

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

**A EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS DE *RESPONSABILIDADE DE*
PROTEGER E *RESPONSABILIDADE AO PROTEGER*: CASOS
SUDÃO E SÍRIA**

José Eduardo de Lima Flores

Orientador: Prof. Dr. Caio Gracco Pinheiro Dias

RIBEIRÃO PRETO

2013

JOSÉ EDUARDO DE LIMA FLORES

**A EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS DE *RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER* E *RESPONSABILIDADE AO PROTEGER*: CASOS
SUDÃO E SÍRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Direito Público da Faculdade de Direito
de Ribeirão Preto da Universidade de
São Paulo para a obtenção do título de
bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Caio Gracco
Pinheiro Dias

RIBEIRÃO PRETO

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

De Lima Flores, José Eduardo

A Evolução dos conceitos de *responsabilidade de proteger* e *responsabilidade ao proteger*: casos Sudão e Síria / José Eduardo de Lima Flores -- Ribeirão Preto, 2013.

Trabalho de Conclusão de Curso -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Orientador: Caio Gracco Pinheiro Dias

Nome: DE LIMA FLORES, José Eduardo

Título: A Evolução dos conceitos de *responsabilidade de proteger* e *responsabilidade ao proteger*: casos Sudão e Síria

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de
Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof^(a). Dr^(a). _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof^(a). Dr^(a). _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho. À minha mãe e meu pai, pelo apoio contínuo e incondicional. Aos meus amigos, pela companhia e alegria em todas as horas. Ao Prof. Dr. Caio Gracco Pinheiro Dias, pela paciência e orientação. Aos demais docentes e funcionários da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, pela dedicação diária.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo estudar os conceitos de *responsabilidade ao proteger* (RwP) e *responsabilidade de proteger* (RtoP), conquanto se mostram como a questão de maior importância para as atuais crises armadas, caracterizadas pelo crescente uso de tecnologias bélicas e aspecto de internacionalização dos conflitos com grandes influências para a comunidade internacional. O conceito de *responsabilidade de proteger*, entretanto, não foi suficientemente desenvolvido desde a sua primeira aparição, após o Conflito do Kosovo, o que causa grandes dúvidas quanto a seu significado e consequências. Estas dificuldades, por sua vez, têm causado com que em diversos conflitos existam ações autoritárias e abusivas dos procedimentos previstos por este conceito, como a troca de regimes e desrespeito aos direitos humanos, que ele mesmo buscava combater. No decorrer histórico, foi apresentado pelo Brasil na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2011 o conceito de *responsabilidade ao proteger*, teorizado como diretrizes essenciais à aplicação da *responsabilidade de proteger* de modo a se evitar os abusos causados por potências interventoras que extrapolaram o mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Hoje, contando com dois conceitos que visam servir de aparato para a proteção dos direitos humanos e que de certa forma desestabilizam a regulação do uso da força, a Organização das Nações Unidas se encontra em uma posição perigosa de falta de compreensão do significado desses conceitos, em especial no tocante ao termo *responsabilidade* previsto por cada um deles, que a torna incapaz de responder eficazmente às *situations* internacionais.

Palavras-chave: Responsabilidade de proteger. Responsabilidade ao proteger. Regulação do uso da força. Relações Internacionais. Crises humanitárias. Conselho de Segurança.

Sumário

INTRODUÇÃO	13
METODOLOGIA	19
Referencial teórico	20
CAPÍTULO 1: O CASO SUDÃO	23
1.1 A situação pré- <i>responsabilidade de proteger</i>	23
1.2 A influência da responsabilidade de proteger	26
1.3 O desmembramento do Sudão.....	28
1.4 A reação do Conselho de Segurança à <i>responsabilidade de proteger</i>	29
1.4.1 Os membros permanentes do Conselho de Segurança	30
1.4.2 Os membros rotativos do Conselho de Segurança.....	42
CAPÍTULO 2: O CASO SÍRIA	51
2.1 O desenvolvimento do conflito.....	51
2.2 A reação do Conselho de Segurança à <i>responsabilidade de proteger</i>	54
2.2.1 Os membros permanentes do Conselho de Segurança	54
2.2.2 Os membros rotativos do Conselho de Segurança.....	73
CAPÍTULO 3: ANÁLISE CONJUNTA DOS CASOS	77
3.1 Proximidades.....	77
3.2 Diferenciações	83
CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

O uso da força é talvez o aspecto mais complicado do ponto de vista da regulação das relações entre os Estados. No sistema anárquico que caracteriza as relações internacionais a força é o instrumento último que permite aos Estados a defesa da sua sobrevivência face as ameaças enfrentadas, já que não podem contar com terceiros para fazer sua defesa. Por isso, tem-se a clara resistência dos Estados em aceitar regras que limitem o uso da força.

A partir do final do século XIX, o padrão tecnológico mundial trouxe uma nova roupagem aos conflitos armados, com os custos humanos e econômicos tendo aumentado progressivamente e fazendo que a guerra passasse a ser vista negativamente. Deste modo, explica-se o crescente apoio dos Estados a tentativas de buscar, pela regulação jurídica, uma diminuição na ocorrência de conflitos armados, busca que atinge o ápice na criação da Organização das Nações Unidas cuja função primordial é a manutenção da paz e da segurança internacionais. Contudo, reconhece-se que o sistema está longe do ideal, pelas razões anteriormente apresentadas.

Após a Segunda Guerra Mundial, surge um novo fator a ser considerado: enquanto a frequência de eclosão dos conflitos interestatais diminui, a dos conflitos internos aumenta¹. Isso cria instabilidades regionais e fornece pretextos para intervenções externas. Entretanto, as normas de Direito Internacional não foram pensadas para este tipo de conflito, mostrando-se por vezes anacrônicas, como ficou demonstrado pelos conflitos da década de 1990, em especial a desintegração da então República Federal da Iugoslávia.

Esse conflito tornou-se um paradigma por mostrar as limitações do sistema de segurança coletiva da ONU, que na crise de Kosovo (1999) viu-se paralisado pelo exercício do poder de veto e incapaz de agir frente às atrocidades cometidas pelos sérvios contra a minoria albanesa. A ação unilateral da OTAN, que mais tarde foi considerada legítima pela opinião pública², apesar de ilícita, pôs em xeque a regulação tradicional do uso da força, questionada pelas demandas por intervenção humanitária.

Diante disso, surgiram duas opções: tomar a decisão de veto do Conselho como uma "última instância" e nada fazer em relação aos conflitos internos, havendo ou não violação de

¹ HOLSTI, Kalevi. **The State, War, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. Capítulo 2.

² *NATO's Victory in Libya*. Foreign Affairs, New York. Abr. 2012. Disponível em <<http://www.foreignaffairs.com/articles/137073/ivo-h-daalder-and-james-g-stavridis/natos-victory-in-libya>> Acesso em 20 ago. 2013.

direitos humanos, ou entender que nesses casos de atrocidades deveria prevalecer a necessidade de proteção aos direitos humanos em relação à autoridade última do Conselho nas questões de paz e segurança internacionais.

Como essas duas opções, do ponto de vista político, não eram aceitáveis por diminuir a importância das Nações Unidas, criou-se a necessidade de um conceito capaz de atualizar o sistema de segurança coletivo.

A *responsabilidade de proteger* (RtoP)³ foi este conceito, que tenta compatibilizar a não intervenção com a proteção dos direitos humanos. Este conceito nasceu de uma iniciativa do Governo do Canadá, que recebeu apoio das Nações Unidas, sendo reconhecido unanimemente por chefes de Estado na Cúpula da Organização das Nações Unidas de 2005, e tornou-se, desde então, um dos aspectos mais importantes para a comunidade internacional na luta pela prevenção do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade. No documento final da Cúpula⁴, nos parágrafos 138 a 140, são estabelecidos três pilares⁵ de mesmo peso e não-sequenciais que servem de base para as ações nos casos dos crimes em questão. São eles: (1) a responsabilidade primária dos estados em proteger sua própria população dos crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, assim como de seu incitamento; (2) a responsabilidade da comunidade internacional em apoiar um estado no cumprimento de sua *responsabilidade de proteger*; e (3) a responsabilidade da comunidade internacional de tomar medidas decisivas e oportunas, de acordo com a Carta das Nações Unidas, em casos onde o estado teve uma "falha manifesta" em proteger sua população de algum desses crimes.

Apesar do grande avanço, e logo após sua adoção na Cúpula Mundial de 2005, o emprego que se fez do conceito nas situações de crise que ocorreram posteriormente levou à crítica por parte dos Estados que viam na *responsabilidade de proteger* um potencial de legitimar a interferência em assuntos domésticos dos Estados; oposição que se verifica inclusive nos países que originariamente apoiaram a ideia, o que foi denominado por GARETH

3 Sigla utilizada pela doutrina que advém do termo em inglês *responsibility to protect*.

4 Íntegra do documento disponível em <<http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2013.

5 Ban Ki-moon. **Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General**, A/63/677. 12 jan. 2009.

EVANS⁶ como "*buyer's remorse*". Este sentimento de cautela em relação à *RtoP* foi pioneiro na própria América Latina, como explica GILBERTO M. A. RODRIGUES⁷:

Não muitos governos da América Latina e do Caribe foram entusiastas da Responsabilidade de Proteger (R2P). No entanto, apesar de ter sido aprovada na Assembleia Geral da ONU com o apoio esmagador dos países da região, a norma emergente da R2P foi vista por vários governos, relutantemente, tanto de forma declarada e/ou expressa, quanto de forma discreta ou silenciosa, como uma porta perigosa para novas formas de intervenção..⁸

Mesmo aprovada unanimemente e ratificada pelo Conselho de Segurança, a partir de sua criação, a *responsabilidade de proteger* tem gerado dúvidas quanto à aplicação nos casos em que foi invocada⁹. Isso ficou evidente no caso da Líbia, no qual a força internacional liderada pela OTAN, na interpretação de alguns autores, ultrapassou os limites impostos pela Resolução 1973 do Conselho de Segurança, que autorizou o emprego da força para proteger a população civil líbia, alvo da reação do regime de Muammar Khadafi contra a insurgência surgida na esteira da Primavera Árabe. Esta Resolução atendeu à solicitação da Liga Árabe e foi fundamentada nos artigos 52 e 53 da Carta das Nações Unidas, autorizando Estados membros e organizações regionais específicas a cooperarem com as Nações Unidas na proteção de civis e áreas ocupadas por civis com risco iminente de ataque pelas forças de Khadafi. A Resolução estabeleceu também uma área de exclusão aérea, embargo de armas, banimento de voos de aeronaves registradas na Líbia e o congelamento de ativos de 12 entidades e autoridades líbias¹⁰. Apesar de não ter havido votos contrários, houve cinco abstenções: Brasil, Alemanha, China, Índia e Rússia.

Contudo, apenas dois dias após a adoção da Resolução, forças francesas já começavam a intervenção militar em território líbio, seguidos de outros membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), num total de 20 Estados e organizações

6 EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: An idea Whose Time Has Come... And Gone?** *In International Relations* 22, nº 3, 2008. Disponível em <ire.sagepub.com/content/22/3/283.full.pdf+html> Acesso em 20 ago. 2013.

7 RODRIGUES, Gilberto M. A. **La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios.** *In Pensamiento Propio*, nº 35, Enero-Junio 2012, Año 17.

⁸ "No muchos gobiernos en América Latina y el Caribe han sido entusiastas de la Responsabilidad de Proteger (R2P). Sin embargo, y a pesar de haber sido aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas con el apoyo masivo de los países de la región, la norma emergente de la R2P ha sido vista reticentemente por diversos gobiernos que, tanto de manera declarada y/o expresa, como de forma discreta o silenciosa, han percibido la R2P como una peligrosa puerta de ingreso a nuevas formas de intervención."

⁹ Até 2011, a *responsabilidade de proteger* foi invocada em oito conflitos: Darfur (2003), Kenya (2007-8), Georgia (2008), Myanmar/Ciclone Nargis (2008), Gaza (2009), Sri Lanka (2008-09), República Democrática do Congo (conflito contínuo), Coreia do Norte (conflito contínuo).

¹⁰ United Nations Security Council, S/RES/1973 (2011), Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 march 2011. Pontos 4-16.

regionais comandados por forças dos Estados Unidos, França e Reino Unido. Denúncias de abusos cometidos por França e Reino Unido, como o envio de tropas terrestres a território líbio e armamento dos rebeldes, excedendo os limites impostos pelo mandato do Conselho de Segurança, começaram a surgir já em junho de 2011, como confirmado logo depois por oficiais da própria OTAN¹¹.

Esta recente intervenção foi forte indício de que as disposições da *RtoP* foram utilizadas conforme interesses das potências citadas, sem qualquer respeito à Resolução do Conselho de Segurança e seus limites. Como previam alguns países céticos, o Conselho de Segurança mostrou-se incapaz de controlar a aplicação do terceiro pilar, uma vez que, como diz GILBERTO M. A. RODRIGUES

não há regras claras, escritas e consensuais no sistema das Nações Unidas sobre como uma intervenção militar deve ser conduzida após a adoção de um mandato do Conselho de Segurança, no âmbito do terceiro pilar da *RtoP*¹²¹³.

É neste contexto de desenvolvimento embrionário, oposições de diversos Estados, abuso das propostas iniciais, falta de regras quanto à aplicação, mas mesmo assim grande importância da *RtoP*, que surge a proposta da *responsabilidade ao proteger* apresentada à Organização das Nações Unidas pelo Brasil. Reticente em relação à ideia da responsabilidade de proteger e diante do abuso que dela foi feito na situação líbia, o Brasil amplia a ideia inicial ao propor um trabalho voltado à construção de regras, de procedimentos políticos e jurídicos de implementação. No *concept note*¹⁴ apresentado em 11 de novembro de 2011, o Brasil traça as diretrizes necessárias para a boa aplicação da *RtoP*, de modo geral sustentando a hierarquização política e cronológica de aplicação dos pilares da *RtoP* enfatizando a intervenção militar como *ultima ratio* e a observância de nove pontos para o procedimento de aplicação da mesma, sendo eles: a diplomacia preventiva; o esgotamento de todos os meios pacíficos disponíveis na proteção dos civis sob ameaça; o uso da força apenas em situações

11 *France Says It Gave Arms to the Rebels in Libya*. The New York Times, London. 29 jun. 2011. Disponível em <www.nytimes.com/2011/06/30/world/europe/30france.html> Acesso em 22 ago. 2013; *NATO helping rebels hunt Gaddafi - UK*. Reuters, London. 25 ago. 2011. Disponível em <uk.reuters.com/article/2011/08/25/uk-libya-gaddafi-nato-idUKTRE7701S620110825> Acesso em 20 ago. 2013.

12 RODRIGUES, Gilberto M. A. **Op. Cit.** p. 174.

13 “No hay reglas claras, escritas y consensuales en el Sistema de Naciones Unidas sobre como una intervención militar debería ser conducida tras la aprobación de un mandato del Consejo de Seguridad, bajo el tercer pilar de la *RtoP*”.

14 United Nations, General Assembly and Security Council 66th edition, agenda items 14 and 117. A/66/51 - S/2011/701. *Letter dated 9 november 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*.

autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; em caso de autorização, o uso da força limitado aos elementos especificados no mandato conferido pelo Conselho de Segurança; a proibição de a intervenção armada causar mais dano do que foi autorizada e a ação proporcional e em seus limites legais.

Iniciativa bastante aplaudida no cenário internacional e apoiada por diversos países, como a Índia, a proposta brasileira já atingiu seu objetivo inicial de promover a discussão das falhas da *RtoP* e dos meios de melhorá-la. Entretanto, por serem ainda muito recentes, tanto a *RtoP* quanto a *RwP* carecem de estudos capazes de situá-las na realidade da comunidade internacional para permitir que sejam desenvolvidas para terem força suficiente para auxiliar nos casos das maiores violações de direitos humanos, tais como genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Enquanto o primeiro conceito aparece como uma resposta à inércia trazida pelo princípio da não intervenção em relação aos direitos humanos, o segundo conceito tem o objetivo totalmente dispar de combater os abusos permitidos pelo primeiro.

METODOLOGIA

Este trabalho buscará analisar os conceitos de *responsabilidade de proteger* e *responsabilidade ao proteger* de modo a confirmar a hipótese de que são conceitos autônomos capazes de trazer consequências diferentes à comunidade internacional. Para tanto, deve ser explicitado o caminho que foi tomado para o seu desenvolvimento.

O material foi estudado em três etapas: o estudo doutrinário, a análise dos debates do Conselho de Segurança que ocorreram em suas Reuniões e a análise das Resoluções que surgiram de tais Reuniões.

A busca pela diferenciação desses conceitos feita com base em dois dos mais emblemáticos casos em que a *responsabilidade de proteger* foi/é discutida pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: os casos do Sudão e da Síria. Os outros casos¹⁵ são utilizados como contexto da reconstrução da sequência dos eventos em que se discutiu a *responsabilidade de proteger*, conceito este cujo conteúdo ainda está sendo definido nas sucessivas crises humanitárias. Deste modo, as outras crises humanitárias serão utilizadas, na ordem cronológica em que ocorreram, como já apontada por ALEX J. BELLAMY¹⁶, com vistas a apontar o processo de discussão do conceito que deu origem a Resoluções do Conselho de Segurança sobre o assunto.

Com as atas dessas reuniões foi possível identificar as resistências dos países participantes e responder à pergunta de quais aspectos do conceito que sofreram a maior oposição. Nesta fase, dar-se-á especial atenção à participação do Brasil. O referencial teórico - Teoria da Escola Inglesa de Relações Internacionais - permitiu que essas resistências fossem vistas em três níveis de análise, como será melhor exposto adiante.

Após este estudo, passou-se à fase de análise das Resoluções do Conselho de Segurança aprovadas nos casos Sudão e Síria, na discussão dos quais surgiram problemas práticos na aplicação do conceito de *responsabilidade de proteger*, buscando identificar semelhanças e diferenças no emprego do termo *responsabilidade* em relação às crises anteriores, de modo a compreender o processo de formação da proposta brasileira da *responsabilidade ao proteger*.

¹⁵ Costa do Marfim, Myanmar, Líbia, Sri Lanka, Faixa de Gaza, Congo, Quênia.,

¹⁶ BELLAMY, A. J. 2010. **The Responsibility to Protect - Five Years On**. In *Ethics & International Affairs*, 24: 143–169. doi: 10.1111/j.1747-7093.2010.00254.x.

Referencial teórico

O trabalho, tendo como tema a regulação do uso da força nas relações internacionais, situa-se no campo do Direito Internacional. Contudo, a proposta de compreensão das normas que regem esse assunto exige que se dê atenção aos processos políticos dos quais elas derivam, sendo essencial, nesse ponto, a contribuição da Teoria das Relações Internacionais, de modo a dar sentido ao conjunto do material pesquisado.

O Direito Internacional permite o estudo da regulação do uso da força dos Estados no âmbito das Nações Unidas e dos mecanismos jurídicos criados para proteção dos direitos humanos. As Relações Internacionais, por sua vez, contribuem para a investigação das relações políticas, jurídicas, sociais e militares entre os Estados.

Dado que a Teoria das Relações Internacionais se divide numa série de “escolas”, cada qual baseada em diferentes modelos teóricos e pressupostos sobre o comportamento dos atores internacionais, fez-se necessário optar por uma, que orientou a reflexão. Nesse ponto, a escolha recaiu sobre a denominada Escola Inglesa de Teoria de Relações Internacionais. Na sua formulação mais conhecida, encontrada na obra clássica de HEDLEY BULL¹⁷, a Escola Inglesa se diferencia das demais abordagens por considerar que os elementos de conflito, cooperação e solidariedade estão constantemente presentes nas relações internacionais, mesmo que sua respectiva força determinante varie de uma situação para a outra; esses três elementos, por sua vez, caracterizam três dimensões em que, para fins de compreensão, podem ser decompostas as relações internacionais – *sistema internacional*, *sociedade internacional* e *sociedade mundial*¹⁸. Todo problema internacional repercute nas três dimensões, ainda que nem sempre de forma igual, e o entendimento dessas repercussões é crucial para a correta apreensão do comportamento dos Estados¹⁹. Nas palavras de Robert Jackson, a Escola Inglesa é

uma variedade de investigações teóricas que concebem as relações internacionais como um mundo não apenas de poder ou de prudência ou riqueza ou capacidade ou dominação, mas também um de reconhecimento, associação, sociedade, igualdade, interesses legítimos, direitos, reciprocidade, costumes e convenções, acordos e desentendimentos,

17 BULL, H. **The Anarchical Society**. 3ª Ed. New York: Columbia University Press, 2002.

18 BUZAN, B. **From International to World Society?** Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 7.

19 Idem, Ibidem, p. 10

disputas, ofensas, ferimentos, danos, reparações e do resto: o vocabulário normativo da conduta humana..²⁰²¹

A Escola Inglesa, assim, diferencia-se das abordagens tradicionais, que HEDLEY BULL, seguindo MARTIN WIGHT, identifica como *Realismo*, *Racionalismo* e *Universalismo*, na medida em que incorpora todas as três; como o Realismo, considera que a anarquia internacional impõe restrições à conduta dos Estados, que têm de lidar constantemente com o problema da sua autopreservação; como o Racionalismo, concebe os Estados como agentes racionais capazes de entender as situações em que a cooperação leva a ganhos mútuos, escapando da lógica inerente aos dilemas de segurança; por fim, como o Universalismo, busca captar a ação humana e seus impactos não apenas na medida em que é intermediada pelo Estado, mas também pelas demais formas em que os homens se organizam para a busca de fins comuns. Isso leva a um *pluralismo metodológico*, na medida em que cada uma das três dimensões “traz um pacote ontológico e epistemológico particular”, nas palavras de BUZAN²². Com isso, os problemas internacionais podem ser analisados de pontos de vista diferentes, dependendo da dimensão onde seus efeitos se localizam, permitindo sua compreensão de forma mais abrangente.

No estudo dos conceitos de *responsabilidade de proteger* e *responsabilidade ao proteger*, a adoção dessa abordagem pluralista da Escola Inglesa se justifica plenamente, já que são ideias cujas repercussões se observam claramente nas três dimensões acima mencionadas. A adoção desses conceitos pelos Estados tem impacto no *sistema internacional*: ampliando as justificativas para o uso da força, a ideia de *responsabilidade de proteger* pode criar ou intensificar tensões internacionais, gerando instabilidade e desconfiança em relação aos demais atores internacionais, que afetaria o sistema no nível do processo, entendido como os padrões e tipos de interação entre as unidades componentes do sistema²³. Um dos exemplos desse risco foi o caso da Líbia, no qual a França e a OTAN acabaram por extrapolar os limites impostos pelo Conselho de Segurança na Resolução 1973, colocando-se ao lado dos rebeldes

20 JACKSON, H. Robert. *Pluralism in international political theory*, 1992. APUD: BUZAN, Barry. *From International to World Society?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 7.

