstrução da paz. No entanto, Kosovo e Timor Leste, representaram a transição para a governança abrangente do território (CHANDLER, 2002; BELLAMY, 2012). A missão foi estabelecida por meio da Resolução 1244 do CSNU, e autorizou o Secretário-Geral, com a assistência de organizações internacionais relevantes, estabelecer uma presença civil internacional em Kosovo, a fim de fornecer uma administração interina para o povo gozar de autonomia substancial dentro da República Federal da Iugoslávia, além de uma administração transitória enquanto estabelecia e supervisionava o desenvolvimento de instituições democráticas autônomas provisórias (WELSH, 2012).

Em Timor Leste também estabeleceu uma administração de transição após um período de conflito em que muitos civis foram assassinados em sua reivindicação de independência da Indonésia (BELLAMY, 2012). A Resolução 1272 (1999), que estabelece uma missão de consolidação da paz em Timor-Leste, estabeleceu uma Comissão responsável pela administração do país, com poderes para exercer toda a autoridade legislativa e executiva, incluindo a administração da justiça. Posteriormente, outra missão da ONU, a Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste (UNMISET), foi criada pela Resolução 1410 do CSNU, em 2002, para apoiar o novo governo na prestação de assistência às principais estruturas administrativas para a viabilidade e estabilidade política de Timor-Leste. Em 14 de maio de 2004, o CSNU, na Resolução 1543, prorrogou novamente o mandato da UNMISET por um período de seis meses (BELLAMY, 2012).

A Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão (UNAMA) foi criada em 2002 após a intervenção unilateral no Afeganistão por uma coalizão de forças liderada pelos Estados Unidos. O mandato da UNAMA incluiu a promoção da reconciliação nacional, incluindo a proteção aos direitos humanos, ao Estado de direito e às questões de gênero, bem

como gerir todas as atividades de socorro, recuperação e reconstrução do Afeganistão em coordenação com a Administração afegã (WELSH, 2012).

As agências da ONU se organizaram para garantir que o maior número possível de afegãos fosse treinado em governança e segurança. Isso acabou sendo uma tarefa extremamente difícil dada a frágil situação de segurança em muitas áreas do país (BELLAMY, 2012). Houve uma dificuldade contínua em consolidar a situação de segurança e a tarefa maciça de construção da paz, mormente devido a violência persistente que exige forças de manutenção da paz em grande número (WELSH, 2012).

Em 30 de abril de 2004, a ONU mais uma vez lidou com o problema contínuo do colapso do Estado no Haiti. Nesta ocasião, o Conselho de Segurança estabeleceu uma missão de governança com todos os aspectos da administração civil para apoiar o governo de transição (BELLAMY, 2012). A Resolução 1542 (2004) estabeleceu a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Novamente agindo sob o Capítulo VII da Carta, o Conselho de Segurança estabeleceu três mandatos separados: garantir um ambiente seguro e estável; apoiar o processo constitucional e político em curso; e apoiar o governo de transição e as instituições e grupos haitianos de direitos humanos em seus esforços para promover e proteger os direitos humanos (WELSH, 2012).

Ademais, a missão de segurança e estabilidade incluiu programas de desarmamento, desmobilização e reintegração para todos os grupos armados, juntamente com a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física, dentro de suas capacidades e áreas de implantação, sem prejuízo das responsabilidades de o Governo de Transição e das autoridades policiais (BELLAMY, 2012). Além disso, buscou facilitar a governança, ou seja, eleições livres e apoiar todos os níveis de governo, da mesma forma estabeleceram monitoramento e relatórios sobre a situação dos direitos humanos, em cooperação com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sem ignorar a situação de refugiados retornados e pessoas deslocadas (WELSH, 2012).

Ressalta-se que todas as missões citadas acima foram estabelecidas sem a presença da Comissão de Construção da Paz (BELLAMY, 2012). As primeiras nações que foram organizadas ao auspício da Comissão foram Burundi, Serra Leoa, Costa do Marfim, República Centro-Africana, Guiné-Bissau e Libéria. A escolha de Serra Leoa e Burundi se deu ao fato dos governos desses dois países solicitaram ao CSNU e à Assembleia Geral que fossem incluídos na agenda da Comissão de Consolidação da Paz. Com base nisso, eles foram encaminhados à Comissão pelo Conselho de Segurança. Portanto, esses dois primeiros países consentiram em limitar sua soberania nas áreas sobrepostas de recuperação de conflitos (WELSH, 2012).

No Burundi, as quatro principais prioridades para a construção da paz foram identificadas como: (i) promover a boa governança; (ii) reforçar o Estado de direito; (iv) reformar o setor de segurança; (v) garantir a recuperação da comunidade. Em Serra Leoa, as quatro principais áreas que precisam de assistência nacional e internacional são: (i) desemprego e desempoderamento dos jovens; (ii) reforma do setor de justiça e segurança; (iii) consolidação da democracia e boa governança; (iv) capacitação. No caso da Guiné-Bissau, as áreas prioritárias que requerem atenção são: (i) reforma da administração pública; (ii) consolidação do Estado de direito e reforma do setor da segurança; (iii) eliminação do tráfico de drogas; (iv) promoção da formação profissional e do emprego jovem; (v) reabilitação do setor energético; (vi) enfrentamento dos desafios dos grupos vulneráveis (LUCK, 2010).

Em junho do mesmo ano, a República Centro-Africana foi incluída na agenda. As principais áreas que precisam da assistência da comissão de construção da paz são: (i) reforma do setor de segurança e processo de desarmamento, desmobilização e reintegração; (ii) boa governação e Estado de direito; (iii) desenvolvimento econômico (BELLAMY, 2012). A Libéria pediu para ser o quinto país na agenda da Comissão de Consolidação da Paz, a fim de priorizar algumas áreas que requerem esforço nacional e internacional: (i) fortalecimento do Estado de direito; (ii) apoio a reforma do setor de segurança; (iii) promoção da reconciliação nacional (WELSH, 2012). Em 2011, a Guiné tornou-se o sexto país adicionado à agenda, priorizando as seguintes áreas: (i) promoção da reconciliação e unidade nacional; (ii) reforma do setor de segurança e defesa; (iii) política de emprego para jovens e mulheres (LUCK, 2010).

Nota-se que cada um dos mandatos dos países envolve obrigações domésticas e internacionais. As missões são totalmente baseadas no consentimento nacional; não há nenhum elemento de coerção internacional, ou seja, o elemento de reconstrução é baseado no consentimento nacional. Assim, a responsabilidade de reconstruir é baseada na responsabilidade doméstica e internacional, por isso, além de baseada no consentimento, ela também se fundamenta no diálogo com uma nação que sai de um conflito (LUCK, 2010). Portanto, os mandatos emergem de um consenso internacional sobre a importância da introdução de instituições nacionais, como sistemas de justiça criminal e órgãos de direitos humanos, que garantirão a existência de uma estrutura para prevenir futuros conflitos em um Estado frágil. Em suma, muito se discute se a responsabilidade de reconstruir poderia se tornar uma doutrina de direito internacional público (WELSH, 2012). Na prática, há um grande elemento de obrigações legais contidas nos vários mandatos da missão, inclusive o próprio conceito de Estado de direito, que envolve a importância dos direitos humanos e da justiça criminal internacional (BELLAMY, 2012).

A estrutura institucional é concretizada com base em instituições democráticas⁴. Dessa forma, desde o seu início em 1945, o CSNU mudou, pois se encontra mais envolvido na construção da paz (BELLAMY, 2012). Logo, se uma ação de intervenção militar for executada, devido a uma quebra ou abdicação da própria capacidade e autoridade de um Estado em cumprir sua responsabilidade de proteger, deve haver um compromisso genuíno de ajudar a construir uma paz duradoura, e promover a boa governança e o desenvolvimento sustentável (GRAY, 2008). Essas condições devem ser reconstituídas por agentes internacionais que atuem em parceria com as autoridades locais, com o objetivo de lhes transferir progressivamente a autoridade e a responsabilidade de reconstruir. Em síntese, as experiências no Iraque e no Afeganistão ensinaram que deve haver um plano de reconstrução sistemática após uma intervenção armada. Caso contrário, há um ciclo contínuo de responsabilidade da comunidade jurídica internacional para intervir em situações de ameaças à paz e à segurança internacionais (BELLAMY, 2012).

3.2 Procedimentos, Competências e Responsabilidades do Conselho de Segurança das Nações Unidas

A compreensão mais detalhada das regras procedimentais que delineiam o caminho para a tomada de decisão no âmbito do CSNU, assim como das responsabilidades especiais conferidas ao CSNU, apenas é possível dentro do contexto do seu mandato e características elencadas na Carta das Nações Unidas. Por conseguinte, é imprescindível analisar as competências e poderes atribuídos ao CSNU arrolados nos Capítulos VI (sobre a solução pacífica de controvérsias), VII (ações relativas a violações da paz e atos de agressão) e VIII (arranjos regionais), sobretudo porque a publicação da R2P pela Cúpula Mundial confirmou as responsabilidades conferidas ao CSNU pela Carta da ONU, essencialmente quanto à necessária proteção das populações civis. Em suma, observar-se-á que o conteúdo dessas responsabilidades é de feições política e normativa, refletindo na própria atuação do CSNU.

3.2.1 Regras procedimentais de tomada de decisão

⁴ Ressalta-se que mesmo que os Estados concordem, há um grau considerável de imposição de um modelo por parte dos membros da Comissão de Construção da Paz. Claramente, a visão das administrações que emergem do conflito é que elas devem executar sistemas para garantir os direitos humanos e as garantias da justiça criminal à luz da estrutura defendida pelo mundo ocidental. Isto é, há elementos de imposição de ideais democráticos como eleições livres e justas com sufrágio universal (LUCK, 2010).

O efetivo uso das competências do CSNU - elencadas na Carta da ONU- dependerá da atuação de seus membros (WEISS, 2012). Sendo assim, atualmente, o CSNU possui 15 membros, 5 dos quais recebem representação permanente - China, França, Federação Russa, Reino da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América -, enquanto os outros 10 são eleitos para mandatos de dois anos. A tomada de decisão coletiva é regida pela Carta da ONU, pelas Regras de Procedimento Provisório e as regras costumeiras resultante da prática do CSNU, i. e., o Repertório de Prática do Conselho de Segurança (TESÓN, 2006).

A Presidência do CSNU, conforme determina o Regimento Interno Provisório, é rotativa entre os membros, observando um ciclo mensal e alfabético. É competência do presidente convocar reuniões a qualquer momento que julgar necessário. Desta forma, inicialmente, antes do CSNU deliberar sobre o mérito de determinado assunto, uma reunião deverá ser convocada, pois apenas desta forma será possível colocar o assunto em pauta. Logo, é da competência do próprio CSNU decidir, no prelúdio da reunião, a agenda que será debatida (WOOD, 2012).

Nada obsta o Secretário-Geral da ONU propor uma agenda provisória, permitindo outros assuntos, submetidos à consideração do CSNU, por órgãos das Nações Unidas ou Estados (SCHWEIGMAN, 2001). Entretanto, em termos práticos, ressalta-se que os membros permanentes (“P-5”) possuem liberdade para deliberar sobre uma agenda diferente, motivo pelo qual a ordem final do dia pode incluir itens adicionais, omitir itens que eram previstos ou mesmo rejeitar a ordem provisória do dia. Na prática, é comum o CSNU analisar apenas um tema por reunião, por isso, convoca-se reuniões separadas para cada assunto (SYDNEY; DAWS, 1998).

Com base nas regras procedimentais, cada Estado poderá influenciar o trabalho do CSNU de distintas formas, desde a convocação de uma reunião e adoção de uma agenda específica, bem como as discussões e até a execução de medidas coletivas. Sendo assim, nada impede de qualquer Estado-membro do CSNU iniciar uma reunião sobre o assunto de seu interesse. Além do mais, qualquer membro do CSNU pode solicitar uma reunião (WOOD, 2012).

Em outros termos, o Presidente deve convocar uma reunião, i. e., trata-se de uma obrigação. Enquanto os demais Estados-membros ou não-membros, quando desejarem, podem manifestar a intenção de convocar uma reunião no âmbito do CSNU (BOTHE, 2012). A solicitação de um Estado-membro para convocar uma reunião não precisa obter o apoio da maioria, ou mesmo qualquer apoio dos outros membros. Mas, nada obsta que a próxima reunião seja acordada por seus membros, ou pelo menos por maioria, em consultas informais, por meio de uma iniciativa do Presidente (SYDNEY; DAWS, 1998).

Quanto à agenda provisória, os membros do CSNU decidem em consultas informais, por isso, é raro os debates sobre a agenda durante uma reunião formal. Nota-se que caso uma reunião fosse convocada contra a vontade da maioria dos membros, seu efeito seria limitado, pois estes poderiam rejeitar as propostas substantivas da agenda apresentadas durante a reunião (SYDNEY; DAWS, 1998). Portanto, percebe-se que, na prática, a iniciativa de uma reunião é uma questão de manobra política (WOOD, 2012).

Vários instrumentos estão disponíveis para os membros do CSNU investigar os fatos que lhe são enviados para consideração. O próprio sistema da ONU fornece informações úteis que auxiliam na compreensão dos fatos de determinado caso (BOTHE, 2012). Além disso, nada impede de obter informações de qualquer membro do Secretariado ou outra pessoa competente. E, caso as informações sejam insuficientes para análise da situação, o CSNU poderá solicitar missões de avaliação, bem como conduzir investigações (artigo 34), ou estabelecer missões de apuração de fatos sobre situações que possam favorecer atritos internacionais, e, conseqüentemente, colocar em risco a ordem internacional (BOTHE, 2012).

A fim de facilitar a condução da apuração dos fatos, o CSNU pode convocar um não-membro para participar dos debates sobre determinado tema que lhe interessa (RAMCHARAN, 2002). Deste modo, é possível consultar pessoas, incluindo representantes de Estados não-membros e partes não estatais relevantes, como Organizações Não-Governamentais (ONG), com o propósito de esclarecer os fatos. Ademais, caso o CSNU chegue à conclusão de que precisa se envolver ativamente em uma situação, a Carta da ONU coloca à sua disposição diferentes instrumentos, dentre eles a pressão diplomática sobre os Estados (SYDNEY; DAWS, 1998).

Os projetos de resolução podem ser apresentados por qualquer membro do CSNU. Assim, para que um projeto de resolução seja adotado, ele deve, nos termos do Artigo 27(3) da Carta da ONU, obter o “voto afirmativo” de pelo menos nove membros, incluindo os cinco membros permanentes. Dito de outra forma, qualquer membro permanente tem a capacidade de impedir a adoção de uma resolução sobre um assunto não processual por meio de um voto negativo. Na prática, esse poder passou a ser conhecido como “direito de veto” (BOTHE, 2012).

Dada a necessidade de obter consenso pelo menos entre os cinco membros permanentes, e preferencialmente dentro do CSNU, as deliberações que antecedem o próprio processo decisório são de grande importância para o resultado da votação (SIEVERS, 2014). Desde a década de 1990, as negociações têm ocorrido cada vez mais fora das reuniões formais, em consultas informais realizadas por todos os membros ou grupos menores, como os cinco

membros permanentes (“P5”), ou por meio dos três membros permanentes ocidentais (“P3”) ou os membros da União Europeia (BOTHE, 2012).

A redação do artigo 27(3) da Carta da ONU é ambígua no que diz respeito ao efeito das abstenções de membros permanentes. Este artigo não apenas consagra o poder de veto dos membros permanentes, mas também institui uma limitação desse poder através do princípio da abstenção obrigatória. Ao estabelecer que “nas decisões do Capítulo VI e do parágrafo 3 do artigo 52, uma parte em uma controvérsia deve se abster de votar” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945), portanto, a Carta busca garantir que um membro do Conselho não seja parte, juiz e júri ao mesmo tempo (SIMMS; TRIM, 2011).

As abstenções obrigatórias moderam ligeiramente o alcance do veto, bem como se aplicam em igual medida a membros permanentes e não permanentes, visto que qualquer membro do CSNU deve se abster de votar em uma decisão da qual seja parte na disputa (SIMMS; TRIM, 2011; SECURITY COUNCIL REPORT, 2022). Porém isso se aplica sob algumas condições: a decisão a ser votada não é processual; a decisão é abrangida pelo Capítulo VI ou artigo 52 (3); existe uma disputa; e um membro do Conselho é parte na disputa. Nesse sentido, as abstenções obrigatórias não afetam o veto das decisões do Capítulo VII. Portanto, na prática, as abstenções obrigatórias são raras (SYDNEY; DAWS, 1998).

Apenas seis membros se abstiveram de votar no CSNU, reconhecendo o Artigo 27(3). No caso do Líbano e da Síria, a França e o Reino Unido se abstiveram de votar, além disso, o Reino Unido se absteve de votar duas vezes em projetos de resolução sobre a Questão do Canal de Corfu em 1947 e onze vezes sobre a Questão Egípcia; igualmente, em 1947, em três projetos de resolução e suas respectivas emendas. Da mesma forma, o Egito se absteve de votar uma vez sobre a Questão Palestina em 1950, citando explicitamente o artigo 27(3). A Argentina também se referiu explicitamente ao referido artigo para explicar sua não participação na adoção da resolução 138 (1960) sobre a Questão Eichmann (SIMMS; TRIM, 2011; SECURITY COUNCIL REPORT, 2022).

A Questão Índia-Paquistão é um caso peculiar, visto que as duas partes se abstiveram de votar em todas as resoluções e decisões relevantes enquanto estavam no CSNU em 1950-1951 (Índia) e 1952-1953 (Paquistão). A Índia o fez seis vezes, e o Paquistão o fez uma vez. O Paquistão participou de uma decisão tomada sem votação sobre esta questão em 31 de janeiro de 1952. Assim sendo, a reciprocidade da Índia e Paquistão constitui um caso único de abstenções do artigo 27(3) sendo estritamente aplicadas pelos membros relevantes do CSNU (SIEVERS, 2014; SECURITY COUNCIL REPORT, 2022).

A última abstenção do artigo 27(3) ocorreu em junho de 1960. Logo, há uma indicação de que a motivação dos membros do CSNU em priorizar a prática da abstenção é baixa, mormente porque o risco de desrespeito pelas partes em litígio que não são membros tem efeitos limitados, uma vez que a adoção de uma decisão não pode ser impedida se ela obtiver nove votos favoráveis. Além disso, no caso dos membros permanentes, no entanto, se os outros membros do CNUS renunciarem ao artigo 27(3) quando aplicável, nada impede o membro permanente de vetar uma decisão nos termos do Capítulo VI sobre uma controvérsia na qual seja parte (SIEVERS, 2014). Assim, a falta de aplicação do artigo 27.3 corre o risco de alargar o âmbito de aplicação do veto, como ocorreu no recente veto da Rússia sobre um projeto de resolução, à luz do Capítulo VI, sobre a situação na Ucrânia (SECURITY COUNCIL REPORT, 2022).

Destarte, observa-se que durante as deliberações no âmbito do CSNU, cada delegação pode exercer seu peso sobre as políticas que serão implementadas por meio de uma resolução adotada em uma reunião formal, ou por meio de uma declaração presidencial, que pode ser apresentada em nome do CSNU ou de seus membros (SIMMS; TRIM, 2011). Além disso, nada impede que os Estados interessados participem ativamente da redação desses textos e possam atuar como patrocinadores de seus interesses. Diante disso, nota-se que uma posição crucial é ocupada pelos membros permanentes, devido ao seu “direito de veto” em decisões não processuais. Por meio de um simples voto negativo, o “P-5” pode, de acordo com a Carta da ONU, bem como do Regimento Interno Provisório e da Regra Prática do CSNU, impedir a adoção de uma resolução. Não é de surpreender, portanto, que o poder de veto esteja sempre no centro dos debates (BAILEY, 1994).

O CSNU possui alto nível de autonomia quanto à apreciação dos casos que lhe são apresentados, bem como as medidas a serem adotadas com o escopo de sanar as controvérsias internacionais, entretanto, isso não impede as diversas limitações impostas à sua atuação destinadas a cumprir as normas internacionais (BOTHE, 2012). Isso ocorre devido ao caráter eminentemente político, pois a eficácia de suas resoluções depende, na maior parte, de sua capacidade persuasiva em fazer os Estados cumprirem suas resoluções. Assim, na prática, o CSNU depende da “boa vontade” dos Estados em fornecer os recursos necessários – capital político e financeiro - para implementar suas decisões, inclusive os investimentos vitais para o estabelecimento de missões de paz, imposição de sanções, intervenções militares – conforme dita o artigo 25 da Carta da ONU (BAILEY, 1994).

Diante disso, na prática, o CSNU muitas vezes age ou deixa de agir como resultado de interesses políticos de seus membros, e não devido a decisões baseadas em princípios sobre a

gravidade de uma situação e o meio mais promissor de solução (SIEVERS, 2014). Já há muito tempo, o órgão tem sido criticado por aplicar dois pesos e duas medidas. Os próprios Estados membros, de fato, são bastante diretos ao reivindicar flexibilidade, enfatizando a natureza política e não jurídica do CSNU. Consequentemente, isso alimenta o descontentamento com o desempenho do órgão quanto às suas responsabilidades sob a Carta da ONU (WOLFF, 2008).

Destarte, a disposição dos Estados de aplicar as resoluções do CSNU depende do grau de apoio concedido à uma decisão específica, sobretudo em relação à legitimidade do órgão sobre determinado caso concreto, além de verificar as prioridades políticas e demandas domésticas e externas que estão em jogo (BOTHE, 2012). Isso faz com que se visualize uma desigualdade na implementação das decisões do CSNU, mormente, por se tratar de um órgão político, não judicial, composto por Estados soberanos cujas ideologias, interesses, lealdades e preferências influenciam na tomada de decisões que priorizam sobre questões particulares e que mudam ao longo do tempo (DOMNICK, 2013).

O CSNU é um fórum político, portanto, a tomada de decisão dentro de seu âmbito está condicionada ao contexto político predominante (WOLFF, 2008). De outra maneira, é precisamente por ser um órgão político que pode organizar e coordenar as políticas das grandes potências, visto que são aqueles que possuem mais poder de coerção para determinar ou impedir o uso da força em determinada circunstância (SYDNEY; DAWS, 1998). Consequentemente, isso significa que as decisões são políticas, razão pela qual os decisores estão preocupados com os interesses de seus pares, e, principalmente, com os seus próprios objetivos. Desta forma, quando se trata da questão de prevenir e responder aos crimes de atrocidades, isto é, àqueles que são da competência da R2P, é importante ter em mente os limites do que pode ser alcançado quanto à possível aplicação desta norma no âmbito do CSNU (KOLB, 2011).

3.2.2 Competências do Conselho de Segurança à luz da Carta da ONU

Os Capítulos da Carta elencam responsabilidades específicas, também denominada de competências, para diferentes órgãos da ONU. Além do mais, os dispositivos tecidos ao longo da Carta, diretamente ou indiretamente, ressaltam a responsabilidade primária concedida ao CSNU quanto à salvaguarda da paz e segurança internacionais, conforme reza o artigo 24 (DOMNICK, 2013).

Essencialmente, o Capítulo VI autoriza ao CSNU investigar situações que possam favorecer a ocorrência de controvérsias internacionais (artigo 34), além de imputar a ele a tarefa de recomendar soluções (artigo 36), estabelecer os termos do acordo (artigo 37), ou elencar as

recomendações sobre um acordo pacífico no caso de existência de litígio (artigo 38) (SIEVERS, 2014). Além disso, o Capítulo VI autoriza os Estados-membros encaminhar alguma divergência ao CSNU (artigo 35.1), bem como exige que as partes em uma controvérsia, que não obtiveram uma solução por meio da arbitragem, recorram ao CSNU a fim de obter uma solução plausível (artigo 37) (DOMNICK, 2013).

Em suma, o Capítulo VI beneficia a prática da resolução pacífica de conflito, além de outros instrumentos de solução de controvérsias, tais quais: comissões de inquérito, missões especiais, missões de observação e operações de paz (RAMCHARAN, 2002). Logo, a similitude do parágrafo 139 do documento da Cúpula Mundial de 2005, com o Capítulo VI, da Carta da ONU, ratifica os instrumentos que viabilizam os Estados apresentarem assuntos relacionados à R2P, bem como fortalece o entendimento da responsabilidade internacional atribuída ao órgão de proteger as populações, por meio de instrumentos diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos (SIEVERS, 2014). Desta forma, o Capítulo VI da Carta da ONU autoriza o CSNU a exercer os poderes e recomendação com vistas à substância do acordo proposto para as partes envolvidas em determinado litígio (DROUBI, 2016).

