

**A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:
UMA POSSÍVEL RESPOSTA À CONTROVÉRSIA DA INTERVENÇÃO
HUMANITÁRIA**
*THE RESPONSABILITY TO PROTECT:
A POSSIBLE RESPONSE TO THE CONTROVERSY OF HUMANITARIAN
INTERVENTION*

Bárbara Thaís Pinheiro Silva¹
Mário Lúcio Quintão Soares²
Mércia Cardoso de Souza³

RESUMO

Este artigo tem por propósito analisar a Responsabilidade de Proteger como uma possível resposta ao dilema da intervenção humanitária à luz dos preceitos tecidos na Carta das Nações Unidas. Para tanto, serão abordados os conceitos de soberania e do não uso da força delimitados na Carta, visto que estes implicam intrinsecamente a possível aplicação da R2P ou não. Posteriormente, objetiva-se apresentar a R2P desde a sua gênese até a delimitação de seu escopo de aplicação com base em seu contorno legal; e, por fim, as considerações finais acerca da viabilidade da R2P, como uma possível resposta ao dilema das intervenções humanitárias. Nessa perspectiva, optou-se pelo método dedutivo hipotético e de pesquisas de natureza bibliográfica e documental a fim de desenvolver um estudo com primazia.

Palavras-chave: Intervenção Humanitária. Responsabilidade de Proteger. Soberania. Uso da Força. Organização das Nações Unidas

ABSTRACT

The article in question aims to analyze the Responsibility to Protect as a possible answer to the dilemma of humanitarian intervention in light of the precepts woven into the United Nations Charter. Therefore, the concepts of sovereignty and non-use of force delimited in the Charter will be studied, as they intrinsically imply the possible application of R2P or not. Subsequently, the objective is to present R2P from its genesis to the delimitation of its scope of application based on its legal outline; and, finally, the final considerations about the feasibility of R2P as a possible answer to the dilemma of humanitarian interventions. Therefore, this article will use the hypothetical deductive method, in addition to bibliographic research and document analysis in order to develop a study with primacy.

Keywords: Humanitarian Intervention. Responsibility to Protect. Sovereignty. Use of Force. United Nations.

1 INTRODUÇÃO

Muito se discute sobre as repercussões das intervenções humanitárias, sobretudo se é apropriado aos Estados adotarem medidas coercitivas e militares contra outro Estado, em termos de segurança pública (Rodogno, 2016). Dessa forma, as indagações que tangenciam o tema de intervenção humanitária são um dos assuntos mais delicados das relações internacionais, mormente após a Guerra Fria, visto que durante esse período as fronteiras eram consideradas “sacrossantas”, isto é, praticamente isentas de serem expostas à interferência externa de atores estatais (Welsh, 2012). Nessa linha de argumentação, após o declínio dessa ordem internacional, muitas solicitações de intervenções humanitárias no âmbito das Nações Unidas (ONU) florescem, com o propósito de se fazer cessar as massivas violações de direitos humanos ocorridas na esfera das jurisdições domésticas de vários Estados (Pilbean, 2015).

¹ Mestranda em Relações Internacionais do PPGRi da PUC/MG (Bolsista CAPES). Mestranda em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra || httpsilva07@gmail.com

² Professor da Faculdade Mineira de Direito da PUC/MG || mlquintao@yahoo.com.br

³ Doutora em Direito pela Universidade de Fortaleza || merciacardosodesouza@gmail.com

No entanto, percebe-se que o dilema da intervenção humanitária é controverso tanto quando acontece, tanto quando não ocorre (Pilbean, 2015). Diante das solicitações de intervenção humanitária que foram autorizadas, especificamente nos casos da Somália (1991 a 1992), da Bósnia (1992 a 1995) e de Kosovo (1999), nota-se que outros clamores por intervenção não foram correspondidos pela sociedade internacional, como se observou em Ruanda (1990 a 1994) (Pilbean, 2015). Em face disso, percebe-se que não há um consenso se de fato há um direito de intervenção, além de como e quando esse direito deve ser exercido (Rodogno, 2016).