²¹ “A variety of theoretical inquiries which conceive of international relations as a world not merely of power or prudence or wealth or capability or domination but also one of recognition, association, membership, equality, legitimate interests, rights, reciprocity, customs and conventions, agreements and disagreements, disputes, offenses, injuries, damages, reparations, and the rest: the normative vocabulary of human conduct.”

22 BUZAN, B. **Op. Cit.** p. 10.

23 NYE, Joseph S. **Understanding International Conflicts**. 6ª Ed. New York: Pearson Longman, 2007. p. 33.

para promover uma troca de regime²⁴ e, em consequência, acabaram justificando a resistência de vários Estados em apoiar ações semelhantes em outras situações de crise, como é o caso na Síria.

Tem, também, impacto no âmbito da *sociedade internacional*. Ao possibilitar o afastamento da regra de não-intervenção nos casos em que se determinar que um Estado não age, voluntariamente ou não, de acordo com sua *responsabilidade de proteger*, o conceito de *RtoP* mostra-se problemático, por inserir uma diferenciação entre Estados merecedores do respeito de sua soberania e Estados não merecedores de tal respeito. Isso gera um desincentivo para a cooperação com o sistema da ONU da parte de alguns Estados, que passam a vê-lo como um risco em potencial para sua independência, o que, sendo a ONU, talvez a mais importante organização internacional, revela-se bastante problemático. Além disso, a adoção da *responsabilidade de proteger* como um conceito reitor da regulação do uso da força afeta o equilíbrio entre *ordem e justiça*²⁵ nas relações internacionais, pois, ao ampliar as hipóteses lícitas de uso da força, aumenta a possibilidade de ocorrência de conflitos armados, cujas repercussões podem sair do controle dos Estados.

Contudo, o aspecto mais importante da *RtoP*, relacionado à problemática da proteção dos direitos humanos, encontra-se no âmbito da *sociedade mundial*, ao trazer ao primeiro plano as populações locais que *de facto* sofrem com os crimes combatidos. Aqui, o problema central são os custos humanos gerados sob o pretexto de defesa aos direitos humanos, ideia representada pelo "Paradoxo de Guernica" de GEOFFREY ROBERTSON²⁶. Por outro lado, é significativo que tanto a *RtoP*, na sua formulação adotada na Cúpula de 2005, quanto a proposta brasileira da *RwP* ignorem a atuação da sociedade civil, tanto das organizações não-governamentais do Estado onde existe uma crise humanitária, quanto de organizações internacionais que poderiam atuar nesse sentido. A abordagem da Escola Inglesa permitiu compreender essa omissão.

Por fim, convém destacar ainda que a ênfase dada pela Escola à investigação histórica foi de suma importância para o desenvolvimento deste trabalho, uma vez que toda a pesquisa foi vinculada a este tipo de investigação.

24 *Libya regime change is west's goal, but doubts remain over how to achieve it*. The Guardian, London. 15 abr. 2011. Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/15/libya-regime-change-analysis>> Acesso em 22 set. 2012.

25 BULL, H. **Op. Cit.** Capítulo 4.

26 ROBERTSON, G. **Crimes against Humanity: the Struggle for Global Justice**. New York: The New Press, 2003.

CAPÍTULO 1:

O CASO SUDÃO

Neste capítulo pretende-se reconstruir o processo de emergência do conceito da *responsabilidade de proteger* para que, após a reflexão posterior sobre o caso Síria, possa-se concluir criticamente sobre a história de sua aplicação pelo Conselho de Segurança.

Atenta-se para o fato de que a crise no Sudão, por ter se iniciado no ano de 2003, é de suma importância para a compreensão do conceito de *responsabilidade de proteger*, uma vez que é visível que as discussões entre os membros do Conselho de Segurança neste caso ajudaram a dar forma ao conceito e aos seus três pilares, que deveriam servir de base para as ações neste tipo de crise. Como a proposta da *responsabilidade de proteger* só foi efetivamente formulada em setembro de 2005 na Cúpula das Nações Unidas, há de se deixar claro quais foram as influências tanto da crise no Sudão para a delimitação do conceito quanto do conceito, pós 2005, para o gerenciamento da crise no Sudão.

Além do reconhecimento e surgimento da *responsabilidade de proteger*, outro acontecimento deixou um marco nas discussões sobre a *situation*, mudando o rumo das ações do Conselho de Segurança, que foi o desmembramento da região sul do Sudão do qual se originou o Estado do Sudão do Sul. Este fato, por ter tirado o foco da situação humanitária que lá acontece e dado maior ênfase à relação entre os Estados, também terá suas consequências explicitadas no capítulo.

Deste modo, este capítulo será dividido em três partes, conforme os marcos acima explicados, sendo eles: a situação pré formulação do conceito de *responsabilidade de proteger*; a influência da *responsabilidade de proteger* e o desmembramento do Sudão.

1.1 A situação pré-*responsabilidade de proteger*

Apesar de o atual conflito sudanês ter se iniciado em meados de 1983, o Conselho de Segurança das Nações Unidas só voltou sua atenção aos acontecimentos no país em 2003, seguindo uma tentativa de acordo entre o governo central sudanês e o Movimento Popular de Libertação do Sudão (SPLM). Em 10 de outubro de 2003 os países membros do Conselho de Segurança, na 4839ª Reunião²⁷, firmaram o apoio do Conselho ao projeto de tratado de paz

²⁷ United Nations Security Council, S/PV.4839 (2003).

apresentado pelas duas partes e deram boas-vindas ao cessar fogo que havia se iniciado. Tendo sido a primeira declaração oficial, ela se limitou a reconhecer que havia uma crise humanitária no Sudão que precisava ser controlada. Seguiram a partir deste ponto várias outras reuniões²⁸, sendo sido o fruto mais importante delas a criação da UNMIS (Missão das Nações Unidas no Sudão)²⁹, com o objetivo de facilitar a comunicação entre as partes para a negociação de um tratado de paz e preparar a introdução de uma operação de suporte à paz que seria celebrada pelo tratado.

O tratado de Naivasha foi então, após três anos de intensas negociações, celebrado entre o governo central e o SPLM em 9 de janeiro de 2005, pondo fim à segunda guerra civil sudanesa³⁰, sem qualquer intervenção direta do Conselho de Segurança, que apenas se limitou a discutir em suas reuniões qual seria o papel de cada parte na manutenção da paz. Entretanto, o tratado foi o instrumento que deu impulso às posteriores discussões sobre *responsabilidade* na crise dentro do Conselho de Segurança, que tiveram início em março do mesmo ano, por ter possibilitado que o conflito fosse discutido com maior profundidade no âmbito do Conselho de Segurança, quebrando a neutralidade do órgão.

Dois meses após a celebração do acordo, veio a primeira reunião sobre o conflito sudanês em que o conceito de *responsabilidade* foi discutido pelo Conselho de Segurança. Esta reunião³¹, ocorrida durante a presidência brasileira do Conselho, teve como foco a votação para submeter ao Tribunal Penal Internacional a situação de Darfur, onde o conflito sudanês tomou proporções assustadoras por ter havido apoio armado direto do governo sudanês a algumas tribos de etnia árabe com o objetivo de combater os rebeldes que insurgiram contra a negligência do regime sudanês na região³². Por onze votos a favor³³, nenhum contrário e quatro abstenções (nas quais se inclui o Brasil)³⁴ foi aprovada a Resolução 1593 (2005), submetendo ao TPI todos os crimes da jurisdição daquele Tribunal

²⁸ Sendo o objetivo do presente trabalho a investigação da *responsabilidade de proteger* e *responsabilidade ao proteger*, não será dado ênfase às várias reuniões que apenas se limitaram a discutir a situação do Sudão, como se vê nos documentos S/PV.4978 (2004), S/PV.5015 (2004), S/PV.5027 (2004), S/PV.5040 (2004), S/PV.5071 (2004) e etc., bem como resoluções cujos objetivos eram estender o mandato da UNMIS ou declarar que o Estado do Sudão não estava cumprindo suas obrigações para se chegar ao acordo de paz, como as S/RES/1556, S/RES/1564 e S/RES/1574, todas do ano de 2004.

²⁹ Missão criada pela Resolução S/RES/1547 (2004). Ponto 1.

³⁰ A Segunda Guerra Civil Sudanesa, apesar de ter se iniciado em 1983, é entendida como continuação da Primeira Guerra Civil Sudanesa, que durou de 1955 a 1972.

³¹ United Nations Security Council, S/PV.5158 (2005).

³² *Darfur crisis*. Thomson Reuters Foundation, London. 13 jun. 2013 Disponível em <<http://www.trust.org/spotlight/Darfur-conflict/>> Acesso em 2 out. 2013.

³³ Votaram a favor: Argentina, Benin, Dinamarca, França, Grécia, Japão, Filipinas, România, Federação Russa, Reino Unido e República Unida da Tanzânia.

³⁴ Também se abstiveram Argélia, China e Estados Unidos da América.

ocorridos em Darfur a partir de 1º de julho de 2002, mesmo não sendo o Sudão signatário do Tribunal.

A importância de tal reunião encontra-se no fato de que nela se principia a discussão de uma *responsabilidade de proteger*, mesmo antes da Cúpula da Organização das Nações Unidas de 2005. Os países participantes do Conselho citaram não só uma *responsabilidade* do Conselho de Segurança em manter a segurança e a paz internacionais, como também a *responsabilidade* individual daqueles que cometeram os crimes que seriam submetidos ao Tribunal Penal Internacional e, principalmente, o “direito” de o Conselho de Segurança exercer a sua *responsabilidade de proteger* a população do país que não consegue ou não quer defendê-la.

A responsabilização dos indivíduos que participaram de violações de direitos humanos (em sua esmagadora maioria autoridades) não deve ser examinada apenas no âmbito individual, uma vez que o Sudão não era signatário do Tratado de Roma, instituidor do Tribunal Penal Internacional, mas também no âmbito internacional de relação entre os Estados soberanos, já que houve implicações neste campo, explicitadas pelos países que se abstiveram. Os Estados Unidos da América, como o primeiro país a fazer a declaração do voto, explanaram:

Os Estados Unidos da América continuam a se opor fundamentalmente à visão de que o TPI deve ser capaz de exercer jurisdição sobre os nacionais, incluindo funcionários do governo, dos Estados não signatários do Estatuto de Roma. Isso atinge a essência da natureza da soberania.³⁵³⁶

No mesmo caminho argumentaram a China³⁷ e o Brasil³⁸, mostrando que não havia até o momento uma unanimidade de por qual mecanismo o Conselho de Segurança deveria reconhecer uma *responsabilidade*, tanto individual como do Estado, e nem em qual era a responsabilidade do Conselho de Segurança na crise, o que se identificou como mais uma necessidade na definição de tais conceitos, vez que o vocábulo *responsabilidade de proteger* já estava sendo entendido pelo Benin³⁹ como um “direito” do Conselho de Segurança, mesmo não existindo à época qualquer regra fixa para sua aplicação.

³⁵ United Nations Security Council, S/PV.5158. p. 3.

³⁶ “The United States continues to fundamentally object to the view that the ICC should be able to exercise jurisdiction over the nationals, including government officials, of States not party to the Rome Statute. That strikes at the essence of the nature of sovereignty”

³⁷ *Idem.* p. 5.

³⁸ *Idem.* p. 11.

³⁹ *Idem.* p. 10.

1.2 A influência da responsabilidade de proteger

Em setembro de 2005 a Assembleia Geral da ONU aprovou por unanimidade, na Cúpula da Organização das Nações Unidas, dois pontos⁴⁰ referentes à definição da *responsabilidade de proteger* as populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade e do papel dos Estados individualmente considerados e da comunidade internacional, por meio da ONU, para a prevenção de tais crimes. Neste ato, todos os países integrantes da ONU aceitaram essa *responsabilidade de proteger* e se comprometeram a agir de acordo com este novo conceito. Pela forma como foi formulado o texto final da Resolução, são três os pilares da *responsabilidade de proteger*: (1) a responsabilidade primária dos estados em proteger sua própria população dos crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, assim como de seu incitamento; (2) a responsabilidade da comunidade internacional em apoiar um estado no cumprimento de sua *responsabilidade de proteger*; e (3) a responsabilidade da comunidade internacional de tomar medidas decisivas e oportunas, pacíficas ou não, de acordo com a Carta das Nações Unidas, em casos onde houver "falha manifesta" da parte do Estado em proteger sua população de algum desses crimes. Entretanto, não foi firmada qualquer relação hierárquica ou de precedência entre esses pilares, o que posteriormente levaria à confusão de como o conceito é aplicado e quais são os instrumentos de defesa da população do país em crise.

Firmou-se também que o órgão responsável pelas ações previstas no terceiro pilar seria o Conselho de Segurança, que estaria preparado para tomar ações coletivas respeitando a Carta das Nações Unidas. À Assembleia Geral reafirmou-se a necessidade de continuar a considerar e desenvolver a responsabilidade de proteção às populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade e auxiliar aqueles ameaçados antes mesmo que as crises e conflitos eclodissem.

Nos documentos do Conselho de Segurança sobre o caso Sudão posteriores à Cúpula é visível o aumento da frequência das menções à *responsabilidade de proteger*, sem, no entanto, haver qualquer tipo de controle entre o que se afirma ser o conceito. Como exemplo, tem-se a 5434ª Reunião do Conselho, que foi a primeira reunião em que se discutiu o vocábulo *responsabilidade* como alterador do conceito clássico da soberania até então, na

⁴⁰ World Summit Outcome Document. Pontos 138-140. p. 30. Disponível em <www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/World%20Summit%20Outcome%20Document.pdf#page=30> Acesso em 27 de junho de 2013.

qual, em suas manifestações individuais, os Estados Unidos da América⁴¹ e a Argentina⁴² argumentam que a *responsabilidade de proteger* é obrigação primária do Conselho independentemente das vontades do governo central do Sudão, enquanto os Países Baixos⁴³ afirmam que a primazia pela proteção da população civil é do Sudão, entendendo que o governo central deveria primeiramente permitir que as missões das Nações Unidas pudessem iniciar suas atividades em Darfur. Este problema se repete nas demais reuniões⁴⁴.

A partir deste ponto, o foco do Conselho de Segurança passou da discussão sobre a responsabilidade individual dos governantes do Sudão para a visão mais ampla dos Estados e da comunidade internacional. Assim, os holofotes passaram a apontar para o Estado do Sudão, para a União Africana, uma das colaboradoras do tratado de paz também através de sua missão no país (AMIS – Missão da União Africana no Sudão), para a Organização das Nações Unidas – através de suas missões em território sudanês – e, mais especificamente, para o Conselho de Segurança, que os próprios países membros parecem identificar nas Reuniões do órgão como o “órgão representante da comunidade internacional”.

Tal mudança reflete a própria situação em que se figurava o Sudão à época, visto que nas primeiras indagações do Conselho de Segurança sobre a importância ou não de o conflito sudanês figurar entre os tópicos discutidos, o país estava no início de um processo de recente paz representado pelo Tratado de Naivasha. Assim, em 2005 buscava-se responsabilizar as autoridades sudanesas que cooperaram tanto para que o conflito tomasse grandes proporções do conflito quanto para o cometimento das violações de direitos humanos durante a segunda guerra civil, já que o país se encontrava em um estado de relativa paz. Ocorre que não muito além da assinatura do tratado as violações de direitos humanos voltaram a acontecer, com todas as estruturas de manutenção da paz – tanto da Organização das Nações Unidas quanto do próprio Sudão – não sendo capazes de impedir que os abusos voltassem a ser um problema da região, como se vê através do documento da 5462ª Reunião, de 16 de junho de 2006⁴⁵, no qual se afirma que a ajuda humanitária no país não era mais consistente e estaria diminuindo por conta do aumento relâmpago de ataques a civis, principalmente mulheres. Criou-se um vácuo que por óbvio deveria ser preenchido para que se evitasse que a situação fugisse novamente do controle.

⁴¹ United Nations Security Council, S/PV.5434. p. 6.

⁴² *Idem.* p. 13.

⁴³ *Idem.* p. 18.

⁴⁴ O assunto será melhor desenvolvido na Seção 2.3 deste TCC.

⁴⁵ United Nations Security Council, S/PV.5462. p. 3.

É tomando este caminho que a *responsabilidade de proteger* passou a ser amplamente debatida no caso em questão com o objetivo⁴⁶ de buscar uma cooperação entre o governo do Sudão e a comunidade internacional que poderia contribuir para a melhora da crise humanitária do país. Essas discussões só começaram a perder forças a partir do início das negociações para o desmembramento do Sudão, que mais tarde deu origem ao Estado do Sudão do Sul.

1.3 O desmembramento do Sudão

A expectativa de cessão da região sul do país para a formação de outro país veio com o Tratado de Naivasha, que previa, em seu Capítulo II (Protocolo de Separação do Poder), instrumentos para efetivação da independência, uma vez que se acreditava que a separação da região sul atrairia os rebeldes contrários ao regime sudanês para o novo país e que esta medida seria suficiente para dar fim à longa guerra civil.

O protocolo previa, antes de se proceder ao *referendum* pela independência, um censo para se identificar qual era a população das regiões sul do Sudão que seriam passíveis de se tornarem independentes. Procedeu-se à primeira tentativa, mal-sucedida, de realização do censo em 2008, que chegou à conclusão de que o tamanho da população ao sul do país era de apenas 22% da população total, o que dificultaria a independência da região. No entanto, a oposição acusava o governo de manipulação por inflar o número populacional das regiões ao norte, diminuindo o tamanho da população ao sul do país, enquanto as autoridades do futuro Sudão do Sul acreditavam que o número real seria o equivalente a um terço da população do país. Com isso, foi realizado outro censo em 2009, que embora criticado por ter ignorado os países que davam abrigo à maior parte da diáspora do sudaneses do sul, foi o censo que deu base ao *referendum* de 2011. Assim, a partir deste protocolo e da realização do censo, os esforços do Conselho de Segurança se concentraram no auxílio às partes para a condução de um *referendum* que fosse pacífico e crível.

⁴⁶ Após a leitura de todos os documentos do caso percebeu-se que, mesmo havendo divergências quanto ao significado e aos instrumentos que representariam a *responsabilidade de proteger* no Sudão até os dias de hoje, há certo tipo de consenso dentro do Conselho de Segurança de que é necessário uma cooperação entre o país e a comunidade internacional. Com isso, algumas questões foram levantadas, como o porquê de não ter havido nenhum veto dos membros permanentes do Conselho a qualquer das Resoluções do Sudão ou o porquê de os membros terem grande receio de combater ativamente as atrocidades cometidas pelo governo sudanês. Foi o oposto do que aconteceu no caso Síria, no qual houve grande divergência entre os membros permanentes do Conselho, com diversos vetos, principalmente da China e Rússia, e várias violações da soberania do país, como se verá no tópico específico de número 3 deste TCC.

Esta movimentação em prol da criação de outro Estado pode ser identificada já em 16 de dezembro de 2010, na 6452^a Reunião do Conselho de Segurança⁴⁷, dois meses antes da realização do *referendum*, pois os membros do Conselho já haviam mudado o foco da responsabilização, daquele sentido pretendido pela *responsabilidade de proteger*, para uma responsabilização de cunho mais contratual, que fora trazido pelo Tratado de Naivasha, tentando garantir que as partes do Tratado continuassem com seu compromisso para a realização do *referendum*. As preparações técnicas foram supervisionadas pelo Conselho através da Comissão do *Referendum* do Sudão do Sul (*Southern Sudan Referendum Commission*), que garantiu a abertura de centros de votação em vários países em que os sudaneses do sul haviam se refugiado, como Austrália, Canadá, Etiópia, Estados Unidos da América, Quênia, Uganda, Reino Unido, entre outros⁴⁸.

A *responsabilidade de proteger* foi então deixada em segundo plano, voltando a ser arguida pelo Conselho de Segurança em sua Resolução 1996, que reconheceu o Sudão do Sul como um Estado independente e o advertiu sobre a sua própria *responsabilidade de proteger* sua população civil de acordo com as leis internacionais de direitos humanos⁴⁹. Desde então⁵⁰ o conceito foi citado pelos membros do Conselho de Segurança, poucas vezes no caso Sudão. Até o Brasil, que posteriormente foi o idealizador da *responsabilidade ao proteger*, deixou de dar ênfase ao conceito nas reuniões do caso⁵¹.

1.4 A reação do Conselho de Segurança à *responsabilidade de proteger*

Neste item serão apresentadas as reações dos países membros do Conselho de Segurança à *responsabilidade de proteger*. Esses países serão divididos entre os membros permanentes e os rotativos do Conselho, deixando-se para última análise a reação do Brasil. Dentro do tópico de cada país será apresentado, em primeiro lugar, como o país utilizou o vocábulo *responsabilidade*, relacionando-o assim a um dos três pilares que dão base à *responsabilidade de proteger*, para posterior identificação dos principais argumentos pró e contra a adoção deste conceito como norma de direito internacional. Para esta última etapa, haverá a análise desses argumentos de acordo com os três elementos identificados por

⁴⁷ United Nations Security Council, S/PV.6452. p. 2.

⁴⁸ *Idem*. p. 3-7.

⁴⁹ United Nations Security Council, S/RES/1996 (2011). Ponto 3, b, iv.

⁵⁰ Tomou-se por termo final de estudo o dia 21 de março de 2013.

⁵¹ United Nations Security Council, S/PV.6583. p. 7-8.

HEDLEY BULL⁵² e considerados pela Teoria da Escola Inglesa de Relações Internacionais, quais sejam, os elementos de conflito, cooperação e solidariedade constantemente presentes nas relações internacionais e que por sua vez caracterizam as três dimensões em que podem ser decompostas as relações internacionais: sistema internacional, sociedade internacional e sociedade mundial. Tais elementos darão à análise uma característica pluralista por levar em conta estas três dimensões que irão se misturar na argumentação de cada país, tendo, entretanto, ênfases diferentes em cada uma.

1.4.1 Os membros permanentes do Conselho de Segurança

Por serem membros participantes de todas as reuniões do Conselho de Segurança e por terem o poder de vetar qualquer resolução os discursos desses países são de suma importância para se traçar o sentimento comum do órgão em relação às crises humanitárias específicas. Como será visto na análise do caso Síria, há uma complexa disparidade das atitudes de alguns dos membros permanentes em relação a casos distintos. No caso Sudão, percebe-se um clima de maior cooperação entre as potências com poder de veto, já que seu exercício não ocorreu em nenhum momento.