Em complemento aos postulados do Capítulo VI, o Capítulo VIII da Carta também faz menção ao CSNU quanto aos arranjos regionais voltados para a manutenção da paz e segurança internacionais (RAMCHARAN, 2002). Diante disso, é seu papel favorecer a prática da resolução pacífica de controvérsias por meio de acordos regionais (artigo 52.3), mesmo diante de ações de execução sob sua autoridade (artigo 53.1). Por sua vez, o Capítulo VII determina a competência do CSNU em identificar as situações de ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão (artigo 39 da Carta), favorecendo a adoção de instrumentos mais drásticos, como o uso da força (SCHWEIGMAN, 2001; DROUBI, 2016).

Ressalta-se que, embora o critério para configuração de ameaça à paz tenha sido entendido, originalmente, como a existência de um conflito armado entre Estados, tal interpretação foi gradualmente relativizada de modo a abranger o conflito entre Estados (RAMCHARAN, 2002). Com base no Capítulo VII e na doutrina de responsabilidade internacional coletiva, o CSNU pode autorizar uma intervenção militar para reparar danos internos nos Estados que colocam em xeque a estabilidade da ordem internacional. Isso é possível por meio do entendimento compartilhado entre os membros das Nações Unidas, de que conflitos armados não internacionais podem constituir uma ameaça à paz (artigo 39) (DOMNICK, 2013).

Sendo assim, no passado as implicações que favoreceram a intervenção militar, ao abrigo do mandato do CSNU, era cenário de conflitos internacionais, atualmente, o artigo 39 da Carta

da ONU é interpretado de modo a facilitar a intervenção em conflitos internos, caso estes impliquem violações maciças dos direitos humanos (DROUBI, 2016). Logo, a nova hermenêutica adotada permite compreender que as violações de direitos humanos dentro das fronteiras de um Estado soberano, mesmo onde não há impacto perceptível nos Estados vizinhos, implicam na ameaça à paz e segurança internacionais. Desta forma, os instrumentos tecidos no Capítulo VII podem ser usados em cenários de conflitos dentro dos Estados e entre Estados que tenham um impacto humanitário significativo (SCHWEIGMAN, 2001; LUCK, 2006).

O parágrafo 139 do Documento Final da Cúpula Mundial ratifica a responsabilidade do CSNU à luz do Capítulo VII da Carta da ONU, que ressalta o direito de reação, frisando a estrita necessidade de avaliar o caso concreto, levando em consideração às circunstâncias que exijam uma medida mais drástica, tal qual o uso da força (SCHWEIGMAN, 2001).

Parágrafo 139. Estamos preparados para tomar uma ação coletiva, de maneira oportuna e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o Capítulo VII, caso a caso e em cooperação com organizações regionais relevantes, conforme apropriado, caso os meios pacíficos sejam inadequados e as autoridades nacionais deixem manifestamente de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (UN GENERAL ASSEMBLY, 2005).

Observa-se que o parágrafo 139 ressalta uma responsabilidade coletiva e solidária que recai sobre todos os Estados-membros que fazem parte do sistema das Nações Unidas (KOLB, 2011). Além disso, a responsabilidade compartilhada é delegada de modo mais enfático ao CSNU, visto que ele é o responsável em garantir o *status quo* do sistema internacional, consequentemente, é imposta sobre ele a responsabilidade de avaliar os casos que deverão ser tratados à luz da R2P (DROUBI, 2016). Dito isso, o referido órgão é investido de responsabilidades especiais relacionadas à R2P, sobretudo porque está autorizado a avaliar as situações que exigem o uso da força militar e outras medidas coercitivas, fora de um contexto de legítima defesa, a fim de garantir os direitos dos indivíduos ameaçados pela prática de crime de atrocidades (DOMNICK, 2013).

Considerando a difícil tarefa em listar todos os desafios que poderiam afetar a ordem internacional e que colocam em xeque a paz e a segurança internacionais, os redatores da Carta da ONU concederam ao CSNU liberdade para determinar sua atuação, além de escolher as medidas que considerem necessárias a fim de atender os desafios contemporâneos relacionados à ordem vigente (KOLB, 2011). Em outras palavras, o CSNU poderá resolver as controvérsias internacionais do modo que considerar melhor, conforme aduz o artigo 24.2, à luz dos propósitos

e princípios da ONU apresentados no artigo 1º da Carta, e com base nos poderes transcritos nos Capítulos VI, VII e VIII do mesmo documento (LUCK, 2006). Desta forma, o CSNU será capaz de adaptar as medidas conforme as situações exigir, embora isso permita a omissão ou inconsistência de sua atuação, visto que possibilita às grandes potências, mormente os membros permanentes (“P-5”), promoverem interesses particulares e proteger aliados, justamente porque o CSNU é um órgão eminentemente político (RAMCHARAN, 2002).

Frisa-se que o Capítulo VII confere ao CSNU os poderes necessários para autorizar ações coercitivas. Conforme frisa o artigo 39, cabe ao CSNU “determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; SCHWEIGMAN, 2001) e decidir quais recomendações a fazer ou medidas a adotar para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. Isto é, ao CSNU foi delegada a função de avaliar situações de violação ou ameaça à paz. Desta forma, trata-se de uma avaliação e decisão política, não legal, razão pela qual não está sujeita a avaliação judicial (WOLFF, 2008).

Além do mais, o artigo 39 concedeu ao CSNU o papel de prevenção no que diz respeito à atuação frente às situações de ameaças à paz e segurança internacionais. Logo, não há necessidade de o CSNU permanecer silente diante de situações que representam ameaças à ordem internacional (LUCK, 2006). Em outros termos, não precisa esperar a materialização de uma situação que coloca em xeque o *status quo* do sistema internacional para dar início a execução de medidas de salvaguarda, portanto, basta a ameaça de violação a tal ordem para legitimar uma ação. Diante disso, o CSNU possui discricionariedade na escolha de instrumentos que visam a concretização de seus objetivos (SIEVERS, 2014).

De igual modo, o CSNU poderá adotar medidas provisórias para evitar o agravamento da situação antes da adoção de recomendações sobre a resolução de uma disputa (LUCK, 2006). Além disso, o órgão determinará os Estados-membros da ONU que deverão adotar medidas de força armada, mesmo que curtas, tais como a interrupção, total ou parcial, das relações econômicas ou dos meios de tráfego e comunicação, bem como o rompimento das relações diplomáticas, aplicação de sanções econômicas amplas e sanções direcionadas a indivíduos específicos (artigo 41 da Carta). Para monitorar a execução de sanções, comitês especializados são criados pelo CSNU como órgãos subsidiários (artigo 29) (LUCK, 2006).

Em suma, nos termos do Capítulo VII, o CSNU pode solicitar às partes que cumpram as medidas provisórias necessárias ou desejáveis para evitar o agravamento de uma situação. Salienta-se que as decisões sobre as medidas adotadas pelo CSNU são obrigatórias para todos membros das Nações Unidas ou para aqueles especificamente designados para sua implementação (LUCK, 2006). Além disso, o órgão pode recorrer ao direito penal internacional

como instrumento de combate aos crimes internacionais sob a égide do Capítulo VII da Carta. Deste modo, foi possível, em 1993 e 1994, a criação dos tribunais *ad hoc* (artigo 40) para processar pessoas responsáveis por graves violações ao direito internacional humanitário na ex-Iugoslávia e em Ruanda (SCHWEIGMAN, 2001).

O Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPIJ) e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR) são órgãos subsidiários do CSNU (artigo 29). Ao criar tribunais penais internacionais, o CSNU pretendeu notavelmente não apenas reparar crimes passados, mas também impedir a prática de novas violações às normas internacionais (VOON, 2004). Ademais, com a entrada em vigor do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI) em 2002, as opções à disposição do Conselho foram ainda mais alargadas, possibilitando o encaminhamento da situação ao referido tribunal (DAALDER; STARES, 2008).

Em síntese, os artigos 41 e 42 da Carta da ONU elencam os poderes exclusivos conferidos ao CSNU (THAKUR, 2009). O artigo 41 determina que o CSNU poderá “decidir quais medidas não envolvendo o uso de força armada devem ser empregadas para dar efeito às suas decisões, e pode convocar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Essas medidas incluem rompimento de arranjos diplomáticos, estabelecimento de sanções e embargos econômicos, dentre outras (SIEVERS, 2014).

O artigo 42, por sua vez, aduz que “se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam inadequadas ou provaram ser inadequadas” nada obsta “tomar as medidas necessárias por forças aéreas, navais ou terrestres para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945), ou seja, inclui o uso das forças armadas dos Estados-membros da ONU. Ademais, o referido artigo ganha importância para a concretização da R2P, visto que pressupõe o esgotamento de todos os meios pacíficos ou a inadequação de tais, antes do CSNU autorizar a força militar (KRISCH, 2012). Desta forma, o CSNU não precisa esperar que todos os meios pacíficos de controvérsias sejam aplicados ou sejam falhos para adotar o uso da força, visto que basta a verificação da inadequação dos meios, para o uso da força ser executada (WEISS, 2005; SERRANO, 2010).

Deste modo, contempla-se a similitude entre o parágrafo 139 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 e o conteúdo do Artigo 42 da Carta da ONU, pois ambos determinam que o CSNU não precisará aguardar a execução eficaz dos meios pacíficos na resolução de algum litígio, para autorizar o uso da força militar (SHARMA, 2010). Por fim, o referido artigo da Carta da ONU possibilita o CSNU apreciar todas as situações que lhe competem, a fim de decidir quando, onde e como aplicar as medidas (não) coercitivas, o que inclui a R2P. Por fim,

em complemento ao artigo 42, o artigo 43 exige que os Estados-membros disponibilizem suas forças armadas mediante solicitação (KRISCH, 2012). Sendo assim, ao implementar uma intervenção militar, o CSNU depende do compromisso dos Estados-membros de contribuir com forças para a operação. No mesmo diapasão, o artigo 47 da Carta prevê a obrigação dos Estados de colocarem as suas forças à disposição da ONU, por meio do Comitê do Estado-Maior Militar (STAHN, 2007; TESÓN, 2007).

3.3 Responsabilidade Específica do Conselho de Segurança quanto à Responsabilidade de Proteger

Embora o Relatório da ICISS de 2001, denominado ‘A Responsabilidade de Proteger’, ao se referir à Somália, Ruanda, Bósnia e Herzegovina, e Kosovo, sublinhou o fracasso do mandato do CSNU em proteger efetivamente os civis dos crimes de atrocidades, pois o referido documento não listou fontes alternativas de autoridade responsável para executar a R2P (WELSH, 2010). Em outros termos, a ICISS focalizou no papel do CSNU, ressaltando a necessidade deste não se silenciar frente às violações massivas aos direitos humanos, sobretudo ao abrigo do artigo 24 da Carta da ONU, que elenca a responsabilidade primária do órgão pela manutenção e restauração da paz e segurança internacionais (ZAJADLO, 2005).

O mesmo entendimento é firmado no ‘Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança - um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada’ (ONU Doc. A/59/565 - 2/12/2004), bem como no texto ‘Em maior liberdade: rumo ao desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos’ (A/59/2005 - 21/03/2005), do então Secretário-Geral da ONU Kofi Annan. Tais documentos, além do Relatório da Cúpula Mundial de 2005 endossaram a R2P na agenda global, sobretudo como pauta imprescindível quando o assunto é a garantia da ordem internacional (KOLB, 2011). Ainda, no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, os chefes de Estado reajustaram a R2P para se concentrar em quatro crimes centrais - genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Desta forma, preferiram os conceitos bem definidos desses crimes no direito internacional, ao em vez de utilizar expressões abstratas, tal qual “perda de vidas em larga escala” (SCHABAS, 2000).

Ademais, a ICISS defendeu a necessidade do “P-5” adotar a abstenção quanto ao direito de veto, ou seja, todos os membros permanentes deveriam concordar em se abster de usar seu poder de veto em resoluções que autorizem a intervenção militar para fins de proteção humana, e que gozam de apoio majoritário (KOLB, 2011). Isso se fundamenta na ideia de responsabilidade internacional coletiva de proteger, pois a intervenção militar deve ser

executada, como último recurso, em situações de flagrante violação aos direitos humanos e direito internacional humanitário (CHAZOURNES; CONDORELLI, 2006).

O então Secretário-Geral Kofi Annan, por sua vez, recomendou ao CSNU, antes de optar pelo uso da força, apresentar as justificativas com base na gravidade da ameaça a ser enfrentada, o propósito adequado da ação militar, sua necessidade como *ultima ratio*, sua proporcionalidade e as perspectivas de sucesso (ANNAN, 2004). Ainda, em 2009, o então Secretário-Geral Ban Ki-moon, em seu relatório sobre a implementação da R2P, se refere aos elementos citados por Kofi Annan, bem como a abstenção construtiva do direito de veto, ao ressaltar a responsabilidade do “P-5” de chegarem a um entendimento mútuo para não empregarem o uso de veto em face de um descumprimento das obrigações da R2P. Além disso, ele propôs que os Estados-membros devem levar em consideração as regras, os princípios e as doutrinas que orientam o uso da força militar em situações extremas de violação à R2P (KOLB, 2011).

A ICISS buscou ressaltar a necessidade do CSNU em obter consenso quanto à orientação sobre como responder às situações de crises humanitárias de modo a abraçar os aspectos de natureza legal e moral, além das questões operacionais e políticas (VERLAGE, 2009). Nesse sentido, passou a enxergar a R2P como um “princípio norteador”, pois embora não criou, pelo menos ainda, uma nova norma, ela consegue endossar a ideia segundo a qual um Estado que não oferece proteção à sua população renuncia tacitamente a sua soberania, motivo pelo qual pode ser alvo de intervenção (CHAZOURNES; CONDORELLI, 2006).

Consequentemente, a R2P torna explícita o que o direito internacional já exige, pois se fundamenta na prática dos Estados e do CSNU, e possui raízes em distintos sistemas jurídicos, incluindo os tratados de direitos humanos, a Convenção de Genocídio de 1948, as quatro Convenções de Genebra de 1949 e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (SCHABAS, 2000). Logo, o Relatório do ICISS determina que, para uma intervenção militar legítima, o CSNU é o órgão com maior autoridade para adotar uma decisão sobre o assunto. Sendo assim, todos os pedidos apresentados ao CSNU sobre uma possível intervenção devem ser tratados de modo célere, da mesma forma que todos os fatos devem ser analisados, principalmente aqueles nos quais os limites de justa causa foram suscitados. Em suma, embora a expressão ‘Responsabilidade de Proteger’ seja inovadora, os deveres de proteção não são recentes (KOLB, 2011).

Destarte, o surgimento do conceito de R2P e a decisão da CIJ no caso da Bósnia e Herzegovina versus a Iugoslávia reforçaram a proposição segundo a qual os Estados têm deveres de prevenir e reagir diante da ocorrência de crimes de atrocidade, especificamente devido a sua posição como membros do CSNU, conforme determinam as competências elencadas na Carta

das Nações Unidas, essencialmente com base na responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais (VERLAGE, 2009).

No caso do Genocídio da Bósnia, o governo da Bósnia e Herzegovina alegou que a Iugoslávia havia violado uma obrigação contratual de prevenir o genocídio nos termos do artigo 1º da Convenção do Genocídio, visto que este dispositivo estabelece que as Partes Contratantes confirmem que o genocídio, seja cometido em tempo de paz ou em tempo de guerra, é um crime sob o direito internacional, que elas se comprometem a prevenir e punir. Assim, em sua sentença, a CIJ, ao afirmar o dever de prevenir o genocídio e estipular critérios para seu escopo, estabeleceu um importante marco sobre os deveres extraterritoriais de proteção (SCHABAS, 2000).

Por conseguinte, a responsabilidade de proteger se estende aos membros do CSNU, haja vista que eles possuem deveres especiais sob a Carta da ONU, portanto, atuam como o guardião da ordem internacional. Em outras palavras, os membros do CSNU, particularmente o “P-5”, têm uma responsabilidade ainda maior do que outros Estados para garantir a proteção de civis em todos os lugares, motivo pelo qual a sua omissão pode provocar consequências jurídicas, ainda mais quando o exercício ou a ameaça de veto impedem uma ação necessária por outros membros para evitar o genocídio, crime de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (SCHABAS, 2000).

Dessa forma, os membros do CSNU podem ser obrigados a lidar com situações relevantes e promover ações de proteção adotando as resoluções necessárias. Portanto, a omissão corresponde a uma violação do respectivo dever de prevenção, de reação ou reconstrução (DAALDER, STARES, 2008). Logo, com base nas Convenções de Genebra, na Convenção de Prevenção e Combate ao Genocídio, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nas Convenções regionais de direitos humanos, e a Convenção Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, o CSNU tem o dever de proteger as vítimas (SCHABAS, 2000).

Dito de outra forma, diferentes regimes de direito internacional, incluindo a Convenção do Genocídio, mas também as Convenções de Genebra e o direito internacional consuetudinário contêm deveres que podem exigir que os Estados utilizem seu poder como membros do CSNU para a proteção das populações em perigo (BADESCU, 2009). Sendo assim, os regimes jurídicos existentes fornecem uma base sólida para a R2P, ou seja, ela não é, pelo menos em todos os aspectos, uma norma nova, mas, sim, um conceito multifacetado (PATTISON, 2008).

Entretanto, o CSNU é um órgão político, portanto, os seus membros são guiados por interesses. Por isso, para defender que o uso do veto em uma situação que se deva aplicar a R2P seja considerado abusivo, este princípio orientador deverá ser considerado uma norma rígida de

direito internacional (ZAJADLO, 2005). Na prática, as decisões ou não decisões do CSNU, incluindo o exercício do poder de veto, podem ser consideradas uma “zona livre de lei”, pois a ideia de que seus membros podem, em determinadas circunstâncias, ser obrigados a agir levanta questões complexas relativas aos poderes e à posição do CSNU (WEISS, 2007). De outro modo, os deveres dos membros do CSNU que serão levados em consideração para aplicação da R2P, com base na Carta da ONU, compreendem as considerações que ele faz das políticas, por um lado, e às normas jurídicas, por outro. No entanto, se a R2P ganhar mais firmeza - ao contar com mais apoio governamental para concretização de suas obrigações substantivas -, endurecendo ainda mais o dever dos membros do CSNU de votar a favor de certas resoluções, as ações e omissões deste órgão estarão sujeitas a mais limitações (DAALDER; STARES, 2008).

Desta forma, se os membros do CSNU forem obrigados a votar em resoluções, pelo direito internacional, especificamente o uso do veto por um membro permanente em uma situação de R2P poderá ser considerado abusivo e, conseqüentemente, nada impedirá imputar responsabilidade ao Estado por conduta ilícita (WOOD, 2012). Ocorre que atualmente, a única coisa que pode ser feita, embora o direito internacional contemporâneo não prescreva o conteúdo das decisões a serem tomadas, é impor um dever processual ao CSNU de expor as razões de um veto (TESÓN, 2007).

Em resumo, percebe-se que a R2P é, portanto, um elemento político, enraizado em conceitos jurídicos, que delega aos Estados os deveres legais de usar seus poderes e influência como membros do CSNU para evitar a perpetração de crimes de atrocidade em terceiros Estados. Além do mais, ela combina vários meios de proteção, incluindo a responsabilidade de reagir - possibilita a intervenção militar-, que provoca o debate sobre a possibilidade de intervenção unilateral (SHARMA, 2010).

Conforme aduz o Capítulo VII da Carta da ONU, o CSNU estará autorizado a fazer uso da força militar quando perceber, no cenário internacional, determinado fenômeno que comprometa a paz e a segurança internacionais (WET, 2004). Nesse sentido, o artigo 39 da Carta exige que o CSNU determine a existência de ameaça à paz, à ruptura da paz ou ato de agressão, além de escolher as medidas apropriadas para restaurar a estabilidade da ordem internacional (BADESCU, 2009).

A Carta da ONU ressalta o papel do CSNU em termos de segurança coletiva (TESÓN, 2006), mesmo quando se trata do exercício da legítima defesa, com base no artigo 51, ou seja, “nada na presente Carta prejudicará o direito inerente à legítima defesa individual ou coletiva se ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Entretanto, nota-se que isso não pressupõe a autorização para a prática da

intervenção humanitária unilateral, sobretudo porque o próprio relatório do ICISS sublinha que não há órgão melhor ou mais adequado do que o CSNU para lidar com questões de intervenção militar para fins de proteção humana (ICISS, 2001). Dessa forma, o consenso internacional sobre quando, onde, como e por quem a intervenção militar, fundamentada na R2P, deve acontecer, deverá ser determinado pelos membros permanentes do CSNU (HAMILTON, 2006).

Porém, em termos práticos, ainda não existe um consenso acerca da forma de executar a ação militar, o que fica mais destacado quando se discute a legalidade à luz da Carta das Nações Unidas em permitir a intervenção militar por iniciativa dos Estados ou organizações regionais sem a autorização do Conselho de Segurança – isto é, intervenção unilateral – mesmo que o objetivo seja proteger a população de outros Estados diante das violações aos direitos humanos (ZAJADLO, 2005).

Tal situação é perceptível no contexto da Guerra Fria, visto que durante esse período as intervenções humanitárias unilaterais – sem autorização do Conselho de Segurança da ONU – surgem no contexto internacional, haja vista que distintos Estados e organizações regionais se envolveram em operações de intervenções militares em outros Estados com o propósito de proteger a população das graves violações aos seus direitos (HAMILTON, 2006). É o que se vislumbra na invasão realizada pela Índia no Paquistão Oriental, em 1971; a intervenção em Uganda pela Tanzânia, em 1979; a intervenção da França na República Centro Africana, em 1979; e a invasão de Granada pelos Estados Unidos, em 1983 (LUCK, 2006).

A título de exemplificação, esses casos ilustram como as intervenções sem a autorização do CSNU ocorreram. No entanto, isso não prejudicou os Estados justificarem as medidas adotadas como exercício da legítima defesa coletiva ou unilateral, basicamente quando os nacionais do Estado interventor, localizados no Estado que sofreu a intervenção, eram os principais alvos de violações dos direitos humanos. No entanto, a justificativa de “caráter humanitário” não foi levantada por esses Estados para justificar as ações militares em prol de seus cidadãos, como respaldo máximo para legitimar tais intervenções unilaterais (TESÓN, 2007; BADESCU, 2009).

Além do mais, diversas organizações regionais ao longo da Guerra Fria permitiram a ocorrência de operações militares com caráter humanitário, como aquela executada em 1965, sob o mandato da Organização dos Estados Americanos (OEA), que autorizou a presença da Força Interamericana de Paz na República Dominicana, mesmo sem a outorga do CSNU (SIEVERS, 2014). Igualmente, a Liga Árabe legitimou a intervenção de forças sírias na Guerra Civil Libanesa em 1976. Os Estados Unidos, no mesmo caminho, utilizaram da força unilateral,

na década de 1980, para executar a inspeção no Sinai após a assinatura dos Acordos de Camp David (HAMILTON, 2006).

Embora a década de 1990 seja marcada por distintas situações nas quais houveram a autorização prévia do CSNU para a concretização da intervenção militar – os Estados Unidos solicitaram autorização, em 1992, para a *Unified Task Force* (UNITAF - Força Tarefa Unificada) intervir na Somália, e, em 1994, no Haiti; a França recebeu autorização do CSNU para intervir em Ruanda em 1994; a Austrália solicitou, em 1999, autorização para a implantação da Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET) – nada prejudicou as organizações regionais, sem autorização do CSNU, a concretizar ações militares em outro Estado, tal qual a de Kosovo, quando a OTAN, em 1999, com o objetivo de proteger os cidadãos albaneses, empreenderam uma ação militar contra as repressões dos soldados da Iugoslávia (ROBERTS, 1999; DAALDER; STARES, 2008).

Portanto, em resposta à atuação da OTAN, o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, frisou que as intervenções sem autorização do CSNU violam os primados do Estatuto da organização, sobretudo o artigo 53 da Carta (BADESCU, 2009). Essa situação gerou vários imbróglios, sobretudo entre os delegados dos Estados-membros da ONU, pois alguns deles, tais quais os delegados dos Estados Unidos e do Reino Unido, advogam a tese segundo a qual as medidas da OTAN eram uma resposta imprescindível para deter as violações humanitárias flagrantes no Kosovo (VOON, 2004).

Ademais, os representantes dos Estados Unidos e do Reino Unido defendem que a Carta não é a única fonte de Direito Internacional, bem como aclamaram o *jus ad bellum* como justificativa para o curso de ação da OTAN no combate aos desafios humanitários (TESÓN, 2007). Dito isso, considerando que a intervenção da OTAN, embora sem o consentimento do CSNU, fora realizada após este órgão declarar a situação no Kosovo como uma ameaça à paz e à segurança internacional, isto deu a entender que a responsabilidade primária do Conselho em garantir a estabilidade da ordem internacional não é uma atribuição exclusiva deste órgão, pelo menos a priori (ROBERTS, 1999).