A noção, que se desenvolveu na década de 90 do século XX e muito utilizada para justificar o envolvimento da sociedade internacional nos conflitos armados, refere-se à intervenção humanitária, “definida como 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”⁴ (Pilbean, 2015, p. 298, tradução nossa).

Essa definição suscitou discussões a respeito das implicações que tais ações recaem sobre o postulado da soberania, principalmente nos moldes do artigo 2º da Carta de São Francisco (ou Carta da ONU) (Pattison, 2010).

As intervenções humanitárias sempre foram muito questionadas (Pilbean, 2015), sobretudo quando se discute a sua eficácia, visto que frequentemente são marcadas por massacres cometidos justamente pelos atores internacionais responsáveis, sob o mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), em fazer cessar tais violações (Dunford, 2019).

No caso de Ruanda, em 1994, era do conhecimento da ONU o risco de ocorrer milhares de mortes, principalmente diante da omissão do governo do país africano em deter o planejado genocídio no território do país. Mesmo diante disso, as forças internacionais do complexo onusiano não conseguiram sanar tal situação, resultando em um fracasso internacional e, por conseguinte, colocando em xeque toda a bandeira hasteada em prol da proteção e promoção dos direitos humanos (Thakur, 2016). Além do mais, em Kosovo, a intervenção, ocorrida no final da década de 90 do século XX, suscitou a discussão acerca de sua legitimidade - quanto à existência ou não de uma causa justa -, bem como o debate sobre se o ato de intervir agravou a situação humanitária no país (Chomsky, 2016). O mesmo se repete no caso da Bósnia, que revela novamente o fracasso da ONU em deter o massacre de civis em *Srebrenica*, em 1995, levando a morte milhares de muçulmanos (Pilbean, 2015). Igualmente, na Somália, a retirada das operações de paz da ONU, no início da década de noventa 90 do século XX, após uma má condução da intervenção internacional no país, revelou-se um fracasso (Pilbean, 2015).

Ademais, os casos supracitados - a título de exemplificação - revelam o quão é delicado o assunto que recai sobre a tentativa de conciliar o princípio da soberania e a imprescindibilidade em proteger a vida humana (Weiss, 2016). Milhões de pessoas permanecem à mercê de guerras civis, insurgências, abuso do poder estatal e

⁴Defined as the threat or use of force to prevent or halt widespread suffering and violations of human rights, without the consent of the host state in which they are undertaken.

violações de direitos humanos, que desaguam em crimes internacionais, dentre os quais: genocídio, crime de guerra, crime contra humanidade e limpeza étnica (Wyatt, 2019).

Portanto, a experiência e as consequências das atuações em Ruanda, em Kosovo, na Somália e na Bósnia, que levaram à ruína as estruturas políticas, sociais e econômicas desses países, revelam de modo cristalino que a intervenção humanitária como instrumento de resolução de conflitos, singularmente no que diz respeito a cessação de violação de direitos humanos, precisava ser aperfeiçoada de modo atender às necessidades do século XXI (Badescu, 2011).

À vista disso, a ONU é instada a se manifestar face aos novos desafios de segurança internacional, sobretudo no que diz respeito a necessária conciliação entre os dois pilares axiológicos fundamentais sobre os quais o sistema onusiano se fundamenta: o princípio da soberania do Estado, bem como o não uso da força, e o respeito pelos direitos humanos. Trata-se de uma tarefa complexa pela qual a sociedade internacional há anos se debruça, muitas das vezes de modo infrutífero (Evans, 2015; Labonte, 2013).

Destarte, este artigo tem por escopo analisar a adoção da Responsabilidade de Proteger (R2P) como uma possível resposta ao dilema apresentado pela intervenção humanitária, especialmente após a Guerra Fria. Para isso, buscou-se analisar o próprio dilema da intervenção humanitária à luz dos preceitos da Carta das Nações Unidas, uma vez que esse impasse é reflexo da interpretação que se dá aos princípios da soberania e do não uso da força. Posteriormente, procurou-se apresentar a R2P como uma possível nova roupagem para a intervenção humanitária, o que implica compreender a sua gênese, a sua definição, bem como os contornos legais de sua aplicação.