Ainda assim, houve grande diferenças de atuação frente à *responsabilidade de proteger*, como se verá nos itens subsequentes, específicos de cada país.

China

Mesmo antes da Cúpula das Nações Unidas de 2005 a China já interpretava restritivamente o vocábulo *responsabilidade*. No primeiro documento relevante ao estudo da *responsabilidade de proteger*⁵³, a delegação chinesa advogou no sentido de que não se poderia alegar qualquer tipo de responsabilidade individual dos membros do governo central do Sudão por respeito à soberania do sistema jurídico deste país. Enquanto 11 membros votaram a favor da aplicação do Estatuto de Roma e da jurisdição do Tribunal Penal Internacional aos governantes sudaneses, a China se absteve de aprovar esta resolução, o que deixou claro que o país teria uma resistência maior em aceitar as relativizações do conceito

⁵² BULL, H. **The Anarchical Society**. 3ª Ed. New York: Columbia University Press, 2002. Capítulo 1.

⁵³ United Nations Security Council, S/PV.5158.

clássico de soberania trazidos pela *responsabilidade de proteger* ao qualificar a soberania ao dever do Estado de proteger a sua própria população e de permitir que caso ele mesmo não consiga punir aqueles que cometem violações de direitos humanos, deve dar espaço para que a comunidade internacional faça este papel.

Após a formulação do conceito, e apesar de em nenhum momento ter citado a *responsabilidade de proteger* diretamente, a China discursou pela ênfase à aplicação do primeiro pilar da *responsabilidade de proteger*⁵⁴. Com a assinatura do Tratado de Naivasha, e antes da volta das violações extremas de direitos humanos em território sudanês, o discurso deste país foi o de respeitar a soberania do Sudão nos moldes clássicos, dando um “voto de confiança” de que era o país que detinha a responsabilidade primária em proteger a sua própria população dos crimes ocorridos em seu território.

Entretanto, quando as violações voltaram a ocorrer, o discurso chinês sobre responsabilidade aproximou-se do segundo pilar do conceito⁵⁵, apoiando que as Nações Unidas enviassem tropas a Darfur o mais rápido possível, com a condição de que antes houvesse o consentimento do Governo de Unidade Nacional⁵⁶. Assim, ao longo do desenrolar do caso Sudão, a China apoiou que fosse respeitada uma ordem de aplicação dos pilares da *responsabilidade de proteger*, sendo esta ordem a aplicação do primeiro pilar e, se houvesse cooperação e autorização do Governo do Sudão, seguir-se-ia ao segundo pilar.

Em nenhum momento os representantes chineses se posicionaram contrariamente à *responsabilidade de proteger*. Conquanto não defenderam que o Sudão poderia se eximir de qualquer responsabilidade em relação aos crimes cometidos dentro de seu território, mantiveram-se atentos ao respeito à soberania do país. Seus argumentos, em um primeiro momento, seguiram um clima de não-intervenção, já que havia um acordo entre o governo central e os rebeldes, que se respeitado poderia dar término ao conflito, teoricamente.

Suscitam-se dúvidas sobre em qual das dimensões das relações internacionais, identificadas pela Escola Inglesa, pode-se entender a defesa da não-intervenção com fundamentos no primeiro pilar da *responsabilidade de proteger*. Apesar de *a priori* haver uma zona cinzenta nos argumentos iniciais chineses que poderiam pender mais fortemente para o sistema internacional do que para a sociedade internacional (possibilidade está já identificada

⁵⁴ *Idem*, p. 5.

⁵⁵ Essa defesa do segundo pilar da *responsabilidade de proteger* ocorreu em vários momentos, *e.g.* nas reuniões S/PV.5519, p.5; S/PV.5520, p.11; S/PV.5528, p.13.

⁵⁶ O Governo de Unidade Nacional era uma especificação do Protocolo de Separação do Poder do tratado de Naivasha, que previa a formação de um governo de exceção formado por representantes do governo central e das autoridades do sul do país, representantes dos rebeldes.

por BUZAN⁵⁷), por ter sido um discurso intimamente relacionado à questão de soberania, entendemos que a intenção chinesa foi especificar que havia um ambiente de cooperação, representado pelo tratado de Naivasha, que teria sido posto a risco com qualquer tipo de intervenção ou ajuda das missões das Nações Unidas para o Sudão.

Posteriormente, quando a China passa a defender o segundo pilar da *responsabilidade de proteger*, outras observações devem ser feitas. O argumento usado é que, devido à clara falha do tratado em trazer a paz, já que a violência havia recomeçado, passou a ser necessário uma intervenção do Conselho de Segurança através de suas missões para que as responsabilidades previstas pela Carta das Nações Unidas fossem efetivamente cumpridas⁵⁸. Precocemente, poder-se-ia entender que a decisão chinesa de defesa a uma ajuda da comunidade internacional (sempre representada pelo Conselho de Segurança nas discussões internas do órgão) ao Sudão, para que este garantisse suas *responsabilidades de proteger* a sua população civil dos crimes de guerra que lá aconteciam, enquadrar-se-ia dentro da dimensão da sociedade mundial, vez que parece centrar-se na problemática dos direitos humanos da situação local.

Contudo, a argumentação chinesa trouxe consigo uma condição para que a comunidade internacional pudesse agir no país, qual seja: o próprio governo sudanês deveria consentir para que o Conselho de Segurança começasse sua atuação por meio das missões humanitárias⁵⁹. Com isso, entendemos que o discurso teve um maior viés sistêmico, de conflito, pelo receio de que o não apoio do Sudão às missões geraria mais conflitos capazes de desestabilizar a região, como pode-se entender pela seguinte declaração⁶⁰:

Todas as partes vieram a entender que a Paz e a estabilidade do Sudão, um importante país no continente africano, têm um impacto na Paz e na estabilidade da região e do continente como um todo que não pode ser ignorado. O Sudão é um país com um extenso território, muitos vizinhos e questões históricas, religiosas e sociais complicadas. O país resistiu a guerras e disputas prolongadas.⁶¹

⁵⁷ BUZAN, Barry. **From International Law to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Capítulo 6. p. 197.

⁵⁸ United Nation Security Council, S/PV.5519. p. 5.

⁵⁹ Tal argumentação pode ser vista claramente na reunião S/PV.5520.p. 11, na qual se lê: “[...] we should continue to seek the consent and cooperation of the Sudanese Government regarding the deployment of United Nations peacekeeping troops. Although that Government has not accepted resolution 1706 (2006), the door of dialogue should remain wide open”.

⁶⁰ United Nations Security Council, S/PV.5947. p. 5.

⁶¹ “All parties have come to understand that the Peace and stability of the Sudan, an important country on the African continent, has an impact on the Peace and stability of the region and the continent as a whole that cannot be ignored. The Sudan is a country with a large territory, many neighbors and complicated historical, religious, economic and social issues. It has endured protracted wars and disputes.”

Desestabilizando a região, desestabilizar-se-ia o próprio sistema internacional, âmbito pelo qual se preocupou o representante da China.

Assim, tem-se que este membro permanente do Conselho de Segurança utilizou a *responsabilidade de proteger* com diferentes significados, mesmo não tendo explicitamente citado o conceito, e utilizando argumentos que dão maior ênfase à dimensão da sociedade internacional das relações internacionais (apesar de não excluïrem as outras por completo).

Estados Unidos da América

Antes da definição da *responsabilidade de proteger* os Estados Unidos, do mesmo modo que a China, abstiveram-se na primeira reunião do Conselho que decidiu por submeter os crimes cometidos pelas autoridades sudanesas ao Tribunal Penal Internacional, por entender também que a Resolução votada iria “atingir a essência da natureza da soberania”⁶².

No entanto, os Estados Unidos agiram diferentemente dos representantes chineses após a conceituação da *responsabilidade de proteger*, tendo utilizado diversas vezes o termo durante as discussões do Conselho de Segurança. Na primeira oportunidade, em 2006⁶³, o país invocou o conceito com fundamentação em seu terceiro pilar, entendendo que deveria haver uma ação de ajuda humanitária do Conselho de Segurança de acordo com as noções da *responsabilidade de proteger* e dos princípios fundamentais da Organização das Nações Unidas independentemente de apoio do governo sudanês. Tal ação seria executada pela votação e aprovação de uma resolução que iria fortificar e transformar as forças da União Africana em um dos núcleos das missões das Nações Unidas na região, para dar maior capacitação a estas missões de paz carecedoras de efetivo para a proteção dos civis do Sudão.

A argumentação reside principalmente em dois pontos. O primeiro deles diz respeito à situação da população de Darfur, que foi descrita pelo representante dos Estados Unidos⁶⁴:

Eu visitei Darfur. Eu vi o sofrimento indescritível e ouvi história de sobrevivência atormentadoras – histórias compartilhadas por 2.5 milhões de homens, mulheres e crianças que foram expulsas e movidas de suas casas e que agora vivem em campos no Sudão e no Chad. Para milhares a morte

⁶² United Nations Security Council, S/PV.5158. p. 2.

⁶³ United Nations Security Council, S/PV.5434. p. 6.

⁶⁴ *Idem*. p. 5-6.

veio brutalmente nas mãos de saqueadores Janjaweed. Os Estados Unidos classificam esta campanha de violência intencional como genocídio.⁶⁵

Esta argumentação que invoca a *responsabilidade de proteger* do Conselho de Segurança classifica-se, dentro do referencial teórico utilizado, como especialmente na dimensão da sociedade mundial, por trazer ao primeiro plano de atuação do órgão “representante” da comunidade internacional a população do país que não teve seus direitos respeitados e que foi atingida pelos crimes combatidos pelo conceito; na visão dos Estados Unidos, claramente o genocídio.

Entretanto, dentro da própria Teoria da Escola Inglesa de Relações Internacionais há divergências quanto a exata definição do que compõe a sociedade mundial, que não é explicada apenas pelo elemento da solidariedade. Por este motivo, recordamos a definição de HEDLEY BULL que, traçando um paralelo com seu próprio conceito de sociedade internacional, afirma⁶⁶:

Por “sociedade mundial” entendemos não só um grau de interação vinculando entre si todas as partes da comunidade humana mas um sentido de interesse e valores comuns, com base no qual podem ser desenvolvidas regras e instituições coletivas. Nesse sentido, o conceito de sociedade internacional está para a noção de um sistema internacional.

Outra questão suscitada para a invocação do terceiro pilar da *responsabilidade de proteger* foi a fato de que as autoridades centrais do Sudão não estavam conseguindo garantir à sua população a proteção contra os crimes combatidos. Deste modo, os Estados Unidos argumentaram em favor da intervenção humanitária no Sudão com base na omissão do próprio Sudão, que de acordo com o primeiro pilar da *responsabilidade de proteger* era um dos agentes com obrigação de impedir que os crimes de genocídio, limpeza étnica, de guerra e contra a humanidade fossem praticados.

Mais tarde, no final em 2006⁶⁷, com a situação em Darfur ainda crítica, a *responsabilidade de proteger* foi invocada uma segunda vez pelos Estados Unidos, fundamentando novamente no terceiro pilar do conceito para que as intervenções continuassem no Sudão, uma vez que o governo central estava ameaçando expulsá-las. Foi

⁶⁵ “I have visited Darfur. I have seen the unspeakable suffering and heard harrowing stories of survival – stories that are shared by 2.5 million men, woman and children who were driven and displaced from their homes and who now live in camps in the Sudan and Chad. For tens of thousands of other death came brutally at the hands of Janjaweed marauders. The United States has characterized this wanton campaign of violence as genocide.”

⁶⁶ BULL, H. A **Sociedade Anárquica**. Tradução Sérgio Bath. 1ª Ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

⁶⁷ United Nations Security Council, S/PV.5520. p. 7.

votada então a Resolução 1706, que em seu terceiro ponto expressa a decisão do Conselho de Segurança em aumentar o contingente militar das missões das Nações Unidas em 17.300 mil homens (enquanto o contingente de ajuda humanitária aumentou seu número em 3.300 civis) para garantir que as forças armadas e milícias sob comando do governo central não pudessem expulsar as missões humanitárias. O objetivo dos Estados Unidos ao propor a resolução (e do Conselho quando aprovou a Resolução) foi claramente impedir uma ação do governo central, o que por sua vez extrapola o disposto pelo conceito da *responsabilidade de proteger*. Para que a ação continuasse dentro dos limites do conceito, os atores deveriam ter, ao menos, argumentado de que a ação do Sudão era uma “falha manifesta” em proteger sua população dos crimes tipificados. Ocorre que o objeto da resolução não se encaixou dentro de nenhum dos três pilares do conceito por não ter se ligado ao vocábulo *responsabilidade* em si, o que denota um grande ponto fraco da *responsabilidade de proteger* ao não prever nenhum mecanismo que impeça a justificativa de outras ações que não as previstas pelo próprio conceito.

O termo *responsabilidade de proteger* foi reutilizado pelos Estados Unidos uma última vez na 6029ª Reunião de 2008⁶⁸, não defendendo qualquer tipo de ação, mas advertindo o governo do Sudão a parar de sequestrar o contingente de ajuda humanitária de algumas organizações não governamentais e de arrombar suas sedes e exortando-o a honrar com seus compromissos de cessar-fogo, aderir aos mecanismos de monitoramento das Nações Unidas e cumprir com sua *responsabilidade de proteger* sua população.

As atitudes norte americanas no caso mostram que suas argumentações iniciaram-se diretamente no terceiro pilar do conceito - ignorando o que seriam as etapas primárias de proteção da população do país em crise – mas que também não se limitaram a ele por terem atropelado qualquer requisito previsto pela *responsabilidade de proteger*, deixando mais uma vez o mau uso do conceito em evidência.

França

A primeira menção da França à *responsabilidade de proteger* deu-se em 11 de setembro de 2006⁶⁹, seguindo a aprovação da Resolução 1706, já mencionada no item acima. Na ocasião, o representante francês expressou sua preocupação com a resistência do governo

⁶⁸ United Nations Security Council, S/PV.6029. p. 9.

⁶⁹ United Nations Security Council, S/PV. p. 16.

sudanês em garantir que as missões humanitárias das Nações Unidas e da União Africana tivessem apoio para trabalhar, e afirmou que de acordo com os termos firmados na Cúpula das Nações Unidas em 2005 o Sudão era obrigado a aceitar o envio de mais tropas ao seu país, visto que por sua *responsabilidade de proteger* o Estado “devia” isto à sua população. O conceito foi usado no sentido proposto pelo seu primeiro pilar, pelo qual o Estado é que assume a responsabilidade primária na proteção de sua população.

Entretanto, a França arguiu o “dever” expresso no primeiro pilar quando, na realidade, a situação se encontrava em algum ponto entre a ajuda humanitária ao país para este cumprir sua *responsabilidade de proteger* (segundo pilar) e a intervenção humanitária quando o país já não consegue mais garantir suas “obrigações” para com a população (terceiro pilar), isto é, a presença da ONU no país já demonstrava que o primeiro pilar não estava mais entre as hipóteses a serem aplicadas no caso, e as opções frente o conceito eram ou o país auxiliar a ONU em suas ações humanitárias ou ser declarada sua falha manifesta com a comunidade internacional agindo sem a ajuda do Sudão. O sentido do vocábulo *responsabilidade* não condissse com o objetivo do representante francês de garantir o apoio do Sudão à intervenção da ONU, vez que as ações tomadas pelo Conselho já entendiam que a *responsabilidade de proteger* a população era da comunidade internacional.

O argumento usado foi o de defesa da estabilidade da região, visto que as violações de direitos humanos pelo Sudão estavam fazendo com que milhares de refugiados e milícias atravessassem a fronteira com o Chad, desestabilizando o governo deste e de outros países vizinhos. Conquanto houve uma preocupação com os refugiados que tinham que abandonar o seu país para fugir das perseguições, trazendo um pouco do elemento de solidariedade que caracteriza a sociedade mundial, é certo que o ponto principal da argumentação francesa foi o da estabilidade regional e do equilíbrio de forças da região, enfatizando o conflito que estava aumentando entre esses países, dando maior importância à dimensão sistêmica das relações internacionais.

A segunda menção da França à *responsabilidade de proteger*, na 6028ª Reunião⁷⁰, baseou-se novamente no primeiro pilar do conceito, com a diferença de que os franceses explicitamente disseram que a crise humanitária em Darfur não era mais de responsabilidade do Conselho de Segurança, que já havia tomado diversas medidas para tentar restaurar e manter a paz, mas do próprio Sudão, por ter interferido negativamente em todas as atividades humanitárias em Darfur e por ter enviado milícias novamente ao Chad, abstando-se de se

⁷⁰ United Nations Security Council, S/PV.6028. p. 9.

esforçar para uma potencial solução da crise. Nesta oportunidade não houve a defesa de nenhuma decisão a ser tomada, o que só voltou a ocorrer na reunião seguinte⁷¹, quando a França voltou a defender uma ação do Conselho de Segurança⁷² com base no segundo pilar da *responsabilidade de proteger*, advogando uma maior ingerência da comunidade internacional no Sudão com ou sem o apoio do seu governo. Entendemos que não se fundamentou no terceiro pilar porque, mesmo em um tom mais agressivo, a França ainda buscou apoio incessante do Sudão. Nas palavras do representante da França⁷³:

Darfur é campo da maior operação humanitária do mundo. É inaceitável que o governo sudanês, que falhou em cumprir com sua responsabilidade de proteger sua própria população, possa agravar ainda mais a situação ao impedir as atividades do contingente humanitário.⁷⁴

Atenta-se para o fato de que nesta última ocasião a França reconheceu uma “ordem” de aplicação dos pilares da *responsabilidade de proteger* que mais tarde o novo conceito de *responsabilidade ao proteger* buscaria amparar, mas se analisarmos em conjunto as atitudes francesas no caso Sudão, entendemos que ainda assim houve grande confusão nas discursos quando a França argumenta no Conselho utilizando o primeiro pilar da *responsabilidade de proteger*, mas defendendo concomitantemente ações que melhor se encaixariam no segundo e terceiro pilares.

Reino Unido

De todos os países que no caso Sudão discutiram e argumentaram a *responsabilidade de proteger* desde 2003, foi o Reino Unido que desenvolveu sua aplicação mais consistente. O país citou o conceito pela primeira vez apenas em 15 de junho de 2006⁷⁵, mais tarde do que os outros membros do Conselho de Segurança, mas com a característica de constantemente ter levado a discussão do conceito quando os outros países esqueceram de sua aplicabilidade.

Na primeira vez em que utilizou o conceito, o Reino Unido não defendeu nenhuma decisão utilizando-o como fundamento, mas, tendo sido o primeiro país a dar o depoimento na

⁷¹ United Nations Security Council, S/PV.6029.

⁷² Na mesma reunião em que os Estados Unidos apenas lembraram o primeiro pilar do conceito.

⁷³ *Idem.* p. 8.

⁷⁴ “Darfur is the site of the largest humanitarian operation in the world. It is unacceptable that the Sudanese Government, which has failed to carry out its responsibility to protect its own civilians, should further aggravate the situation by impeding the activities of humanitarian workers.”

⁷⁵ Na 5462ª Reunião. Documento: United Nations Security Council, S/PV.5462.

reunião, serviu-se de seu espaço para lembrar o primeiro e segundo pilares da *responsabilidade de proteger*, alertando a seus colegas de que tanto o governo central do Sudão quanto a comunidade internacional, na forma do Conselho de Segurança, tinham a responsabilidade de proteger a população civil e responder positivamente à ajuda humanitária⁷⁶. Não houve qualquer menção ao terceiro pilar, declarando que deveria haver um respeito da comunidade internacional à soberania e à integridade territorial do país em crise.

Dois meses depois, tendo votado a favor da Resolução 1706⁷⁷ que expandiu as forças humanitárias e militares no Sudão, o país deixou claro que esta ação, que seria tomada por conta da resolução votada, deveria ser feita em conjunto com o governo do Sudão, entendendo que havia clara limitação de atuação se não conseguissem o consentimento do governo central sudanês. Foi arguido que diante da clara falta de atuação do Sudão em cumprir o primeiro pilar da *responsabilidade de proteger*, o Conselho de Segurança agia dentro dos seus limites ao instituir o reforço das missões humanitárias fundamentando com base no segundo pilar do conceito.

Além de ter sido explicitamente a favor da aplicação da *responsabilidade de proteger*, argumentando pelo elemento da cooperação entre a comunidade internacional e o Estado do Sudão, o que caracteriza a dimensão da sociedade internacional das relações internacionais, o Reino Unido foi o primeiro país a se importar com a ordem desses pilares, de modo a evitar o possível desrespeito da soberania e da integridade territorial do Sudão, uma ideia que - como já mostrado no item anterior - foi seguida por alguns países, ainda que com dificuldades.

No mês de agosto do mesmo ano⁷⁸, tendo sido formado o Governo de Unidade Nacional, os ingleses reforçaram que este novo governo se incumbiria de sua *responsabilidade de proteger*, dever do governo central do Sudão até o momento, e repudiaram as alegações do governo central de que a resolução 1706 adotada pelo Conselho infringia a soberania do país. O argumento do Reino Unido foi o de que o envolvimento das Nações Unidas foi reconhecido tanto pela União Africana quanto pelos membros das Nações Unidas para que a ONU, através do Conselho de Segurança e de suas missões, pudesse ajudar o governo central do Sudão a cumprir sua *responsabilidade de proteger* - agora assumida pelo Governo de Unidade Nacional -, de modo que se não o tivesse feito, haveria um real agravamento da crise humanitária do país, ênfase dada ao elemento de solidariedade (sociedade mundial).

⁷⁶ United Nations Security Council, S/PV.5462. p. 2-3.

⁷⁷ United Nations Security Council, S/PV.5519. p. 3-4.

⁷⁸ United Nations Security Council, S/PV.5520.

Na reunião específica sobre Darfur⁷⁹ o representante inglês voltou a contestar a falta de apoio do governo central às forças da ONU na região, quando este já havia aceitado que as missões da ONU agissem nas regiões sul. Nesta ocasião o Reino Unido lembrou a Cúpula das Nações Unidas e a *responsabilidade de proteger*, entendendo que por não ter cumprido o primeiro pilar do conceito e protegido sua população, o Sudão não poderia reclamar que o Conselho de Segurança cumprisse as suas responsabilidades trazidas pelo segundo pilar com o objetivo de combater a catástrofe humanitária que se desenvolvia no país. Nas palavras de Lord Triesman⁸⁰:

Isso é primeiro e acima de tudo uma responsabilidade para o Estado preocupado em a exercer, para proteger seus próprios cidadãos. É evidente que o Sudão não está protegendo seu povo em Darfur, muito pelo contrário. Nesses casos, a responsabilidade de proteger significa que a comunidade internacional tem o direito de se envolver, principalmente em esforços para ajudar o Estado em questão a realizar as suas responsabilidades. Isso é o que as Nações Unidas têm feito ao sul do Sudão, e é o que todos nós queremos ver acontecer em Darfur.(grifos nossos)⁸¹

Mais uma vez o Reino Unido argumenta a favor da ideia de *responsabilidade de proteger*, entendendo inclusive que é um *direito* da comunidade internacional em intervir quando o Estado falha em proteger sua população dos crimes relacionados e um *dever* do Sudão em não impedir que essa ajuda seja prestada.