Diante disso, os fatos desenrolados na intervenção em Kosovo provocaram debates entre os juristas sobre a legalidade das operações militares sem o consentimento do CSNU, como fruto das divergências doutrinárias e normativas sobre o tema (LUCK, 2006). Aqueles que eram contra a atuação da OTAN sem a autorização do CSNU afirmaram que o uso da força de um Estado contra outro Estado em casos não autorizados pela Carta da ONU implica na violação ao artigo 2(4) e ao Capítulo VII da Carta, mesmo quando se argumenta a favor da causa humanitária (SCHWEIGMAN, 2001; WOOD, 2012). No entanto, outros buscam relativizar esta

regra ao defender que é possível compreender o artigo 2(4) como uma forma de legalizar a intervenção militar unilateral, resguardado o dever do Estado interventor de obedecer às leis humanitárias de guerra e não ultrapassar o mandato da missão, que consiste na cessação das violações massivas aos direitos humanos (HAMILTON, 2006). Embora esse não seja o entendimento da Comissão Internacional do Kosovo, com base nas normas do direito internacional humanitário, a operação militar realizada pela OTAN sem abrigo do CSNU é considerada ilegal (DAALDER; STARES, 2008).

A doutrina ainda não encontrou um denominador comum sobre a possibilidade de considerar a prática da intervenção militar unilateral, justificada em objetivos humanitários, como uma norma consuetudinária de Direito Internacional (TESÓN, 1997; VOON, 2004). Ademais, a própria Carta da ONU revela as vedações ao uso da força por um Estado contra outrem, mesmo que a causa seja a cessão de violações aos crimes de atrocidade, exceto se vislumbrar a autorização plena do “P-5” com base no Capítulo VII, ou quando configurada a autodefesa individual ou coletiva dos Estados, como reza o artigo 51 (WET, 2004). Nessa linha de argumentação, o artigo 2(4) reza que “Todos os Estados-membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Ocorre que o artigo 2(4) possibilita dois modos de interpretação, indicando direções distintas de aplicação: (i) por um lado, autoriza defender que a justificativa através dos objetivos humanitários por si só não permite a prática das intervenções militares; (ii) por outro lado, possibilita compreender a prática da intervenção militar unilateral diante da ocorrência de violação massiva aos direitos humanos, desde que não implique violação à integridade territorial ou à independência do Estado (HAMILTON, 2006).

Em outros termos, o artigo 2(4) da Carta impossibilita a ameaça ou o uso da força por um Estado, sem autorização do CSNU, para determinado fim, isto é, quando violar a integridade territorial ou a independência política do Estado, ou quando violar os propósitos dos Estados-membros da ONU (STAHN, 2007). Considerando que a garantia dos direitos humanos é um dos objetivos da sociedade internacional, como bem ressalta o artigo 1(3) da Carta da ONU – promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos – nada atrapalha considerar a intervenção militar, à luz da R2P, como um instrumento de viabilização da efetividade dessas normas quando necessária, principalmente em face das violações a estes direitos em determinado Estado (VOON, 2004).

A Carta veda de modo expresso e claro a concretização do uso da força, ou seja, qualquer medida coercitiva mais drástica, por organizações regionais sem aprovação do CSNU, uma vez que dispõe: “nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança (...)” (artigo 53) (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Isso significa dizer que agências regionais não podem atuar sem a autorização do Conselho (BADESCU, 2009).

Mesmo que se defenda a possibilidade de o artigo 2(4) autorizar a intervenção unilateral, visto que deixa lacunas que podem facilitar esse tipo de argumento, percebe-se que, na prática e em regra, o uso de força não é autorizado sem a expressa autorização do CSNU, mesmo sob o argumento em defesa dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (ZAJADLO, 2005). Além do mais, o artigo 53 da Carta da ONU é cristalino ao ratificar a vedação quanto às organizações regionais utilizarem o uso da força sem a aprovação prévia e expressa do CSNU (GRAY, 2004).

4 A APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

A relação do CSNU com a R2P deve ser vista no contexto mais amplo de sua prática histórica de proteção humana. Igualmente, não pode ignorar os esforços do CSNU serem limitados e moldados pela existência de interesses particulares de seus membros, bem como ao fato de não estar acima da política global, mas faz parte dela (ABIEW, 1999). Como resultado, é possível observar inconsistências – dada a natureza política do órgão e da ordem internacional –, mas isso não deve impedir as transformações mais profundas e de longo prazo em sua prática, essencialmente a sua incorporação na proteção humana, da mesma forma no contexto de combate aos crimes de atrocidade (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

Além do mais, à medida que o CSNU se tornou mais ativo no campo da proteção humana, também aumentaram os desafios operacionais e políticos. Portanto, considerando não ser possível abordar detalhadamente todos esses desafios, o presente capítulo busca elaborar uma síntese geral do envolvimento do CSNU com a R2P desde 2005, momento no qual ela foi adotada no documento final da Cúpula Mundial. No entanto, o contexto histórico pretérito, principalmente no que diz respeito à responsabilidade de reagir - manutenção e imposição de paz da década de 1990 -, será levado em consideração (ABIEW, 1999). Ressalta-se que apenas dessa forma será possível avaliar o “jogo político” e o comportamento racional dos membros permanentes do CSNU, conhecidos como “P-5”

4.1 Do imbróglio aos esforços iniciais quanto à aplicação da Responsabilidade de Proteger

Desde seu surgimento, a R2P é um instrumento de resposta às vicissitudes apresentadas no âmbito do CSNU, que inviabilizaram a aplicação da intervenção humanitária em alguns casos, tal qual a omissão do sistema onusiano em face do genocídio, de 1994, em Ruanda, bem como a dificuldade em estabelecer áreas seguras no conflito na Bósnia, que resultaram nas atrocidades em Srebrenica em 1995 (ADJEI, 2005). Desta forma, a R2P surge com o propósito de sanar as falhas diplomáticas que tangenciam as decisões quanto à aplicação das intervenções humanitárias sob a égide da ONU, dentre elas, o reflexo da dificuldade em obter um consenso entre os “P-5” sobre como responder à limpeza étnica no Kosovo, no final da década de 1990, e, por conseguinte, a intervenção da OTAN sem a autorização do CSNU, representando mais um desafio a ser vencido (ADJEI, 2005). Portanto, a R2P ratificou o compromisso com a

proteção humana por parte dos Estados-membros da ONU, embora muitos Estados – essencialmente Rússia, China e alguns membros não permanentes - apresentam uma resistência quanto à aplicação da R2P, haja vista os temores do novo conceito de intervenção humanitária mascarar uma agenda política intervencionista e os interesses dos atores envolvidos (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

À vista disso, nos primeiros anos posteriores à Cúpula Mundial em 2005, o CSNU exibiu um comportamento mais cauteloso quanto à aplicação da R2P, razão pela qual a elaboração das resoluções fundamentadas nela foi alcançada a partir de um custo político (BADESCU; BERGHOLM, 2009). Com o tempo, essas preocupações diminuíram, mormente devido ao trabalho do Secretário-Geral para esclarecer o princípio e construir consenso. Isso fez com que o CSNU estivesse mais disposto a utilizá-la em vários contextos diferentes e a abrir caminhos na Líbia para o uso da força com fins de proteção humana (VICENT, 1974; ARBOUR, 2008).

Assim, desde o início, vários Estados-membros da ONU permaneceram cautelosos quanto à aplicação da R2P, se não totalmente hostis, alegando que constituía um desafio potencial à soberania e uma licença para intervenção (ADJEI, 2005). Mesmo após Kofi Annan ter proposto que o CSNU afirmasse a R2P como parte de sua agenda de proteção de civis, China, Rússia, Argélia, Filipinas e Brasil argumentaram que isso era prematuro, uma vez que a Cúpula Mundial havia apenas comprometido a Assembleia Geral a aprofundar as discussões sobre a R2P e ainda não havia promulgado o princípio de forma que o CSNU pudesse agir sobre ele (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). À época, Argélia argumentou que a R2P era um conceito sobre o qual não havia unanimidade na sociedade internacional e cujos parâmetros ainda precisavam ser rigorosamente definidos. Da mesma forma, o Egito sustentou que o mandato do CSNU em matéria de proteção abrange apenas situações de conflito armado e não o âmbito mais amplo de contextos implícitos na R2P (BADESCU; BERGHOLM, 2009).

Além do previsível apoio ocidental, a inclusão da R2P no programa de trabalho do CSNU recebeu forte apoio dos Estados da África Subsaariana. Por exemplo, Ruanda argumentou que era necessário o CSNU exercer a responsabilidade coletiva consagrada na R2P. A Tanzânia e a África do Sul argumentaram que, quando os governos falham ou são incapazes de oferecer tal proteção, todos devem ter uma responsabilidade coletiva de proteger a humanidade com autorização do CSNU (BADESCU; BERGHOLM, 2009).

As preocupações russas e chinesas foram suficientes para fazer com que o CSNU não garantisse a R2P em sua reunião, de dezembro de 2005, sobre a proteção de civis. Foram necessários vários meses de diplomacia e a adição de membros não permanentes com inclinações mais favoráveis - especificamente Congo, Gana, Eslováquia, Catar e Peru - para

persuadir o “P-5” a reafirmar o que havia sido adotado por unanimidade pela Assembleia Geral em setembro de 2005 (BROSIG, 2014). Nesse contexto, a inclusão das considerações da R2P na resolução mostrou-se difícil e controversa, exigindo um significativo investimento de capital político por parte dos defensores do conceito (BADESCU; BERGHOLM, 2009).

Enquanto o CSNU mencionou a R2P em um parágrafo preambular na Resolução 1653, no dia 27 de janeiro de 2006, sobre a situação no Burundi e na República Democrática do Congo (RDC), a campanha para incluir linguagem semelhante na resolução 1706 (2006), na qual o CSNU tentou responder à situação em Darfur ao autorizar a redistribuição de elementos da UNMIS em regiões afetadas por conflitos, atrasou a aprovação da própria resolução e comprometeu o consenso sobre ela (BROSIG, 2014). Quando a resolução foi aprovada, vários membros do CSNU, incluindo a China, que se absteve, expressaram preocupação com a pressão exercida para garantir a reafirmação da R2P (ARIMATSU, 2015).

No ano seguinte, uma referência à R2P no projeto de preâmbulo da Resolução 1769 teve que ser removido antes da adoção da Resolução e, em 2008, o CSNU decidiu não fazer referência à R2P na Resolução 1814 sobre a Somália, apesar de sua inclusão em um relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para o país (BRUNNÉE; TOOPE, 2010). Levaria quase cinco anos até que o CSNU se referisse à R2P em relação à situação de outro Estado. Durante esse período, ocorreram crises de proteção no Sri Lanka, Guiné, Quênia, leste da República Democrática do Congo (RDC), Quirguistão, Somália, Darfur e Sudão/Sudão do Sul. Durante esse período, a falta de unidade no CSNU - ou a oposição de alguns Estados-membros-, impediu-o de aplicar a R2P em uma situação específica em vários países (ARIMATSU, 2015).

Os esforços de debate acerca da R2P no âmbito das Nações Unidas, desde 2008, foram os responsáveis por alterar as atitudes em relação à R2P dentro do CSNU, de modo que um consenso de trabalho sobre o princípio pudesse ser estabelecido, abrindo caminho para sua adoção. Assim, alguns fatores favoreceram esse novo cenário. Primeiro, o uso autoconsciente da R2P para enquadrar a mediação diplomática de Kofi Annan em 2008, que pôs fim à violência no Quênia. Isso favoreceu a R2P como mecanismo de prevenção de atrocidades por meio de ações pacíficas não coercitivas, bem como enfraqueceu a associação entre ela e a intervenção humanitária, que até então havia impedido a implementação do princípio (ZYBERI, 2012).

Segundo, a França e a Rússia tentaram usar a R2P para legitimar o uso da força em situações que não estavam previstos no documento da Cúpula Mundial de 2005. Em maio de 2008, o ministro das Relações Exteriores da França, Bernard Kouchner, pediu que o R2P fosse invocada em relação a Mianmar, a fim de facilitar a entrega de ajuda humanitária sem o

consentimento do governo após o ciclone Nargis. Em agosto, a Rússia alegou que sua invasão da Geórgia foi justificada pela R2P porque visava prevenir o genocídio na Ossétia do Sul. No entanto, ambas as reivindicações falharam em obter apoio internacional (ARBOUR, 2008).

A reivindicação francesa falhou porque a R2P não se estende a desastres naturais; enquanto o pedido da Rússia foi negado, pois não houve genocídio e a R2P não legitima a intervenção unilateral mesmo quando há casos pretérito, como o Reino Unido no caso de Mianmar e a China no caso da Geórgia (EVANS, 2010). Como resultado, tanto a França quanto a Rússia foram forçadas a uma retirada diplomática. Ironicamente, essas experiências ajudaram a esclarecer ainda mais os limites da R2P e a persuadir os Estados-membros da ONU de que o princípio não fornecia um meio eficaz adicional de legitimar a intervenção unilateral (ADJEL, 2005).

O terceiro fator que favoreceu a adoção da R2P no âmbito do CSNU foi o fato de Edward Luck, Conselheiro Especial encarregado de promover o desenvolvimento político e institucional da R2P, adotar uma abordagem consultiva e iniciar um diálogo com os Estados sobre o significado, escopo e limites desse princípio. Desta forma, o Conselheiro conseguiu distinguir entre o que os Estados realmente concordaram em 2005, e uma variedade de formulações alternativas, como a doutrina da intervenção humanitária e as recomendações do ICISS (ICISS, 2001).

O Conselheiro delineou a R2P em três pilares - prevenção, reação e reconstrução -, e esclareceu que era essencialmente um princípio político e normativo, de acordo com a Carta da ONU, e não aspirava a emendar o direito internacional (EVANS, 2010). Logo, a abordagem dele refletia o que os Estados haviam concordado em 2005, tranquilizando-os sobre as aspirações da R2P e favorecendo a implementação deste princípio. A curto prazo, isso levou a Assembleia Geral da ONU a considerar sua implementação em 2009. No contexto do envolvimento cada vez maior do CSNU com a proteção de civis, esses fatores ajudaram a aprofundar o consenso sobre a R2P. No entanto, foram os dramáticos acontecimentos da Primavera Árabe que colocaram em xeque a R2P, principalmente no caso da Líbia (FRANCIONI, 2013).

4.2 Aplicação da Responsabilidade de Proteger antes e durante a Líbia

A R2P é visível na evolução da atuação da ONU, refletindo a prática dos Estados-membros de lidar com ela (LUCK, 2010). Algumas das operações de manutenção e imposição da paz mais recentes, como na República Democrática do Congo (RDC), Burundi, Costa do

Marfim e Darfur - no Sudão-, ilustram a obrigação legal internacional de proteção das vítimas de catástrofes de direitos humanos fundamentadas no princípio da R2P (FRANCIONI, 2013). Embora essas missões exigem uma análise extensa, por uma questão de tempo e espaço, para o propósito deste capítulo, o exame será limitado aos principais aspectos de cada uma delas. Ressalta-se que a maior parte dos casos que sofrem intervenção da sociedade internacional está localizado na África, portanto, esse continente fornece a maior parte dos exemplos atuais de implementação dos três pilares da R2P. Isso já revela a tendência geográfica de sua aplicação (BELLAMY, 2012).

Ressalta-se que antes da intervenção na Líbia, apenas 4 (quatro) resoluções foram publicadas pelo CSNU com fundamento na R2P, sendo elas: a Resolução 1653, de 2006, sobre a responsabilidade primária da República Democrática do Congo (RDC) e Burundi; a Resolução 1706, de 2006, de Darfur (Sudão), ratificando as resoluções anteriores 1325 (2000) sobre mulheres, paz e segurança, 1502 (2003) sobre a proteção do pessoal humanitário e das Nações Unidas, 1612 (2005) sobre crianças e conflitos armados e 1674 (2006) sobre a proteção de civis em conflitos armados (LUCK, 2010). As outras duas resoluções tratam da proteção de civis em região de conflito.

Aproveitando o contexto da Resolução 1653, de 2006, sobre a responsabilidade primária da RDC e Burundi, será concedida atenção ao conflito nos Grandes Lagos, uma vez que este revela a importância da União Africana como instrumento de garantia à R2P. Ademais, a escolha deste caso se deve, também, à presença da RDC no conflito, que sofreu com as consequências das hostilidades na região. Igualmente, analisar-se-á a situação na Costa do Marfim, uma vez que servirá de caso comparativo com a situação ocorrida na RDC (BELLAMY, 2012).

4.2.1 República Democrática do Congo

A missão na República Democrática do Congo (RDC, ex-Zaire) remonta ao estabelecimento da Missão da Organização das Nações Unidas no país (MONUC), estabelecida pela Resolução 1279 do CSNU em 30 de novembro de 1999 (FRANCIONI, 2013). Este mandato não conferiu qualquer tipo de força, pois tratava-se de uma missão de observação do acordo de cessar-fogo de Lusaka, que deveria pôr fim ao conflito armado internacional entre vários países da região do Grandes Lagos que lutavam no território (LEVINE, 2011).

Posteriormente, a Resolução 1291, de 24 de fevereiro de 2000, foi a primeira que determinou que a situação na RDC constituía “uma ameaça à paz e segurança internacionais na

região como resultado da falha na implementação do Acordo de Lusaka” (LUCK, 2010). O documento expressava preocupação com as violações e abusos dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (FRANCIONI, 2013). Esta Resolução ampliou o mandato da MONUC para facilitar a assistência humanitária e o monitoramento dos direitos humanos, com atenção especial aos grupos vulneráveis, incluindo mulheres, crianças e crianças-soldados, à luz de suas capacidades e sob condições de segurança aceitáveis, em estreita colaboração com outras agências da ONU e organizações não-governamentais (KALKMAN, 2009).

A mudança significativa ocorreu com o mandato robusto para o uso da força, particularmente para proteger civis. Atuando sob o Capítulo VII da Carta, o CSNU decidiu que a MONUC poderia tomar as medidas necessárias, nas áreas de implantação de seus batalhões de infantaria, para proteger a equipe operacional, as instalações, os equipamentos, bem como garantir a segurança do local (LEVINE, 2011). Isso se justificou devido a situação política de Joseph Kabila, que substituiu seu pai assassinado, embora tenha se comprometido mais com a paz, a violência perpetuou ao longo de seu governo, com a presença de milícias e grupos armados na parte oriental da RDC.

A partir disso, houve várias resoluções relativas à RDC (KALKMAN, 2009), entre elas a Resolução 1355 (2001), que novamente expressava a preocupação com todas as violações dos direitos humanos e do direito humanitário, incluindo atrocidades contra populações civis, especialmente nas províncias do leste (ARBOUR, 2008). Esta resolução continuou o mandato de proteção civil e solicitou ao Secretário-Geral que expandisse o componente civil da MONUC, de acordo com as recomendações de seu relatório, a fim de designar áreas nas quais fosse possível implementar uma equipe de monitoramento aos direitos humanos, bem como pessoal de assuntos políticos civis e assuntos humanitários (LUCK, 2010). Além disso, exortou o Secretário-Geral a garantir o envio de um Representante Especial para Crianças e Conflitos Armados (KALKMAN, 2009).

Na Resolução 1484 (2003), após a declaração de que a situação constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais, o CSNU autorizou o destacamento de uma força multinacional de emergência interina em Bunia em estreita cooperação com a MONUC, que teve como objetivos contribuir para a estabilização da segurança e a melhoria da situação humanitária, a proteção do aeroporto e dos deslocados internos e contribuir para a segurança da população civil, do pessoal das Nações Unidas e da presença humanitária na cidade (BELLAMY, 2012). Havia uma limitação no uso da força para proteger civis, visto que apenas era permitida se a situação assim o exigisse (LUCK, 2010).

A Resolução 1565 (2004) reforçou a missão da MONUC, uma vez que o efetivo foi aumentado de 5.900 para um total de 16.700 (MASSINGHAM, 2009). Abrangente e robusto, sem quaisquer cláusulas de limitação, incluía as seguintes disposições: (i) garantir a proteção de civis, incluindo pessoal humanitário, sob ameaça iminente de violência física; (ii) promover a proteção dos direitos humanos, com atenção especial às mulheres, crianças e pessoas vulneráveis; (iii) investigar as violações dos direitos humanos; (iv) cooperar com os esforços para garantir que os responsáveis por violações sejam levados à justiça (ZYBERI, 2012). Em síntese, a referida Resolução autorizou a MONUC a utilizar todos os meios necessários, dentro de sua capacidade e nas áreas onde suas unidades armadas estavam posicionadas. Essa Resolução, portanto, revela a extensão da atividade exigida das forças de manutenção da paz, incluindo o uso de todos os meios necessários para cumprir seu mandato. A missão foi prorrogada até 30 de setembro de 2006 na Resolução 1635 de 28 de outubro de 2005 (FRANCIONI, 2013).

As Resoluções a partir de 2005, fundamentadas na R2P, incluíram provisões para desarmamento, desmobilização e proteção dos direitos humanos (ZYBERI, 2012). Embora a situação na RDC continha elementos de conflito armado internacional e era uma ameaça à paz e à segurança internacionais, as resoluções se concentraram em abusos internos dos direitos humanos e não mencionaram quaisquer aspectos transfronteiriços do conflito (MASSINGHAM, 2009). Em síntese, a operação MONUC passou por muitas fases, e, com a R2P, foi denominada de Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), estabelecida pela Resolução 1925 do CSNU, dando continuidade ao mandato de proteção civil, além de apoiar o governo de Kabila em seus esforços de estabilização e consolidação da paz (FRANCIONI, 2013). Houve um grande ressurgimento da violência em abril de 2012, mas isso foi abordado como parte do Processo de Paz dos Grandes Lagos, que estava em andamento há vários anos. No total, até o caso líbio em 2011, o CSNU publicou apenas uma Resolução - S/RES/1653-, fundamentada na R2P a respeito da RDC e Burundi, em 27 de janeiro de 2006. Essa resolução ressalta a responsabilidade de proteger primária, ou seja, aquela que o governo da RDC deve observar face à sua população (ZYBERI, 2012).

4.2.2 *Burundi*

Burundi foi o primeiro exemplo de genocídio africano nos tempos modernos. A violência étnica no país resultou na morte de 50.000 civis hutus e tutsis (ZYBERI, 2012). A resposta mundial à violência foi praticamente inexistente, conseqüentemente, a violência no país

preparou o cenário para o genocídio ruandês de 1994, pois concedeu aos extremistas hutus uma propaganda em seus esforços para incitar o genocídio naquele país e, sinalizou para esses extremistas que a sociedade internacional não faria nada diante da violência étnica africana (ARBOUR, 2008).

Em 2003, o CSNU finalmente decidiu intervir diante dos contínuos massacres e do envolvimento de várias nações no conflito dos Grandes Lagos. O debate do CSNU autorizando o estabelecimento da operação de manutenção da paz no Burundi incluiu algumas tentativas de linguagem com relação ao sentido de responsabilidade de proteger. A Resolução 1545 (2004), adotada por unanimidade, continha um mandato robusto semelhante ao adotado para a RDC e Costa do Marfim (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

O viés operacional, sob o Capítulo VII, elencou uma mistura de elementos de imposição da paz e construção da paz, visto que: (i) autorizou a ONU usar todos os meios necessários para cumprir o mandato, dentro de sua capacidade e nas áreas onde suas unidades armadas estavam posicionadas; (ii) em coordenação com as comunidades humanitárias e de desenvolvimento, buscou garantir o respeito dos acordos de cessar-fogo, monitorando sua implementação e investigando suas violações; (iii) promoveu o restabelecimento da confiança entre as forças do Burundi; (iv) monitorou e favoreceu o desarmamento (BELLAMY, 2015).

Além disso, a Resolução estabeleceu (i) o dever de dismantelar as milícias conforme previsto nos acordos de cessar-fogo; (ii) realizar a desmobilização e reintegração de combatentes; (iii) acompanhar o aquartelamento das Forças Armadas e do seu armamento pesado; (iv) acompanhar o fluxo ilegal de armas através as fronteiras nacionais, em cooperação com MONUC; (v) contribuir para a criação das condições de segurança para a prestação de assistência humanitária; (vi) facilitar o retorno voluntário de refugiados e deslocados internos; (vii) contribuir para a conclusão do processo eleitoral estipulado no Acordo de Arusha, garantindo um ambiente seguro para a realização de eleições, sem prejuízo da responsabilidade do Governo de transição em proteger os civis sob iminente ameaça de violência física; (viii) garantir a proteção do pessoal, instalações e equipamentos das Nações Unidas, bem como a segurança e liberdade de movimento do pessoal da ONU; (ix) coordenar e conduzir atividades de ação contra minas (BELLAMY; WILLIAMS, 2011; ZYBERI, 2012).