2. O DILEMA DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA À LUZ DA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

A Carta das Nações Unidas é o pilar dessa Organização, uma vez que estabelece os princípios que servem como âncora da ordem jurídica internacional estabelecida no pós-Segunda Guerra, dentre eles: o princípio da soberania dos Estados e o princípio do não uso da força (Shaw, 2014).

Nesse sentido, se por um lado a Carta da ONU, a priori, revela a possível relação entre o tema de direitos humanos e a manutenção da paz e segurança internacionais, razão pela qual tal entendimento influenciou a prática da intervenção humanitária (ICISS, 2000); por outro lado, percebe-se que não há um consenso sobre a legitimidade de executar algum tipo de intervenção face as possíveis interpretações distintas que podem ser depreendidas à luz dos dispositivos tecidos na Carta (Jansen, 2017).

Portanto, a compreensão, mesmo que em apertada síntese, quanto ao escopo de tais princípios se torna imprescindível para a presente temática, visto que isso influenciou de modo ímpar a revisão do postulado da intervenção humanitária que culminou na elaboração da Responsabilidade de Proteger.

2.1. Soberania

A soberania do Estado traduz um dos princípios mais discutíveis, tanto no âmbito das Relações Internacionais, quanto no Direito Internacional. Referir-se a esta e buscar entender o seu significado requer certo

zelo quanto aos eventos que a circunda (Grimm; Cooper, 2015). No entanto, como o presente estudo não tem como objetivo estabelecer um tratado sobre a soberania, a presente análise está restrita aos principais pontos que dizem respeito a temática.

A soberania implica a identidade jurídica de um Estado à luz do Direito Internacional, visto que é um princípio que visa garantir a 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 compreendida a partir de duas dimensões: interna e externa (Cassese, 2005).

A soberania interna significa a supremacia de um Estado sobre os seus assuntos domésticos e sobre as pessoas que se encontram dentro dos seus territórios jurídico e ficto, por intermédio de um poder coercitivo, o que inclui o espaço aéreo, terrestre e marítimo, com o fim de administrar e garantir de modo estável as ordens sociais, econômicas, culturais e políticas do país (Shaw, 2014). A dimensão externa da soberania é fruto da definição do princípio da igualdade soberana dos Estados e, portanto, se refere à independência e à autonomia externa de um Estado quanto à condução de suas relações exteriores (Shaw, 2014).

Segundo Cassese (2005, p. 48, tradução nossa)⁵, “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”. Logo, a igualdade soberana, sendo um princípio reconhecido pelo Direito Internacional, implica dizer que todos os Estados são iguais à luz das normas internacionais, razão pela qual são dotados de direitos e obrigações equivalentes, mesmo quando desigualdades em outros aspectos os diferem (Ansong, 2016; Kelsen, 1944). Porém, ressalta-se que a igualdade jurídica dos Estados não significa necessariamente igualdade política, motivo pelo qual as grandes potências conseguem estabelecer com facilidade a *regra do jogo* internacional, enquanto os Estados mais fracos ficam à mercê dos caminhos traçados pela tutela dos poderosos (Ansong, 2016).

Destaca-se que a igualdade soberana dos Estados é um postulado presente há séculos e que ainda vigora na ordem internacional, uma vez que ele foi positivado no artigo 2º (1) da Carta da ONU que prevê que “a Organização se baseia no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”⁶ (United Nations, 1948, tradução nossa).

Destarte, percebe-se que a soberania ainda é importante, uma vez que é um atributo intrínseco ao Estado que pressupõe uma plenitude de poderes no âmbito interno, além de sua independência no plano externo (Klein, 1974), conforme consagra o artigo 2º (7) da Carta da ONU:

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 VII⁷ (United Nations, 1945, tradução nossa).

⁵ Sovereign equality constitutes the linchpin of the whole body of international legal standards, the fundamental premise on which all international relations rest.

⁶ The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its members.

⁷ Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

Deste modo, o princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados foi contemplado para salvaguardar a soberania dos Estados e manter a paz e a segurança na ordem internacional (Wright, 2021). Nessa perspectiva, a não interferência é vislumbrada como uma norma fundamental decorrente do postulado de independência dos Estados conferida pela soberania, uma vez que impõe uma obrigação a todos os países de não intervirem nos assuntos internos dos demais (Grimm; Cooper, 2015).