As decisões defendidas recaem principalmente sobre a dimensão da sociedade mundial ao buscarem a defesa efetiva da população ameaçada pela crise interna, mas também sobre a sociedade internacional ao ter *a priori* tentado estabelecer a cooperação entre o Sudão e a comunidade internacional, como em todos os momentos em que o país lembrou o conceito.

A última oportunidade em que citou a *responsabilidade de proteger* foi na reunião posterior à criação do Sudão do Sul, lembrando ao país que as Nações Unidas estavam prontas para ajudar o novo Estado a assegurar a proteção e a prosperidade de seu povo. No entanto, destacaram que a *responsabilidade de proteger* primária era do próprio governo⁸².

⁷⁹ United Nations Security Council, S/PV.5528.

⁸⁰ Lord Triesman foi o representante do Reino Unido na ocasião.

⁸¹ “This is first and foremost a responsibility for the State concerned to exercise, to protect its own citizens. It is clear that the Sudan is not protecting its people in Darfur, quite the contrary. In such cases the responsibility to protect means that the international community has a right to get involved, primarily in efforts to help the State concerned to carry out its responsibilities. That is what the United Nations has done in Southern Sudan, and it is what we will all want to see happen in Darfur.”

⁸² United Nations Security Council, S/PV.6583. p. 14.

Cumprе ressaltar que desde que o Conselho de Segurança voltou suas atenções ao caso Sudão, a partir de 2003, os ingleses nunca argumentaram pela intervenção humanitária que necessitasse de força armada ou que tivesse que conflitar diretamente com o governo do Sudão. Quando entendeu que o Sudão não poderia deixar de aceitar as forças da ONU, o Reino Unido não estava advogando pelo uso da força armada contra o governo do país. Assim, os ingleses mantiveram-se longe de um dos pontos mais criticados do conceito, que é justamente o uso da força para “ajudar” o país, violando a sua soberania. Em suas manifestações não houve busca de ações para a *responsabilidade de proteger* com fundamento no terceiro pilar e toda e qualquer alternativa militar proposta pelos outros Estados membros do Conselho em forçar as missões da ONU no Sudão foi educadamente dispensada⁸³.

Entendemos que o diferencial do Reino Unido foi justamente manter uma lógica na aplicação da *responsabilidade de proteger*. Enquanto os outros países fundamentavam a aplicação em qualquer dos pilares da *responsabilidade de proteger* sem qualquer tipo de ordem, ou até mesmo extrapolando os três pilares, com argumentos que se situam em zonas cinzentas entre as três possíveis dimensões das relações internacionais, os ingleses mantiveram-se constantes, o que é importante para clarear qual é o papel e a utilidade do conceito entre as normas do direito internacional.

Rússia

Durante todo o foco do Conselho de Segurança no caso Sudão não houve nenhuma menção sobre a *responsabilidade de proteger* pelos representantes russos, nem qualquer tipo de insinuação sobre uma responsabilidade qualificada do Sudão. Para a Rússia, nenhuma ação deveria ter sido tomada sem antes ter havido um acordo com o Governo do Sudão, e o papel da comunidade internacional seria apenas de mediar os tratados entre as partes envolvidas no conflito⁸⁴.

Na reunião em que mais se debateu a *responsabilidade de proteger*, a de número 5519, apenas a Rússia não discutiu a responsabilidade do governo do Sudão. Tendo se absterido

⁸³ Tem-se como exemplos do afirmado: S/PV.5784, p. 14 e S/PV.6170, p. 7.

⁸⁴ United Nations Security Council S/PV.5434. p. 5.

na votação, junto apenas da China e Qatar, quando todos os outros Estados⁸⁵ apoiaram esta resolução que aumentou os contingentes das missões humanitárias das Nações Unidas, a Rússia entendeu em suas diversas fundamentações e argumentações que não poderia aprovar a resolução por não ter havido o consenso do Sudão para que se expandisse os contingentes, conforme pode-se observar pelos seguintes trechos⁸⁶:

É de fundamental importância que a resolução afirme claramente a necessidade imperiosa de haver o consentimento do Governo de Unidade Nacional do Sudão para o envio de uma missão de paz das Nações Unidas em Darfur, de acordo com as decisões do Conselho de Segurança e da União Africana. Esta autorização ainda não foi recebida.

Enquanto se aguarda o recebimento de tal consentimento, a delegação russa decidiu abster-se na votação da proposta de resolução de hoje [...] ⁸⁷

Mostra-se clara a resistência do país em aceitar qualquer tipo de entendimento de que a soberania não é apenas um privilégio absoluto, mas um tipo de responsabilidade qualificada trazida pelo conceito de *responsabilidade de proteger*. No entanto, como também não houve argumentação contrária ao conceito, entende-se que não houve interesse russo, pelo menos até o presente momento, em aplicar este novo entendimento no caso Sudão.

De modo a levantar uma dúvida sobre qual seriam os interesses da Rússia para a crise em si, cumpre-nos identificar que um dos poucos momentos em que o país buscou ativamente uma participação das Nações Unidas foi na 5528ª Reunião, na qual o país indagou que a ONU poderia ajudar a combater o lento progresso em algumas “áreas importantes” como “a partilha de poder e a partilha de receitas provenientes de recursos naturais, incluindo as exportações de petróleo”⁸⁸, o que nos leva a crer que os interesses russos não residiam apenas na proteção da população sudanesa, mas possivelmente em seus próprios interesses econômicos no país.

⁸⁵ Foram eles: Argentina, Congo, Dinamarca, França, Gana, Grécia, Japão, Perú, Eslováquia, Reino Unido, Tanzânia e Estados Unidos da América.

⁸⁶ United Nations Security Council, S/PV.5519. p. 10-11.

⁸⁷ “It is of fundamental importance that the resolution clearly states the overriding need for the consent of the Government of National Unity of the Sudan for the deployment of a United Nations peacekeeping mission in Darfur in accordance with decisions of the Security Council and of the African Union. Such consent has yet to be received. Pending the receipt of such consent, the Russian delegation decided to abstain in the vote on today’s draft resolution [...]”

⁸⁸ United Nations Security Council, S/PV.5528. p. 14-15. Frase original em inglês: “[...] and very little progress is being made in some important areas, including power-sharing and the sharing of revenues derived from natural resources, including oil exports”.

1.4.2 Os membros rotativos do Conselho de Segurança

As dez cadeiras rotativas do Conselho de Segurança são preenchida por países eleitos na Assembleia Geral da ONU para um mandato de dois anos. Quando eleitos, estes países não são elegíveis para um mandato subsequente, impedindo que haja uma cronologia rígida na investigação de seus usos da *responsabilidade de proteger* porque muitos desses países não tiveram mais do que uma oportunidade de se posicionarem sobre o assunto.

Por este motivo, atentar-se-á para aqueles países que conseguiram argumentar para dar sentido ao vocábulo *responsabilidade* com alguma fundamentação nos pilares do conceito. Não serão analisados aqueles países que, como a Rússia, não desenvolveram ou deram qualquer ênfase, positiva ou negativa, à *responsabilidade de proteger*⁸⁹.

Argentina, Peru e Panamá

Tendo servido como membro rotativo nos anos de 2005 e 2006, a Argentina estava inserida no contexto do surgimento da *responsabilidade de proteger* e de suas primeiras discussões dentro do Conselho de Segurança. Expressou-se em três oportunidades⁹⁰, nas quais manteve a mesma linha de raciocínio. O Peru manteve-se como membro rotativo entre 2006 e 2007, tendo feito quatro declarações⁹¹, enquanto o Panamá serviu entre 2007 e 2008, com três declarações⁹². Os três países mantiveram a mesma linha de raciocínio, de modo que foram reunidos no mesmo item.

O sentido de *responsabilidade* utilizado manteve-se no segundo pilar do conceito, entendendo que era obrigação da comunidade internacional em ajudar o Sudão a afastar as graves violações de direitos humanos. Para a Argentina, a responsabilidade do Sudão era facilitar o acesso das assistências humanitárias para que estas chegassem até as comunidades necessitadas (segundo pilar), mesmo tendo arguido que também havia uma *responsabilidade de proteger* do Sudão em relação a sua própria população (primeiro pilar), como fez o

⁸⁹ Grécia, Gana, Tanzânia, Dinamarca, Congo, Japão, Bélgica, Indonésia, Itália, África do Sul, Burkina Faso, Croácia, Vietnam, México, Turquia, Líbia, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, Marrocos, Azerbaijão, Togo.

⁹⁰ United Nations Security Council, S/PV.5434, p. 12; S/PV.5519, p. 9; S/PV.5520, p. 15.

⁹¹ United Nations Security Council, S/PV.5434, p. 13-14, S/PV.5520, p. 19-20; S/PV.5528, p. 11-12; S/PV.5784, p. 25.

⁹² United Nations Security Council, S/PV.5784, p. 18-19; S/PV.5832, p. 25-26; S/PV. 6029, p.11.

Panamá já em 2007 na 5784ª Reunião⁹³. No entanto, por considerar que o suporte da comunidade internacional seria mais eficiente no combate aos crimes, o representante da Argentina destacou que era dever imediato do Conselho de Segurança em “proporcionar alívio contra o sofrimento de centenas de milhares de civis inocentes”⁹⁴.

Quando ficou claro que não haveria cooperação por parte do governo central sudanês os representantes argentinos e peruanos continuaram a defender a ação humanitária de ajuda das Nações Unidas com base em suas “obrigações” de proteger a população civil do país, em consonância com a responsabilidade do próprio país⁹⁵. Quando entenderam que o Sudão poderia não estar cumprindo sua *responsabilidade de proteger*⁹⁶, fundamentou-se que as tropas humanitárias da ONU eram neutras e imparciais, o que não constituía uma ocupação forçada, limitação da soberania ou violação à integridade territorial do país. Na visão peruana, a *responsabilidade de proteger* da comunidade internacional era também uma questão ética, como se verifica em sua declaração⁹⁷:

Acreditamos que as Nações Unidas não podem jamais abdicar de sua ética responsabilidade de proteger e de defender os direitos humanos quando os governos não podem ou não desejam proteger seu povo. Neste contexto, acreditamos que o Conselho de Segurança deveriam, como uma prioridade, assegurar a implementação da resolução 1706 [...] ⁹⁸

Em 2008, diante da situação crítica da população sudanesa, quando a Argentina e Peru já não ocupavam mais as vagas no Conselho de Segurança, o Panamá quebrou a neutralidade deste grupo latino, sem no entanto ter qualquer efeito prático além da crítica ao Sudão de que este não estava cumprindo sua *responsabilidade de proteger*, mas indo de acordo com a questão ética previamente apontada pelo Peru:

Além disso, o Panamá ecoa os sentimentos expressos pelos Estados sobre as suas sérias preocupações quanto à falta de proteção de direitos humanos de

⁹³ United Nations Security Council, S/PV, p. 19.

⁹⁴ United Nations Security Council, S/PV.5434, p. 13.

⁹⁵ United Nations Security Council, S/PV.5520, p. 15-16.

⁹⁶ Em 2006, ano desta reunião, a Argentina e o Peru não entraram no mérito de julgar se o Sudão estava ou não cumprindo suas obrigações perante sua população, apenas tomaram como possíveis as duas hipóteses. No entanto, o Peru utilizou-se de um discurso mais agressivo.

⁹⁷ United Nations Security Council, S/PV.5520, p. 19.

⁹⁸ “We believe that the United Nations cannot ever abdicate its ethical responsibility to protect and defend human rights when Governments cannot or do not wish to protect their own peoples. In that context, we believe that the Security Council should, as a priority, ensure the implementation of resolution 1706”.

seus cidadãos por parte do Governo do Sudão e sua falta de respeito para com as autoridades do Tribunal Penal Internacional.⁹⁹

Por fim, a argumentação em prol da ajuda da comunidade internacional – com ou sem o apoio do Sudão – caracterizou-se pelo elemento de solidariedade (sociedade mundial). As declarações desses países visavam exclusivamente combater a situação de impunidade e falta de ação frente a população civil, não tendo tido qualquer preocupação em relação ao sistema de Estados ou à sociedade internacional. Suas participações limitaram-se a superficialmente apoiar alguma ação, sem entrar em discussões profundas e/ou teóricas sobre a *responsabilidade de proteger*.

Qatar

A atenção aos posicionamentos do Qatar entre 2005 e 2006, período em que ocupou uma das vagas rotativas do Conselho de Segurança, deve-se à sua total contrariedade aos efeitos da *responsabilidade de proteger*. Conquanto não tenha atacado o conceito explicitamente, fê-lo através de suas declarações contrárias à imputação de uma *responsabilidade* tanto ao Sudão quanto à comunidade internacional.

Durante os dois anos em que pode se expressar no Conselho o Qatar sempre defendeu as ações do Sudão, independentemente de este país ter se mostrado negligente em defender a sua própria população, ter dificultado ou ter até mesmo impedido as ações das missões humanitárias das Nações Unidas, ter enviado milícias para desestabilizar o Chad ou ignorado qualquer das Resoluções do Conselho de Segurança.

Na 5519ª Reunião, em que se votava pelo aumento dos contingentes das missões da ONU para suprir a falta de ajuda humanitária em algumas regiões, o país foi explícito em menosprezar os argumentos de todos os outros membros do Conselho favoráveis ao aumento do contingente fundamentados na *responsabilidade de proteger* da comunidade internacional frente aos claros sinais do Sudão de que não tomaria qualquer ação para impedir a prática de crimes em seu território. Nas palavras do próprio representante do Qatar¹⁰⁰:

⁹⁹ “Moreover, Panama echoes the sentiments expressed by States regarding their serious concerns regarding the lack of protection by the Government of Sudan of the human rights of its citizens and its lack of respect for the authorities of the International Criminal Court.”

¹⁰⁰ United Nations Security Council, S/PV.5519. p. 6-7.

De nossa parte, teríamos preferido uma abordagem diferente para esta questão sensível. Atenção especial deve ter dada aos numerosos aspectos e princípios subjacentes concretos da prática internacional antes de se adotar uma resolução que terá um impacto sobre a soberania do Sudão, um membro das Nações Unidas.¹⁰¹

Este trecho deixa claro que para o Qatar a Resolução 1706 embasada na *responsabilidade de proteger* não deveria ter sido aprovada pois havia princípios concretos da prática internacional que teriam mais peso do que o novo conceito imputador de uma soberania qualificada do Estado e que regulariam o que licitamente o Conselho de Segurança poderia fazer para que o Sudão respeitasse e protegesse a sua população. A invocação de “princípios concretos da prática internacional” significa que este país entende a soberania como um privilégio absoluto do Estado que não pode sofrer qualquer tipo de relativização.

Em todas as suas declarações no caso Sudão houve apologias infundadas ao governo central¹⁰², como afirmar que sempre houve ações por parte do governo sudanês no sentido de combater os crimes contra a humanidade e as violações de direitos humanos¹⁰³ e de cooperar com as Nações Unidas¹⁰⁴, enquanto na realidade houve provas cabais de que o Sudão cometia todas estas atrocidades, sem se importar em combater-las.

A postura catariana demonstra total aversão à ideia de *responsabilidade de proteger*, possivelmente por questões políticas, que não podem ser investigadas por afínco e confirmadas devido às limitações materiais do presente trabalho.

Eslováquia

Durante todo o seu mandato coincidente com as Reuniões sobre a crise humanitária do Sudão o país manteve-se a favor das ideias representadas pela *responsabilidade de proteger*. Nas quatro oportunidades que teve para debater sobre o assunto¹⁰⁵, a Eslováquia utilizou o vocábulo *responsabilidade* para significar tanto as obrigações do governo central do Sudão quanto as obrigações das Nações Unidas para a proteger a população civil atingida pelo

¹⁰¹ “For our part, we would have preferred a different approach to this sensitive issue. Due regard should have been taken of the numerous aspects and underlying concrete principles of international practice before adopting a resolution that will have a bearing on the sovereignty of the Sudan, a Member of the United Nations.”

¹⁰² Além da reunião 5519 já citada, tem-se: S/PV.5520, p. 18-19; S/PV.5528, p. 17-18; S/PV.5784, p. 24-25.

¹⁰³ United Nations Security Council, S/PV.5520, p. 18.

¹⁰⁴ United Nations Security Council, S/PV.5528, p. 18.

¹⁰⁵ Foram elas: S/PV.5434; S/PV.5519; S/PV.5520 e S/PV.5784.

conflito. Fundamentou suas ideias concorrentemente no primeiro e no segundo pilar do conceito.

O país pretendeu que o Sudão e a Organização das Nações Unidas agissem em prol da população sudanesa sem que o Conselho tivesse que discutir de quem era a maior responsabilidade, ou qual era a ordem para se defender um ou outro pilar. Enquanto as Nações Unidas deviam reforçar suas missões humanitárias, o Sudão devia cooperar com a ONU buscando atingir o mesmo objetivo: proteger a população. A seguinte declaração, focada nas pessoas que tiveram que migrar em decorrência do conflito, expressa este entendimento¹⁰⁶:

[...] Além disso, a comunidade internacional, em cooperação com o Governo do Sudão, deveria fazer mais para resolver a situação humanitária alarmante nos campos para refugiados. Nós recomendamos fortemente que todas as partes do conflito de Darfur cessem as violações e se comprometam com a aplicação integral do Comunicado Conjunto sobre a facilitação das atividades humanitárias.¹⁰⁷

A principal diferença na abordagem eslovaca é defender decisões em que ambos os pilares sejam utilizados ao mesmo tempo argumentando tanto pela “não intervenção”, proposta pelo primeiro pilar, quanto pela ajuda humanitária, trazida pelo segundo pilar. O país mesclou os elementos da cooperação e da solidariedade, caracterizadores da sociedade internacional e sociedade mundial, respectivamente, defendendo que as duas *responsabilidades* fossem “exercidas” em consonância para a efetiva defesa dos direitos da população sudanesa.

Áustria

A participação austríaca nas discussões no Conselho de Segurança sobre a crise humanitária no Sudão foram tardias em comparação às participações dos outros países que reconheceram o papel da *responsabilidade de proteger*. O mandato do país foi entre 2009 e 2010, quando o contexto do conflito havia sofrido modificações com a nova pauta do

¹⁰⁶ United Nations Security Council, S/PV.5784, p. 20-21.

¹⁰⁷ “[...] Furthermore, the international community, in cooperation with the Government of the Sudan, should do more to address the alarming humanitarian situation in camps for internally displaced persons. We strongly urge all parties in Darfur to cease the violations and to recommit to full implementation of the Joint Communiqué on facilitation of humanitarian activities”

Conselho sobre o *referendum* para a separação da região sul do Sudão e a formação de um novo Estado soberano.

Mesmo com o foco deixando de ser a situação da população em si e passando a ser a criação do Sudão do Sul, a Áustria não deixou de citar que a principal obrigação do Sudão e da comunidade internacional ainda era dar assistência à população atingida pela guerra civil. Fê-lo pela primeira vez no início de seu mandato como membro rotativo, em 20 de março de 2009¹⁰⁸, ante a expulsão de treze organizações não-governamentais de ajuda humanitária que correspondiam a aproximadamente 50% de toda a assistência provida na região de Darfur, indispensáveis portanto à proteção e assistência dos sudaneses. Para o representante austríaco, essa atitude do Governo Central sudanês deixou lacunas ameaçadoras para a vida de sua população, e considerou também que a região passava por um surto de meningite¹⁰⁹ para concluir que haveria uma séria deterioração da situação humanitária do Darfur que poderia levar a movimentos migratórios para os países vizinhos e trazer a desestabilização da já frágil região.

Destarte, pediu-se ao Governo sudanês a suspensão das ações de expulsão das organizações de ajuda humanitária com o fundamento no primeiro pilar da *responsabilidade de proteger*, vez que o Sudão era quem tinha a obrigação primária de assegurar a provisão de serviços básicos à sua população, em especial de alimentação, abrigo e saúde, devastados pelos flagelos da guerra. Entenderam esta obrigação como “aplicável pelas normas de direitos humanos e do direito internacional humanitário”¹¹⁰.

Argumentou-se no sentido de que o conceito imputava a *responsabilidade* primária ao governo sudanês porque as pretensões deste iriam tanto deixar sua população à mercê da guerra quanto poderiam complicar as relações na região, vez que a população imigraria para os países vizinhos, como o Chad, acabando por também os desestabilizar. Assim, a Áustria combinou dois âmbitos de argumentação nas relações internacionais: o da sociedade mundial ao aplicar o elemento solidariedade para a plena defesa da população sudanesa e do sistema internacional, caracterizado pelo elemento conflito, para que se evitasse um desequilíbrio nas relações de força entre os Estados soberanos da região.

¹⁰⁸ United Nations Security Council, S/PV.6096.

¹⁰⁹ *Idem*, p. 9.

¹¹⁰ *Idem, Ibidem*. Tradução livre do seguinte trecho: “[...] must abide by their obligation to protect the civilian population under applicable rules of human rights and international humanitarian law”.

Em duas outras declarações¹¹¹ os representantes austríacos não defenderam nenhuma decisão a ser tomada, mas relembrou que diante do *referendum* sobre a divisão do país haveria a necessidade de a comunidade internacional (não só da Organização das Nações Unidas, mas também da União Europeia, bloco do qual a Áustria faz parte) se engajar ativamente em levar a paz à população do novo Estado e também do norte, se assim requisitasse o presidente do Sudão, numa clara referência ao segundo pilar da *responsabilidade de proteger*.

Brasil

O Brasil exerceu dois mandatos durante o caso Sudão: 2004-2005 e 2010-2011. Estes mandatos certamente impediram que o país tivesse uma influência relevante no caso, visto que o primeiro terminou no mesmo ano que em que a *responsabilidade de proteger* foi adotada na Cúpula das Nações Unidas de setembro de 2005 e o último se iniciou em 2010, quando a atenção do Conselho de Segurança estava voltada para a separação do Sudão e nascimento do Estado da República do Sudão do Sul.