Posteriormente, com a Resolução 1653 de 27 de janeiro de 2006 - a mesma adotada no caso da RDC- a fundamentação do mandato de uso da força para proteger civis ocorreu com o uso de linguagem semelhante à do Documento Final da Cúpula da Assembleia Geral do 60º aniversário, que reconheceu a obrigação primária do Estado soberano de proteger os civis e, no caso de descumprimento dessa responsabilidade, a sociedade internacional agiria. Em síntese,

essa resolução foi novamente uma mistura de imposição e construção da paz ao ressaltar que os governos da região têm um papel primário na responsabilidade de proteger suas populações (BELLAMY, 2015).

4.2.3 Darfur - Sudão

As atividades na província de Darfur foram as mais violentas nas duas décadas de guerra civil do Sudão (BROSING, 2014). O Exército/Movimento de Libertação do Sudão (SLA) e o Movimento Justiça e Igualdade (JEM) se rebelaram contra o governo, a partir de fevereiro de 2003 (ORFORD, 2011). Após uma série de vitórias rebeldes em 2003, o governo respondeu à rebelião armando a milícia Janjaweed para limpar as bases da população civil de tribos africanas que supostamente apoiavam a rebelião. Isso provocou o deslocamento de 1,5 a 2 milhões de civis em Darfur e a morte de pelo menos 50.000 pessoas. Um acordo de cessar-fogo assinado entre o governo e os rebeldes de Darfur em abril de 2004 não conseguiu diminuir a violência (ZYBERI, 2012).

O CSNU foi moroso em responder aos crimes ocorridos em Darfur. Na Resolução 1590 (2005), estabeleceu uma força de manutenção de paz para monitorar o acordo de paz que supostamente encerraria a longa guerra civil, mas não incorporou nenhuma solução abrangente para a crise de Darfur (BREAU, 2006). A resolução determinou que a situação no Sudão era uma ameaça à paz e à segurança internacionais, no entanto, ao contrário do Burundi, da RDC e da Costa do Marfim, não houve um mandato robusto para proteger os civis (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). A Missão das Nações Unidas no Sudão foi mandatada para apoiar a implementação do acordo de paz, monitorar e verificar a implementação do acordo de cessar-fogo, incluindo o programa de desarmamento, desmobilização e reintegração. Em termos de proteção civil, havia um mandato para garantir a presença dos direitos humanos, mas não o uso da força (BROSING, 2014).

Em 2005, mais de dois anos após o início da crise, a região sudanesa ocidental de Darfur passou a ser reconhecida como uma tragédia humanitária e de direitos humanos de primeira ordem (RIGAUX, 2005). A situação humanitária, de segurança e política deteriorou-se ao longo dos anos, devido aos crimes de atrocidade que fizeram milhares de vítimas morrerem em grande número de desnutrição e doenças (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). Destarte, Darfur, no Sudão, é um exemplo do fracasso do sistema da ONU, embora, em resposta às pressões crescentes, o CSNU agiu de acordo com a responsabilidade de reagir, devido ao fracasso de uma intervenção oportuna (ORFORD, 2011).

A Resolução 1706 do CSNU, de 31 de agosto de 2006, autorizou o envio de forças de paz para Darfur e aplicou a R2P a um contexto particular, recordando suas resoluções anteriores sobre a proteção de civis em conflitos armados, que reafirmam as disposições dos parágrafos 138 e 139 do documento final da Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005. Além de aumentar o número de tropas dentro das Missões das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) em 17.300 militares e 3.200 policiais civis, o mandato dessas tropas foi alterado (BROSING, 2014). Igualmente, atuando sob o Capítulo VII da Carta, a UNMIS recebeu autorização para utilizar todos os meios necessários nas áreas de desdobramento de suas forças e dentro de suas capacidades, com objetivo de: (i) proteger o pessoal, instalações e equipamentos da ONU; (ii) garantir a segurança e a liberdade do pessoal da ONU, dos trabalhadores humanitários e da comissão de avaliação; (iii) evitar a interrupção da implementação do Acordo de Paz por grupos armados (BROSING, 2014). Posteriormente, a missão em Darfur foi alterada para Missão Híbrida União Africana ou Nações Unidas em Darfur (UNAMID), e sob a Resolução 1769 do CSNU, o mandato de proteção civil continua (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

4.2.4 A União Africana e os Processos de Paz nos Grandes Lagos

Diante das violências perpetradas na RDC, no Burundi e outros Estados da região dos Grandes Lagos, a União Africana (UA) ratificou a R2P, como fundamento da ação de intervir num Estado-membro diante da ocorrência de crimes de atrocidade (BARBER, 2009; DERSSO, 2013). Da mesma forma, em Darfur, o governo sudanês requisitou a mediação da União Africana. Diante disso, a União Africana é um exemplo importante de responsabilidade coletiva, tendo um papel significativo no conflito dos Grandes Lagos, que irrompeu com muita violência na RDC e no Burundi, momento no qual atuou como mediadora do processo de paz, ao lado da ONU, no referido conflito armado (BELLAMY, 2015).

A Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR), de 2004, foi a primeira iniciativa da organização com o escopo de convergir os esforços de 11 Estados-membros - Angola, Burundi, República Centro-Africana, República do Congo, RDC, Quênia, Ruanda, Sudão, Tanzânia, Uganda e Zâmbia -, como um fórum para resolver conflitos armados, manter a paz, a segurança e a estabilidade e lançar as bases para a reconstrução pós-conflito na região (BREAU, 2006; DERSSO, 2013). Como resultado, os referidos Estados adotaram o Pacto de Estabilidade, Segurança e Desenvolvimento na Região dos Grandes Lagos em dezembro de 2006. Trata-se de um documento que apresenta as obrigações de cada um

relacionadas às principais áreas temáticas da Conferência, ou seja, paz e segurança, democracia e boa governança, desenvolvimento e segurança humana (BELLAMY, 2015).

O Pacto é um Protocolo de Não-Agressão e Defesa Mútua na Região dos Grandes Lagos. Além disso, prevê que os Estados-membros não devem prejudicar o exercício de sua responsabilidade de proteger as populações da ocorrência dos crimes de atrocidades (BROSING, 2014). Estabeleceu que os Estados devem exercer sua responsabilidade de proteger coletivamente com a devida notificação ao Conselho de Paz e Segurança da União Africana e ao CSNU (ORFORD, 2011). Infelizmente, o referido pacto não conseguiu deter a continuação da violência na região. Em resposta, a R2P foi adotada no Quadro de Paz, Segurança e Cooperação para a RDC e assinada por representantes destes mesmos 11 países apenas em fevereiro de 2013, em Adis Abeba - Etiópia (DERSSO, 2013; BELLAMY, 2015).

4.2.5 Costa do Marfim

A guerra civil na Costa do Marfim não envolveu o mesmo grau de catástrofe humanitária na RDC, mas, apesar disso, os mandatos para a missão de manutenção da paz foram robustos (ORFORD, 2011). As forças francesas intervieram após uma segunda tentativa de golpe do governo em setembro de 2002, quando membros da junta militar foram executados. Em janeiro de 2003, os partidos políticos assinaram o Acordo de Linas-Marcoussis, mediado pela França, concordando com um governo de reconciliação nacional com compartilhamento do poder (RAYMOND, 2014).

No entanto, em setembro de 2003, as forças rebeldes do Norte suspenderam sua participação no governo de reconciliação nacional e a ONU expandiu seu envolvimento de uma missão política para uma missão de imposição da paz atuando sob o Capítulo VII (ZYBERI, 2012). Na Resolução 1528 (2004), a missão na Costa do Marfim (UNOCI) foi estabelecida sob o Capítulo VII com um mandato que lembra uma operação tradicional de manutenção da paz, incluindo monitoramento do cessar-fogo e do movimento de grupos armados, além de um mandato pós-conflito de desarmamento, desmobilização, reintegração, repatriação e reassentamento. Além disso, estabeleceu o uso da força para proteger civis sob ameaça iminente de violência física, dentro de suas capacidades e áreas de implantação (RIGAUX, 2005).

O mandato das forças de paz da ONU e da Operação Licorne (a operação francesa) foi continuamente estendido, mas mudou dramaticamente com a crise das eleições presidenciais de 2010 (RAYMOND, 2014). O titular Laurent Gbagbo se recusou a honrar os resultados da eleição que declarou seu oponente Alassane Ouattara o vencedor. Os resultados da eleição foram

anunciados em 3 de dezembro de 2010 e os violentos confrontos entre os dois campos de eleitores começaram logo depois. O Conselheiro Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio, Francis Deng, e o Conselheiro Especial do Secretário-Geral para a R2P, Edward Luck, emitiram duas declarações conjuntas sobre a crise política lembrando as partes de sua responsabilidade de proteger todas as populações na Costa do Marfim, independentemente de sua etnia, nacionalidade ou religião (ZYBERI, 2012).

O CSNU reafirmou o mandato da UNOCI de proteger os civis, por meio da Resolução 1975 de 2011, incluindo a prevenção do uso de armamento pesado contra eles (RAYMOND, 2014). Da mesma forma, condenou os graves abusos e violações ao direito internacional no país, incluindo a lei humanitária, de direitos humanos e de refugiados, reafirmando a responsabilidade primária de cada Estado de proteger os civis e facilitar a rápida e desimpedida passagem de assistência humanitária e a segurança do pessoal humanitário (ZYBERI, 2012). Embora isso não impediu que mais de 1.000 civis foram mortos em confrontos na Costa do Marfim, e o Alto Comissariado da ONU para Refugiados disse que mais de 500.000 pessoas foram deslocadas à força e 94.000 fugiram para a Libéria. Gbagbo foi preso em 11 de abril de 2011 pelas forças de Ouattara após dias de luta com o envolvimento da UNOCI e dos militares franceses (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

A intervenção no país, em 2011, revelou uma mudança na prática de manutenção da paz das Nações Unidas. Nessa ocasião, o CSNU se dispôs a autorizar uma intervenção razoavelmente oportuna que, ao final, provavelmente salvou milhares de vidas. Além disso, foi uma intervenção que não se limitou geograficamente, contou com a ajuda das forças francesas e minimizou a crise de direitos humanos prevalecente. Isso levou os comentaristas a questionarem se a responsabilidade de proteger estava de fato emergindo como um princípio legal que exige o uso robusto de mandatos de força para proteger civis. Entretanto, essa visão foi questionada ao longo da intervenção da OTAN na Líbia (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

4.2.6 Líbia

Ao longo da Primavera Árabe, começaram os protestos na Líbia - se espalharam de Trípoli à Benghazi, uma cidade que se tornou o centro da atividade da oposição-, com manifestantes exigindo o fim do governo de Muammar Gaddafi. Gaddafi enviou o exército para esmagar qualquer dissidência. Diante disso, a R2P começou a ser discutida no âmbito do CSNU, sobretudo após o discurso feito pelo presidente líbio, em 22 de fevereiro de 2011, ao convocar seus partidários para atacar as “baratas” que protestavam (reminiscente do genocídio de Ruanda)

e “limpar a Líbia, casa por casa” (ORFORD, 2011). Diante disso, estava evidente que o governo visava civis indiscriminadamente (DUNNE; GELBER, 2015).

Nesse caso, a reação das Nações Unidas foi rápida e decisiva. Em 22 de fevereiro de 2011, os Conselheiros Especiais para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger emitiram uma declaração sobre a situação, na qual lembraram o governo líbio da responsabilidade de proteger sua população e pediram o fim imediato da violência. Três dias depois, o Conselho de Direitos Humanos adotou a Resolução S15/2 pedindo ao governo líbio que cessasse todas as violações de direitos humanos. Além disso, requisitou a criação de uma comissão internacional de inquérito, e solicitou a suspensão da Líbia na Assembleia Geral (STRAUSS, 2009).

Em resposta, a Assembleia Geral suspendeu por unanimidade a adesão da Líbia ao Conselho em 1º de março de 2011. Posteriormente, em 1º de junho, o relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos pela Comissão Internacional de Inquérito afirmou que o governo líbio e as forças da oposição haviam cometido crimes contra a humanidade e crimes de guerra desde o início da crise (ORFORD, 2011). O CSNU, respondendo rápido, adotou a Resolução 1970 em 26 de fevereiro de 2011, para proteger a população local e impôs um embargo de armas, proibição de viagem à família Gaddafi e membros-chave do governo, além de congelar os bens da família do presidente líbio e encaminhou a situação ao Tribunal Penal Internacional para investigação de denúncias de crimes contra a humanidade (SERRANO, 2010).

Quando as medidas não militares citadas acima não conseguiram cessar a violência, o CSNU adotou a Resolução 1973, menos de um mês depois, em 17 de maio de 2011. Nessa votação, China, Rússia, Índia, Brasil e Alemanha se abstiveram (STRAUSS, 2009). A resolução estabeleceu uma zona de exclusão aérea para proteger os civis líbios e autorizou os Estados-membros, em cooperação com o CSNU, a tomar todas as medidas necessárias para proteger os civis e as áreas habitadas sob ameaça. Ban Ki-moon emitiu uma declaração imediatamente após a reunião, apontando que a Resolução 1973 afirmou, clara e inequivocamente, a determinação da sociedade internacional de cumprir sua responsabilidade de proteger civis da violência perpetrada por seu próprio governo (SERRANO, 2010).

A Resolução foi concretizada pela imposição de uma zona de exclusão aérea policiada por uma coalizão de Estados, que incluía 15 países da OTAN, além da Suécia, Jordânia, Catar e Emirados Árabes Unidos. A coalizão também forneceu apoio às forças rebeldes do Conselho Nacional de Transição (NTC) em Benghazi e Misrata, e depois na capital da Líbia, Trípoli. As forças do NTC prevaleceram e, em 24 de outubro de 2011, os funcionários do NTC declararam

o fim do conflito de oito meses após a morte de Gaddafi e seu filho Mutassim em 20 de outubro. A missão terminou em 31 de outubro de 2011 (DUNNE; GELBER, 2015).

A atuação da OTAN foi muito controversa, pois havia sérias preocupações de que o bombardeio aéreo tivesse causado baixas civis. O BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) alegaram o desvio do mandato do CSNU, pois visam a mudança de regime em vez da proteção civil. No entanto, embora a OTAN tenha feito esforços significativos para minimizar os danos civis, os ataques aéreos resultaram na morte de dezenas deles e deixaram feridos (DUNNE; GELBER, 2015). Essas conclusões foram apoiadas no relatório de maio de 2012 da *Human Rights Watch*. Ademais, houveram alegações de que as forças rebeldes líbias violaram o direito internacional humanitário, onde particularmente migrantes estrangeiros foram submetidos a prisão arbitrária e, em alguns casos, tortura e execução. Por fim, o assassinato público de Gaddafi, transmitido em 20 de outubro, causou preocupação real sobre o papel da sociedade internacional na violenta mudança de regime (SERRANO, 2010).

Em suma, a intervenção na Líbia demonstrou que muito trabalho precisava ser feito para determinar a natureza e os limites das estratégias e táticas militares na implementação de uma intervenção por meio do terceiro pilar da R2P, situação essa que refletiu nas resoluções aprovadas posteriormente no âmbito do CSNU, essencialmente no caso sírio.

4.3 Aplicação da Responsabilidade de Proteger depois da Líbia

O CSNU respondeu à violenta repressão das forças de oposição pelo governo da Líbia com a Resolução 1970. Emitida sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução referia-se especificamente à R2P e exigia a cessação imediata da violência, estabelecia um acordo político, impôs sanções específicas e encaminhou a situação para o Tribunal Penal Internacional (TPI). Quando o regime de Gaddafi não obedeceu, o CSNU tomou a medida sem precedentes de autorizar o uso da força para proteger civis de um perigo iminente, impor uma zona de exclusão aérea e embargo de armas (Resolução 1973) (ZYBERI, 2013).

Alguns dias depois, o CSNU aprovou a Resolução 1975 sobre a Costa do Marfim, num contexto de escalada da violência pós-eleitoral, e autorizou o uso da força para proteger a população civil. Essas três resoluções, aprovadas sem um único voto negativo, demonstraram claramente a determinação do CSNU em cumprir sua responsabilidade de proteger as populações, inclusive por meio do uso da força quando necessário. Ademais, os “P-5” também sinalizaram uma nova fase no envolvimento com a questão mais ampla da proteção (TRACHTMAN, 2013).

Notavelmente, a Resolução 1973 (março de 2011) foi a primeira do CSNU a ordenar o uso da força para fins de proteção humana sem o consentimento do governo que sofreria intervenção. O CSNU nunca havia cruzado essa linha, embora tenha chegado perto em suas experiências na década de 1990. Na Resolução 794 (dezembro de 1992), o CSNU autorizou a Força-Tarefa Unificada a entrar na Somália para aliviar a crise humanitária, mas isso ocorreu na ausência de um governo reconhecido e não sem o consentimento de um. Na Resolução 929 (junho de 1994), o CSNU autorizou a Operação Turquesa liderada pela França, ostensivamente com o objetivo humanitário de proteger as vítimas do genocídio em curso em Ruanda (ZYBERI, 2013). Essa operação contou com o consentimento formal do governo interino do país. Na Resolução 940 (setembro de 1994), o CSNU autorizou o uso da força para derrubar a junta militar no Haiti, mas esse mandato foi expressamente apoiado pelo governo. Igualmente, na autorização concedida aos britânicos para usar a força na Rodésia do Sul em 1965, visto que o regime de Ian Smith nunca chegou perto de ser reconhecido como um Estado (TRACHTMAN, 2013).

Observa-se que na RDC, no Sudão e na Costa do Marfim, o CSNU autorizou o uso de todas as medidas necessárias para proteger os civis, mas as operações dos capacetes azuis nesses países operaram todas com a permissão oficial dos governos envolvidos (ZYBERI, 2013). Este não foi o caso na Líbia, momento no qual o CSNU entrou em um novo terreno político: autorizar a força para proteger as populações sem o consentimento do governo reconhecido. Também significativo na resposta do CSNU à crise na Líbia foi sua disposição de aplicar rapidamente uma série de medidas, para coagir e persuadir as autoridades a mudar de rumo (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). Pode-se afirmar que o CSNU utilizou quase todo o seu “kit de ferramentas preventivas” na Resolução 1970, antes de autorizar o uso da força. Dessa forma, as referências à R2P nas Resoluções 1970 e 1973 não foram isoladas. Desde a intervenção em 2011, o CSNU havia se referido à R2P em nada menos que cinco Resoluções sobre a Líbia - UN 1970, UN 1973, UN 2016, UN 2040, UN 2093-, mas a Resolução de 1973 foi um produto de circunstâncias especiais, sugerindo uma transformação mais profunda do CSNU de sua atitude coletiva em relação a R2P (BELLAMY; WILLIAMS, 2011; GLOBAL R2P, 2023).

As Resoluções de 1970 e 1973 são exemplos clássicos de como a R2P funciona diante de uma situação de atrocidade em massa que se desenvolve rapidamente, porém, a Resolução 1973 foi um teste para R2P. Alguns Estados-membros criticaram a maneira como esses mandatos foram implementados. Críticos, incluindo os governos do Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul, ressaltaram que a OTAN e seus parceiros ultrapassaram os mandatos estabelecidos pelo CSNU, pois ao buscar a mudança de regime, usaram força desproporcional

e ignoraram ou rejeitaram abertamente as oportunidades de diálogo político (TRACHTMAN, 2013).

Posteriormente, a Rússia alegou que a experiência na Líbia influenciou seu pensamento sobre a Síria, levando-a resistir à pressão ocidental sobre o regime de Al-Assad, alegando que isso poderia abrir portas para a mudança de regime (GATLIN, 2014). A experiência na Líbia também estimulou o Brasil propor o documento “A Responsabilidade ao Proteger”, conclamando o CSNU a aprimorar as medidas de responsabilidade, focar nas medidas não coercitivas à sua disposição, empregar análise criteriosa antes de autorizar o uso da força e seguir princípios prudenciais em sua tomada de decisão sobre essas questões (DUNNE, 2011; DUNNE; GELBER, 2015).

No entanto, o debate vigoroso sobre a implementação da Resolução 1973 sobre a Líbia não enfraqueceu a posição CSNU quanto à R2P, visto que ele tem se mostrado mais disposto a se referir ao princípio a situações específicas desde a Líbia do que antes, sugerindo que a convergência do seu trabalho na proteção de civis consolidou a R2P como um princípio aceito e utilizado por ele (DUNNE, 2011; GATLIN, 2014). Além disso, a prática desde 2011 sugere que o CSNU também espera cada vez mais que os Estados-membros da ONU aderem à R2P. De quatro resoluções mencionando a R2P antes da Resolução 1973 de 2011, sobre a Líbia, após a intervenção no caso líbio até dezembro de 2022, o CSNU havia registrado 84 resoluções mencionando a R2P e quatorze declarações presidenciais, conforme registrado no Anexo A.

Uma característica marcante da adoção da R2P pelo CSNU desde 2011 foi a grande variedade de circunstâncias em que foi empregada, sugerindo que o consenso mais profundo quanto à decisão de aplicação da R2P andou de mãos dadas com o reconhecimento de que ela não está relacionada apenas ao uso da força (GATLIN, 2014). Em vez disso, o CSNU entende que pode perseguir os objetivos do princípio por meio de toda ferramenta à sua disposição. Consequentemente, a priori, a inclusão da R2P em resoluções e declarações tornou-se significativamente menos controversa quanto à aplicação da responsabilidade de prevenir atos imediatamente posteriores ao caso líbio. No entanto, o mesmo não pode ser dito em relação à responsabilidade de reagir, visto que esta permanece um ponto sensível (TRACHTMAN, 2013; DUNNE; GELBER, 2015).

A compreensão mais detalhada das resoluções do CSNU que contém menções à R2P pode ser apreciada pelo relatório do *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP), criado em 2009, por representantes não governamentais regionais e internacionais, conforme Anexo A. Pela análise das resoluções do CSNU levantadas pelo *International Coalition*, observar-se-á que a alusão da R2P se limita, na maior parte dos casos, ao primeiro

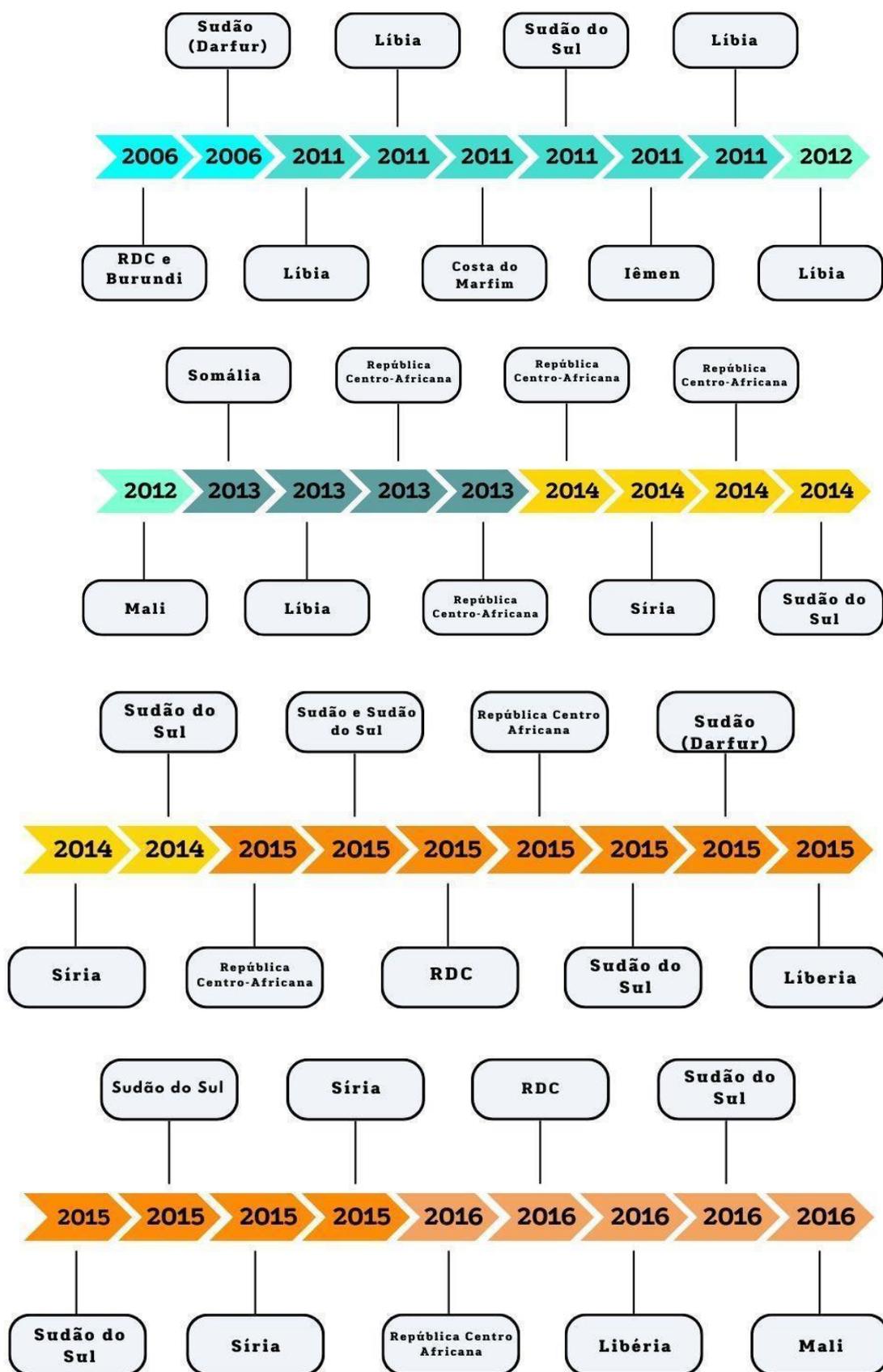
pilar do conceito, isto é, a responsabilidade primária do Estado pela proteção de sua população contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (LLOYD, 2010).