2.2 Proibição do uso da força

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, são exemplos históricos dos esforços que a sociedade internacional empreendeu no sentido de proibir a guerra como instrumento de resolução de conflitos entre os Estados (Shaw, 2014).

Esse propósito foi ratificado com a criação da ONU em 1945, a qual prevê no artigo 2º (4) de seu documento constitutivo 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”⁸ (United Nations, 1948, tradução nossa).

Ressalta-se que o impedimento previsto no artigo 2º (4) da Carta se refere ao uso da força entre Estados, e não dentro do Estado, razão pela qual essa questão tem sido questionada tendo em vista a omissão quanto ao impedimento do uso da força indevida ou desproporcional pelo Estado em seu território (Ruys, 2014).

Tendo em vista isso, o debate sobre a intervenção humanitária tem como marco a tentativa em conciliar a proibição do uso da força do artigo 2º (4) com os imperativos axiológicos e normativos de direitos humanos. Portanto, no âmbito das relações internacionais, bem como no Direito Internacional, a questão sobre o uso da força não encontra um consenso (Byers, 2015; Coicaud, 2015).

Para alguns, os Estados, e não os indivíduos, são os detentores de direitos e, em razão disso, as tentativas de usar a força para fazer cumprir os direitos individuais violam os princípios da soberania e do não uso da força, além de colocar em risco as relações entre os Estados e a ordem internacional. Nesse sentido, o reconhecimento de um direito de intervenção humanitária não deve ser sustentado (Tardy, 2007).

Ademais, uma opinião consultiva proferida pela Corte Internacional de Justiça no Caso Nicarágua, considerou que o artigo 2º (4) proíbe o uso da força, sendo uma norma *jus cogens* da qual não é permitida a derrogação (International Court Of Justice, 1986) Isso significa que a exceção da proibição do uso da força no artigo 2º (4) não pode ser evocada mesmo quando para a salvaguarda das normas de direitos humanos (International Court Of Justice, 1986).

De outra forma, a soberania também pode ser compreendida como um princípio limitado pelo padrão mínimo de obrigações de direitos humanos sob os quais o Estado deve se ater (COHEN, 2012). Em face dessa

⁸ All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

argumentação, se pode afirmar que a intervenção humanitária não apenas é permitida, bem como é um dever dos Estados (Dunford, 2019).

Portanto, a partir desse entendimento, o artigo 39 da Carta, que aduz ser da competência do Conselho de Segurança determinar a existência de qualquer ameaça à paz, a ruptura da paz ou ato de agressão, bem como elenca as medidas necessárias para sanar tal situação, adquire uma interpretação ampliada ao concluir ser da competência desse órgão autorizar 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).

3. RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: PRINCIPAIS ASPECTOS

Durante a Guerra Fria, o artigo 2º(7º) da Carta das Nações Unidas era constantemente proclamado para impedir a ação internacional sobre o território de determinado Estado, mesmo quando o propósito de tal intervenção visasse cessar as violações dos direitos humanos (Bellamy, 2013). Em outras palavras, os Estados subdesenvolvidos e em desenvolvimento defenderam fortemente o exercício do princípio da soberania e da não intervenção, uma vez que tais princípios eram suscitados como um escudo que teve por objetivo proteger os países mais vulneráveis contra as interferências das grandes potências (Iyi, 2016). No entanto, por outro lado, o exercício dessa supremacia na prática possibilitou a perpetração massiva de violação às normas de direitos humanos por parte do aparato estatal contra a população (Dunford, 2019). Em face disso, a discussão sobre a legitimidade de determinado governo, considerando a prática de violações de direitos humanos cometidas pelo aparelho estatal contra a sua população, ganha mais força no cenário internacional (Labonte, 2013).

A partir da década de 60 do século XX, foram incrementados no cenário internacional diversos tratados de direitos humanos, tais quais o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, bem como o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos publicados em 1966, com o escopo de desenvolver um arcabouço normativo mais específico e consolidado de proteção dos direitos humanos, complementando a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (Pilbean, 2015).