Ainda assim é possível investigar a posição do país frente à *responsabilidade de proteger*, pois na 5158ª Reunião¹¹², na qual se votou a resolução em que o Conselho aprovava a jurisdição do Tribunal Penal Internacional no Sudão, a argumentação brasileira pairou sobre a igualdade que as ações do Conselho deveriam buscar. A Resolução previa que qualquer autoridade, incluindo as autoridades sudanesas, poderiam ser responsabilizadas individualmente pelos crimes cometidos durante a segunda guerra civil no país pelo Tribunal Penal Internacional, retirando da alçada desta corte apenas aqueles oficiais de outros países que não faziam parte do Estatuto de Roma.

Nesta ocasião o Brasil entendeu que haveria uma quebra da isonomia entre o tratamento dado ao governo sudanês e ao governo daqueles países que estavam “contribuindo” na proteção da população sudanesa¹¹³, e que tratamento diferenciado não era condizente com as normas de direito internacional. Conquanto esta opinião brasileira tenha sido emitida num momento anterior à *responsabilidade de proteger*, ela já mostra que o Brasil é contrário à aplicação e um peso com medidas diferentes para os países em situação

¹¹¹ United Nations Security Council, S/PV.6170, p. 9 e S/PV.6452, p. 15-16.

¹¹² United Nations Security Council, S/PV.5158, p. 11.

¹¹³ *Idem*.

desprivilegiada (os desestabilizados por guerras internas e cometimento de crimes contra a própria população) e para aqueles países que através do Conselho de Segurança influem nesta situação. Como a influência do Conselho pode ser vista de vários pontos, o Brasil levou em consideração que talvez a “ajuda” trazida por estes países não seja sempre positiva, e por isso era necessário que todos os atores internacionais envolvidos estivessem no mesmo patamar e fossem tratados da mesma maneira. É nesta linha de pensamento que mais tarde o Brasil defende o novo conceito da *responsabilidade ao proteger*.

No contexto do *referendum*¹¹⁴ o Brasil declarou que as autoridades do sul do país teriam, com a iminente separação do Sudão e criação de um novo Estado, na forma de governo legítimo do Sudão do Sul, as mesmas *responsabilidades* pela segurança e paz da população que o Conselho imputara ao Sudão até então. O representante brasileiro afirmou “estar confiante que eles [as autoridades do futuro Sudão do Sul e do Sudão] entendiam completamente sua importante *responsabilidade* e eram interessados e capazes para cumprir seu papel histórico na busca da paz”¹¹⁵.

Por fim, na última reunião em que tocou no conceito¹¹⁶, o Brasil parabenizou as ações da ONU através de suas missões humanitárias, restando explícito que mantém seus argumentos solidaristas (sociedade mundial) numa posição enfática para a defesa da população.

¹¹⁴ United Nations Security Council, S/PV.6452.

¹¹⁵ *Idem*, p. 19.

¹¹⁶ United Nations Security Council, S/PV.6583, p. 7-8.

CAPÍTULO 2:

O CASO SÍRIA

O objetivo deste capítulo é continuar a reconstrução do processo de emergência do conceito da *responsabilidade de proteger* iniciada com o caso Sudão. Apesar de o caso Síria ser mais recente que o caso Sudão, ele apresenta repercussões mais profundas no tema da regulação do uso da força, uma vez que em várias oportunidades houve conflito direto entre as potências com poder de veto no que se refere à aplicação, não aceitação, ou extrapolação do conceito de *responsabilidade de proteger*. Enquanto no Sudão havia poucos conflitos no Conselho de Segurança, com os países membros aprovando resoluções que representavam soluções de compromisso entre as opiniões divergentes, no caso Síria isto não ocorreu, e o poder de veto foi utilizado por China e Rússia.

Por ser um caso recente (2011) que eclodiu após várias discussões sobre o conceito desde 2005, não houve necessidade de se dividir este caso de acordo com o surgimento do conceito da *responsabilidade de proteger*, como foi feito no caso Sudão. Dar-se-á especial atenção aos argumentos políticos e às alianças e desavenças entre os membros do Conselho que arguíram uma *responsabilidade de proteger*, vez que foram estes que tornaram o caso tão importante para o conceito e o diferenciaram das demais crises.

Para isso, será dada uma visão geral do conflito para, num momento posterior, analisar os discursos dos membros permanentes do Conselho de Segurança e, em seguida, os discursos e contribuições dos membros rotativos do Conselho.

2.1 O desenvolvimento do conflito

O *situation* da Síria iniciou-se com levantes populares contra o regime autoritário do presidente Bashar al-Assad com exigências de que seus governantes acabassem com a corrupção e implementassem reformas políticas e econômicas capazes de garantir maior liberdade à população. O estopim da revolta foi a prisão de 15 crianças da cidade de Dar'a que haviam grafitado algumas expressões contra o governo, em 15 de março de 2011, acabando por dar combustível às manifestações que se espalharam em poucos dias para as cidades de Latakia, Baniyas, Jablah, Homs, Hamah, Izra, Dayr Al-Zawar, Damascus, Duma, Al-Moadamyeh, Al-Hasakak e Al-Qamishli, de acordo com o relatório do Subsecretário Geral

para Assuntos Políticos das Nações Unidas¹¹⁷. A rapidez geográfica com que se espalhou o movimento e a ampla participação da população em todas as quatorze províncias da Síria fizeram com que as primeiras reações do governo já tivessem sido tomadas com grande violência por parte das polícias e do exército sírio, inclusive com uso de equipamentos militares como tanques de guerra e armas de artilharia pesada.

Vendo o país afundar em uma guerra civil, e possivelmente temendo que os manifestantes se identificassem com os outros levantes populares que ocorriam em outros países árabes, na chamada Primavera Árabe, o presidente al-Assad, no dia 30 de março de 2011, anunciou uma série de reformas políticas, sociais e econômicas que seriam as respostas do governo às demandas da população; supostamente uma tentativa de diálogo aberto com os manifestantes. No entanto, como tais ações não foram tomadas, as manifestações continuaram. No mês seguinte começou a violência por parte do governo sírio, com uso de artilharia contra civis desarmados, prisões ilegais, assassinato de médicos que tentavam socorrer os feridos, incursões em hospitais, clínicas, mesquitas e a destruição proposital de suprimentos hospitalares e remédios. As Nações Unidas ainda confirmaram¹¹⁸ que a eletricidade, sistemas de comunicação e o sistema de abastecimento de água de diversas cidades foram cortados.

Os fatos se agravaram com o vazamento de notícias de que a população síria estava vivendo sem serviços básicos – comida, água, saúde – e de que crianças haviam sido torturadas recentemente pelo exército de al-Assad, indiferente para o bem-estar da população.

A magnitude dos acontecimentos já indicava que o cenário se tornaria uma grave crise humanitária se nenhuma ação fosse tomada, ou se o governo sírio não suspendesse o uso da violência contra os civis. Por esta razão houve pressa do Secretário Geral das Nações Unidas em colocar a crise em pauta, diferentemente do que aconteceu no caso Sudão, que levou anos para chamar a atenção dos membros das Nações Unidas¹¹⁹.

¹¹⁷ United Nations Security Council, S/PV.6524, p. 2.

¹¹⁸ *Idem*, p. 3.

¹¹⁹ Acreditamos que esta diferença na velocidade de inclusão dos casos Sudão e Síria na pauta do Conselho de Segurança tem estreita relação com a importância de cada um desses dois países tanto no cenário político internacional quanto no cenário econômico internacional. Enquanto no cenário político o Sudão é um país periférico com baixa capacidade de ameaçar a “ordem” internacional ou ainda de perturbar o equilíbrio do sistema regional em que se insere, visto que seus próprios vizinhos não chamam a atenção da comunidade internacional e são também periféricos, a Síria se insere em uma região secularmente frágil, com vizinhos instáveis e com a capacidade de ameaçar o equilíbrio de poderes não só no âmbito regional, mas também num mais abrangente. Já no cenário econômico o Sudão, por ter vivido uma crise que durou meio século, perdeu seu poder de barganha no comércio internacional, mesmo sendo produtor de petróleo, pela instabilidade do país. Acrescenta-se a isto que com a divisão do país entre Sudão e Sudão do Sul, este ficou com aproximadamente 80% das reservas de petróleo do antigo território unificado. A Síria, por sua vez, antes do conflito, lucrava

Entretanto, com a inclusão da Síria na pauta do Conselho de Segurança a situação piorou com o maior isolamento do governo sírio, que banuiu as mídias internacionais e independentes do país, rompendo o acesso à Internet e ao telefone, na tentativa de prevenir que informações sobre a situação do país vazassem¹²⁰.

A instabilidade do governo sírio chamou a atenção de seus próprios vizinhos que, organizados na Liga Árabe e no Conselho Árabe, suspenderam o país desses órgãos¹²¹ e começaram a tentar mediar a crise com vistas a defender a população síria¹²², formada em sua grande maioria por etnias árabes. Em 27 de agosto de 2011 a Liga Árabe tomou a iniciativa de por fim à crise humanitária que se alastrava na Síria, chamando ao diálogo o presidente al-Assad e seus opositores com o objetivo de garantir que reformas ocorressem de maneira segura e controlada e arranjar um caminho pacífico de solução da crise política síria. De acordo com o depoimento do próprio Secretário Geral da Liga Árabe¹²³, que requisitou ser ouvido pelo Conselho de Segurança, o presidente sírio, apesar de ter se comprometido em 19 de dezembro de 2011 com o protocolo da Liga, ignorou todos os esforços dos países árabes sob a alegação que de estes o queriam tirar do poder.

Com a atenção já voltada para a Síria e a falta de cooperação do presidente al-Assad para com a Liga Árabe, esta foi até o Conselho de Segurança pedindo uma resolução do Conselho que convocasse as partes para que cessassem imediatamente todos os atos de violência, a fim de proteger o povo sírio, e engajá-las em um diálogo nacional sério sob a égide da Liga dos Estados Árabes. No entanto, não se deve entender por um reconhecimento por parte dos países árabes membros da Liga de uma *responsabilidade de proteger* da comunidade internacional na crise síria, vez que ela deixou claro que a comunidade internacional desse suporte às iniciativas árabes, e não que tomasse o seu lugar.

O mesmo não ocorreu por parte dos membros do Conselho de Segurança, que um mês após o início dos protestos, em 27 de abril de 2011, já começaram a arguir a *responsabilidade de proteger* para tomarem medidas de solução para a crise, em seus diversos pilares e argumentações. Ao contrário do que ocorreu no Sudão, o clima entre as potências com poder de veto no Conselho de Segurança não foi de cooperação, mas de enfrentamento direto com diversos motivos políticos que influenciaram todas as discussões da *responsabilidade de*

aproximadamente US\$ 12 bilhões ao ano apenas com suas exportações que petróleo, que correspondiam a 51% de suas exportações, atraindo interesses internacionais diversos.

¹²⁰ United Nations Security Council, S/PV.6524, p. 3.

¹²¹ Em 12 de novembro de 2011.

¹²² United Nations Security Council, S/PV.6710, p. 2.

¹²³ *Idem*, p. 6.

proteger no âmbito no Conselho. Exemplos deste enfrentamento são as resoluções S/2011/612 e S/2012/77, que reconheciam expressamente a *responsabilidade de proteger* a população síria da própria Síria e da comunidade internacional, tendo sido vetadas pela Rússia e pela China, com o apoio do Brasil, da Índia e da África do Sul, os chamados BRICS.

Além de reforçar a ideia de que no caso Síria envolveram-se muitas questões políticas, uma vez que os membros permanentes do Conselho de Segurança tinham interesses divergentes na região, como será melhor explicado adiante, este fato mostra também que não serão todos os membros do Conselho que apoiam ou tentam aplicar os pilares da *responsabilidade de proteger*. Como o discurso tende a ser mais agressivo na crise síria, algumas nações que no caso Sudão defendiam o conceito começam a repensá-lo e serem mais cautelosos em sua aplicação, como se pretende mostrar nos itens subsequentes.

2.2 A reação do Conselho de Segurança à *responsabilidade de proteger*

A participação da comunidade internacional difere no Conselho por haver países com cadeira permanente e outros com cadeira rotativa. Neste item, dar-se-á ênfase a todos os países que utilizaram a *responsabilidade de proteger* em suas declarações, com o fim de analisar o sentido dado ao conceito dentro de seus três pilares e, posteriormente, relacionar as argumentações aos três principais elementos – conflito, cooperação, solidariedade – que caracterizam as três dimensões das relações internacionais, conforme a Teoria da Escola Inglesa de Relações Internacionais – sistema internacional, sociedade internacional, sociedade mundial.

2.2.1 Os membros permanentes do Conselho de Segurança

As maiores divergências e apoios à *responsabilidade de proteger* ocorreram entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. Enquanto no caso Sudão nenhum dos membros vetou as resoluções, mas apenas se absteve quando não concordava com uma ação a ser tomada, no caso Síria o poder de veto foi usado para impedir várias medidas baseadas na *responsabilidade de proteger*. Com isso, os discursos de cautela da China e Rússia se aproximaram para barrar ações interventivas que França, Estados Unidos e Reino Unido tentaram aprovar.

No entanto, os discursos baseados na *responsabilidade de proteger* destes três países merecem maiores críticas, visto que não utilizaram qualquer critério para fundamentar ações sob o conceito, utilizando a expressão “intervenção humanitária” para englobar qualquer tipo de ação, independentemente de serem medidas em prol da população.

China

Assim como nas resoluções do Conselho de Segurança sobre o caso Sudão, a China manteve durante todo o caso Síria uma posição de respeito à soberania do país. Na primeira reunião relevante ao estudo da *responsabilidade de proteger*¹²⁴, em 27 de abril de 2011, a China abordou duas questões que serviram de base para todos os posteriores discursos deste país sobre o conflito sírio, sendo elas a estabilidade da região e o papel da comunidade internacional na Síria.

Para o representante chinês, o fato de a Síria ser um importante país do Oriente Médio por dar equilíbrio aos diversos conflitos étnicos e políticos dessa região seria um fator a ser considerado antes de qualquer ação interventiva no país¹²⁵. Isto porque qualquer impacto “negativo” no governo sírio teria grandes chances de desestabilizar toda a região, e o Oriente Médio, considerado geopoliticamente, sempre foi instável por conta de diversos outros conflitos seculares.

Outra preocupação da China foi o papel que a comunidade internacional teria naquele conflito. Lembrando outras crises internas nos moldes da crise síria, tanto no Oriente Médio quanto no Norte da África, isto é, crises em que o conceito de *responsabilidade de proteger* deveria tomar forma, os chineses entenderam que a comunidade internacional devia se limitar a oferecer ajuda construtiva ao país em crise dentro dos moldes e princípios da Carta das Nações Unidas¹²⁶. Este questionamento por si já mostra a crítica deste país ao modo como as potências ocidentais agiam nestas *situations*.

Na 6572^a Reunião do Conselho de Segurança¹²⁷, momento em que França e Estados Unidos iniciaram discursos mais agressivos em relação ao regime sírio, a China não hesitou em lembrar aos membros do Conselho de que os eventos na Síria são um problema interno do país, e que as partes envolvidas - o governo e os rebeldes – deveriam encontrar uma

¹²⁴ United Nations Security Council, S/PV.6524, p. 7.

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ *Idem*. p. 8.

¹²⁷ United Nations Security Council, S/PV.6572, p. 5.

solução à crise por meio do diálogo, sendo o papel da comunidade internacional o de facilitar os esforços das partes para que se chegasse a uma paz duradoura. Em consonância com os discursos chineses nos documentos do Conselho sobre o caso Sudão, isto mostra que para a China o conceito clássico de soberania não deve ser relativizado ante qualquer ameaça, com preferência que o país resolva suas crises internamente. Isto não significa que a China foi contra qualquer intervenção das Nações Unidas no conflito, mas entendeu que as ações legítimas da comunidade internacional eram apenas as que procurassem dialogar com as partes e “mediar” o conflito, sem intervenções materiais.

O mesmo discurso foi usado para vetar o projeto de Resolução¹²⁸ apresentado por França, Portugal, Alemanha e Reino Unido que visava lembrar a Síria de sua *responsabilidade de proteger* sua população e com isso permitir o acesso livre e irrestrito de tropas de paz das Nações Unidas. O próprio projeto mostrou-se inconsistente com o conceito, uma vez que afirmava que *responsabilidade de proteger* primária era do governo do Sudão, numa clara alusão ao primeiro pilar do conceito, mas pedia, com base nessa responsabilidade do governo, que o mesmo permitisse o acesso de tropas de paz das Nações Unidas ao país. Ora, se o objetivo do projeto de resolução era enfatizar a responsabilidade do governo sírio em proteger a sua população, não devia ter, no mesmo ato, procurado estabelecer tropas, já que esta ação seria caracterizadora dos segundo e terceiros pilares do conceito.

Na Reunião¹²⁹ de votação do projeto de resolução a China não criticou o conceito, mas exortou a comunidade internacional a respeitar a soberania, a independência e a integridade territorial da Síria, e entendeu que ameaças e sanções ao regime não ajudariam a resolver a crise interna e que, ao invés, trariam mais complicações à região. Nas palavras do representante da China:

A Síria é um país importante no Oriente Médio. A manutenção da paz e a estabilidade na Síria servem aos interesses comuns do povo sírio e à comunidade internacional. Junto com a comunidade internacional, a China está disposta a desempenhar um papel positivo e construtivo na adequada resolução da questão da Síria.¹³⁰

¹²⁸ United Nations Security Council, S/2011/612.

¹²⁹ United Nations Security Council, S/PV.6627.

¹³⁰ “Syria is an important country in the Middle East. The maintenance of peace and stability in Syria serves the common interests of the Syrian people and the international community. Along with the international community, China is willing to play a positive and constructive role in appropriately resolving the question of Syria.”

Enquanto no caso Sudão a China passou a defender uma intervenção das Nações Unidas quando entendeu que as violações de direitos humanos não haviam cessado, no caso Síria a China manteve-se cautelosa em legitimar qualquer ação do Conselho de Segurança no país, e junto com a Rússia minou qualquer pretensão de ação concreta. Observou-se também que nas resoluções sobre o caso Sudão a China reconheceu implicitamente a *responsabilidade de proteger* do governo sudanês e da comunidade internacional, mas no caso Síria em nenhum momento foi dito que haveria uma *responsabilidade* do governo sírio para com a sua população. Apesar de ter se baseado numa argumentação sistêmica, caracterizadora do elemento de conflito, não se pode dizer que a China reconheceu neste caso a *responsabilidade de proteger*, o que evidencia outro ponto fraco do conceito, já que o país o aplicou em um caso, mas o ignorou em outro.

Estados Unidos

O discurso norteamericano no caso Síria foi ainda mais agressivo do que aquele feito anteriormente nas discussões envolvendo o Sudão. Enquanto quatorze membros do Conselho de Segurança em 2011 discutiram com cautela a situação síria na primeira reunião do Conselho sobre a crise, os Estados Unidos foram os únicos a condenar o governo sírio e admitir buscar ações contra o governo sem aval dos outros países e sem saber ao certo qual era a situação da crise, uma vez que neste momento havia muitas dúvidas sobre a veracidade do que apresentavam as mídias internacionais e a própria Organização das Nações Unidas tinha dificuldades em averiguar o que ao certo ocorria no país¹³¹.

Já nesta primeira ocasião a *responsabilidade de proteger* foi arguida em dois momentos. No primeiro, os Estados Unidos buscaram evidenciar que o governo sírio e seu presidente Bashar al-Assad eram os principais responsáveis pela onda de violência contra civis no país, e por este motivo, tinham o dever de ouvir sua própria população e cessar tais atos. No segundo momento, o país exortou a comunidade internacional a agir contra as “graves violações de direitos humanos”¹³². Vê-se que em ambos os casos a argumentação no primeiro e terceiro pilares, respectivamente, pairaram sobre o elemento da solidariedade que caracteriza, segundo a Teoria da Escola Inglesa de Relações Internacionais, a sociedade mundial, que busca dar ênfase ao indivíduo e às relações entre eles.

¹³¹ United Nations Security Council, S/PV.6524, p. 4.

¹³² *Idem, Ibidem.*

Entretanto, o discurso de “defesa de direitos humanos” dos Estados Unidos se mesclou com a relativização da soberania da Síria, uma vez que entendeu que o país era irresponsável e não era um membro creditável da comunidade internacional, o que daria abertura para ações sem o aval do governo de al-Assad tanto para as Nações Unidas quanto ao próprio Estados Unidos, que “estavam considerando várias opções, incluindo sanções específicas, para responder ao ultrajante e contínuo uso da violência contra protestantes pacíficos”¹³³.

Inegável se mostra a tentativa do representante norteamericano de legitimar possíveis ações unilaterais dos Estados Unidos caso o Conselho de Segurança ficasse travado pelo poder de veto, como aconteceu na Iugoslávia e como aconteceria mais tarde no próprio caso Síria. Somando-se à ocasião, houve tentativa expressa dos Estados Unidos de assimilar o governo de al-Assad ao governo iraniano¹³⁴.

Na segunda reunião¹³⁵ em que se discutiu a *responsabilidade de proteger*, os Estados Unidos se limitaram a argumentar que o povo sírio estava demandando uma transição do autoritarismo para a democracia. Somou-se às discussões sobre o conceito outro fator: a abrangência da *responsabilidade de proteger*. Isto porque em nenhum momento da Cúpula das Nações Unidas de 2005 foi dito que o conceito poderia ser utilizado para se defender uma troca do regime do país em crise. A ênfase do conceito está na população do país, e não em seu regime, e o discurso norteamericano acabou por distorcer a essência do conceito usando-o para legitimar uma troca do regime sírio, que é nitidamente contrário aos interesses norteamericanos, mesmo que seu argumento extrapolasse as regras trazidas pelos pilares da *responsabilidade de proteger*.

Na 6627ª Reunião, em que se votou o projeto de resolução que buscou responsabilizar o regime sírio pelas “atrocidades” cometidas e legitimar a entrada de tropas das Nações Unidas no país, os Estados Unidos voltaram a defender a aplicação do terceiro pilar ao pedir a aprovação da resolução para que o Conselho de Segurança agisse em conjunto para defender a população síria, já que era dever deste órgão protegê-la. Mais uma vez, o representante do país aproveitou para exigir sanções e embargos de arma ao regime sírio para impedi-lo de cometer crimes contra a humanidade. Ante o discurso russo de que a tentativa norteamericana não passava de um pretexto para uma intervenção armada e busca de interesses próprios na síria e na região, os Estados Unidos contra-atacaram afirmando que aqueles que vetaram o projeto de resolução apenas o fizeram para vender armas ao regime sírio:

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ United Nations Security Council, S/PV.6572.