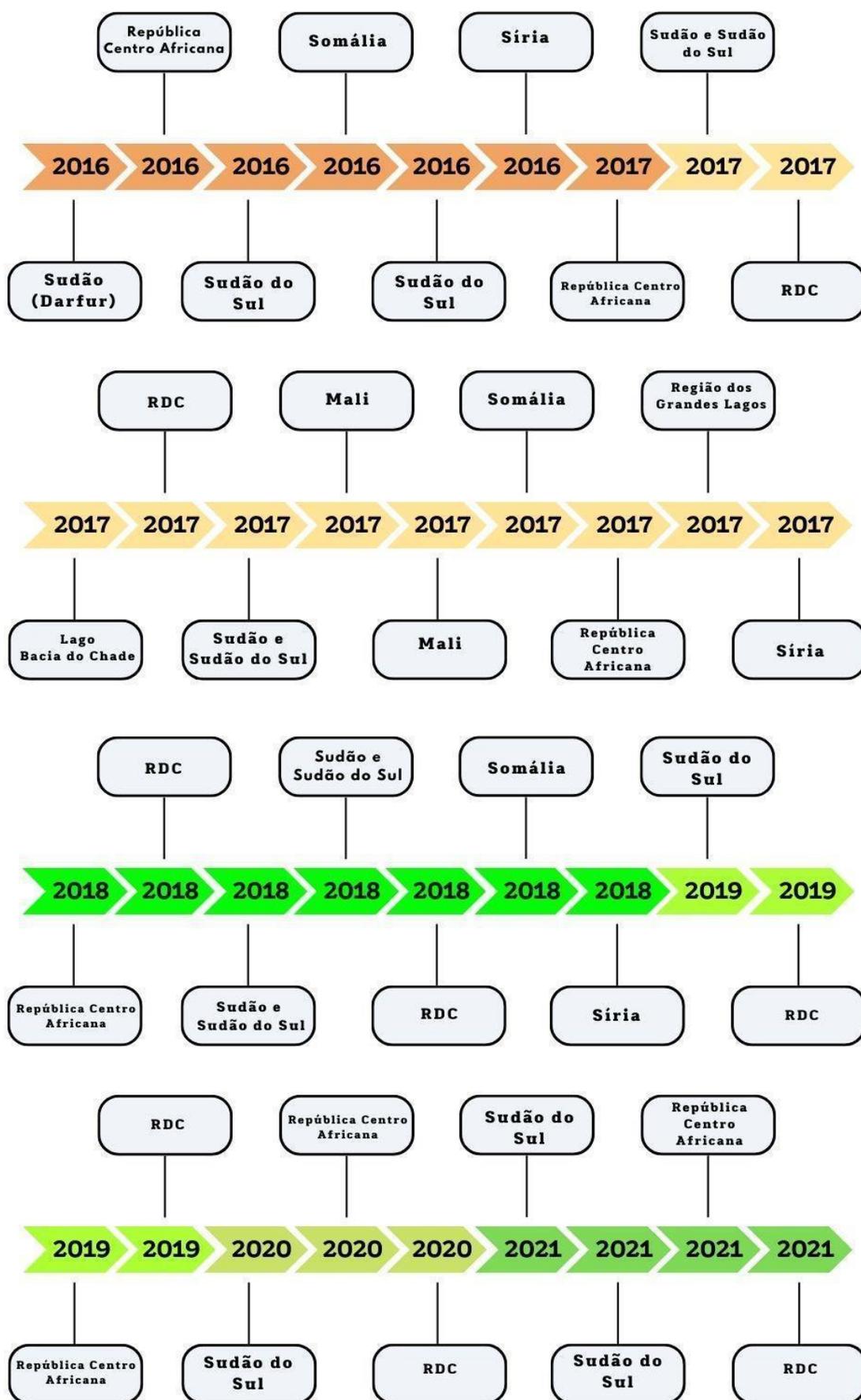
Em síntese, a Resolução 1975 (30 de março de 2011) sobre a Costa do Marfim foi adotada por unanimidade, sob o Capítulo VII da Carta, e reafirmou a responsabilidade primária de cada Estado de proteger a população e autorizou o fortalecimento da missão da ONU (UNOCI) para incluir o uso de todos os meios necessários para proteger os civis (BELLAMY; WILLIAMS, 2011; DUNNE; GELBER, 2015). A Resolução 1996 (2011) sobre o Sudão do Sul também foi adotada por unanimidade, sob o Capítulo VII da Carta, estabeleceu uma missão da ONU no país (UNMISS), com mandato para – entre outras coisas – assessorar e auxiliar o governo em sua responsabilidade de proteger os civis. A resolução foi adotada sem declarações dos membros do CSNU sugerindo, mais uma vez, que a inclusão da R2P era incontroversa (GLANVILLE, 2014).

Da mesma forma, a Resolução 2014 sobre o Iêmen foi adotada por unanimidade e sem declarações (TRACHTMAN, 2013; DUNNE; GELBER, 2015). Nessa Resolução, o CSNU lembrou ao governo iemenita de sua responsabilidade primária de proteger sua população. Atuando sob o Capítulo VII, a Resolução 2085 (2012) autorizou o envio de uma Missão de Apoio Internacional liderada pela África no Mali (AFISMA) para, entre outras coisas, apoiar as autoridades em sua responsabilidade primária de proteger a população (ZYBERI, 2013). A Resolução foi adotada por unanimidade e a inclusão da R2P não foi mencionada nas declarações formais oferecidas pelos membros do CSNU. Igualmente, cada uma das duas resoluções adicionais sobre a Líbia (Resolução 2016 e Resolução 2040) destacou a responsabilidade primária do governo para proteger a população. À vista disso, ambas foram adotadas por unanimidade e sem declarações formais (TRACHTMAN, 2013).

A R2P continuou a ter grande destaque no trabalho do CSNU em Mali, República Centro-Africana e Sudão do Sul. Da mesma forma, o Conselho se referiu à R2P no contexto da situação na Somália, embora alguns anos antes, a R2P havia sido removida de um projeto de Resolução sobre a situação no país antes que pudesse ser aprovada. Entretanto, tudo isso foi ofuscado pela incapacidade do CSNU de responder de forma oportuna e decisiva à crise na Síria (LLOYD, 2010).

IMAGEM 1 - LINHA DO TEMPO DAS RESOLUÇÕES DE R2P (2005-2022)







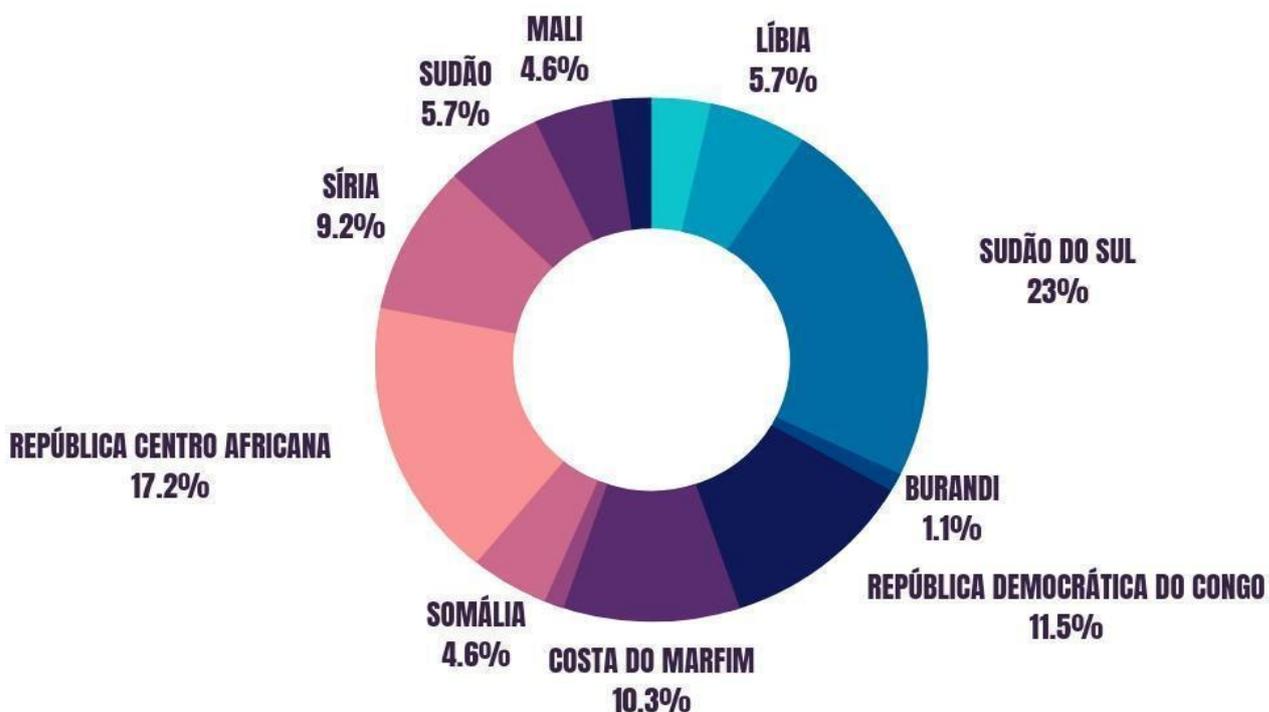
Fonte: Elaborado pela autora com base no Global Centre for the Responsibility to Protect, 2023.

Ao analisar a linha do tempo acima, observa-se que, mesmo após o incidente na Líbia, a R2P foi adotada em várias resoluções. No entanto, ressalta-se que todas as resoluções após 2011 fazem alusão à primeira dimensão da R2P, ou seja, a responsabilidade primária dos Estados pela proteção de sua população (LLOYD, 2010; GIESSMANN, 2016). Assim, apenas as resoluções emitidas antes e durante 2011 fazem menção ao uso da força com base no capítulo VII, ou seja, autorizaram a implementação do terceiro aspecto da R2 - a dimensão operacional de reagir. Além disso, a quantidade de resoluções ao longo do tempo é proporcional à quantidade de emergências humanitárias apresentadas ao longo dos anos no território africano (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). No entanto, embora todas as resoluções afirmem que os Estados têm a responsabilidade de proteger as populações, nenhuma delas escrutina o que constitui um Estado ou as características mínimas que ele deve possuir para que aplicação do princípio da R2P não corra sérios prejuízos. Em outros termos, os fatores cruciais necessários para a implementação eficaz da R2P têm escapado à maioria dos Estados africanos, por conseguinte, o resultado tem sido um fracasso palpável na maior parte dos casos, sobretudo onde os Estados carecem de ferramentas para uma prevenção eficaz (OKYERE; ANING; NELSON, 2014).

A título de exemplificação, em países como a República Centro Africana (RCA), região que registra maior número de aplicação de R2P ao longo do tempo, o Estado de Direito não funciona perfeitamente, portanto, as responsabilidades de proteção não são cumpridas. Este país sofreu com as consequências da guerra civil que provocou um colapso estatal, favorecendo a morte de milhares de pessoas (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). A situação é mais delicada, pois os autores de crimes atrozes são recompensados com anistia e nomeados para cargos no governo. Mesmo diante disso, o CSNU reafirma em suas resoluções a

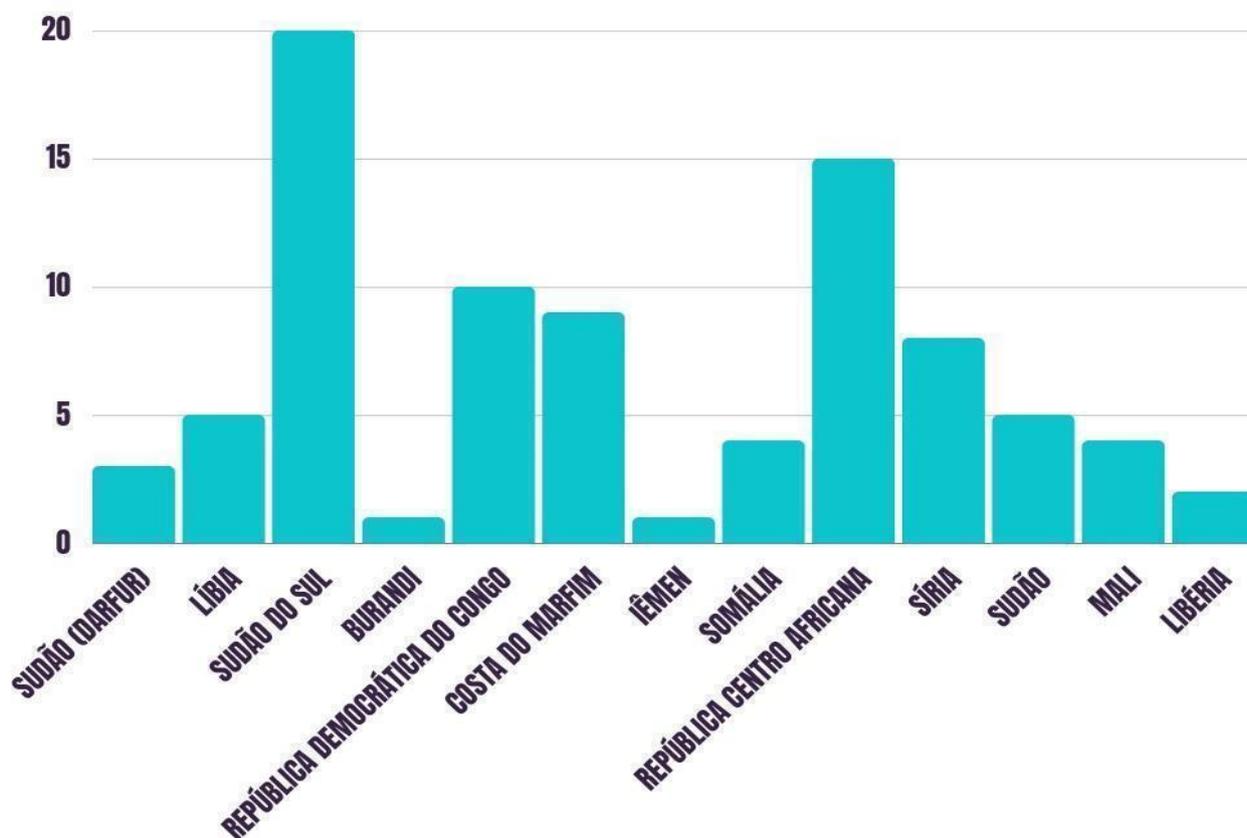
responsabilidade ao Estado pela proteção da população. Igualmente no Mali, os movimentos separatistas e a presença de organizações criminosas levaram a abusos por parte de agentes estatais, por conseguinte, isso agravou a situação já precária. Diante dos apelos da UA, o CSNU aprovou a Resolução 2085, em 2012, criando a operação AFISMA (*African-led International Support Mission to Mali*). Posteriormente, assinou um tratado de paz com os rebeldes. Esses exemplos elucidam como a fragilidade institucional dos Estados africanos limita na prática a implementação dos princípios da R2P. Conclui-se que, embora observe uma grande quantidade de resoluções, ao longo do tempo, que fazem menção ao princípio da responsabilidade, na prática, isso não é sinônimo de garantia efetiva de observância aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário (OKYERE; ANING, 2018).

**GRÁFICO 1 - PORCENTAGEM DE RESOLUÇÕES R2P POR PAÍS
(2005- 2022)**



Fonte: Elaborado pela autora com base no Global Centre for the Responsibility to Protect, 2023.

**GRÁFICO 2 - QUANTIDADE DE RESOLUÇÕES R2P POR PAÍS
(2005- 2022)**



Fonte: Elaborado pela autora com base no Global Centre for the Responsibility to Protect, 2023.

Os gráficos 1 e 2 revelam a proporção de aplicação da R2P em todo globo. Nota-se que todos os países que receberam a R2P são africanos, com exceção da Síria. Diante disso, deduz que a R2P foi bem recebida, pelo menos na teoria, na maioria dos Estados africanos. Entretanto, isso não é fruto do acaso, pois o sucesso da R2P no continente deve-se à Lei Constitutiva da União Africana (UA), que consagrou o próprio princípio da R2P (LLOYD, 2010; GIESSMANN, 2016). O referido documento legal, especificamente o seu artigo 4º, autoriza a UA intervir em um Estado-membro em face da ocorrência de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Isso significa dizer que a Assembleia Geral da UA pode autorizar uma intervenção em um país africano quando este não exerce a sua soberania com responsabilidade, ou seja, quando viola o dever de proteger a população dos crimes de atrocidade. Consequentemente, o cumprimento da R2P em seus três aspectos - prevenção,

reação e reconstrução da paz - ganhou forte amparo com a atuação da UA. Tal entendimento foi ratificado no relatório Consenso de Ezulwini, de março de 2005, quando a UA detalhou a R2P em seu texto (OKYERE; ANING; NELSON, 2014). Ademais, o relatório reconhece a competência do CSNU em autorizar o uso da força diante de situações de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica, bem como considera da competência dele a autorização para que organizações regionais, próximas as áreas geográficas de incidência de tais crimes, atue ao abrigo da Carta da ONU. Portanto, o Ato Constitutivo da UA e o Consenso de Ezulwini demonstram o compromisso da UA com a R2P (ANING; OKYERE, 2016).

Em suma, pode-se afirmar que o continente africano desempenha um papel importante no desenvolvimento da R2P desde a fase embrionária, quando Francis Deng publicou a tese da “soberania como responsabilidade”, estudo no qual ele ratifica a responsabilidade dos Estados africanos de enfrentar os problemas regionais de segurança e desenvolvimento (COHEN; DENG, 1998). Assim, a ideia de relacionar a soberania do Estado com a sua responsabilidade não é de hoje. Ademais, isso é reflexo da realidade de muitos países africanos que sofreram com a ocorrência de crimes de atrocidade com o forte envolvimento do aparato estatal (OKYERE; ANING, 2018). Sendo assim, as populações africanas têm exigido proteção contra abusos cometidos por agentes estatais. Isso explica porque a região é a anfitriã do maior número de casos de aplicação da R2P desde quando foi adotada, sobretudo como uma resposta aos crimes de atrocidades registrados no local (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). Percebe-se que a implementação da R2P dentro da África apenas foi possível com o apoio da UA. Isso revela o potencial das organizações regionais em ajudar os Estados a cumprir suas responsabilidades. Diferente do contexto sírio, no qual há um jogo político, principalmente por parte dos russos e chineses, os quais buscam garantir os seus interesses regionais (ANING; OKYERE, 2016).

4.4 A Responsabilidade de Proteger no contexto da Síria

A intervenção na Líbia em 2011 foi um retrocesso em termos humanitários, apesar de ter recebido a aprovação do CSNU para a sua implementação com fundamento na R2P (WELSH, 2010; SERRANO, 2010). O não cumprimento aos limites impostos pelo mandato aos membros da OTAN e aliados no caso líbio – visto que buscaram alterar o regime político do país, mesmo cientes de que o escopo da R2P se limita a deter à violação aos direitos humanos e a proteção da população Líbia – mostrou como os interesses dos países envolvidos na operação colocaram em risco o sucesso da própria intervenção (SEYBOLT, 2007). Consequentemente,

as dificuldades em aprovar a R2P no caso sírio revelam os imbróglis que perpassam a sua implementação (SERRANO, 2010).

Diante da possível existência de interesses políticos na prática das intervenções humanitárias por parte dos Estados interventores – configurado na utilização seletiva da R2P pelos decisores – há uma resistência em tolerar uma ação internacional nesse sentido na Síria (WELSH, 2004; SEYBOLT, 2007). A Rússia e a China manifestaram, com poder de veto, contra aplicação de uma intervenção militar. Há uma preocupação quanto à possibilidade do modelo de intervenção na Líbia refletir no caso sírio, dessa forma, a experiência Líbia é um dos motivos que fazem a Rússia, bem como a China recuarem em sua autorização de nova intervenção, visto que a atuação da OTAN no país líbio violou os princípios da imparcialidade e neutralidade no conflito, pois ultrapassou o próprio mandato do CSNU ao visar a derrubada do governo (YAN, 2012).

A Rússia considera a Síria como um ponto de equilíbrio regional do Oriente Médio. Conseqüentemente, a intervenção desestabilizaria a Síria, bem como afetaria a própria balança de poder regional. As relações entre os governos russos e sírios remontam desde a Guerra Fria, momento no qual as alianças militares entre os países foram fortalecidas. Ademais, há o fator religioso, pois o governo russo busca proteger a minoria cristã síria que é perseguida pela maioria muçulmana sunita (CRONOGUE, 2012; GIFKINS, 2012). Por isso, os russos são resistentes à ideia de aprovar sanções que possam enfraquecer o governo de Assad, fazendo com que o poder seja ocupado por extremistas que violam e perseguem os cristãos. Em síntese, os interesses militares, econômicos e religiosos revelam a influência da Rússia no Oriente Médio (YAN, 2013).

Em relação aos interesses chineses, considerando as violações de direitos humanos no Tibete, a autorização de uma intervenção militar na Síria seria um precedente para a causa tibetano. Sendo assim, vetar a iniciativa de intervenção na Síria significa tirar do horizonte a discussão sobre o Tibete (CRONOGUE, 2012). Desta forma, embora a China tenha condenado a violência na Síria, ela vetou os projetos de resolução de intervenção militar no país. Ademais, considerando a sua própria experiência, visto que passou por diversas intervenções estrangeiras, o país é resistente à ideia de violação ao princípio da não intervenção nos assuntos domésticos. Por fim, a China e a Rússia são grandes parceiras, sendo um elo de resistência às relações norte-americanas e europeias no jogo geopolítico (YAN, 2012).

Destarte, a tomada de decisão do CSNU sobre a Síria deve ser compreendida dentro de seu contexto político mais amplo e, em particular, dentro do cenário de expectativas emergentes e responsabilidades quando se trata da proteção das populações contra crimes de atrocidade.

Ademais, a Síria é um exemplo clássico sobre a atuação política do CSNU – sujeito a interesses, valores e relações de poder concorrentes de seus Estados-membros (GIFKINS, 2012). É desse fato que o CSNU deriva sua autoridade e capacidade de impor suas demandas quando um terreno comum entre seus membros pode ser encontrado. De fato, os poderes de veto e a flexibilidade concedidos ao CSNU pela Carta da ONU estão entre as principais razões pelas quais as grandes potências continuam a trabalhar por meio dele (GIFKINS, 2012).

Em momentos críticos da crise na Síria, o consenso tem sido ocasionalmente possível, especialmente em questões relacionadas ao potencial cometimento de crimes de atrocidade. Isso reflete as expressões da Assembleia Geral da ONU, de que o CSNU tem responsabilidades de proteção e falha em sua responsabilidade quando opta por não adotar medidas em relação às crises. Dessa forma, a R2P tornou-se parte das discussões na Síria no âmbito do CSNU, fornecendo mais evidências da crescente incorporação desse princípio (GIFKINS, 2012; ZYBERI, 2013).