Destarte, esses documentos internacionais tornaram o indivíduo um assunto central no Direito Internacional e nas relações internacionais, fortalecendo o entendimento da soberania, em termos de responsabilidade estatal, com o propósito de garantir o bem-estar dos cidadãos, o que inclui torná-los livres de qualquer violação às normas internacionais de direitos humanos (Cohen, 2012; Nolte, 2005).

Portanto, os direitos humanos deixaram de ser um assunto exclusivamente da jurisdição doméstica dos Estados e passaram a integrar a pauta dos assuntos considerados de grande relevância no âmbito internacional (Evans, 2008). Nesse sentido, observar-se-á que essa mudança de postura da sociedade internacional revela uma releitura em matéria de intervenção humanitária, fator este que contribuiu de modo significativo para transformar as noções tradicionais de soberania, e, por conseguinte, dar à luz ao postulado da Responsabilidade de Proteger (R2P) no contexto internacional (Reisman, 1990).

Por todas as razões supracitadas, as condições sob as quais a soberania de um Estado é exercida, bem como a intervenção humanitária devem ser praticadas, foram revistas levando em consideração todo o arcabouço normativo internacional que limitou a ação estatal à observância das normas internacionais de direitos humanos e, dessa forma, permitindo o nascimento do princípio da R2P (Hunt; Orchard, 2020).

3.1. Da gênese da Responsabilidade de Proteger

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 um Ruanda, a um *Srebrenica* – a grosseiras e sistemáticas violações dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos de nossa humanidade comum?”⁹ (Annan, 2000, p. 34, tradução nossa).

O questionamento de Annan reflete a inexorável discussão que a sociedade internacional busca superar a respeito da legitimidade das intervenções humanitárias, mormente devido ao fato de que a Carta das Nações Unidas tornou a não interferência nos assuntos internos dos Estados um princípio fundamental, conforme prevê 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 (...)”¹⁰ (United Nations, 1948, tradução nossa). Assim, o ponto central da questão é a defrontação do dispositivo acima elencado face ao apelo do artigo 1º que estabelece como um dos propósitos e princípios da Organização: “ (...) promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos (...)”¹¹ (United Nations, 1948, tradução nossa).

Diante da omissão internacional em face da ocorrência de distintos crimes internacionais, os quais incluem limpeza étnica, crime contra humanidade, crime de guerra e genocídio, a indagação sobre se as Nações Unidas deveriam priorizar a soberania do Estado em detrimento da segurança da população é totalmente plausível (Breau, 2016).

Nesse sentido, em resposta aos questionamentos ecoados nos anos 2000, pelo secretário-geral da ONU, 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), integrado por um corpo de especialistas destinados a avaliar uma solução que abarcasse os diversos aspectos - jurídicos, morais, políticos, dentre outros - que circundam toda a discussão a respeito da intervenção humanitária e da soberania (Cater; Malone, 2016).

3.2. A definição da Responsabilidade de Proteger

⁹ If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica—to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?

¹⁰ Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state

¹¹ (...) promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all (...).

Em 2001, a ICISS lançou o relatório intitulado Responsabilidade de Proteger (R2P, sigla em inglês) visando à formulação de uma nova doutrina, ao tentar conciliar o princípio da soberania com a intervenção humanitária para fins de proteção humana (Wyatt, 2019).

A R2P deve ser compreendida à luz da responsabilidade primária que é imputada ao Estado quanto a salvaguarda dos direitos humanos de sua população. No entanto, a partir do momento em que o Estado se omite em face dessa obrigação, prospera a legitimidade para a sociedade internacional do direito de intervir, bem como proceder na execução de uma ação coletiva, à luz do artigo 55 da Carta das Nações Unidas¹², com o propósito de cessar os crimes mais graves dos direitos humanos (Ercan, 2016).

Nessa linha de argumentação, a Responsabilidade de Proteger outorga à soberania uma perspectiva positiva de responsabilidade, mudando o foco da problematização, que antes era fundamentado na estrita ideia de intervenção humanitária (Iyi, 2016). Em outras palavras, houve uma conversão de significados quanto ao termo de a soberania, isto é, deixou de vislumbrar a soberania apenas em termos de controle sobre o território e passou-se a vê-la como uma responsabilidade atribuída ao Estado quanto as suas funções internas e externas (Hilpold, 2013).