Outros países afirmam que a forte ação do Conselho de Segurança na Síria seria apenas um pretexto para intervenção militar. Que não haja dúvidas: não se trata de uma intervenção militar; isto não é sobre a Líbia. Essa é uma artimanha barata daqueles que preferem vender armas ao regime sírio do que ficar com o povo sírio.¹³⁶

Claramente, vê-se que o contexto político de confronto entre Rússia e Estados Unidos esteve presente e acabou por influenciar as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança no que diz respeito à *responsabilidade de proteger*. Este clima de confronto entre as potências com poder de veto no Conselho continuou em todas as reuniões do Conselho, tendo ganhado força com o recente episódio de utilização de armas químicas pelo governo sírio contra rebeldes e civis que protestavam contra o regime de al-Assad em 21 de agosto de 2013. O fato foi confirmado pelos experts em armas químicas das Nações Unidas apenas em setembro de 2013¹³⁷, e mesmo antes de tal confirmação os Estados Unidos já culpavam as forças aliadas ao governo e ameaçaram intervir militarmente no país.

Para o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, o governo sírio havia “cruzado a linha vermelha” de limites imposta pelos Estados Unidos ao utilizar armas químicas contra civis, o que para ele legitimaria uma resposta norte-americana firme para “conter os crimes contra a humanidade” praticados por al-Assad¹³⁸, uma vez que o assunto não se relacionava apenas à Síria, mas aos aliados dos Estados Unidos na região¹³⁹ e, por isso, aos próprios Estados Unidos.

Assim, a suposta falha manifesta da Síria em proteger a sua população era a “gota d’água” para que as potências ocidentais pudessem interferir na crise interna do país. Percebe-se neste ponto que apesar de a *responsabilidade de proteger* já ter sido arguida e discutida em diversas outras ocasiões, sua aplicação ainda não está clara para o Conselho de Segurança, mesmo tendo a *responsabilidade ao proteger* já sido apresentada pelo Brasil dois anos antes. Caso este último conceito já estivesse disseminado entre os membros permanentes do Conselho, frear-se-ia a utilização distorcida da *responsabilidade de proteger*, como a

¹³⁶ “Others claim that strong Security Council action on Syria would merely be a pretext for military intervention. Let there be no doubt: this is not about military intervention; this is not about Libya. That is a cheap ruse by those who would rather sell arms to the Syrian regime than stand with the Syrian people.”

¹³⁷ U.N. chemical experts confirm sarin gas used in Syria attack. Reuters, New York. 16 set. 2013. Disponível em <<http://www.reuters.com/article/2013/09/16/us-syria-crisis-un-idUSBRE98F0ED20130916>> Acesso em 16 set. 2013.

¹³⁸ Obama threatens force against Syria. The New York Times, New York. 20 ago. 2013. Disponível em <http://www.nytimes.com/2012/08/21/world/middleeast/obama-threatens-force-against-syria.html?_r=0>. Acesso em 16 set. 2013.

¹³⁹ Arábia Saudita, Israel, Turquia.

apresentada pelos Estados Unidos, de intervenção armada travestida de intervenção humanitária com o óbvio objetivo de depor o governo e instaurar em seu lugar forças aliadas, fossem levadas a sério, como aconteceu com alguns países europeus, em especial a França¹⁴⁰.

A *responsabilidade ao proteger* não apenas reconhece que o conceito de soberania foi “requalificado” no sentido de não ser mais absoluto e o país ter um dever de defender a sua população, mas busca requalificar o sentido do termo *responsabilidade* presente principalmente no terceiro pilar da *responsabilidade de proteger* que permite, nos casos de falha manifesta do Estado em crise, que a comunidade internacional intervenha nesses casos para proteger a população.

O diferencial do novo conceito é implicar uma *responsabilidade* também às potências interventoras, indicando não só que devem proteger a população do país em crise, mas também *como* isso deve ser feito. Deve haver atenção e cuidado *ao proteger*, não estendendo as ações para além deste objetivo primeiro. Com as novas diretrizes trazidas pelo novo conceito, as ações e ameaças norteamericanas podem ser entendidas como contrárias à *responsabilidade de proteger*, ainda que em seu discurso os Estados Unidos argumentem com base nos seus pilares de ação e no documento da Cúpula das Nações Unidas de 2005 ou na Carta das Nações Unidas.

Para a diplomacia norteamericana, o Capítulo Sétimo da Carta das Nações Unidas seria outro instrumento capaz de legitimar uma intervenção armada no país ao prever o uso da força em situações extremas que ameacem a paz e a segurança internacionais. Entretanto, a leitura norteamericana dessas disposições não leva em consideração as normas de direito internacional e as disposições das Nações Unidas, uma vez que é claro que a intenção da Carta das Nações Unidas é justamente *regular e limitar* o uso da força, sendo legítimas as intervenções que são tomadas, em conjunto, pelo Conselho de Segurança.

Até o momento, a ameaça de ataque dos Estados Unidos encontra-se em *standby* já que o país chegou a um acordo com a Rússia, o maior aliado de al-Assad, para que a Síria liste todas as suas armas biológicas dentro do prazo de 7 dias e se comprometa a desativá-las até a metade do ano de 2014. Espera-se com isso que não haja intervenção dos Estados Unidos, que por sua vez tentarão pressionar o Conselho de Segurança a aprovar resoluções mais agressivas contra o governo sírio em caso de descumprimento das obrigações previstas no acordo.

¹⁴⁰ *France's Hollande backs US on Syria action*. BBC, London. 30 ago. 2013. Disponível em <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23897775>>. Acesso em 16 set. 2013.

França

Apesar das incógnitas que cercavam o conflito em 2011, desde o seu início a França se posicionou contrariamente ao governo sírio. Já na primeira reunião do Conselho, em 27 de abril de 2011¹⁴¹, a preocupação francesa pareceu recair tanto sobre a situação da população síria que sofria com os conflitos internos quanto sobre o papel da Síria como um player da região do Oriente Médio. Como algumas reuniões do Conselho não englobavam apenas a Síria, mas toda a região, algumas manifestações francesas não se limitavam a observar a crise interna do país, mas todo o contexto da Primavera Árabe¹⁴².

Para tanto, a França acreditava que uma resposta efetiva da comunidade internacional era necessária para por fim às atrocidades cometidas pelo regime de al-Assad, que tinham repercussão em toda a região. Após o primeiro “exercício do poder de veto” por China e Rússia, na 6627ª Reunião do Conselho de Segurança¹⁴³, o representante francês repreendeu estes países ao apresentar o número de mortos e refugiados do conflito até então: 2.700 civis mortos e mais de 10.000 refugiados. Esta argumentação, qualificada como solidarista e sistêmica, insere-se tanto na dimensão da sociedade mundial quanto na dimensão do sistema internacional das relações internacionais, uma vez que têm como foco a situação da população síria e também o equilíbrio de poderes (sempre precário) da região. Para a França, esta foi a principal arma para tentar convencer os outros membros do Conselho de que uma resposta imediata da comunidade internacional era necessária para atender às demandas de direitos humanos no país e na região.

Entretanto, os franceses só arguíram a *responsabilidade de proteger* em 2012, entendendo que de acordo com o conceito havia o dever de o órgão agir na crise síria frente aos crimes contra a humanidade sendo cometidos¹⁴⁴. Nas palavras do representante da França no Conselho de Segurança¹⁴⁵:

Cada Estado tem a responsabilidade de proteger a sua população civil. Não contente com a não proteção de seus civis, o regime sírio vergonhosamente os massacrava sem freios. Esse comportamento tem consequências diretas na paz e na segurança internacionais. Milhares de refugiados estão fugindo da violência; a soberania de Estados vizinhos está sendo violada; tensões entre

¹⁴¹ United Nations Security Council, S/PV.6524, p. 5.

¹⁴² United Nations Security Council, S/PV 6572, p. 4.

¹⁴³ United Nations Security Council, S/PV.6627.

¹⁴⁴ United Nations Security Council, S/PV.6710.

¹⁴⁵ *Idem*. p. 15.

comunidades estão em ascensão – e tudo tem um impacto direto sobre a estabilidade de uma região já frágil.¹⁴⁶

Três fatos foram expostos: a) milhares de refugiados estavam fugindo da violência; b) a soberania de Estados vizinhos estava sendo violada e c) tensões entre comunidades estavam aumentando; e sua consequência, como apresentado ao final do trecho, era o impacto direto na estabilidade de uma já frágil região. Ao declarar que a Síria não cumpriu sua *responsabilidade de proteger*, e ainda pior, continuou o massacre de seus civis, a França pretendeu demonstrar a “falha manifesta” do regime para com as provisões do conceito.

Com o primeiro pilar tendo sido demonstrado insuficiente, mais a falha manifesta da Síria em proteger a sua população, abriu-se espaço para a aplicação dos segundo e terceiro pilares do conceito. Para os franceses, foi neste momento que o discurso subiu de patamar, tornando-se mais agressivo e buscando ações concretas da comunidade internacional. Apesar de desde o início da crise a França já ter admitido uma posição defensiva contra o governo sírio, o país acabou por tentar provar que o próprio regime não era capaz de sustentar seus deveres internacionais antes de juntar esforços com outros países para tentar conseguir que o Conselho de Segurança aplicasse medidas concretas de repressão a al-Assad.

Na mesma ocasião foi afirmado que “a tragédia do povo sírio era suficiente para justificar as ações [de uso da força]”¹⁴⁷, numa clara alusão ao terceiro pilar do conceito de *responsabilidade de proteger* com base no elemento solidarista caracterizador da sociedade mundial. No entanto, apesar desta declaração entendemos que a principal preocupação do Estado francês era o equilíbrio de forças na região e a possível desestabilização trazida pelos refugiados e por possíveis novas ações da Síria. Esta preocupação não era exclusiva da França, visto que a própria União Europeia discutia internamente sanções e embargos de armas ao governo sírio, por motivos não só econômicos, mas também de proximidade.

A segunda menção à *responsabilidade de proteger* ocorreu em 12 de março de 2012, na 6734^a Reunião do Conselho de Segurança, com a França lembrando ao Conselho mais uma vez da Cúpula das Nações Unidas de 2005 e do terceiro pilar da *responsabilidade de proteger* do Conselho face às ações e omissões do governo sírio. Foi traçado um paralelo da crise com

¹⁴⁶ “Every State has the responsibility to protect its civilian population. Not content with not protecting its civilians, the Syrian regime shamefully massacres them without restraint. That behaviour has direct consequences on international peace and security. Thousands of refugees are fleeing the violence; the sovereignty of neighbouring States is being violated; inter-community tensions are on the rise — all of which has a direct impact on the stability of an already fragile region.”

¹⁴⁷ *Idem*. p. 16.

os eventos da Primavera Árabe no Egito, Tunísia, Líbia e Iêmen¹⁴⁸, evidenciando mais uma vez o viés político – neste caso, os discursos francês e norteamericano de se levar a democracia aos países árabes – no qual estava inserido o conceito de *responsabilidade de proteger* dentro do Conselho de Segurança.

Assim como os Estados Unidos, o representante francês também deu atenção ao fato de que o Conselho de Segurança estava travado após o terceiro veto de Rússia e China a outro projeto de resolução apresentado ao Conselho que visava repreender com ações mais duras o regime de al-Assad. Nesta ocasião¹⁴⁹, em 19 de julho de 2012, a soma de mortos no conflito já ultrapassava os 19.000, e a França tomou as rédeas do bloco pró-oposição (junto com as demais potências ocidentais) para afirmar que a paralização do Conselho pelo exercício do direito de veto não iria impedir que a França e seus aliados continuassem a apoiar a oposição síria até que um regime democrático se estabelecesse no país.

Tais palavras não ficaram apenas no papel, e a dicotomia entre os dois grupos – um representado pelos países europeus e Estados Unidos e o outro por Rússia e China – continuou, tendo tido suas tensões elevadas em agosto de 2013, quando ambos os grupos se confrontaram novamente no Conselho diante do uso de armas químicas pela Síria e quando o presidente francês François Hollande afirmou que daria apoio a uma ofensiva unilateral norteamericana com ou sem o apoio do Conselho de Segurança¹⁵⁰. Vê-se que apesar de utilizar a *responsabilidade de proteger* numa primeira fase do conflito, a França estava disposta a passar por cima das suas disposições para atender a um objetivo político.

Reino Unido

Já na primeira reunião sobre o caso Síria no Conselho de Segurança os ingleses utilizaram a *responsabilidade de proteger* para caracterizar uma responsabilidade do governo sírio de cessar as opressões a sua própria população, mantendo a mesma linha de pensamento que utilizaram no caso Sudão. Nesta Reunião¹⁵¹ o Reino Unido argumentou que o dever primário de proteção à população síria era do próprio governo sírio, de modo que era este que inicialmente deveria se esforçar para por fim à crise interna e ao sofrimento dos civis, numa alusão expressa ao primeiro pilar do conceito.

¹⁴⁸ United Nations Security Council, S/PV.6734, p. 5.

¹⁴⁹ United Nations Security Council, S/PV.6810, p. 3.

¹⁵⁰ *France's Hollande backs US on Syria Action*. BBC: London. 30 ago. 2013. Disponível em <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23897775>> Acesso em 16 set. 2013.

¹⁵¹ United Nations Security Council, S/PV.6524.

Entendendo que o primeiro pilar da *responsabilidade de proteger* era uma premissa para a atuação do Conselho de Segurança no caso, os próximos pontos abordados pelos ingleses foram a necessidade de o governo responder às legítimas demandas de seu povo com reformas genuínas e imediatas, a responsabilização pela Síria dos responsáveis pela repressão à população e a necessidade de a comunidade internacional formar uma só voz para lidar com o conflito. A *responsabilidade de proteger* acabou por ter um papel especial na argumentação do Reino Unido, pois o conceito, além de trazer as regras previstas em seus pilares para o conflito, acabou por trazer também à discussão outras previsões da Carta das Nações Unidas e do direito internacional, como o conceito de autodeterminação dos povos, a persecução penal dos infratores de direitos humanos (identificada no Tribunal Penal Internacional) e o próprio cerne da Organização das Nações Unidas que é a formação uma só voz na comunidade internacional. Nesta primeira ocasião o Reino Unido ainda houve por bem informar o Conselho de que os membros da União Europeia já discutiam dentro do bloco possíveis sanções econômicas para pressionar al-Assad caso as forças de repressão sírias não cessassem o uso da violência.

Os alertas de que ações unilaterais pelo bloco europeu poderiam tornar-se reais ganharam força quando o Conselho de Segurança teve acesso aos primeiros indícios de que o regime sírio estava falhando em cumprir o primeiro pilar da *responsabilidade de proteger* e impedia severamente que as tropas de paz das Nações Unidas conseguissem prestar assistência à população síria refugiada, ferindo também o segundo pilar do conceito ao deixar de apoiar a comunidade internacional na proteção de sua população. Esta reunião de 30 de junho de 2011¹⁵² simbolizou para o Reino Unido que os caminhos de diálogo com o regime de al-Assad não surtiriam efeito, o que teoricamente “abria as portas” para investidas mais agressivas do Conselho de Segurança¹⁵³.

A primeira resolução vetada por China e Rússia teve participação direta do Reino Unido em sua redação, e visava pressionar a Síria a dar um fim imediato à violência, respeitar as suas obrigações previstas pelo Direito Internacional e programar as reformas que o regime havia se comprometido a implementar quando do primeiro questionamento do Conselho de Segurança a um representante da síria. Após a votação do Conselho e o sucessivo veto, o representante inglês criticou China e Rússia por permitirem que o regime sírio não desse ouvidos nem à comunidade internacional e nem aos países que tentaram unilateralmente

¹⁵² United Nations Security Council, S/PV.6572.

¹⁵³ *Idem.* p. 2.

resolver o conflito, sendo sua consequência a desconfiança dos países vizinhos de que haveria uma solução plausível para a crise.

Entendemos que o objetivo do Reino Unido foi deixar claro que após a desobediência dos dois primeiros pilares da *responsabilidade de proteger* os problemas regionais de equilíbrio da região seriam intensificados, abrindo espaço para ações baseadas no terceiro pilar, isto é, intervenções no país independentemente de autorização do regime, que era exatamente o que China e Rússia buscaram evitar.

Após estas reuniões, os discursos do Reino Unido voltaram-se a pedir aos membros do Conselho (em especial àqueles que estavam exercendo seu poder de veto) uma ação conjunta da comunidade internacional para fazer cessar as violações de direitos humanos cometidas por Bashar al-Assad. Numa tentativa de conseguir o apoio de China e Rússia na aprovação de medidas concretas, o Reino Unido chegou a afirmar que um dos objetivos do Conselho era garantir a soberania e a integridade territorial do Estado sírio para diminuir o receio destes dois países em aprovar resoluções contra o regime sírio. No entanto, estes países não cederam, de modo que o Conselho, agora travado, não aprovava nenhuma ação conjunta.

Em 12 de março de 2012¹⁵⁴ o Reino Unido voltou a utilizar uma argumentação solidarista para focar mais uma vez na população síria, abandonando argumentos que visavam convencer a China e a Rússia a não impedir as ações do Conselho. O representante inglês apresentou então alguns princípios fundamentais que o Conselho deveria seguir para demonstrar uma forte liderança frente à comunidade internacional, já que o travamento do Conselho criava um clima de insegurança na região, sendo eles: a) a universalidade de demandas de direitos humanos, b) a impossibilidade de a comunidade internacional obrigar o país a mudar seu regime e a impossibilidade de o regime do país ignorar o apelo para a democracia e de usar a força contra a sua população, por respeito ao “princípio democrático”¹⁵⁵ e c) reformas políticas e econômicas são necessárias para a estabilidade e prosperidade¹⁵⁶.

Para o Reino Unido, as futuras ações do Conselho de Segurança com base no terceiro pilar da *responsabilidade de proteger* teriam como mentoras as ideias do “princípio democrático”, mostrando que mais uma vez o conceito estava sendo conectado a ideias paralelas que invariavelmente buscam a troca do regime do país em crise, extrapolando o que primariamente visava o conceito. A esta altura das discussões no Conselho, Rússia e China já

¹⁵⁴ United Nations Security Council, S/PV.6734.

¹⁵⁵ United Nations Security Council, S/PV.6734, p. 4 e 5.

¹⁵⁶ *Idem*.

havia claramente se posicionado a favor da Síria, enquanto as potências ocidentais, apesar de negarem a formação de um bloco, buscavam a queda do regime e a instauração de uma democracia síria, ajudando os rebeldes financeiramente e com armamentos.

A última argumentação do Reino Unido utilizando a *responsabilidade de proteger* veio na 6826ª Reunião do Conselho de Segurança¹⁵⁷, na qual o país alertou a comunidade internacional sobre a existência de armas químicas e biológicas em poder do regime sírio, lembrando que tais armas poderiam cair nas mãos de grupos terroristas e desestabilizar ainda mais o equilíbrio de forças da região. Com esta argumentação sistêmica, baseada no equilíbrio internacional de poder, o Reino Unido buscou novamente uma ação conjunta do Conselho de Segurança com base na *responsabilidade de proteger* deste órgão para obrigar a Síria a prestar informações sobre tais armas e, principalmente, implantar um plano de segurança quanto ao seu manejo.

Com o recente relatório das Nações Unidas apontando para as forças de Bashar al-Assad como quem efetivamente usou estas armas contra a sua população¹⁵⁸, o Reino Unido afirmou que apoiaria uma investida bélica de França e Estados Unidos contra o ditador sírio, tendo inclusive assinado, durante a Cúpula do G-20 de 2013 em St. Petersburg, uma declaração conjunta¹⁵⁹ apresentada pelo governo norteamericano que chamava a comunidade internacional para uma “forte resposta internacional às graves violações das leis do mundo”¹⁶⁰ em resposta aos ataques com armas químicas e biológicas ocorridos na cidade de Ghouta, na Síria.

Apesar de o primeiro ministro britânico David Cameron ter aceitado assinar o documento e ter se comprometido a apoiar a ofensiva norteamericana, a Câmara dos Comuns do Reino Unido votou e não apoiou o envolvimento do país nas ações norteamericanas. Entendemos que esta votação, apesar de contrária aos interesses do primeiro ministro, resume lealmente a posição britânica no âmbito do Conselho de Segurança frente aos conflitos internos nos quais a *responsabilidade de proteger* foi utilizada.

Isto porque o Reino Unido, tanto no caso Sudão quanto no caso Síria, manteve um padrão de argumentação que muito se aproximou às diretrizes de aplicação da

¹⁵⁷ United Nations Security Council, S/PV.6810.

¹⁵⁸ Forensic Details in U.N. Report Point to Assad's Use of Gas. The New York Times, New York. Disponível em <<http://www.nytimes.com/2013/09/17/world/europe/syria-united-nations.html?pagewanted=2>> Acesso em 16 set. 2013

¹⁵⁹ Foram signatários desta declaração conjunta os Estados Unidos, França, Reino Unido, Arábia Saudita, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Itália, Japão e Turquia.

¹⁶⁰ Joint Statement on Syria. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/06/joint-statement-syria>> Acesso em 16 set. 2013.

responsabilidade de proteger que o novo conceito de *responsabilidade ao proteger* busca trazer. Mesmo quando foi demonstrado durante estes dois emblemáticos casos que o primeiro e o segundo pilares não foram suficientes para por fim às ofensas aos direitos humanos cometidas pelo regime sírio o Reino Unido não cogitou de uma ofensiva militar fora do âmbito das Nações Unidas. Caso o apoio britânico tivesse sido aprovado, haveria uma contradição com toda a argumentação trazida pela diplomacia britânica no âmbito do Conselho de Segurança.

Rússia

O discurso russo no Conselho de Segurança quando do início do conflito procurava a responsabilização daqueles que cometeram as violações de direitos humanos, sem insinuações de culpa a qualquer parte. Esta responsabilização argumentada pelos russos não se confunde com qualquer tipo de qualificação da soberania - como o entendimento trazido pela *responsabilidade de proteger* -, mas uma responsabilização dentro do próprio sistema judiciário da Síria. A Rússia pediu que as autoridades sírias conduzissem uma investigação transparente e efetiva que levasse os responsáveis à justiça e lembrou a comunidade internacional que apenas através do diálogo é que a estabilidade e o desenvolvimento democrático no interesse dos cidadãos iriam acontecer¹⁶¹. Assim, entendeu que a verdadeira ameaça à segurança internacional seria a ingerência externa nos assuntos internos da Síria, uma vez que a consequência mais provável seria uma guerra civil¹⁶². Clara se mostrou a posição russa desde o início do conflito de manter o problema sírio dentro da própria Síria, sendo contrária a qualquer tipo de ação do Conselho de Segurança em nome da comunidade internacional.

Este entendimento manteve-se em todas as reuniões seguintes do Conselho de Segurança, com o país chegando a afirmar que a *situation* da Síria não deveria estar na agenda do Conselho de Segurança porque em nenhum momento ela representou qualquer tipo de ameaça para a paz e segurança internacionais¹⁶³.