O ataque com armas químicas na Síria, em 2013, que levou à morte de milhares de civis, forçou o CSNU a agir. Sendo assim, o órgão solicitou uma investigação independente da ONU e depois, quando essa investigação forneceu evidências da responsabilidade do governo em face do cometimento de crimes de atrocidades - por exemplo, o uso de armas químicas-, o CSNU manifestou-se exigindo o cumprimento do direito internacional humanitário por parte do governo sírio, o acesso humanitário, bem como a responsabilidade primária do Estado de proteger. À vista disso, na Resolução 2165, de 2014, o CSNU autorizou a entrega de assistência humanitária sem o consentimento do governo sírio e, ao fazê-lo, lembrou às autoridades sua responsabilidade de proteger (GIFKINS, 2012; ZYBERI, 2013).

Percebe-se que mesmo os membros do CSNU mais céticos em relação à R2P, como a Rússia e China, se veem em uma situação cada vez mais difícil se opor à ação coletiva quando confrontados com evidências de crimes de guerra, crime contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio (TRACHTMAN, 2013). Por conseguinte, Rússia e China enxergam a R2P como parte legítima do terreno comum que pode ser estabelecido na Síria, porém limitado a exigência do cumprimento da responsabilidade primária do Estado em observar as normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário. Em outras palavras, todas as resoluções aprovadas no caso sírio dizem respeito ao primeiro pilar da R2P (GIFKINS, 2012; ZYBERI, 2013).

Após um segundo projeto de resolução - autorizando o uso da força por parte do CSNU - ter sido vetado pela Rússia e China, em fevereiro de 2012, a Assembleia Geral votou por 137 a 12, com 17 abstenções, uma resolução que continha grande parte do texto do projeto rejeitado

pelo CSNU. A Assembleia condenou as violações generalizadas e sistemáticas dos direitos humanos por parte das autoridades sírias, exigiu o fim da violência e represálias por parte de todos os grupos armados, bem como apoiou a iniciativa de paz da Liga Árabe e apelou ao Secretário-Geral para dar o seu apoio. Entre os Estados que apoiaram a resolução estavam alguns dos críticos mais estridentes da intervenção liderada pela OTAN na Líbia, incluindo Brasil, Índia, África do Sul e Paquistão (GIFKINS, 2012; ZYBERI, 2013).

No entanto, em agosto de 2012, Kofi Annan renunciou ao cargo de enviado conjunto para a Síria, citando as partes relutantes em cumprir seus compromissos e a incapacidade do CSNU de impor consequências ao descumprimento das normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário (TRACHTMAN, 2013). Dessa forma, a Assembleia Geral aprovou uma segunda resolução sobre a situação na Síria, novamente por uma grande maioria de 132 votos a 12. Essa resolução relatava o fracasso do CSNU em adotar medidas sobre a Síria, bem como o fato da atuação dos “P-5” não refletir as opiniões dos membros mais amplos da ONU (ANING; OKYERE, 2015)

A partir disso, diante de uma situação controversa e altamente politizada, como a Síria, o CSNU não pode se esquivar totalmente, sendo “obrigado” a reconhecer as responsabilidades de proteção. Assim sendo, o “P-5” condenou os crimes de atrocidade, exigiu o cumprimento do direito internacional humanitário, ordenou a demolição de estoques de armas químicas e autorizou a entrega de assistência humanitária sem o consentimento do governo. Entretanto, não significou uma resposta efetiva, oportuna e decisiva, haja vista que os vetos da Rússia e da China impediram a adoção de sanções econômicas e embargo de armas, bem como o envio da situação para apreciação do Tribunal Penal Internacional (TRACHTMAN, 2013; ZYBERI, 2013).

Porém, por outro lado, o fato dos membros do CSNU terem concentrado seus esforços na proteção de populações vulneráveis, além da Rússia e da China não terem resistido a todos os esforços de proteção, sugere que houve um pequeno avanço normativo na prática do CSNU em relação à R2P (CRONOGUE, 2012). Em outras palavras, o apoio russo às resoluções que desafiam diretamente seu aliado sírio - embora se limitem apenas à responsabilidade primária do governo de proteger a sua população, não autorizando o uso da força na situação-, revela uma pequena mudança no contexto normativo do CSNU relacionadas à R2P e o envolvimento mais longo dele com questões de proteção humana (ZYBERI, 2013).

A Assembleia Geral – incluindo muitos Estados que expressaram reservas sobre a intervenção liderada pela OTAN na Líbia – sinalizou claramente que a inação do CSNU na Síria não refletia as atitudes dos membros mais amplos da ONU (ANING; OKYERE, 2015). Além disso, as resoluções da Assembleia Geral indicam que entre os membros mais amplos da ONU

há um reconhecimento de que o CSNU tem responsabilidades especiais pela proteção humana e uma expectativa de que ele deva agir de acordo com essas responsabilidades. Sendo assim, a posição da Assembleia Geral sobre a Síria dá mais peso ao argumento de que, embora o CSNU tenha sido dividido em sua resposta, isso não enfraqueceu de todo o compromisso com os princípios da R2P, mas refletiu as dificuldades deste caso, haja vista os interesses particulares da China e da Rússia com o governo sírio (CRONOGUE, 2012).

4.5 Interesses dos “P-5” na aplicação da Responsabilidade de Proteger

4.5.1 A dimensão da racionalidade do ator

Desde o processo de criação da ONU, a manutenção da ordem internacional constitui a principal missão da organização. Além do mais, há uma relação direta entre o *status quo* do sistema internacional e materialização do CSNU, sobretudo diante do comportamento político conservador dos “P-5”. Em outros termos, pode-se afirmar que o papel teleológico do CSNU diz respeito à política de manutenção do *status quo* da ordem internacional (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). Por isso, a compreensão de sua estrutura e competências não se resumem às letras tecidas ao longo da Carta da ONU, essencialmente porque o viés político conta muito. A própria criação do órgão revela o objetivo de preservar a balança de poder das superpotências, portanto, pode-se afirmar que os ideais de manter a paz e a segurança internacionais nem sempre são almejados pelo próprio CSNU, tais objetivos apenas serão concretizados quando o sistema internacional, ou melhor dizendo, a balança de poder das grandes potências estiver em xeque (DERSSO, 2013; BELLAMY, 2015).

Logo, o consenso decisório é obtido quando está em pauta a convergência de interesses da conservação de poder entre os “P-5”. Esse é o motivo pelo qual há um consenso no âmbito do CSNU em adotar apenas a dimensão da responsabilidade de prevenir em todos os casos posteriores à intervenção Líbia, inclusive na Síria, onde o fracasso governamental em proteger a população local alcançou o mais alto nível (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). Portanto, a repetição de votações unânimes quanto à aplicação da dimensão operacional da R2P de prevenir, em todos os casos de violação massiva aos direitos humanos nos países africanos e no território sírio, ratifica os consensos com o fim de manutenção da ordem internacional. De outra forma, há uma resistência em adotar a intervenção militar em face da soberania dos Estados, salvo no caso líbio, onde os interesses da OTAN e aliados superaram a inviolabilidade territorial (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

Portanto, o CSNU busca minimizar ou suprimir os conflitos contemporâneos através de um processo deliberativo de conservação consensual do poder e dos interesses hegemônicos dos “P-5”. Esse é o motivo pelo qual opera no âmbito da instituição uma *realpolitik* focada no multilateralismo que influencia o processo decisório entre os Estados que compõem o CSNU, no qual os membros permanentes visam a perpetuação de seus interesses (RAYMOND, 2014). Dessa forma, o exercício do veto se deve às diferenças sobre determinado assunto em pauta, no qual os interesses estratégicos, visíveis em outras arenas de disputas políticas, se colocam como prioritários na decisão de determinado membro permanente no âmbito do CSNU. Isso explica a posição da Rússia e da China ao vetarem os dois projetos de resolução que previam o uso da força militar na Síria, e, por sua vez, buscavam legitimar a dimensão de reagir da R2P. Os vetos se fundamentaram nos interesses geopolíticos, diplomáticos e econômicos presentes nas relações diplomáticas entre os governos russo, chinês e sírio. Destarte, embora a R2P possua uma dimensão normativa, as esferas diplomáticas e políticas dos “P-5” não podem ser ignoradas no processo decisório de sua aplicação (ZYBERI, 2012; TRACHTMAN, 2013).

Mesmo diante de situações em que a credibilidade da ONU está sendo questionada, o CSNU cumprirá a responsabilidade de proteger, sobretudo a dimensão de reagir, quando ela não colidir com os interesses de seus membros (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). Por isso, na prática, a falta de intervenção por parte do CSNU em determinados cenários de violação aos direitos humanos e ao direito humanitário deve-se aos embates entre os Estados-membros, motivados por interesses polarizados e antagônicos, de forma que o uso do veto nas resoluções impede ações e soluções adequadas para as diversas crises que ainda persistem no cenário internacional (SHAW, 2014). Assim, as divergências no âmbito deste órgão fazem com que diversas pautas sobre a possível aplicação da R2P permaneça estagnada em face dos interesses dos países com maior poder decisório (POLI, 2012).

Os embates entre os Estados, motivados por interesses distintos, é claramente visível no caso Sírio (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). No âmbito do CSNU, a Rússia foi pressionada a mudar sua posição pró-Assad. Entretanto, Putin levou em consideração todo o contexto no qual estava envolvido, sobretudo a sua relação na época com Barack Obama. Os dois tinham objetivos estratégicos maiores a serem alcançados. Putin queria garantias contra os planos de defesa antimísseis liderados pelos Estados Unidos na Europa e na Ásia; aceitação do *status quo* do Cáucaso após a secessão dos territórios georgianos apoiada pela Rússia em 2008, na qual a Rússia interveio sob a cobertura da R2P; também visava uma resolução pacífica da crise sobre o programa nuclear do Irã e a garantia dos EUA de que bloqueariam qualquer ação militar israelense. Para o presidente russo, uma guerra ao longo de seu flanco sul e centro-

asiático seria muito mais desestabilizadora política e economicamente do que qualquer turbulência na Síria (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016).

Por sua vez, Obama desejava reciprocidade dos russos: cooperação para uma conclusão negociada e bem-sucedida da saga iraniana, além de ajuda para lidar com desafios comuns, como a Coreia do Norte. Em outras palavras, havia muitos incentivos para ambos os lados chegarem a um acordo sobre a Síria (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). A princípio, Putin até concordou com a remoção de Assad e sua substituição por uma figura menos controversa do governo, seguindo o exemplo da transição no Iêmen. Dessa forma, o regime permaneceria “íntacto”, assim como a esfera de interesse da Rússia na Síria, incluindo suas relações comerciais e sua base naval. Esse era o acordo proposto pela Casa Branca, porém Rússia e China não concordaram com uma intervenção militar na Síria para que esse plano fosse concretizado, justamente com o receio de ocorrer o que aconteceu na Líbia, onde os interesses da OTAN e dos EUA foram priorizados. Diante disso, o presidente russo, Vladimir Putin, encontrou-se com o presidente francês, François Hollande, bem como com a chanceler alemã, Angela Merkel, a fim de concretizar a ideia de Moscou sediar uma conferência de representantes do regime sírio e dos rebeldes (THAKUR, 2019).

Diante desse impasse entre EUA e Rússia, Kofi Annan propôs um plano de paz para a Síria, traçando um roteiro para a transição política que seria negociado por meio de um grupo de Estados, incluindo Rússia e Irã (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). Portanto, era uma oportunidade única para Rússia e o Irã, dois principais apoiadores da sobrevivência de Assad, se manifestarem e agirem no sentido de participarem de um provável processo de transição de poder. O desejo do Ocidente de ver Putin mediando um acordo não era exequível, pois Putin não enxergava benefícios suficientes para que Moscou adotasse esse curso de ação. Por isso, para sair do impasse, Annan criaria seu grupo de contato formado pelos “P-5” (Inglaterra, China, França, Rússia e Estados Unidos), mais a Arábia Saudita para representar a Liga Árabe, além da Turquia e do Irã. O objetivo era o grupo redigir o plano de transição do governo de Assad por meio de uma eleição, votação parlamentar e uma nova Constituição. Presumivelmente, Assad buscaria asilo na Rússia ou no Irã, evitando processos internacionais por crimes de guerra (THAKUR, 2019).

A intensificação da guerra diplomática entre as potências ocidentais e a Rússia e a China estava obviamente tendendo a um impasse. No que parecia ser uma disputa diplomática crescente para influenciar o curso futuro da Síria, ou pelo menos para moldar a opinião internacional sobre a crise, Rússia e China lançaram uma ofensiva diplomática, através da Organização de Cooperação de Xangai (SCO, sigla em inglês). A declaração da SCO deixou

claro que se opõe à intervenção militar e que os Estados-membros são contra uma transferência de poder ou sanções unilaterais - uma aparente refutação dos comentários de Clinton e Cameron que desejam forçar a retirada de Assad. Como consequência do fracasso do plano de Annan, uma guerra civil mais profunda se instalou na Síria (LLOYD, 2010; GIESSMANN, 2016).

Em suma, observa-se que em relação à R2P os países membros são relutantes quanto à sua aplicação na dimensão de reagir (THAKUR, 2019). Quando isso ocorre, os “P-5” vedam o uso da força nos locais onde há instabilidade humanitária, a fim de que os seus laços interestatais e interesses particulares sejam priorizados. É o que se vislumbra no caso sírio, no qual a China e a Rússia vetaram a intervenção militar, fundamentada na R2P. Assim, a sobreposição de interesses põe em xeque a assertividade do órgão em assegurar a manutenção da paz e segurança internacionais, bem como a cessação das massivas violações aos direitos dos civis (SHAW, 2014). Isso é cristalino em matéria de decisão quanto à aplicação da R2P na Síria, pois revela-se a polarização de interesses e embates entre Estados Unidos da América, Reino Unido e França, por um lado, e Rússia e China, por outro lado. Sendo assim, é inequívoco que a justiça internacional se torna secundária quando estão em jogo os interesses particulares dos “P-5” e a preservação da ordem⁵. Logo, observa-se que a dinâmica de tomada de decisão no CSNU se altera conforme mudam os objetivos das nações que o compõem, principalmente dos membros permanentes (PILBEAN, 2015).

Quanto à decisão de intervir em situação de vulnerabilidade ou crise humanitária, os fatores financeiros, culturais, econômicos e políticos pesam no cálculo custo/benefício - dessa forma, visualiza-se a racionalidade do ator. Igualmente, a legitimidade quanto à intervenção também é levada em consideração. Por isso, o custo em executar uma intervenção militar em um território soberano, por ser muito elevado, requer um consenso internacional, sem o qual a cooperação fracassa e, por fim, resta a deserção (PATTISON, 2010). Além do mais, na prática, como o CSNU, muitas das vezes, atua com base na percepção dos interesses particulares de seus membros, e não por razões humanitárias, discute-se se a R2P compreende uma exigência da responsabilidade estatal e da sociedade internacional em termos normativos ou apenas políticos (WELSH, 2002).

A R2P é vista como um mecanismo político de reafirmação das normas de direitos humanos (STAHN, 2007). As próprias resoluções do CSNU, que utilizaram a R2P como

⁵ “Ordem é uma estrutura que favorece a preservação da soberania que é o objetivo comum dos Estados, porque dá maior previsibilidade e estabilidade. ▪ Tal estrutura leva a um arranjo da vida social que promove determinados valores: procuram garantir: - que a vida seja protegida; - que as promessas sejam cumpridas; - que haja mais estabilidade.” (ONU, 2023).

fundamento das intervenções humanitárias a partir de 2005, ratificaram-na não como um princípio jurídico, mas, sim, como instrumento político que deverá ser observado com o propósito de se garantir que o Estado não viole as normas do direito internacional dos direitos humanos, bem como o direito internacional humanitário (TESÓN, 1997).

Ademais, considerando a R2P dentro do quadro do sistema de segurança coletiva, da mesma forma o seu escopo limitador aos quatro tipos de crime – crimes de guerra, crime contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio – percebe-se que ela não se trata de uma novação jurídica, mas, sim, de um propósito político (TESÓN, 2006). Igualmente, o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário, a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio e o papel do CSNU de ser o guardião legal da ordem internacional revelam que a R2P floresce mais como um instrumento político de prevenção às violações massivas aos direitos humanos, mas não necessariamente de intervenção militar, ou seja, uso da força (STAHN, 2007). Tal fato é confirmado pela existência do próprio documento de caráter não vinculativo da R2P de 2005, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, o qual revela que ela não é uma norma legal (TESÓN, 2007).

4.5.2 A dimensão dos jogos ocultos

As decisões do CSNU, quanto à aplicação da R2P, não são isoladas das questões políticas, visto que estão inseridas num conjunto de relações mais amplas e sua natureza pode interferir em outras esferas ou campos decisórios (SEYBOLT, 2007). Dito isso, a relação dos “P-5” com outras esferas relevantes e que podem interferir na decisão no âmbito do CSNU quanto à aplicação da R2P revela a tese dos jogos ocultos. Da mesma forma, a aplicação da R2P esclarece uma ação orientada por interesses particulares dos membros permanentes do CSNU, razão pela qual a criação de condições para a cooperação é um grande desafio (CASSESE, 2005).

O processo de tomada de decisão do CSNU também ilustra a visão fixa e exógena dos interesses dos Estados, reservando ao direito internacional o papel de variável interveniente, situando-o entre os fatores causais básicos, como interesse e poder. Nesse contexto, as normas jurídicas internacionais são concebidas como instrumentos para avançar os interesses estatais. Porém, nada obsta de a anarquia internacional impulsionar os atores na direção da cooperação - em detrimento da visão realista de que a anarquia resulta apenas no conflito. Sendo assim, considerando que o sistema internacional comporta tanto o conflito quanto à cooperação, a prevalência do primeiro ou da última é resultante de circunstâncias específicas, fatores

situacionais, ou seja, a prevalência do conflito ou da cooperação se dá a partir da matriz de rendimentos (*payoffs*) relativa a uma determinada situação (TSEBELIS, 1992).

Em suma, os Estados são os principais atores na política mundial e eles se comportam com base nas concepções acerca dos seus próprios interesses (ZYBERI, 2012). As capacidades relativas à distribuição de poder permanecem relevantes, e os Estados devem confiar neles mesmos para assegurar os ganhos oriundos da cooperação. Entretanto, o papel das instituições internacionais pode modificar as concepções de autointeresse. Nesses termos, as normas internacionais são concebidas como instrumentos estatais que buscam avançar o objetivo previamente formulado (CASSESE, 2005). Além do mais, as normas podem auxiliar na correção das escolhas subótimas, resultantes da ação individual dos atores (TSEBELIS, 1992).

O CSNU revela um jogo de cooperação quando a escolha racional pode ocorrer se for favorável num determinado momento e em certas circunstâncias, no sentido de contribuir para o interesse principal do ator. Portanto, a escolha ótima é perceptível por meio da teoria dos jogos ocultos, que revela o ambiente no qual o ator se interage, onde vários jogos ocorrem ao mesmo tempo e em várias arenas. Assim, o ator decidirá de acordo com o que é a melhor alternativa e segundo o seu ponto de vista (TSEBELIS, 1992). Diante disso, os atores, em face de várias escolhas, nem sempre seguem a alternativa que parece ser a melhor à luz das normas do direito internacional, essencialmente em matéria de prevenção, reação e combate aos crimes de atrocidade. Portanto, se ao abrigo da R2P todo esforço deve ser feito no sentido de fazer valer as normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário, por outro lado, os impasses políticos e diplomáticos colocam em xeque essa premissa. Isso é o que se observa no caso sírio (ANING; ATUOBI, 2012).

Na Cúpula do G20 em Log Cabos, México, Obama e Putin se reuniram, mas não chegaram a um acordo sobre um processo que apaziguasse a sociedade internacional em face da crise na Síria. Ambos emitiram declarações suscitando que o fim da violência, da mesma forma um processo político deve ser criado para evitar a guerra civil. Esses presidentes concordaram que as violações aos direitos humanos contra o povo sírio deveriam cessar, porém, não havia acordo sobre como concretizar isso sem uma intervenção militar. Putin chegou a afirmar que ele e Obama encontraram muitos pontos em comum nesta questão. Entretanto, ao invés de concordar com a emissão de uma resolução à luz da R2P que autorizasse uma intervenção militar no território sírio, o presidente russo alegou que o povo sírio deveria decidir independente e democraticamente seu próprio futuro (THAKUR, 2019).

Em outras palavras, a Rússia, com o apoio da China, conseguiu reverter a pressão por uma intervenção internacional que poderia ter levado à mudança de regime na Síria. Além disso,

em julho de 2012 o gabinete de Putin emitiu uma declaração alertando contra qualquer tentativa de contornar o CSNU, após perceber os movimentos da embaixadora dos EUA na ONU, Susan Rice, após o veto conjunto Rússia-China, de procurar parcerias e ações fora do CSNU para proteger o povo sírio. Diante disso, o porta-voz de Putin, Dmitry Peskov, declarou que qualquer tentativa de agir sem a aprovação do CSNU prejudica a própria autoridade da organização (ANING; ATUOBI, 2012).

Sendo assim, muitas das vezes o ator escolhe uma alternativa que não parece ser a melhor escolha - à luz dos direitos humanos e do direito humanitário - nas circunstâncias existentes, pois na verdade busca maximizar a realização de seus objetivos. Isso é perceptível na própria atuação do CSNU, pois os “P-5” votam de maneira estratégica a fim de assegurar um resultado final de sua preferência. Desta forma, o voto estratégico é possível em todas as rodadas de deliberação no âmbito do CSNU, revelando um comportamento racional, isto é, otimizador (TSEBELIS, 1992).

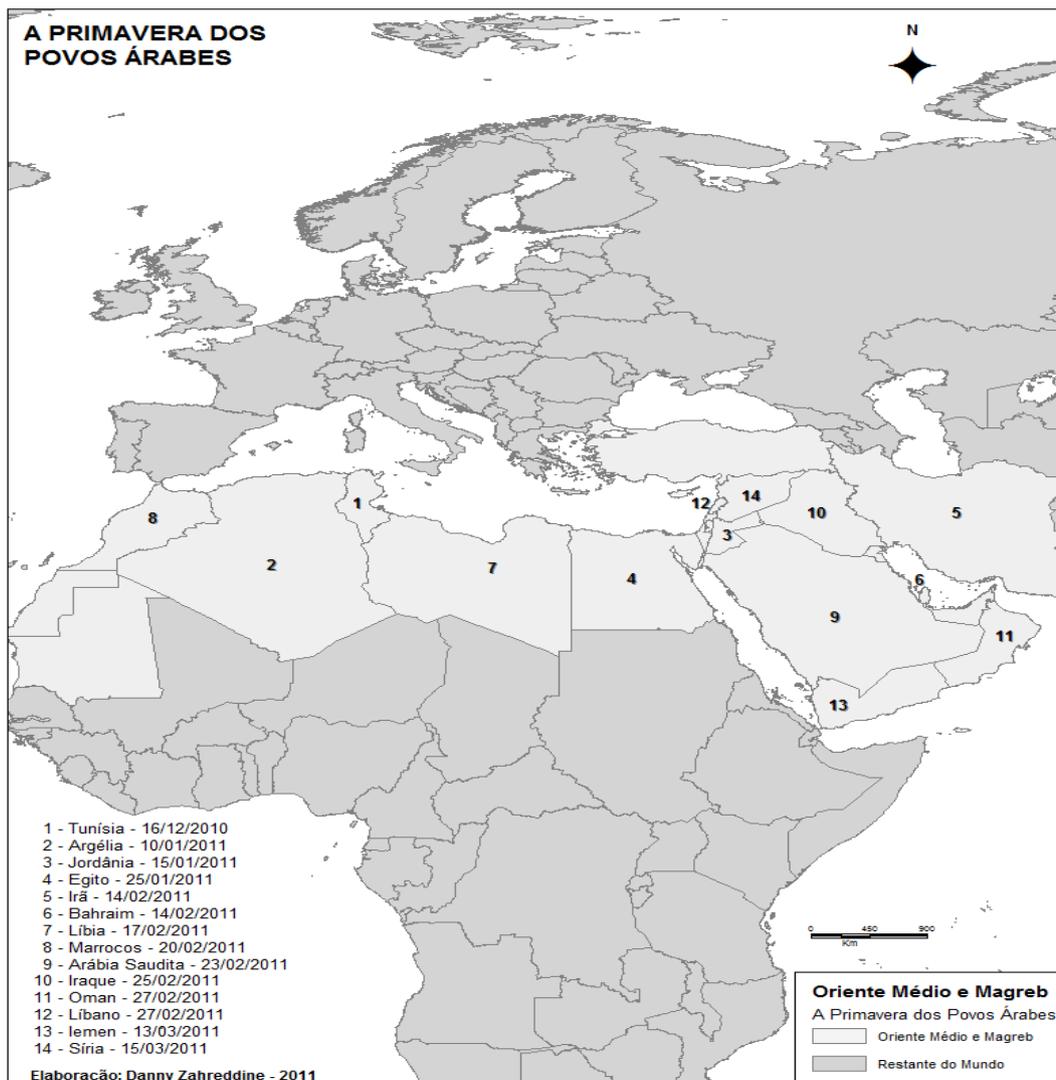
Os Estados estão envolvidos em vários jogos distintos: na arena doméstica, decide-se sobre os interesses políticos que terão reflexo na arena internacional; na arena internacional, decide-se quanto à aplicação ou não da R2P. Novamente, isso é elucidado por meio do caso sírio. No plano doméstico, Putin queria garantir a permanência de sua esfera de interesse na Síria, mormente as suas relações comerciais e a sua base naval. Conseqüentemente, esse interesse particular impactou a sua decisão em face do caso sírio no âmbito do CSNU, visto que o embaixador do governo russo na ONU foi veementemente contra todas as tentativas de propostas de intervenção militar do Ocidente na Síria. Putin e seu colega chinês Hu Jintao se opuseram a qualquer tentativa de impor uma mudança de regime na Síria, enquanto pediam apoio ao plano de paz original de seis pontos de Annan. Em uma declaração conjunta afirmaram serem contra qualquer tentativa de regular a crise síria com intervenção militar externa (ANING; ATUOBI, 2012). Diante disso, o ministro das Relações Exteriores saudita, Saud al-Faisal, disse que Moscou deveria tomar a iniciativa de pôr fim à crise síria. A secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, e o primeiro-ministro britânico, David Cameron, pressionaram por uma transferência de poder e a formação de um governo interino representativo na Síria. Para isso, objetivavam isolar a Síria, o seu regime e demonstrar a vontade dos líderes de uma transição política do regime. No entanto, nada disso foi possível, visto que os interesses particulares dos governos russos e chineses na Síria inviabilizaram toda tentativa internacional de pressionar Assad a fim de cessar as violações aos direitos humanos, ao direito internacional humanitário e os crimes de guerra (KODE, 2016).