Essa nova abordagem conceitual que buscou dirimir a tensão sobre o princípio da soberania e não intervenção face a proteção dos direitos humanos, baseou-se nas pesquisas de Francis Deng sobre gestão de conflitos na África, na década de noventa (Iyi, 2016).

Deng passou a considerar a soberania como uma responsabilidade intrínseca ao Estado em garantir os mais altos padrões de vida digna à sua população, da qual deriva a legitimidade do governo (Iyi, 2016).

No que diz respeito às obrigações que a R2P impõe aos Estados, bem como à sociedade internacional, vislumbram-se três dimensões: (i) o dever do Estado de proteger seus cidadãos; (ii) o dever da sociedade internacional de auxiliar o Estado a cumprir essa responsabilidade; (iii) o dever da sociedade internacional em sanar a omissão do Estado, quando este não pode ou não quer cumprir com a sua função de zelar pela vida de seus cidadãos no que diz respeito a cessação dos crimes de guerra, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio (Pilbean, 2015).

Ademais, em se tratando do âmbito de execução da R2P percebem-se três responsabilidades específicas: (i) prevenir: abordar as causas básicas e diretas de conflitos internos e demais crises que colocam a população de determinado país em situação de risco; (ii) reagir: responder a necessidade humana com medidas adequadas, que podem incluir medidas coercitivas como sanções e processos internacionais, e, em casos extremos,

1)

¹² Article 55 - With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: 1. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; 2. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and 3 universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

intervenção militar; (iii) reconstruir: prover, após uma intervenção militar, assistência integral com recuperação, reconstrução e reconciliação, abordando as causas do dano que a intervenção foi projetada para parar ou evitar (ICISS, 2001).

Ressalta-se que a prevenção possui uma estreita relação com a noção de segurança humana, que corresponde a segurança física das pessoas, o bem-estar econômico e social, a salvaguarda de vida digna e aos direitos humanos (Ercan, 2016).

Portanto, uma vez que há uma relação entre conflitos internos e as violações dos direitos humanos, o subdesenvolvimento, a pobreza, a insegurança, além da ocorrência dos crimes internacionais, faz-se necessário esgotar todas as opções de prevenção, antes mesmo de executar a intervenção militar, visto que essa deve ser encarada como uma medida excepcional e extraordinária, portanto, é a *ultima ratio* (Bellamy, 2008).

3.3. Contornos legais da Responsabilidade de Proteger

Como fruto de todo esse processo reflexivo e teórico que permitiu o nascimento da Responsabilidade de Proteger, os chefes de Estado ratificaram o documento da R2P, na Cúpula Mundial em 2005, concebendo 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, tradução nossa).¹³

Depreende-se da leitura dos dois dispositivos acima que a R2P não pode ser reduzida a um instrumento de ação militar, visto que esta pode ser concretizada por meio de vários instrumentos elencados na Carta das

¹³ 138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

Nações Unidas, que vai 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 (Pilbean, 2015).

Em suma, a R2P visa interromper ou evitar o sofrimento humano. Uma vez que os crimes internacionais – genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica - colocam em risco a segurança internacional, legitima a atuação do Conselho de Segurança, com fundamento no artigo 24 da Carta da ONU, que delegou ao órgão a responsabilidade primária em matéria de manutenção da paz e da segurança internacionais (Kolb, 2018).

Nesse sentido, o Conselho de Segurança ratificou a R2P, ao utilizá-la como fundamento em diversas resoluções, e embora ainda não incida, de modo perfeitamente consistente e eficaz, o referido órgão reconhece que o Capítulo VII pode autorizar uma ação militar para dirimir os crimes cometidos pelos Estados em seu território, quando entenderem que tal situação corresponde a uma ameaça à paz e à segurança internacional (Badescu, 2011).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios clássicos tecidos na Carta das Nações Unidas – soberania, não intervenção, não uso da força -, são elementos que precisaram ser revisitados diante das novas facetas normativas e principiológicas que a sociedade internacional assume a partir da década de 90, isto é, após o colapso da Guerra Fria, sobretudo na temática que se refere à intervenção humanitária. Em outras palavras, os estudos sobre a intervenção humanitária para fins de proteção humana nasceram dentro de um quadro institucional que tem defendido a perspectiva de uma ação internacional conjunta para abordar tal questão (Rodogno, 2016).