Em 4 de outubro de 2011, quando vetou a primeira resolução que buscava efetivamente tomar alguma ação concreta em relação às violações de direitos humanos que estavam ocorrendo na Síria, a Rússia afastou essas pretensões das “potências ocidentais”

¹⁶¹ United Nations Security Council, S/PV.6524, p. 7.

¹⁶² *Idem*.

¹⁶³ United Nations Security Council, S/PV.6572, p. 5.

baseadas na *responsabilidade de proteger* com base no princípio da não intervenção reconhecido pelo direito internacional. Para este país a *responsabilidade de proteger* não é reconhecida o bastante para afastar o princípio da auto determinação dos povos e da não intervenção, independentemente da situação que o país esteja passando. Assim, o representante russo não acredita que a tenha havido a emergência de uma nova norma de direito internacional que revogue ou limite, em certos casos, a aplicação dessas regras já reconhecidas do direito internacional, argumento que se situa na dimensão da sociedade internacional por entender que aquelas normas já fixadas no direito internacional pela comunidade internacional não podem ser atropeladas por um novo conceito que não tem ainda a mesma força/reconhecimento. Ainda, entendeu-se que o projeto de resolução que previa forças humanitárias das Nações Unidas em território sírio era uma real afronta à integridade territorial síria, uma vez que o governo sírio não havia permitido ou concordado com tais ações.

Nesta oportunidade a Rússia ainda agradeceu aos demais integrantes do BRICS (Brasil, Índia, China e África do Sul) pelo apoio em barrar a resolução. Coincidentemente, no ano de 2011 todos os “BRICS” faziam parte do Conselho, e Brasil, Índia e África do Sul se abstiveram na votação enquanto a China, seguindo a Rússia, exerceu seu poder de veto. Esta situação reforça nosso entendimento de que, mesmo em se tratando de princípios já fixados no direito internacional ou novos conceitos, como a *responsabilidade de proteger*, sempre estar-se-á diante de situações que englobam interesses políticos dos membros do Conselho de Segurança. Um bloco que *a priori* teria apenas pretensões econômicas acabou por votar em conjunto numa reunião internacional sobre a situação interna de outro país, não havendo nenhuma ligação com questões econômicas.

Após a votação, a justificativa russa foi de que a comunidade internacional estava de olhos abertos para as pretensões de algumas potências e estava em alerta para o “modelo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) de impor a responsabilidade de proteger”, lembrando o ocorrido na Líbia. Nas palavras do representante russo¹⁶⁴:

A situação na Síria não pode ser considerada no Conselho separadamente da experiência líbia. A comunidade internacional está alarmada com as declarações de que o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança na Líbia, na interpretação da OTAN, é um modelo para as futuras ações da

¹⁶⁴ United Nations Security Council, S/PV.6627, p. 4

OTAN na implementação da responsabilidade de proteger.¹⁶⁵

A Rússia mostrou-se atenta às violações dos mandatos que o Conselho de Segurança concedeu a França e Inglaterra que acabaram servindo de pretexto para bombardeios da OTAN em solo líbio, numa clara situação de descontrole sobre o uso da força em casos em que a *responsabilidade de proteger* acabou por permitir e requisitar que ações fossem tomadas. Como esses mandatos do Conselho foram pretexto para bombardeios e para ações que extrapolaram a permissão dada pelo Conselho, a Rússia escolheu por agir com cautela frente aos projetos de resoluções que pediam ações concretas sob o contexto da *responsabilidade de proteger* em *situations* parecidas.

Para a Rússia, estas questões ainda deviam ser somadas ao fato de que nem todos os cidadãos sírios queriam uma mudança de regime, o que por si só já requisitava maior cuidado em permitir ações das Nações Unidas na Síria. Caso fosse a vontade dos sírios, a mudança seria feita gradualmente, e não com uma resolução do Conselho de Segurança permitindo que fossem enviadas tropas para proteger a população. O objetivo da cautela era manter a “paz civil e a harmonia no país”¹⁶⁶, e com isso buscar um consenso dentro do Conselho para evitar tentativas de imposição de visões particulares dos países presentes no órgão. Na 6710ª Reunião a Rússia chegou a afirmar ainda que se seu modo de lidar com o conflito e com o regime sírio tivesse sido seguido pelos demais países, o conflito provavelmente já teria cessado à época¹⁶⁷. Apesar de não haver qualquer fato que confirme a afirmação russa, há espaço no conflito para uma reflexão de quais seriam seus desfechos caso a *responsabilidade de proteger* não tivesse sido reconhecida na Cúpula das Nações Unidas de 2005 ou caso o conceito da *responsabilidade ao proteger* já fosse um entendimento fixado nas normas de direito internacional.

Claramente vemos que o conjunto de ações no Conselho de Segurança com a existência da *responsabilidade de proteger*, mas sem as diretrizes trazidas pela *responsabilidade ao proteger*, não surtiram os efeitos necessários para acabar com o conflito e com as violações de direitos humanos que a comunidade internacional busca combater. Sem regras para a aplicação da *responsabilidade de proteger* o que vimos tanto no caso Sudão

¹⁶⁵ “The situation in Syria cannot be considered in the Council separately from the Libyan experience. The international community is alarmed by statements that compliance with Security Council resolutions on Libya in the NATO interpretation is a model for the future actions of NATO in implementing the responsibility to protect”

¹⁶⁶ *Idem, Ibidem.*

¹⁶⁷ United Nations Security Council, S/PV.6710, p. 23-24.

quanto no caso Síria foi a inércia do Conselho de Segurança, que só conseguiu aprovar ações que já eram tomadas de qualquer jeito sem a *responsabilidade de proteger*. Assim, mesmo havendo na teoria um caminho para que a comunidade internacional evite as atrocidades cometidas por um governo contra a sua própria população, a maneira com que os países (e principalmente os países ocidentais com poder de veto no Conselho) lidaram com essas *situations* não foi satisfatória no aspecto que deveria ter sido – a efetiva proteção da população. O reconhecimento da *responsabilidade ao proteger* pela comunidade internacional, como ocorreu com o primeiro conceito, provavelmente traria alguns benefícios no manejo desses casos, uma vez que atualmente não há quaisquer regras ou “códigos de conduta” para afunilar as ideias de tomada de ações da comunidade internacional, principalmente dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

Para tentar conseguir chegar a uma resolução contra a qual a Rússia não exercesse seu poder de veto, os membros do Conselho de Segurança que arguíam a necessidade de represálias contra o regime sírio (liderados por Estados Unidos e França) se engajaram em discussões no Conselho para “suavizar” o texto dos novos projetos de resolução para que a Rússia não sentisse que a resolução seria uma intervenção na síria ou uma tentativa de troca de regime. Entretanto, mesmo após várias modificações do texto a Rússia continuou a vetar todas as resoluções que de algum modo entendiam que o governo sírio havia falhado e que deveria permitir que tropas humanitárias das Nações Unidas se instalassem no território sírio. O texto inicial, marcado por uma linguagem forte de ameaça, passou para a afirmação de que crise síria havia persistido aos “esforços” da comunidade internacional até então, e a crítica russa mais uma vez recaiu sobre as tentativas das “potências ocidentais” de tomarem para si a responsabilidade do Conselho de Segurança de manter a paz internacional.

Para a Rússia, enquanto não houver uma “prestação de contas” para os membros do Conselho daqueles que cumprem mandatos autorizados pelo órgão não haverá apoio russo a qualquer tipo de ação capaz de violar a soberania síria. Em 12 de março de 2012 o país voltou a lembrar do episódio líbio em que a OTAN, ao invés de garantir uma *no-fly zone* na Líbia, acabou por ser usada para bombardeio de instalações governamentais. Esta seria a prova para os russos de que interferências externas com o uso de forças militares apenas aumentam a ameaça de que armas se espalhem para os dois lados do conflito, ameaçando a estabilidade da região¹⁶⁸.

¹⁶⁸ United Nations Security Council, S/PV.6734, p. 9-10.

O último veto russo aconteceu na 6810ª Reunião do Conselho¹⁶⁹, e a justificativa russa novamente recaiu sobre a estabilidade da região, numa preocupação clara com a região porque a instabilidade síria acabaria por afetar o sistema de equilíbrio de forças entre os Estados vizinhos. O argumento, quando analisado pela Teoria da Escola Inglesa de Relações Internacionais, insere-se no campo do sistema internacional, no qual a preocupação se vira diretamente para a relação entre os Estados. Mesmo afirmando não ter dúvidas de que as autoridades sírias tinham uma grande parcela de responsabilidade pelo conflito sírio, a Rússia entendeu que nenhuma resolução com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas poderia ser aceita pois seriam uma via para pressões e sanções contra a Síria que abririam uma brecha para o envolvimento militar externo nos assuntos domésticos do país¹⁷⁰.

Apesar de utilizar-se de uma argumentação sistêmica, do mesmo modo que os países que pediam uma ação contra o regime sírio, a diferença entre o discurso russo é que o agente causador da instabilidade seriam essas intervenções militares na Síria, violando a soberania deste país, enquanto para aqueles o agente causador da instabilidade regional era o governo sírio, que cometia violações de direitos humanos e violações internacionais. Este é um exemplo de como argumentações da mesma dimensão das relações internacionais podem ser usadas de maneiras opostas para justificar uma gama imensa de ações.

No recente episódio do caso sírio em que ocorreram ataques químicos nos subúrbios de Damasco, e ante a ameaça norteamericana de uso da força contra o regime sírio, a Rússia entrevistou com vistas a negociar um acordo e impedir que os Estados Unidos e seus aliados fizessem uma investida armada no país. Para tanto, a diplomacia russa entrou em contato com a diplomacia norteamericana para tratar de um acordo que traria uma resolução do Conselho de Segurança sobre o uso de armas químicas e biológicas contra civis na Síria.

Após intensas discussões entre esses países o Conselho de Segurança, em 26 de setembro de 2013, na 7036ª Reunião¹⁷¹, chegou a um texto para a Resolução que não foi vetado pelos russos. Com 14 votos a favor e uma abstenção (da Rússia), foi aprovada a Resolução 2117 do Conselho de Segurança¹⁷². O texto da resolução, se comparado com o texto que França, Estados Unidos e Reino Unido pretendiam aprovar, mostrou-se bem diluído no sentido de que não foi prevista a possibilidade do uso da força caso a Síria não cumprisse com as especificações da Resolução, entre elas, a apresentação de um documento contendo

¹⁶⁹ United Nations Security Council, S/PV.6810.

¹⁷⁰ *Idem.* p. 8-9.

¹⁷¹ United Nations Security Council, S/PV.7036.

¹⁷² United Nations Security Council, S/RES/2117.

todos os detalhes das armas químicas e biológicas de propriedade do país, a eliminação de todas as armas químicas e biológicas do país até a metade do ano de 2014 e o acesso irrestrito a *experts* das Nações Unidas nesse tipo de armamento para averiguação de cumprimento das obrigações do governo sírio previstas na resolução.

Na resolução está explícito que a maior preocupação da comunidade internacional é a capacidade de estas armas desestabilizarem a região, mostrando uma preocupação claramente sistêmica. Entretanto, mais uma vez a Rússia entendeu o oposto, com preocupação de que o uso da força na Síria é que desestabilizaria a região, e apenas não vetou a resolução porque a negativa do Conselho de Segurança em agir perante os ataques químicos provavelmente traria uma investida armada norteamericana e francesa, ainda que não imediatamente.

Entendemos que a posição russa acabou por pesar mais no texto da resolução porque, caso assim não fosse, era óbvio que o país mais uma vez vetaria resoluções para o caso Síria. Assim, o fato de a Resolução não autorizar o uso automático da força caso a Síria viole qualquer uma de suas obrigações, não prever qualquer medida punitiva e não atribuir culpa ao regime sírio pelos ataques químicos de 21 de agosto de 2013 como prevê o terceiro pilar da *responsabilidade de proteger* em caso de falha do país ante seu dever de apoiar a comunidade internacional em suas ações de proteção da população do país em crise que não consegue (ou não quer) fazê-lo, mostram a clara importância que teve a vontade russa nas discussões do Conselho de Segurança.

Ainda assim a Rússia se absteve na votação, não dando seu voto a favor. Esta atitude mostra que a Rússia ainda se mantém vigilante para os interesses norteamericanos e franceses de utilizarem a força sem autorização do Conselho de Segurança. A diplomacia russa também atentou para o fato de que ainda havia o tráfico ilícito de armas para a oposição do governo, e por isso não aprovou a resolução. Para o representante russo¹⁷³:

No avanço da nossa proposta, que levou em conta a atual falta de qualquer acordo universal estabelecendo a proibição da transferência de armas pequenas e armamento leve para atores não-estatais. Esta lacuna devem ser removida o mais rápido possível. Estamos certos de que uma proibição universal sobre a entrega de armas pequenas e leves para atores não-estatais iria fechar um dos canais através dos quais armas são traficadas ilegalmente e, como resultado seria do interesse da segurança nacional de essencialmente qualquer Estado.¹⁷⁴

¹⁷³ United Nations Security Council, S/PV.7036, p. 5.

¹⁷⁴ “In advancing our proposal, we took into account the current lack of any universal agreement establishing a ban on the transfer of small arms and light weapons to non-State actors. This lacuna must be removed as soon as possible. We are certain that a universal ban on the delivery of small arms and light weapons to non-State actors

Acreditamos que este é mais um ponto que impediu um texto mais firme no caso de o regime sírio não cumprir com as obrigações trazidas pela recente resolução. Na visão russa, as “potências ocidentais”, ao mesmo tempo em que buscam reprimir o governo sírio, fornecem aos rebeldes armamentos para que eles combatam o regime e consigam derrubá-lo. Estas atitudes são uma ambiguidade diplomática, uma vez que estas potências argumentam que o regime sírio desestabiliza a região, mas fornecem aos rebeldes armas para combater o regime, o que por si só também é capaz de desestabilizar o região. Para a Rússia, uma resolução que visa destruir o armamento do governo sírio também deveria focar em impedir que a oposição se armasse.

Por fim, a posição russa no caso Síria se mostrou estável no sentido de o país ter sido contrário à aplicação do conceito da *responsabilidade de proteger* no conflito. Acreditamos que essa resistência russa ao conceito está intimamente ligada à aplicação volúvel pelos outros países no Conselho de Segurança, que tentaram utilizar a *responsabilidade de proteger* para dar legitimidade a qualquer ação que seguisse suas pretensões geopolíticas na região, principalmente de mudança de regime e “instauração” do princípio democrático. Apesar de a própria Rússia também estar intimamente ligada ao contexto geopolítico da região, o país não aproveitou para utilizar o conceito ao seu favor e negá-lo quando contrário a suas pretensões.

2.2.2 Os membros rotativos do Conselho de Segurança

A análise da posição dos membros rotativos do Conselho de Segurança no caso síria é mais limitada do que aquela feita no caso Sudão. Isto porque como a crise interna síria eclodiu há apenas 2 anos, os membros rotativos não tiveram tempo hábil de se expressar em mais de uma fase do caso. Deste modo, atentou-se especialmente para a posição brasileira, uma vez que foi a diplomacia deste país que pioneiramente buscou criar o conceito de *responsabilidade ao proteger* como uma complementação ao conceito de *responsabilidade de proteger*. Entretanto, não é possível desvencilhar a análise da posição brasileira com o contexto político presente na *situation* da Síria, já que o próprio Brasil utilizou suas necessidades geopolíticas nas votações do Conselho, especialmente nos momentos em que votou em bloco junto aos BRICS.

would shut off one of the channels through which weapons are illicitly trafficked and as a result would be in the interest of the national security of essentially any State.”

Brasil

Como membro do Conselho de Segurança em 2011 o Brasil teve oportunidade de apresentar seu ponto de vista neste tipo de crise interna nos primeiros momentos do conflito. Na primeira reunião em que foi discutida a *responsabilidade de proteger*, em abril daquele ano¹⁷⁵, a mensagem brasileira enfatizou que o Conselho de Segurança e a comunidade internacional não deveriam ignorar o “contexto árabe” representado pelas novas aspirações das populações árabes. Para a diplomacia brasileira, o Conselho deveria responder aos desafios pelos quais passavam os árabes com uma mensagem coerente para condenar o uso da força contra os civis desarmados e buscar o diálogo com o governo sírio.

No patamar em que estava o conflito o Brasil entendeu que a única ação legítima da comunidade internacional era dialogar com as partes do conflito com vistas a possibilitar um “processo político de inclusão” sem intervenções militares. Esta limitação era importante para que a estabilidade regional da Síria não fosse quebrada, uma vez que ela é crucial para manter a estabilidade de todo o Oriente Médio. Vê-se que neste primeiro momento o Brasil se limitou a apoiar ações que respeitassem o governo sírio e dessem oportunidade para que ele resolvesse a sua crise interna sem intervenções internacionais. Para isso, deu-se principal ênfase ao sistema internacional, como definido pela Teoria Inglesa das Relações Internacionais, ao focar a preocupação do diálogo no frágil equilíbrio de forças da região, pois caso o Estado sírio entrasse em colapso o desequilíbrio resultante seria difícil de ser consertado, uma vez que na região este equilíbrio é de suma importância para manter não só Estados, mas também organizações terroristas sob controle. A variedade de “atores” no quebra cabeça do Oriente Médio é o que chamou a atenção brasileira.

Com o número de mortos e ataques aumentando, o Brasil voltou a se pronunciar no caso Síria em outubro de 2011, na 6627ª Reunião do Conselho, defendendo uma postura de cautela do Conselho de Segurança, que já era palco de calorosos discursos buscando ações capazes de impedir o governo sírio de “atacar a sua população”. Durante o tempo que não se expressou no Conselho – entre abril e outubro de 2011 – o Brasil não se manteve inerte em relação à crise Síria e diversas vezes planejou reuniões com as autoridades políticas daquele país, tanto em investidas unilaterais quanto com o grupo chamado IBSA (Índia, Brasil e África do Sul), que por sua vez é parte dos BRICS.

¹⁷⁵ United Nations Security Council, S/PV.6524.

Foi neste momento em que se iniciou a influência geopolítica nos discursos e nas ações brasileiros, com a argumentação perante o Conselho de que era necessária a criação de uma comissão pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas presidida por um nacional brasileiro; clara tentativa brasileira de mostrar liderança no conflito. Esta comissão proposta pelo Brasil trabalharia diretamente com o governo sírio para garantir a proteção da população porque “a Síria é central para a estabilidade da região”¹⁷⁶. Esta foi a saída que a diplomacia brasileira encontrou para seguir os pilares da *responsabilidade de proteger* ante a óbvia falha do primeiro pilar do conceito. O governo sírio não foi capaz de garantir que sua população não fosse afetada pela guerra civil, abrindo espaço para uma ação conjunta da comunidade internacional e do governo sírio, mesmo que fosse à época já bastante provável que as autoridades sírias não estavam interessadas em apoiar qualquer tentativa da comunidade internacional em mediar o conflito ou participar de alguma maneira. O fato de que o Brasil ainda entendia que “uma efetiva reforma política” era a única saída para a crise síria¹⁷⁷ apenas dificultou que as tentativas brasileiras de ações conjuntas com o governo sírio fossem efetivas.

Ainda assim o Brasil teve um papel importante ao fazer oposição às potências ocidentais com poder de veto no Conselho de Segurança que buscavam ações interventivas com o uso da força para derrubar o governo de al-Assad. No pequeno espaço de tempo em que teve oportunidades no Conselho o Brasil conseguiu mostrar que olhava com receio as violações à *responsabilidade de proteger* que pretendiam a França e os Estados Unidos, principalmente.

Quando esses países já em 2011 (antes mesmo de o governo sírio dar a entender que não cessaria os ataques a civis) advogaram para uma intervenção armada na Síria para defender os “princípios democráticos” e a população síria, ações estas que transgrediriam até o terceiro pilar da *responsabilidade de proteger* por não terem como principal objetivo a efetiva defesa da população, mas trocar o regime daquele país por um que fosse mais favorável à pretensão desses países na região, o Brasil demonstrou certa liderança em agregar outros membros do Conselho de Segurança e impedir que o Conselho fosse um instrumento de violação da soberania e da integridade territorial da Síria. Assim, não só Rússia e China, mas também outros membros rotativos do Conselho de Segurança que tiveram oportunidade de se expressar no caso Síria, como Índia, China, Guatemala, Colômbia, Nigéria, além de até certo ponto o próprio Reino Unido, acabaram por aceitar a argumentação brasileira, e mesmo

¹⁷⁶ United Nations Security Council, S/PV.6627, p. 11.

¹⁷⁷ *Idem*, p. 12.

alguns não tendo ativamente discursado contra ações que extrapolassem a *responsabilidade de proteger*, ao menos não apoiaram tais ações.

O principal exemplo deste fato encontra-se no primeiro veto russo e chinês a um projeto de resolução do Conselho que aclamaria a responsabilidade de al-Assad perante as Nações Unidas e abriria um caminho para intervenções militares no país. Apesar de que China e Rússia iriam com grande probabilidade vetar a resolução mesmo que o Brasil não tivesse se colocado numa posição contrária às intervenções que pretendiam a França e os Estados Unidos, no próprio discurso russo na reunião em que ocorreu o veto estava as ideias brasileiras de que a *responsabilidade de proteger* não estava sendo usada conforme havia pretendido a comunidade internacional em 2005.

Entendemos que a posterior apresentação pelo Brasil do conceito da *responsabilidade ao proteger* está intimamente ligada ao aprendizado que o país tirou do caso Síria, mesmo após seu mandato como membro rotativo do Conselho de Segurança ter acabado. Apesar de no caso Sudão ter havido um grande volume de documentos oficiais do Conselho em que a *responsabilidade de proteger* foi discutida desde a sua aparição em 2005 até a atualidade, foi no caso Síria em que houve uma maior profundidade nessas discussões. Isto ocorreu porque naquele caso tratava-se de um país africano periférico e “pouco influente” no contexto geopolítico mundial, além de não ter havido um conflito direto entre potências com poder de veto e nem o interesse explícito de qualquer dos membros do Conselho de Segurança em intervir diretamente no conflito interno.

O caso Síria teve o condão, junto com os acontecimentos anteriores ocorridos na Líbia, de evidenciar o perigo representado pelo mau uso daquele conceito que primariamente visava proteger a população dos países em crise interna que acabou por ser utilizados por algumas potências como uma “brecha” no direito internacional para aplicar e obrigar que tais países adotassem políticas condizentes com as suas próprias vontades e pretensões geopolíticas interventoras.