Observa-se que os Estados envolvidos em jogos de múltiplas arenas, quando as restrições na arena interna não são importantes, a escolha ótima na arena do CSNU corresponde a estratégia ótima global (TSEBELIS, 1992). Por isso, a governança internacional é papel preponderante dos “P-5” que buscam salvaguardar a ordem internacional e o princípio da não-intervenção, pois todos os Estados-membros da ONU visam uma ordem de Estados soberanos, autossuficientes, responsáveis, mas interdependentes. Esse é o motivo pelo qual o interesse dos “P-5” é de evitar a interferência nos assuntos internos dos Estados, salvo quando determinada situação põe em xeque a estabilidade do sistema. Por conseguinte, essa é a razão maior porque há prevalência das resoluções que fazem menção à dimensão de prevenção da R2P, do que a dimensão de reagir - visto que essa autoriza a intervenção militar. Em outros termos, o CSNU encoraja os Estados a resolver seus próprios problemas internos (BRUNNÉE; TOOPE, 2010).

4.5.3 (In)Sensibilidade de ação em determinadas áreas geográficas

A eclosão das Revoltas Árabes veio como um raio para a região do Oriente Médio e Norte da África, que há muito se caracteriza pelo governo autocrático. A revolta na Tunísia no final de 2010 e início de 2011, que deu início a tudo, pegou de surpresa não só a região, mas também toda a Sociedade Internacional (OKYERE; ANING, 2014). Após a derrubada do presidente Ben Ali, na Tunísia, espantosa foi a velocidade do contágio por toda a região do Oriente Médio. Primeiro foi o Egito, onde houve a queda de Hosni Mubarak, posteriormente a Líbia, resultando na morte Muammar Gaddafi, e depois outras partes da região, como Iêmen e Bahrein, até Marrocos e, em certa medida, partes da Arábia Saudita, antes de engolir a Síria - o Estado árabe mais forte depois do Egito militarmente (KODE, 2016). A velocidade com que os protestos queimaram a região foi um alerta chocante para a elite política (ANING; OKYERE, 2016).

MAPA 3 – A PRIMAVERA DOS POVOS ÁRABES



Fonte: ZAHREDDINE; TEIXEIRA; LASMAR, 2011.

A Liga Árabe assumiu uma posição firme contra o uso da força pelo regime de Gaddafi e, em março de 2011, suspendeu a Líbia da Liga e começou a considerar a imposição de uma “zona de exclusão aérea”. No mesmo ano, a Liga solicitou ao CSNU que assumisse suas responsabilidades a fim de proteger a população (OKYERE; ANING, 2014). Os movimentos da Primavera Árabe fizeram com que a Liga Árabe agisse com firmeza contra um de seus próprios membros - o presidente do Egito. Isso se repetiria um ano depois, quando Bashar al-Assad da Síria foi suspenso de forma semelhante, contribuindo em parte para o impasse político enfrentado pela ONU sobre a ação na Síria ANING; OKYERE, 2016). Igualmente, o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC), em março de 2011, também convocou o CSNU para adotar todas as medidas necessárias para proteger os civis, incluindo a imposição de uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia, e condenou os crimes cometidos contra civis, o uso de armas

pesadas e o recrutamento de mercenários pelo regime líbio. Ademais, dentro do GCC, seu principal participante - a Arábia Saudita - foi um dos líderes mais expressivos, visto que o ministro das Relações Exteriores saudita, Saud al-Faisal, defendeu publicamente o direito da oposição síria de se armar. No mesmo mês, o ministro da informação sírio, Adnan Mahmoud, acusou a Arábia Saudita e o Catar de apoiar terroristas armados e exigiu que eles assumissem a responsabilidade pelo derramamento de sangue (OKYERE; ANING, 2014).

A demonstração de determinação das organizações regionais árabes foi inovador, porque mover-se contra um outro Estado árabe nunca fez parte da cultura da região. Inclusive, o apoio inicial dessas organizações para a implementação de uma zona de exclusão aérea rapidamente desapareceu após a aprovação da Resolução 1973 do CSNU e a subsequente campanha militar lançada por Estados como a França e os EUA (THAKUR, 2019). De repente, apanhada em um dilema por medo de uma reação pública dos bombardeios da OTAN contra um outro Estado árabe, a Liga Árabe se manifestou contra os ataques aéreos e declarou que a campanha diferia muito da zona de exclusão aérea inicialmente desejada para proteger os civis dos ataques de Gaddafi. A hesitação momentânea de apoio da Liga Árabe e de outras organizações regionais destaca as preocupações e debates que surgiram após a Resolução 1973 sobre se as ações da OTAN ultrapassaram a implementação de uma zona de exclusão aérea ANING; OKYERE, 2016).

Um ano depois que as Revoltas Árabes voltaram para a Síria, com a agitação civil sem dar sinais de resolução, críticos e céticos se manifestaram contra a R2P. De fato, o impasse político internacional sobre a Síria, que começou com a controversa aplicação da R2P sobre a Líbia, exacerbou o furioso debate sobre a viabilidade e adequação da R2P como uma norma internacional emergente (OKYERE; ANING, 2014). Os críticos acusaram a R2P de utopia e instrumento de guerra, pois enxergaram que a possível intervenção militar na Síria não seria apenas uma má aplicação da R2P, mas também enfraqueceria radicalmente o papel da doutrina na construção de um Oriente Médio e um mundo melhor. Porém, a não intervenção também recebeu duras críticas de omissão da sociedade internacional diante da ocorrência de crimes de guerra. Por isso, neste caso, os intervencionistas na Síria têm razão quando dizem que ignorar a Síria pode prejudicar a credibilidade da doutrina (KODE, 2016).

Diante desse impasse, uma alternativa viável seria buscar um meio-termo favorável à R2P entre o não envolvimento e a força militar, por exemplo, encaminhar Assad e/ou outros líderes do regime ao TPI e oferecer garantias à Rússia de que seu interesse na Síria será respeitado se Assad cair, em troca de diminuir seu apoio a ele. Porém, como nada disso foi concretizado, uma coalizão de oposição, formada pela primeira vez em Doha, Qatar, foi

endossada por mais de 100 países, incluindo Estados árabes e potências ocidentais. A formação da Coalizão Nacional Síria resultou na aproximação do levante ao ponto crítico na Síria (KODE, 2016).

Em suma, observa-se que a R2P, a princípio, teria tudo para se tornar um mecanismo eficaz nas crises no Oriente Médio por vários motivos, se não fosse os interesses das grandes potências na região. A região tem sido palco de crimes atrozes, como a limpeza étnica dos palestinos em 1948, precedendo a criação sionista do Estado de Israel; crimes de guerra em massa durante o movimento de independência da Argélia; a limpeza étnica dos curdos por Saddam Hussein; repetidos crimes de guerra e massacres durante a invasão israelense do Líbano (1982–2006) (ANING; OKYERE, 2016). Quase ninguém foi responsabilizado pelos crimes sob os auspícios do direito internacional. Portanto, a região é um foco de conflitos, intervenção militar de potências estrangeiras, guerras interestatais e intraestatais e conflitos territoriais de longa data. Além disso, abriga um dos regimes autoritários mais duráveis e repressivos operando no modo de negócios, apesar do desaparecimento de líderes autocráticos em várias repúblicas do norte da África. Embora o choque de vontades tenha levado à queda de vários líderes de longa data, isso não significa que não houve tentativas de continuidade do regime, por exemplo, no caso do Egito, visto que os militares se mantiveram no poder, após a derrubada de Mohamed Morsi (KOKO, 2013).

Portanto, dada a natureza da política na região da Ásia Ocidental – grande sensibilidade à interferência estrangeira e influência externa – é duvidoso ver qualquer aceitação significativa dos aspectos da R2P (KOKO, 2013). Por isso, há uma resistência à aplicação do referido princípio na região, ou seja, o revés político é que a R2P pode enfrentar maior resistência e oposição dos Estados do Oriente Médio, que a enxerga como um mecanismo de reforma política imposta pelo Ocidente (KABAU, 2012).

No contexto da África Subsaariana a R2P recebeu amplo apoio dentro do sistema da UA. O quadro normativo juntamente com os fundamentos estruturais posicionou bem a UA para implementar os princípios da R2P nos Estados-membros. Isso permitiu a UA intervir em situações de crise no continente com todas as formas de ferramentas, incluindo sanções (KODE, 2016). O envio de tropas para a Missão de Apoio Internacional liderada pela África ao Mali (AFISMA) e a Missão de Apoio Internacional à RCA (MISCA) liderada pela África, bem como o estabelecimento da Comissão de Inquérito sobre o Sudão do Sul demonstram o crescente papel e importância da UA na prevenção de atrocidades em massa e segurança continental (LLOYD, 2010; GIESSMANN, 2016). Nos casos em que a UA interveio, como no Sudão, Burundi e Somália, obteve-se o consentimento do Estado anfitrião e, portanto, a intervenção ocorreu

dentro de um mandato de manutenção da paz. Além disso, houve intervenções na Costa do Marfim, Líbia, Mali, RCA e Sudão do Sul (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016).

A maioria dos Estados africanos são vulneráveis a atrocidades em massa por causa de suas fraquezas institucionais únicas e peculiares, pois o cidadão comum praticamente não tem relação com o Estado, exceto na forma de extorsões locais por forças de segurança de diferentes categorias. Isso leva à incapacidade dos Estados de governar aqueles que eles presumivelmente controlam, resultando em um enorme vácuo de proteção no continente (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). Diante disso, a atuação da UA é de suma importância. Ao responsabilizar os Estados por suas responsabilidades de proteção, a UA tem sido amplamente restrita à persuasão, ameaça de força ou uso de sanções, como a suspensão de membros da organização (KODE, 2016).

Atuando como primeira resposta em muitos conflitos, como Somália, Sudão, Mali, RCA e Sudão do Sul, a UA contribuiu para a prevenção de atrocidades na África (KODE, 2016). As inúmeras crises que se desenrolam no continente africano servem para expor o fato de que o novo compromisso e pensamento sobre a não indiferença e a soberania responsável não têm se traduzido efetivamente em uma ação preventiva positiva nos Estados membros que vivem situações de crise. A dinâmica interna relacionada com os desafios estruturais e as considerações políticas dos Estados membros, bem como os fatores externos, como a cooperação com a ONU e outras instituições internacionais, prejudicaram a eficácia da UA na execução do seu mandato (KABAU, 2012).

Apesar disso, pouco foi feito para articular o conceito de Estado em relação à prevenção de atrocidades; nenhum esforço significativo foi feito para lidar com as barreiras estruturais que impedem a implementação da R2P na África (OKYERE; ANING, 2014). Agravando ainda mais esses desafios, a implementação da R2P no continente africano nos últimos tempos evocou sentimentos negativos que ameaçam comprometer o consenso político estabelecido sobre a prevenção de atrocidades. Embora tenha havido progresso na criação e fortalecimento de mecanismos para proteger as populações de abusos graves em algumas jurisdições, a implementação da R2P na Líbia e na Costa do Marfim gerou apatia regional à R2P (KABAU, 2012).

Portanto, posteriormente à intervenção na Líbia, as missões focaram na prevenção e reconstrução da paz pós-conflito, justamente diante do receio dos “P-5” - sobretudo Rússia e China- de verem a sua balança de poder ser alterada em face da situação síria. Dessa forma, há uma seletividade quanto à aplicação da dimensão de reagir da R2P posterior ao caso líbio, provocando um efeito devastador no conflito sírio (KOKO, 2013). Em síntese, o estatocentrismo

reina no teor das resoluções do CSNU, fazendo com que o princípio da soberania e da integridade territorial domine os instrumentos decisórios, embora o pano de fundo principal seja os interesses particulares das grandes potências. Em que pese o idealismo kantiano da “paz perpétua” ser almejado, pelo menos teoricamente, no plano onusiano, no âmbito do CSNU, o estatocentrismo e os interesses particulares dos Estados fundamentam a política e o processo decisório (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Responsabilidade de Proteger (R2P) é uma tentativa de resposta aos dilemas apresentados na década de 1990 quanto às intervenções humanitárias, no que se refere às consequências jurídicas decorrente do princípio da soberania. Diante disso, as Nações Unidas revisaram a sua política humanitária, a fim de tentar encontrar um ponto de equilíbrio entre a soberania do Estado, o não uso da força, e o respeito aos direitos humanos. Dessa forma, emerge a R2P, a fim de ratificar os compromissos pretéritos de combate às violações aos direitos dos civis em cenários de conflitos armados e de carência humanitária.

A Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS, sigla em inglês) foi criada com o objetivo de convergir as ideias acerca da soberania dos Estados, a fim de encontrar um consenso sobre como se deve responder às violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário. Após várias discussões, o relatório denominado “A Responsabilidade de Proteger” (R2P) foi lançado no final de 2001, deslocando o foco das discussões do direito de intervir para a soberania com responsabilidade. Sendo assim, ratificou a possibilidade de adotar a intervenção militar, porém como último recurso, quando certificado que o Estado é o responsável em não deter a ocorrência de crimes de atrocidade – genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crime contra a humanidade.

Os contornos legais da R2P foram definidos nos parágrafos 138 e 139 do documento de Resultado da Cúpula Mundial de 2005, os quais elencam os níveis de responsabilidades: prevenção, reação e reconstrução. Posteriormente, o Secretário-Geral Ban Ki-moon, em 2009, lançou o documento “Implementando a Responsabilidade de Proteger”, registrando os três pilares já previstos pelo ICISS, sendo eles: (i) a responsabilidade primária dos Estados em termos de proteção de sua população em face da ocorrência de crimes de atrocidade; (ii) a responsabilidade da sociedade internacional, principalmente através das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, de auxiliar os Estados no cumprimento desse dever; (iii) a responsabilidade da sociedade internacional de agir, diante da omissão estatal, em prol das vítimas que sofrem com a violação de seus direitos.

Várias resoluções do CSNU fazem menção à R2P. Logo, o órgão ganhou primazia quanto ao assunto, sobretudo devido às responsabilidades e competências que a Carta da ONU tece ao seu respeito. Em suma, tratando da dimensão operacional da R2P, o CSNU se concentra no terceiro pilar deste princípio - responsabilidade da sociedade internacional de proteger os indivíduos dos crimes de atrocidades. À vista disso, o CSNU lida com situações de proteção aos indivíduos adotando as resoluções necessárias à luz dos regimes jurídicos existentes que

fornece uma base sólida para a R2P. No entanto, na execução desse princípio, o órgão, por ser um fórum político, considera as questões levando em conta o contexto político do momento, bem como os objetivos particulares de cada Estado. Sendo assim, ao tratar da questão de prevenir e responder aos crimes de atrocidades, essa tarefa encontra uma barreira, i. e., os interesses dos atores estatais.

O Capítulo VI da Carta delega ao CSNU a competência para investigar situações que ameaçam a ordem internacional, bem como recomendar soluções, acordos e outros métodos de resolução pacífica de conflitos. O Capítulo VII esclarece que cabe ao CSNU verificar as situações de ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão (artigo 39 da Carta), autorizando o uso da força, quando necessário. O Capítulo VIII da Carta trata dos arranjos regionais que auxiliam na manutenção da paz e segurança internacionais. Assim sendo, atualmente, entende-se que as violações de direitos humanos implicam, dependendo das circunstâncias, na ameaça à paz e segurança internacionais. Por conseguinte, as competências atribuídas ao CNUS podem ser suscitadas quando necessárias para cessar as agressões aos direitos humanos.

Ademais, o próprio parágrafo 139 do Documento Final da Cúpula Mundial confirma o papel do CSNU na execução da R2P, ao afirmar que, em cooperação com as organizações regionais, ele poderá tomar uma ação coletiva. Ainda, a própria ICISS entende que cabe ao CSNU deixar de vetar projetos de resoluções que autorizem a intervenção militar para fins de proteção humana, e que gozam de apoio majoritário. Entretanto, isso permanece sendo um ideal, pois na conjuntura contemporânea essa realidade ainda não é visível. Porém, isso não obsta de tudo a prática da R2P no âmbito onusiano, como se observa nas questões envolvendo a República Democrática do Congo (RDC), o Burundi, a Costa do Marfim e Darfur - no Sudão-, que são casos nos quais adotaram resoluções fundamentadas no princípio da R2P.

Antes da intervenção na Líbia apenas quatro resoluções foram publicadas pelo CSNU com fundamento na R2P: a Resolução 1653, de 2006, sobre a responsabilidade primária da República Democrática do Congo (RDC) e Burundi, e a Resolução 1706, de 2006, de Darfur (Sudão), ratificando as resoluções anteriores, bem como as outras duas resoluções que tratam da proteção de civis em região de conflito. As intervenções promovidas nos países citados levaram muitos a pensar que a R2P estava emergindo como uma norma jurídica. Entretanto, com a ocorrência da intervenção na Líbia, questionamentos fortes, sobre a linha tênue entre direito e política, foram suscitados.

Na situação da Líbia, o CSNU publicou a Resolução 1970 ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, bem como a Resolução 1973 que autorizou o uso da força para proteger civis. Posteriormente, aprovou a Resolução 1975 sobre a Costa do Marfim, autorizando, também, o

uso da força para proteger a população. Das três, as Resoluções de 1970 e 1973 foram violadas pela OTAN e seus parceiros, pois visaram a alteração de regime, fugindo do escopo do que havia sido estabelecido pelo CSNU. Conseqüentemente, anos depois, a Rússia utilizou o caso líbio como “fundamento” de veto quanto à aplicação da intervenção militar na Síria.

Após a intervenção no território líbio, a R2P foi adotada em várias resoluções, no entanto, elas fazem menção à primeira dimensão, ou seja, a responsabilidade primária dos Estados. Ademais, a aplicação da R2P ocorre apenas nos países africanos - salvo a Síria-, portanto, são Estados que carecem de fatores cruciais para a implementação eficaz desse princípio, motivo pelo qual tem sido um fracasso na maioria dos casos. Em outras palavras, embora a África possui uma participação considerável no próprio desenvolvimento da R2P, além do fato de ser o sujeito comum das resoluções, na prática os problemas domésticos dos países africanos colocam em xeque todo o arcabouço humanitário.

Além do mais, os interesses particulares das grandes potências prejudicam o fiel cumprimento do objetivo da R2P, como se observa no caso sírio. A Rússia e a China foram contrárias à intervenção militar, sobretudo devido ao risco de uma reincidência do caso líbio. Por ser um forte parceiro comercial, além de conter uma base naval russa, o presidente Putin considera a Síria um país estratégico para os interesses nacionais. Quanto à China, sabe-se que uma autorização de intervenção militar abre um precedente para os casos de violações de direitos humanos no Tibete. Dessa forma, pode-se afirmar que a China e a Rússia constituem um elo de resistência às relações políticas norte-americanas e europeias.

Nota-se que embora haja um compromisso humanitário no âmbito das Nações Unidas, o objetivo principal dos membros permanentes do CSNU é a manutenção da ordem internacional, isto é, a preservação da balança de poder das principais potências. Isso explica porque o consenso decisório quanto à aplicação da R2P ocorre apenas quando há convergência de interesses da conservação de poder. Portanto, as decisões do CSNU sobre quando e onde aplicar a R2P levam em consideração as questões políticas, razão pela qual o conflito ou a cooperação vai depender das circunstâncias, que pesam na matriz de rendimentos (*payoffs*) relativa a uma determinada situação. Com base no cálculo custo/benefício, o ator racional decide se é vantajoso adotar a R2P em determinado contexto específico. Além do mais, embora as instituições internacionais possam modificar as concepções de autointeresse, as normas são compreendidas como instrumentos pelos quais os Estados buscam alcançar os seus objetivos.

Esse é o motivo pelo qual os atores buscam alternativas que a princípio aparentam não ser a melhor escolha, pois contrariam as normas de direitos humanos e direito internacional humanitário, mas, se considerar todas as arenas de jogos políticos, observar-se-á que o ator

racional buscou maximizar os seus objetivos. Isso é o que ocorre no âmbito do processo decisório do CSNU, pois os Estados votam de maneira estratégica e a fim de assegurar um resultado final de sua preferência. Para isso, levam em consideração a arena doméstica, pois consideram os interesses e objetivos particulares que terão reflexo na arena internacional. Portanto, há uma escolha racional, por parte dos membros permanentes do CSNU, quanto à aplicação da R2P, pois essa apenas é viabilizada quando não altera o *status quo* da ordem internacional, o estatocentrismo e os interesses particulares das grandes potências.

REFERÊNCIAS

ABIEW, F. K. **The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention**. Dordrecht: Kluwer Law International, 1999.

ABI-SAAB, Georges. The Specificities of Humanitarian Law. *In*: SWINARSKI, Christophe (ed.). **Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet**. Geneva: International Committee of the Red Cross; The Hague: Martinus Nijhoff, 1984.

ADJEI, Eric. **The legality of humanitarian intervention**. University of Georgia, School of Law, LLM Theses and Essays, Paper 2, 2005.

ALTMAN, Andrew; WELLMAN, Christopher Heath. From Humanitarian Intervention to Assassination: Human Rights and Political Violence. **Ethics**, n.118, v.2, 2008, p. 228-257.

ANING, Kwesi; ATUOBI, Samuel. The Economic Community of West African States and the Responsibility to Protect. *In*: W. KNIGHT, Andy; EGERTON, Frazer (eds.). **The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect**. New York: Routledge, 2012, p. 216–231.

ANING, Kwesi; ATUOBI, Samuel. The Economic Community of West African States and the Responsibility to Protect. *In*: KNIGHT, W. Andy; EGERTON, Frazer. (eds.). **The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect**. New York: Routledge, 2012, p. 216–231.

ANING, Kwesi; OKYERE, Frank. **Responsibility to Prevent in Africa: Leveraging Institutional Capacity to Mitigate Atrocity Risk**, Policy Analysis Brief. Muscatine, IA: Stanley Foundation, January, 2015.

ANING, Kwesi; OKYERE, Frank. The African Union. *In*: BELLAMY, Alex J.; DUNNE, Tim (eds.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford: Oxford University Press. 2016, p. 355–372.

ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict. **UN Doc. S/2004/431** (28 May 2004).

ANNAN, Kofi. **Transcript of Press Conference by Secretary-General Kofi Annan at United Nations Office at Geneva**, 26 January de 2000. Disponível em: <https://press.un.org/en/2000/sgsm7466.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ANSONG, Alex. The Concept of Sovereign Equality of States in International Law **GIMPA Law Review**, v. 2, n.1, 2016, p. 14-34.

ARBOUR, Louise. The responsibility to protect as a duty of care in international law and practice. **Review of International Studies**, v. 34, n. 3., 2008, p. 445-458.