Embora a R2P desponte como uma tentativa em reformular os argumentos sobre as intervenções ocorridas na década de noventa, observa-se que a atuação da sociedade internacional para intervir nos conflitos armados, com propósito humanitário, permanece incertos, sobretudo diante das críticas que a R2P recebe quanto ao seu escopo.

Para alguns autores, o escopo de aplicação da R2P deve ser limitado, pois deveria abarcar outras espécies de violações aos direitos humanos e não apenas crime de guerra, crime contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio. Porém, na visão de outros, a R2P não apresenta limites claros quanto ao respeito à soberania estatal, sendo, dessa forma, um meio pelo qual as grandes potências podem expandir os seus domínios ao decidir quando é de seus interesses intervir em um país (Pilbean, 2015).

Então, pergunta-se o que há de novo na R2P. A priori, observa-se que a R2P se difere da intervenção humanitária porque: (i) prioriza as necessidades das vítimas e não no direito do interventor; (ii) entende a soberania não apenas em termos de controle, mas também de responsabilidade; (iii) adota as medidas de prevenção e reconstrução, portanto, utiliza de medidas não coercivas (Iyi, 2016).

Em suma, a Responsabilidade de Proteger não se limita aos meios coercitivos e militares, visto que tal postulado prioriza os instrumentos preventivos, o que colabora para adoção dos meios políticos e diplomáticos com escopo cooperativo.

Nesse sentido, a R2P trata-se de uma nova roupagem para a intervenção humanitária, uma vez que busca sanar o dilema desta, pelo menos a priori, razão pela qual se sustenta que esta é um instrumento transformador em matéria de intervenção humanitária, o que não obsta que a mesma seja passível de falhas (Poli, 2012).

Ressalta-se que as situações que integram o quadro constitutivo de aplicação da R2P são justamente aquelas pelas quais a conjuntura interna do país aponta para uma possível deterioração que provoque a ocorrência de crimes de atrocidades em massa, isto é, genocídio, crime de guerra, crime contra a humanidade e limpeza étnica (Dunford, 2019).

Portanto, considerando que a possível ocorrência de tais crimes podem colocar em xeque a paz e a segurança internacionais, a importância do Conselho de Segurança na temática em questão não deve ser ignorada, 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 (Pilbean, 2015).

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.

REFERÊNCIAS

- ANNAN, Kofi. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century**. New York: United Nations, 2000.
- ANSONG, Alex. The Concept of Sovereign Equality of States in International Law **GIMPA Law Review**, v. 2, n. 1, 2016, p. 14-34.
- BADESCU, Cristina Gabriela. **Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: security and human rights**. 1. ed. London: Routledge, 2011.
- 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.
- BREAU, Susan. **The Responsibility to Protect in International Law: An emerging paradigm shift**. 1. ed. London: Routledge, 2016.
- 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.
- CASSESE, Antonio. **International law**. 2. ed. 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.

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. 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.

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

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

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: ending mass atrocity crimes**. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

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.

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

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

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.

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

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

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.

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

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

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.

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

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

PILBEAN, Bruce. The United Nations and the responsibility to protect. 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.

REISMAN, W. Michael. Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. **The American Journal of International Law**, v. 84, n. 4, 1990, p. 866–876.

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, april / 2014), p. 159-210.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Perspectivas de uma Constituição Mundial**. IN: SAMPAIO, José Adércio Leite (coordenador). *Crise e Desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 315-320.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 5 ed. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

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

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.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 60/1. 2005 World Summit Outcome**. Disponível em: https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/general_assembly_world_summit_outcome_2005.pdf Acesso em: 21 jul. 2021.

UNITED NATIONS. **United Nations Charter (1948)**. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter> Acesso em: 21 jul. 2021.

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. The Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention. In: HOFFMANN, Julia; NOLKAEMPER, André. (ed.). **Responsibility to Protect: from principle to practice**. Amsterdam: Pallas Publications, 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: 13 jul. 2021.

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