AYOOB, Mohammed. Humanitarian Intervention and State Sovereignty. **The International Journal of Human Rights**, v. 6, n. 1, 2002, p. 81–102.

BADESCU, Cristina G.; BERGHOLM, Linnea. The responsibility to protect and the conflict in Darfur: the big let-down. **Security Dialogue**, v. 40, n. 3., 2009, p. 287-309.

BADESCU, Cristina Gabriela. **Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: security and human rights**. 1. ed. London: Routledge, 2011.

BADESCU, Cristina Gabriela. The Responsibility to Protect: Embracing Sovereignty and Human Rights. *In*: SHAWKI , N.; COX , M. (ed.) **Negotiating Sovereignty and Human Rights: Actors and Issues in Contemporary Human Rights Politics**, Farnham: Ashgate, 2009.

BAILEY, Sydney Dawson. **The UN Security Council and human rights**. London: The MacMillan Press Ltd, 1994.

BARBER, Rebecca. The Responsibility to Protect Survivors of Natural Disaster: Cyclone Nargis, a Case Study. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 3, 2009

BARQUEIRO, Carla; SEAMAN, Kate; TOWEY, Katherine Teresa. Regional Organizations and Responsibility to Protect: Normative Reframing or Normative Change? **Politics and Governance**, v. 4, n. 3, 2016, p. 37–49.

BELLAMY, A; WILLIAMS, P. **The New Politics of Protection: Côte D'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect**. International Affairs, 2011.

BELLAMY, Alex J. Libya and the responsibility to protect: the exception and the norm. **Ethics e International Affairs**, v. 25, n. 3, 2011, p. 263-269.

BELLAMY, Alex J. **Massacres and Morality: Mass Atrocities in an Age of Civilian Immunity**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention. **International Affairs**, v. 84, n. 4, 2008, p. 615–639.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect: a wide or narrow conception? *In*: HILPOLD, Peter. **Responsibility to Protect (R2P): a new paradigm of international law?** 1. ed. Leiden: Brill Nijhoff, 2013.

BELLAMY, Alex. **A Chronic Protection Problem: The DPRK and the Responsibility to Protect**. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), v. 91, n. 2, 2015, p. 225-244.

BELLAMY, Alex. **Responsibility to Protect**. Cambridge: Polity Press, 2009.

BLOOM, Evan T. Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel. **American Journal of International Law**, n. 89, 1995, p. 621–31.

BOTHE, Michael. Peacekeeping. *In*: SIMMA, Bruno; et al. (eds.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3.ed, v. 1, Oxford: Oxford University Press, 2012.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-keeping**: Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the

Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York: United Nations, 1992.

BREAU, Susan. The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 11, n. 3, 2006, p. 429-464.

BREAU, Susan. **The Responsibility to Protect in International Law: An emerging paradigm shift**. 1. ed. London: Routledge, 2016.

BROSIG, Malte. An interlocking system of global and regional security for R2P: are we there yet? *In*: HAMANN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert (Org.). **Implementing the Responsibility to Protect: new directions for international peace and security?** Igarapé Institute - Norwegian Embassy, 2013, p. 18-23.

BROWLIE, Ian. **Princípios; do Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BROWN, Chris. **International Relations Theory: New Normative Approaches**. New York: Columbia University Press, 1992.

BROWNLIE, I. **International Law and the Use of Force by States**. Oxford: Clarendon Press, 1963.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. **Legitimacy and legality in international law: an interactional account**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BYERS, Michael. International law and the Responsibility to Protect. *In*: THAKUR, Ramesh; MALEY, William. (ed.). **Theorising the Responsibility to Protect**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BYERS, Michael; CHESTERMAN, Simon. Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law. *In*: HOLZGREFE, J. L. KEOHANE, Robert O. (ed.). **Humanitarian intervention: ethica, legal and political dilemmas**. New York: Cambridge University Press, 2003, p. 177-203.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945. Disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

CASSESE, A. **International Criminal Law**. *In*. M. Evans (ed.). **International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CATER, Charles; MALONE, David M. The Genesis of R2P: Kofi Annan's Intervention Dilemma. *In*: BELLAMY, Alex J. DUNNE, Tim. **The Responsibility to Protect**. 1. ed. 2016.

CHANDLER, David. **From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention**. London: Pluto Press, 2002.

CHAZOURNES, Laurence Boisson de; CONDORELLI, Luigi. De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie. **Revue Générale de Droit International Public**, n. 1., 2006, p. 11-18.

CHOMSKY, Noam. **A New Generation Draws the Line Humanitarian Intervention and the "Responsibility to Protect" Today**. London: Routledge, 2016.

COHEN, Roberta. From sovereign responsibility to R2P. *In*: KNIGHT, Andy; EGERTON, Frazer. (ed.). **The Routledge Handbook of The Responsibility to Protect**. 1. ed. London: Routledge, 2012.

COHEN, Roberta; DENG, Francis M. **Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998.

COHEN, Roberta; DENG, Francis M. Sovereignty as Responsibility: Building Block for R2P. *In*: BELLAMY, Alex J. DUNNE, Tim. **The Responsibility to Protect**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COICAUD, Jean-Marc. International law, the Responsibility to Protect and international crises. *In*: THAKUR, Ramesh; MALEY, William. (ed.). **Theorising the Responsibility to Protect**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CORN, Geoffrey; WATKIN, Ken; WILLIAMSON, Jamie. **The Law in War: A Concise Overview**. Abingdon: Routledge, 2018.

CRISIS GROUP. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CRONOGUE, G. **Responsibility to Protect: Syria, the Law, Politics, and Future of Humanitarian Intervention Post-Libya**. International Humanitarian Legal Studies, 2012.

CUNLIFFE, Philip. **Legions of Peace: UN Peacekeepers from the Global South**. *In*: CONING, Cedric Hurst; AOI, Chiyuki; KARLSRUD, John (eds.) **UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats** Abingdon: Routledge, 2017.

DAALDER, Ivo; STARES, Paul. **The UN's Responsibility to Protect**. International Herald Tribune, 2008.

DAMROSCH, Lori Fisler. The Civilian Impact of Economic Sanctions. *In* **Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts**, ed. Lori Fisler Damrosch. New York: Council on Foreign Relations Press, 1993, p. 274 - 315.

DANISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS (1999). Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs. *In*: WAAL, Alex (ed.) **Who Fights? Who Cares? War and Humanitarian Action in Africa**. Trenton, NJ: Africa World Press, 2000.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 jan. 2023.

DERSSO, Solomon. A. The African Union. *In*: ZYBERI, Gentian (ed.). **An Institutional Approach to the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

DICKSON, Eric S. Rational Choice Epistemology and Belief Formation in Mass Politics. **Journal of Theoretical Politics**, v. 18, n.4, 2006, p. 454-497.

DOMNICK, Julia. **The United Nations Security Council**. International Authority and Legitimacy, Transnational Legal Theory. 2013.

DOUCET, Marc G. **Reforming 21st Century Peacekeeping Operations: Governmentalities of Security, Protection, and Police (Interventions)**. Abingdon: Routledge, 2017.

DOWDING, Keith. **The Philosophy and Methods of Political Science**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

DROUBI, Sufyan. **Resisting United Nations Security Council**. London: Routledge, 2016.

DUNFORD, Robin; NEU, Michael. **Just War and The Responsibility to Protect: a critique**. 1. ed. London: Zed Books Ltd, 2019.

DUNNE, Tim; GELBER, Katharine. Text and Context in the Responsibility to Protect: A Reply to Hehir. **Global Responsibility to Protect**, v. 7, n. 2, 2015, p. 225–233.

DUNNE, Tim; GIFKINS, Jess. **Libya and the State of Intervention**. Australian Journal of International Affairs, v. 65, n. 5, 201, p. 515–29.

DUNNE, Tim; KROSLAK, Daniela. Genocide: Knowing What it is that We Want to Remember, or Forget, or Forgive. **International Journal of Human Rights**, v. 4, n. 3, 2000, p 26–46.

ERCAN, Pınar Gözen. **Debating the Future of the ‘Responsibility to Protect’ The Evolution of a Moral Norm**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

ERIKSSON, Lina. **Rational Choice Theory: Potential and Limits**. London: Palgrave Macmillan, 2011.

EVANS, Gareth. The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm. *In*. THAKUR, Ramesh; MALEY, William. (ed.). **Theorising the Responsibility to Protect**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.

FALK, Richard **Humanitarian Intervention and Legitimacy Wars: Seeking Peace and Justice in the 21st Century**. Abingdon: Routledge, 2015.

FOCARELLI, Carlo. The Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 13, n. 2, 2008, p. 191-213.

FRANCIONI, Francesc; BAKKER, Christine. Responsibility to protect, humanitarian intervention and human rights: lessons from Libya to Mali. **Transworld**, Working Paper 15, 2013, p. 1-20.

GATLIN, Husain A. A problem of mixed motives: the responsibility to protect in Syria. **Student Scholarship**, Paper 20, 2014, p. 1-26.

GCR2. Disponível em: <https://www.globalr2p.org/r2p-atrocity-alert/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

GIESSMANN, Hans J. **Embedded Peace: Infrastructures for Peace - Approaches and Lessons Learned**. New York: UN Development Programme, Berlin: Berghof Foundation, Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation, 2016.

GIFKINS, Jess. The UN Security Council Divided: Syria in Crisis. **Global Responsibility to Protect**, v. 4, n. 3, 2012, p. 377–93.

GINTIS, Herbert. **Game Theory Evolving**. New Jersey: Princenton University Press, 2009.

GIONET, Marc Alexander C. Canada's Role in the Conceptual Impetus of the Responsibility to Protect and Current Contributions. *In*. HOFFMANN, Julia; NOLKAEMPER, André. (ed.). **Responsibility to Protect: from principle to practice**. Amsterdam: Pallas Publications, 2012.

GLANVILLE, Luke. **Sovereignty and the Responsibility to Protect: A New History**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2014.

GLANVILLE, Luke. The responsibility to protect beyond borders. **Human Rights Law Review**, v. 12, n. 1, 2012, p. 1-32.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Disponível em: <https://www.globalr2p.org/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

GOLDSMITH, Jack. Sovereignty, International Relations Theory, and International Law. **Stanford Law Review**, v. 52, n. 4, 2000, p. 959–986.

GRAY, Christine. **International Law and the Use of Force**. 2. ed., Oxford: Oxford University Press, 2004.

GRIMM, Dieter; COOPER, Belinda. **Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept**. New York: Columbia University Press, 2015.

GUTH, Werner. Game Theory's Basic Question: Who is a Player?. **Journal of Theoretical Politics**, v. 3, n. 4, 1991, p. 403-435.

HAMILTON, Rebecca J. The Responsibility to Protect: From Document to Doctrine – But What of Implementation? **Harvard Human Rights Journal**, v. 19, 2006, p. 289– 297.

HAUSMAN, Daniel M. 'Testing' Game Theory. **Journal of Economic Methodology**, v. 12, n. 2, 2005, p. 211- 223.

HILL, Thomas. Kant and humanitarian intervention. **Philosophical Perspectives**, v. 23, 2009, p. 21–40.

HILPOLD, Peter. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. *In*: HILPOLD, Peter. **Responsibility to Protect (R2P): a new paradigm of international law?** 1. ed. Leiden: Brill Nijhoff, 2013.

HINDMOOR, Andrew; TAYLOR, Brad. **Rational Choice**. London: Palgrave, 2015.

HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O. **Humanitarian intervention: Ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOWWORTH, Jolyon. Humanitarian intervention in the Post-Cold War era: a provisional balance-sheet in light of Libya, Syria and Mali. **Paper to be given to the Fundacion Chile 21**, 2012, p. 1-34.

HUNT, Charles T. **UN Peace Operations and International Policing: Negotiating Complexity, Assessing Impact and Learning to Learn**. Abingdon: Routledge, 2015.

HUNT, Charles T; ORCHARD, Phil. **Constructing the Responsibility to Protect: contestation and consolidation**. London: Routledge. 1. ed. 2020.

ICISS. **International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)—The Responsibility to Protect**, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

ICRC. **As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais**. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm> Acesso em: 20 jan. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Case Concerning Military and Paramilitary Activities in And Against Nicaragua** (Nicaragua V. United States of America). Erits Judgment of 27 June 1986. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf> Acesso em: 21 jun. 2021.

IYI, John-Mark. **Humanitarian Intervention and the AU-ECOWAS Intervention Treaties Under International Law: Towards a Theory of Regional Responsibility to Protect**. Berlin: Springer, 2016.

JANSEN, Annette. **Anti-genocide Activists and the Responsibility to Protect**. 1. ed. London: Routledge, 2017.

JOHNSTONE, Ian. The Secretary-General as Norm Entrepreneur. *In*: CHESTERMAN, Simon (ed.). **Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 123–38.

JOKIC, Aleksandar. **Humanitarian Intervention: Moral and Philosophical Issues**. Peterborough: Broadview Press, 2003.

KABAU, Tom. The Responsibility to Protect and the Role of Regional Organizations: An Appraisal of the African Union's Interventions, **Goettingen Journal of International Law**, v. 4, n. 1, 2012, p. 49–92.

KALKMAN, Matthew. Responsibility to Protect: a bow without an arrow. **Cambridge Student Law Review**, 2009, p. 74-92.

KELSEN, Hans. The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization. **The Yale Law Journal**, v. 3, n. 2, 1944, p. 207 - 220.

KIERNAN, Ben. **The Pol Pot Regime: Race, Power and Genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975–1979**. New Haven, CT: Yale University Press, 2008.

KLEIN, Robert A. **Sovereign Equality among States: The History of an Idea**. Toronto: University of Toronto Press, 1974.

KLOSE, Fabian. **The Emergence of Humanitarian Intervention: Ideas and Practice from the Nineteenth Century to the Present**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

KODE, David. **The Complexities of Democracy-Building in Conflict-Affected States: The Role of ECOWAS and the African Union in Côte d'Ivoire**. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016.

KOKO, Sadiki. Warning Whom, For Which Response? **African Security Review** v. 22, n. 2., 2013, p. 54–67.

KOLB, Andreas S. **The UN Security Council Members' Responsibility to Protect: a legal analysis**. Berlin: Springer, 2018.

LABONTE, Melissa. **Human Rights and Humanitarian Norms, Strategic Framing, and Intervention: lessons for the responsibility to protect**. 1. ed. London: Routledge, 2013.

LEVINE, Edward C. The Responsibility to Protect: growing pains or Early promise? **Ethics and International Affairs**, v. 24, n. 4, 2010, p. 349-365.

LLOYD, Robert B. **Conflict in Africa**, *Journal of the Middle East and Africa*, v. 1, n. 2, 2010, p. 171–86.

LUCK, Edward C. **UN Security Council: practice and promise**. London: Routledge, 2006.

LUCK, Edward. The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise?. **Ethics and International Affairs**, v. 24, n. 4, 2010, p. 349–65.

MASSINGHAM, Eve. Military intervention for humanitarian purposes: does Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? **International Review of the Red Cross**, v. 91, n. 876, p. 803-831, 2009.

NADIN, Peter. **The Use of Force in UN Peacekeeping**. Abingdon: Routledge, 2018.

NOLTE, Georg. Sovereignty as Responsibility? Proceedings of the Annual Meeting. **American Society of International Law**, v. 99, 2005, p. 389–392.

ONUKEI, Janina. **Ordem Internacional e a Escola Inglesa das RI**. Disponível em: Acesso em: 10 jan. 2023.

OKYERE, Frank; ANING, Kwesi. The African Union and the Responsibility to Protect. *In*: BIRIKORANG, Emma; OKYERE, Frank; ANING, Kwesi (eds.). **Annual Review of Peace Support Operations in Africa**. Accra: Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre), 2018, p. 125–136.

OKYERE, Frank; ANING, Kwesi; NELSON, Susan. Article 4(h): Translating Political Commitment into Collective Action. *In*: Dan Kuwali and Frans Viljoen (eds.). **Africa and the Responsibility to Protect: Article 4(h) of the African Union Constitutive Act** (Abingdon: Routledge). Parliamentary Monitoring Group, 2014, p. 278–286.

ORENSTEIN, Luiz. **A estratégia da ação coletiva**. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 1998, 192 p.

ORFORD, Anne. From promise to practice? The legal significance of the responsibility to protect concept. **Global Responsibility to Protect**, Leiden, v. 3, 2011, p. 400-424.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm Acesso em: 20 jan. 2023.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em: 20 jan. 2023.

PAPE, Robert. **When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention**. *International Security*, v. 37, p. 1, 2012, p. 41–80.

PATTISON, James. **Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?** Oxford: Oxford University Press, 2010.

PATTISON, James. Legitimacy and Humanitarian Intervention: Who Should Intervene? **The International Journal of Human Rights**, v. 12, n. 3, 2008, p. 395– 413.

PILBEAN, Bruce. The United Nations and the responsibility to protected. *In*: HOUGH, P.; MALIK, S.; MORAN, A.; PILBEAM, B. (ed). **International Security Studies: Theory and Practice**. NY: Routledge, 2015.

POLI, Ludovica. The Responsibility to Protect within the Security Council's Open Debates on the Protection of Civilians. *In*: HOFFMANN, Julia; NOLKAEMPER, André. (ed.). **Responsibility to Protect: from principle to practice**. Amsterdam: Pallas Publications, 2012.

RAMCHARAN, Bertrand G. **The Security Council and the Protection of Human Rights**. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

RAYMOND, Dwight. Responsibility to Protect and the military. *In*: HAMANN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert (Org.). **Implementing the Responsibility to Protect: new**

directions for International peace and security? Igarapé Institute – Norwegian Embassy, 2013, p. 24-31.

REISMAN, Michael W. Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. **The American Journal of International Law**, v. 84, no. 4, 1990, p. 866–876.

RIGAUX, François. International Responsibility and the principle of causality. In: RAGAZZI, Maurizio (Ed.). **International Responsibility today: essays in memory of Oscar Schachter**. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 81-91.

ROBERTS, Adam. NATO's Humanitarian War Over Kosovo, **Survival**, v. 41, n. 3, 1999.

RODOGNO, Davide. Humanitarian Intervention in the Nineteenth Century. In: BELLAMY, Alex J. DUNNE, Tim. **The Responsibility to Protect**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

RUYS, Tom. The meaning of “force” and the boundaries of the jus ad bellum: are “minimal” uses of force excluded from un charter article 2(4)? **The American Journal of International Law**, v. 108, n. 2, 2014, p. 159-210.

SCHABAS, William A. **The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SCHWEIGMAN, David. **The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter**. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

SECURITY COUNCIL REPORT. **The UN Security Council Handbook: a user's guide to practice and procedure**. New York: Security Council Report, 2019.

SERRANO, M. Implementing the Responsibility to Protect: The Power of R2P Talk, **Global Responsibility to Protect**, v. 2, n. 1, 2010, p. 167–177.

SEYBOLT, Taylor. **Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure**, Oxford: Oxford University Press, 2007.

SHARMA, Serena K. Review Essay: Toward a Global Responsibility to Protect: Setbacks on the Path to Implementation. **Global Governance**, v. 16, n. 1, 2010, p. 121– 138.

SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam. **UN Security Council**. ed. 4. London: Routledge, 2014.

SIMMA, Bruno; BRUNNER, Stefan; KAUL, Hans-Peter. **Article 27**. In: Bruno Simma, ed., **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 2. ed., v. 1, München: C. H. Beck, 2002.

SIMMS, Brendan D.; TRIM, J. B. **Humanitarian Intervention: A History**. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 2011.

SNIDAL, Duncan. Rational Choice and International Relations. In: Walter Carlsnaes; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (orgs.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE, 2006, p. 73-94.

STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? **The American Journal of International Law**, v. 101, n. 1, 2007, p. 99–120.

STRAUSS, Ekkehard. **The Emperor's New Clothes?** The United Nations and the Implementation of the Responsibility to Protect. Baden-Baden: Nomos, 2009.

SYDNEY, Bailey D.; DAWS, Sam. **The Procedure of the Security Council**. 3. ed. Oxford: Clarendon Press, 1998.

TARDY, Thierry. The UN and the Use of Force: a marriage against nature. **Security Dialogue**, v. 38, n. 1, 2007, p. 49-70.

TESÓN, Fernando R. **Humanitarian Intervention**. The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford: Oxford University Press: 2007, p. 387-403.

TESÓN, Fernando R. **Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality**, 2nd, Irvington-on-Hudson, NY: Transnational, 1997.

TESÓN, Fernando R. **The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

THAKUR, Ramesh. **Reviewing the Responsibility to Protect Origins, Implementation and Controversies**. 1. ed. London: Routledge, 2019.

THAKUR, Ramesh. Rwanda, Kosovo, and the International Commission on Intervention and State Sovereignty. *In*: BELLAMY, Alex J. DUNNE, Tim. **The Responsibility to Protect**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

THAKUR, Ramesh. **The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: From Idea to Norm—and Action? **Global Responsibility to Protect**, v. 1, n. 1, 2009, p. 22–53.

TSEBELIS, George. **Nested Games: Rational Choice in Coparative Politics**. University of California Press, 1992.

TRACHTMAN, Joel. P., **The Future of International Law: Global Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

UN GENERAL ASSEMBLY, 2005. **2005 World Summit Outcome**, A/RES/60/1, October 24. Veber, Maruša, 2014.

UN PEACE OPERATIONS. **The Global South and UN Peace Operations**. Disponível em: <https://igarape.org.br/the-global-south-and-un-peace-operations/> Acesso em: 10 jan. 2023.

VERDIRAME, Guglielmo. **The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

- VERLAGE, Christopher. **Responsibility to Protect**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009.
- VIK, Cathinka: **Moral Responsibility, Statecraft and Humanitarian Intervention: The US Response to Rwanda, Darfur, and Libya**. Abingdon: Routledge, 2015.
- VINCENT, R. J. **Foreign Policy and Human Rights: Issues and Responses**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- VINCENT, R. J. **Nonintervention and International Order**. Princeton: Princeton University Press, 1974.
- WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2012.
- WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention: Ideas in Action**, Cambridge: Polity Press, 2007.
- WEISS, Thomas G. **Military–Civilian Interactions: Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- WEISS, Thomas G. The Turbulent 1990s: R2P Precedents and Prospects. *In*: BELLAMY, Alex J. DUNNE, Tim. **The Responsibility to Protect**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- WELSH, Jennifer M. **Who Should Act? Collective Responsibility and the Responsibility to Protect**. *In*: W. Andy Knight and Frazer Egerton (eds.). *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*. London: Routledge, 2012, p. 103–14.
- WELSH, Jennifer. From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society. **Global Governance**, v. 8, 2002, p. 503–519.
- WELSH, Jennifer. Taking Consequences Seriously: Objections to Humanitarian Intervention. *In*: WELSH, Jennifer (ed.) **Humanitarian Intervention and International Relations**, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- WELSH, Jennifer. Turning Words into Deeds? The Implementation of the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v. 2, n. 1–2, 2010, 149–154.
- WET, Erika de. **The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council**. Oxford: Hart Publishing, 2004.
- WILLIAMNS, Paul D.; BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur. **Security Dialogue**, v. 36, n. 1, 2005, p. 27–47.
- WOLFF, Stefan; PARIS, Roland. **The UN Security Council and the Politics of International Authority**. London: Routledge, 2008.
- WOOD, Michael. United Nations, Security Council. *In*: WOLFRUM, Rüdiger (ed.). **The Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

WRIGHT, Quincy. The Equality of States. Wright, Quincy. **Cornell International Law Journal**: v. 3, n. 1, 1970. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/216740943.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

WYATT, Samuel James. **The Responsibility to Protect and a Cosmopolitan Approach to Human Protection**. Sheffield: Palgrave Macmillan, 2019.

YAN, Holly. **Syria allies**: Why Russia, Iran and China are standing by the regime. CNN, Atlanta, 30 ago. 2013.

YAN, Holly. **Why China, Russia won't condemn Syrian regime**. CNN, Atlanta, 5 fev. 2012.

ZAHREDDINE, Danny; TEIXEIRA, Rodrigo Correa; LASMAR, Jorge Mascarenhas. **O Oriente Médio**. Curitiba: Ed. Juruá, 2011.

ZIFCAK, Spencer. The Responsibility to Protect After Libya and Syria. **Melbourne Journal of International Law**, n. 13, 2012, p. 60–96.

ZYBERI, Gentian. **An Institutional Approach to the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ZYBERI, Gentian. The responsibility to protect through the International Court of Justice. *In*: HOFFMANN, Julia; NOLLKAEMPER, André (Ed.). **Responsibility to Protect: from principle to practice**. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 305-317.