CAPÍTULO 3:

ANÁLISE CONJUNTA DOS CASOS

Este capítulo visa indicar os principais pontos de proximidade e de distanciamento na aplicação da *responsabilidade de proteger* nos casos Sudão e Síria com o objetivo de clarear o que ambos representaram para o desenvolvimento do conceito. Conforme já demonstrado durante os Capítulos 1 e 2, o mesmo conceito foi aplicado de maneira bem diferente em cada caso, o que levou a ações e desfechos diversos. Deste modo, serão analisadas em um primeiro momento os pontos em que houve proximidade de aplicação do conceito pelo Conselho de Segurança nestes casos para em seguida analisar-se as características de cada caso que os tornaram tão diferentes.

3.1 Proximidades

Para o desenvolver deste trabalho adotou-se como referencial teórico os estudos da Escola Inglesa de Relações Internacionais pela sua abordagem multifacetada das relações internacionais. Sua principal vantagem é não se limitar a apenas uma dimensão das relações internacionais para explicar as peculiaridades do discurso de cada Estado. Assim, na primeira parte do trabalho foram explicitados os três elementos que cada Estado pode priorizar nos seus discursos: conflito, cooperação e solidariedade. Apesar de serem elementos diferentes, quando um Estado utiliza qualquer um deles seu objetivo é sempre argumentar para defender o seu ponto de vista. São “caminhos” para se chegar ao objetivo final. Entretanto, tais caminhos têm a sutileza de mostrar qual é a principal preocupação do Estado ao defender uma ação, e neste ponto os países membros do Conselho de Segurança, tanto permanentes quanto rotativos, acabaram por explicitar uma certa confusão quando discursavam no Conselho.

A argumentação para defesa do ponto de vista, especificamente neste trabalho, recaia sobre um dos três pilares de ações que trouxe o conceito da *responsabilidade de proteger*: (1) a responsabilidade primária dos estados em proteger sua própria população dos crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, assim como de seu incitamento; (2) a responsabilidade da comunidade internacional em apoiar um estado no cumprimento de sua *responsabilidade de proteger*; e (3) a responsabilidade da comunidade internacional de tomar medidas decisivas e oportunas, de acordo com a Carta das Nações

Unidas, em casos onde o estado teve uma "falha manifesta" em proteger sua população de algum desses crimes.

Durante o desenrolar do trabalho não se mostraram raros os países que a cada oportunidade argumentaram com elementos diferentes para defender uma mesma ação, ou utilizaram os mesmos elementos das relações internacionais para defender ações diversas. Assim, numa abordagem geral, todas as combinações de “caminhos” e “argumentações” foram utilizados, isto é, todos os 3 elementos foram utilizados para justificar ações nos 3 pilares do conceito de *responsabilidade de proteger*. Essa diversidade que apareceu nos dois conflitos mostra como os países têm dificuldade em reconhecer um critério de ordem para a aplicação da *responsabilidade de proteger*. Entendemos que uma das causas desta “confusão” foi o fato de o conceito reconhecido pela Assembleia Geral em 2005 ter previsto os três pilares sem deixar claro se havia uma hierarquia de aplicação entre eles, o que abriu espaço para que os países do Conselho de Segurança não dessem grande atenção ou respeitassem a ordem lógica de ação dentre esses pilares. Lógica porquê a leitura atenta dos três pilares mostra que há uma crescente “ordem de intervenção” entre eles. No primeiro é previsto que o próprio país é o responsável por proteger a sua população, de modo que não há presença internacional no conflito neste primeiro momento. No segundo pilar já há a presença da comunidade internacional apoiando as ações de proteção da população do Estado em crise, conjuntamente com o governo deste, isto é, há dois “atores” presentes no segundo pilar: o próprio Estado e a comunidade internacional. Já o terceiro pilar apresenta uma premissa de que o Estado já falhou em proteger a sua população, de modo que a comunidade internacional estaria autorizada a tomar para si este papel.

O estudo dos casos deixou claro que a grande maioria dos países que reconhecem a *responsabilidade de proteger* como um conceito não reconhece este critério de aplicação, o que por sua vez influencia negativamente a reputação do conflito perante a comunidade internacional. Isto pode ser visto pela maior quantidade de membros do Conselho de Segurança que ao menos uma vez citaram a *responsabilidade de proteger* e defenderam ações em algum de seus pilares no caso Sudão, enquanto 8 anos depois, no caso Síria, o conceito já era visto com maior cautela no âmbito do Conselho de Segurança, principalmente pelos países rotativos do órgão que não têm a mesma influência geopolítica que têm os países ocidentais reconhecidos como potências mundiais. Tomaremos como exemplo as argumentações dos Estados Unidos da América em ambos os casos.

No caso Sudão, na primeira vez em que os representantes norteamericanos citaram a *responsabilidade de proteger*, a ação defendida era baseada no terceiro pilar, isto é, que a

proteção à população sudanesa deveria ser feita pela própria comunidade internacional, independentemente de o governo sudanês não ter cometido a “falha manifesta” em proteger a sua população. O mesmo ocorreu na segunda oportunidade, na qual a diplomacia norte-americana já exortava a comunidade internacional a agir com o uso da força, novamente ignorando qualquer possibilidade de o conflito ter sido resolvido sem que se aumentasse o nível de violência na já complicada *situation*.

Esta característica se repetiu no caso Síria, no qual os Estados Unidos buscaram ações tanto do primeiro pilar quanto do terceiro pilar, na mesma oportunidade. Este fato evidencia mais fortemente a falha presente no conceito da *responsabilidade de proteger*, uma vez que na mesma ocasião um país conseguiu defender tanto que o país em crise fosse o responsável pela defesa de sua população quanto que a comunidade internacional deveria tomar ações concretas para impedir que o governo sírio continuasse a cometer crimes de direitos humanos. Ora, se é reconhecido na primeira reunião do Conselho de Segurança sobre o caso que deve ser aplicado o primeiro pilar do conceito não houve tempo hábil para que o governo sírio, no lapso temporal da primeira reunião do Conselho, tenha cometido uma “falha manifesta” em defender a população, que obedeceria a premissa expressa no terceiro pilar da *responsabilidade de proteger* e justificaria uma ação concreta da comunidade internacional.

Assim, tornou-se explícita a necessidade de uma regulação que obrigue as Nações Unidas a agirem conforme a ordem dos pilares do conceito.

Outra proximidade entre os dois casos estudados foi em quais dimensões das relações internacionais – sistema internacional, sociedade internacional e sociedade mundial – estiveram presentes os discursos dos Estados. Como observado acima, as preocupações recaíram sobre os três elementos caracterizadores dessas dimensões, de modo que o foco foi a preocupação com as relações de força e conflito entre os Estados, com a organização da comunidade internacional ou com o ser humano em si. A semelhança esteve no fato de que quando os Estados arguíram a *responsabilidade de proteger*, a maioria das vezes a preocupação recaiu sobre o sofrimento humano que aquela crise estava causando – principalmente a morte de civis e a diáspora tanto para outras regiões do país quanto para países vizinhos – e sobre o equilíbrio de forças entre os Estados – a possibilidade de colapso do Estado, a consequente desestabilização da região e a utilização do conceito para a justificativa para o uso da força.

Percebemos que nos referidos casos a argumentação na dimensão do sistema internacional recebeu certa prioridade dos Estados e foi usada como uma “base segura” nas argumentações por ser evidente que desestabilizações regionais podem levar a

desestabilizações do sistema de Estados em si. A vulnerabilidade da Síria poderia aumentar o poderio do Irã na região, por exemplo, e causar um desequilíbrio na região que a longo prazo causaria maior prejuízo para a comunidade internacional em ter que remediar toda a região ao invés de apenas um país. Esta argumentação pareceu ser aceita de maneira geral no Conselho de Segurança, ainda que a partir de pontos de vista diferentes, como ocorreu quando Estados Unidos entenderam que eram os governos sírio e sudanês os possíveis agentes que iriam causar a desestabilização da região, enquanto a Rússia arguia que a intromissão da comunidade internacional nos assuntos internos desses países que iria anteceder as desestabilizações.

No entanto, os argumentos baseados na estabilidade regional buscavam diversas vezes justificar ações baseadas no terceiro pilar do conceito, possibilitando o uso da força pela comunidade internacional. Em ambos os casos pode-se perceber que a simples menção de um uso da força pela comunidade internacional, ou como pretenderam os Estados Unidos e a França em diversas ocasiões, o uso da força unilateral, já foi suficiente para intensificar as tensões internacionais no próprio Conselho de Segurança e polariza-lo em dois grupos: os que pretendiam encaixar ações baseadas no Capítulo VII da Carta da Nações Unidas nessas crises internas independentemente de ainda haver chances de que os conflitos se resolvessem sem acrescentar mais ações violentas às equações, e aqueles receosos pelo aumento das possibilidades de uso da força com aval do direito internacional e das Nações Unidas que formaram o grupo contrário a estas opções. Vê-se nesta dimensão do sistema internacional que a próxima cautela em não afetar o equilíbrio de forças nas regiões em que ocorrem os conflitos modernos acaba gerando por si só instabilidade dentro das células do próprio sistema.

Curiosamente, a dimensão da sociedade internacional, caracterizada pelo elemento da cooperação, foi pouco arguida em relação às outras. Isto ocorreu porque para os Estados formadores da comunidade internacional estavam mais claras as consequências que trariam o afastamento da regra de não-intervenção do direito internacional. Entendemos que esta regra é mais tangível na órbita das relações internacionais do que a desestabilização que traz a argumentação com o elemento de conflito, e na primeira ocasião em que houve uma exceção à não-intervenção os Estados que provavelmente poderiam também ser “vítimas” do mesmo tipo de exceção começaram a criticar a *responsabilidade de proteger*.

Quando a comunidade internacional faz um juízo de valor para decidir quais Estados merecem ter a sua soberania respeitada, e quais outros em que a “proteção da população” terá maior peso do que a soberania, ela insere nas relações internacionais um elemento surpresa

que aumenta o grau de cautela dos países em aprovar ações que no futuro poderiam ser uma arma contra a sua própria soberania. Este fato explica o receio dos países em desenvolvimento (no caso Síria representados pelos BRICS) em votar a favor de resoluções no Conselho de Segurança que abrissem brechas para que a soberania fosse ignorada. Entendemos que se uma “ordem de aplicação” do conceito de *responsabilidade de proteger* fosse realmente respeitada pelos países membros do Conselho, haveria menor resistência da comunidade internacional como um todo em ser a favor do conceito.

Como nos casos Síria e Sudão estava claro que não havia regras eficientes para barrar as ameaças à soberania desses Estados em crise, o conflito entre os grupos polarizados no Conselho de Segurança acabaram por travar este órgão, que não conseguia votar resoluções efetivas para por um fim às violações de direitos humanos. Somou-se a isto o sentimento desses países em crise de que sofriam insistentes ameaças por parte de alguns países do Conselho, que certamente fê-los desistir de cooperar com um órgão que a qualquer momento poderia ignorar a soberania de seu país.

Já a dimensão da sociedade mundial foi bastante utilizada pra justificar ações dentro dos três pilares da *responsabilidade de proteger*. A lógica de argumentações focadas no elemento da solidariedade é trazer as populações locais ao principal plano de discussão com o objetivo de efetivamente proteger o ser humano ameaçado pela crise interna. Assim, a pretensão de argumentos neste âmbito é a diminuição dos níveis de violência até que estes sejam nulos.

Quando a dimensão da sociedade mundial esteve presente em argumentações do primeiro pilar da *responsabilidade de proteger*, buscou-se evitar que a comunidade internacional se envolvesse no conflito, o que traria represálias dos governos (o que *de facto* aconteceu no caso do Sudão), que no início das crises foram contrários a qualquer intervenção das Nações Unidas, ainda que humanitárias. Entende-se nesta hipótese que o governo buscava efetivamente diminuir/eliminar o emprego de violência contra os seus civis, fazendo o objetivo da *responsabilidade de proteger* ser alcançado.

Como evidenciado pelos capítulos específicos de cada crise, a falha do primeiro pilar do conceito foi inegável, e o segundo pilar era o caminho a ser seguidos pelos membros do Conselho de Segurança. Não havendo mais a possibilidade de não envolvimento direto das Nações Unidas, o conceito trouxe ações deste órgão com ênfase na ajuda humanitária, o que

aumentou o grau de tensão entre o governo e a população dentro do Sudão¹⁷⁸. Mas ainda que a tensão tenha aumentado, foi inegável que a médio e longo prazos houve diminuição da violência contra a população, uma vez que o regime do país perderia qualquer credibilidade que ainda apresentasse caso atacasse as forças humanitárias da ONU por muito tempo¹⁷⁹. De certo modo o segundo pilar ainda mostrou-se como uma boa alternativa para verdadeiramente proteger a população do país em crise.

Entretanto, a problemática de argumentos na dimensão da sociedade mundial se inicia após a verificação de que o segundo pilar não foi suficiente ou não pode ser usado no caso em tela. Independentemente de a ordem de aplicação dos pilares da *responsabilidade de proteger* ser ou não seguida, ao se pleitear ações da comunidade internacional baseadas no terceiro pilar do conceito cai-se num paradoxo, porque enfatizando-se o sofrimento da população o objetivo é – ou deveria ser – diminuir/acabar com a violência contra ela, algo que dificilmente seria alcançado com a aplicação do terceiro pilar. Sendo a *ultima ratio* do conceito, o terceiro pilar autoriza o uso da força contra o regime do país que falhou em proteger a sua população. Obviamente o uso da força pressupõe que haverá uma “invasão” pela comunidade internacional no território do país independentemente de autorização com forças armadas capazes de pressionar o governo a cessar as suas ações violadoras de direitos humanos.

O problema está no fato de que nessa situação haverá não apenas a guerra civil que já acontecia antes do envolvimento da comunidade internacional, mas criar-se-á outra guerra das forças das Nações Unidas contra o agente causador da guerra civil. Neste ponto, todas as consequências que podem advir desta situação são de difícil previsão, além daquela óbvia que gerar-se-á mais violência a partir daquela que já existia. Ora, se o objetivo da *responsabilidade de proteger* é combater as violações de direitos humanos e a violência contra a população local e a argumentação foca-se no ser humano, não se pode pensar em permitir que o terceiro pilar seja um instrumento hábil para ser utilizado nesses casos.

Ainda assim alguns países ignoraram essas repercussões e defenderam ações do terceiro pilar para proteger a população que sofria com os crimes combatidos pela *responsabilidade de proteger*, suscitando dúvidas se nos dois casos estudados o objetivo desses países (notadamente os Estados Unidos) era realmente o de defender a população.

¹⁷⁸ Nesta questão referimo-nos apenas ao Sudão, uma vez que diante do travamento do Conselho de Segurança no caso Síria impediu que o órgão.

¹⁷⁹ Houve represálias do governo sudanês contra os forças na ONU, mas elas logo cessaram ante a ameaça do Conselho de Segurança de enviar tropas ao país, como melhor explicado no Capítulo 1.

3.2 Diferenciações

A primeira diferença relevante entre os casos analisados está no nível de respeito conferido à aplicação dos pilares da *responsabilidade de proteger* pelo Conselho de Segurança. No caso Sudão, quando o Conselho decidia por uma certa ação através da aprovação de uma resolução a ação era tomada conforme o planejado, e todos os membros do Conselho acatavam com ela, independentemente de terem votado a favor ou se absterido¹⁸⁰. Isso conferiu segurança para a comunidade internacional do que viria a se desenvolver no conflito, já que pode-se prever quais seriam os possíveis resultados da ação. Ao contrário, no caso Síria não houve a unanimidade para tomada de ações, e mesmo no início do conflito quando a única opção para o Conselho era esperar que o governo sírio cessasse as violações de direitos humanos, situação que se encaixava no primeiro pilar da *responsabilidade de proteger*, sempre havia um grupo no órgão que exortava a comunidade internacional a agir contrariamente à ação praticada.

Entendemos que esta diferença ocorreu porque o caso Sudão, quando comparado com o caso Síria, mostrou-se mais simples no sentido de que menos conflitos geopolíticos estavam presentes na crise, fazendo com que até certo ponto os membros permanentes do Conselho de Segurança conseguissem trabalhar com unidade, sem criar polarizações que poderiam impedir tomada de decisões do Conselho. A região africana em que se encontra o Sudão, apesar da existência de petróleo, não é vista pelas potências mundiais como uma região importante de ser controlada, de modo que não houve insistência por parte de nenhum desses países para que uma ação específica acontecesse. O Oriente Médio, por sua vez, é historicamente marcado por diversos conflitos étnicos e religiosos que se somam ao fato de que a região é desde a Primeira Guerra Mundial a maior produtora de petróleo do mundo, além de englobar países que possuem armas nucleares e outros que aparentam ter capacidade de desenvolvê-las. Assim, estas diferenças geopolíticas parecer ser um grande fator ao se considerar a eficiência do conceito da *responsabilidade de proteger*.

Outra diferença está na clareza com que os instrumentos dos pilares do conceitos eram aplicados. O Conselho de Segurança, ao estudar o caso Sudão, decidia qual instrumento seria usado e a partir deste momento aquele instrumento era efetivamente aplicado ao caso. Como

¹⁸⁰ O poder de veto não foi exercido pelos membros permanentes do Conselho, e aos membros rotativos só são dadas duas opções: votar a favor ou se abster. Deste modo, não houve nenhum voto contrário durante as votações do caso Sudão.

exemplo, pegamos a ocasião em que o Conselho de Segurança aprovou o envio de tropas humanitárias ao Sudão para, em conjunto com o governo, dar apoio à população que sofria com a guerra civil, o que realmente ocorreu poucos dias mais tarde. Já no caso Síria, uma resolução aprovada pelo Conselho de Segurança não era respeitada pelos membros do órgão, como no caso da primeira resolução para o conflito sírio que buscava um canal de diálogo com al-Assad com fins de fazer cessar as graves violações de direitos humanos que aconteciam no país. Apesar de não terem feito oposição à aprovação, os Estados Unidos e a União Europeia não esperaram para ter certeza que de o canal de diálogo não obteria sucesso e desde o início da crise aplicaram embargos unilaterais à Síria. Desta forma, independentemente da ação que o Conselho de Segurança aprovasse como um realização conjunta da comunidade internacional, em todos os casos houve ameaças e certos tipos de retaliações unilaterais.

Este fato influenciou também para outra diferenciação entre os casos: o respeito à autoridade do Conselho de Segurança enquanto representante da comunidade internacional, pois no Sudão as decisões do Conselho eram efetivamente aplicadas, e na Síria o Conselho não conseguiu manter o monopólio da tomada de decisão. Todas as sanções e atitudes tomadas contra ou em conjunto com o regime sudanês partiram do Conselho de Segurança, que foi capaz de se estabelecer como a autoridade máxima da comunidade internacional e como o “oficial” mediador nas negociações de paz entre o governo, os rebeldes e a União Africana.

Por outro lado, o Conselho não conseguiu demonstrar a mesma força na tomada de decisões do caso Síria. Este fato é diretamente relacionado às questões geopolíticas que envolveram a região do Oriente Médio, uma vez que houve uma bipolarização entre os membros do Conselho de Segurança, e cada um desses polos, um encabeçado pelos Estados Unidos e o outro pela Rússia, entravam em atrito para demonstrar que tinham mais assistência e apoio da comunidade internacional do que o outro. Mesmo quando algumas resoluções foram aprovadas seus textos já haviam sido diluídos a ponto de o outro polo do Conselho deixar passar. Em termos de efetividade, a autoridade do Conselho de Segurança de nada serviu, pois o mesmo – isto é, os países membros – não obteve êxito em unir a comunidade internacional em uma só voz.

Esta situação é comprovada pela inércia que mostrava o governo sírio às resoluções do Conselho. Com a certeza de que não haveria um consenso para por fim à crise, ou uma aprovação de ações que pudessem efetivamente ameaçar o seu poderio, o governo de al-Assad simplesmente ignorava as advertências feitas durante as reuniões do órgão. No entanto, o

governo sírio respondia às tentativas de diálogo iniciadas pelo governo sírio e via com maior cautela as ameaças de embargos e de intervenções pelos Estados Unidos e países da União Europeia.

Assim, no conflito sírio não houve uma única figura para centralizar os esforços da comunidade internacional em resolver as violações de direitos humanos, mas dois países principais que têm suas próprias agendas para a crise, o que claramente dificulta o encontro de uma ação capaz de por fim ao conflito. Ainda que recentemente Rússia e Estados Unidos tenham chegado a um acordo em conjunto para destruir as armas químicas e biológicas em posse do governo sírio, não há até o momento uma participação generalizada da comunidade internacional, que poderia devolver a autoridade do caso ao Conselho de Segurança, pois ações unilaterais tendem a aumentar o grau de tensão do conflito por irem contra o grupo contrário da ação. Entendemos que até certo ponto é a polarização que travou o órgão e impediu que fossem seguidas as diretrizes da *responsabilidade de proteger*.

Apesar de o conceito ter surgido quando a crise sudanesa já se desenrolava, ele apresentou as bases para que o Conselho lidasse com aquela modalidade de conflito e formasse uma linha de ação condizente com as necessidades da população sudanesa. Ainda que até 2013 o conflito não tenha chegado a um fim, é possível afirmar através da análise das reuniões do Conselho sobre o caso que é inegável que o conceito trouxe benefícios ao Sudão e à comunidade internacional enquanto atora principal em prol da população local.

Este fato infelizmente não se repetiu no caso Síria, que não foi beneficiado pelas diretrizes do conceito uma vez que não havia consenso o suficiente entre os membros do Conselho para aprovar tanto dar confiança ao governo sírio para respeitar a sua população, por causa das ameaças incessantes dos Estados Unidos e alguns países europeu, ou para aprovar a entrada de forças humanitárias das Nações Unidas no país. O que se vê no caso é uma estagnação que tornou a *responsabilidade de proteger* extremamente ineficiente, mesmo que ela tenha sido arguida pela maioria dos membros permanentes do Conselho, que a manejaram em prol de seus próprios objetivos e interesses.

A última diferença relevante para o estudo da *responsabilidade de proteger* entre as *situations* está no elemento caracterizador das dimensões das relações internacionais analisado sob a ótica da Teoria da Escola Inglesa de Relações Internacionais. Enquanto nas reuniões do Conselho de Segurança sobre o conflito sírio o elemento do conflito foi o mais utilizado para os discursos individuais dos membros permanentes, nas reuniões sobre o Sudão o elemento que mais foi arguido foi o da solidariedade. Isso mostra que neste último a maior preocupação da comunidade internacional estava *de facto* na ajuda à população local e ao

combate das violações de direitos humanos, e entendemos que esta característica esteja diretamente ligada às características mencionadas acima de que a *responsabilidade de proteger* apresentou maior eficácia no conflito sudanês.

Ao contrário, no caso sírio o centro das preocupações dos membros permanentes era o jogo de forças do Oriente Médio que estava ameaçado pela crise. Ainda que polarizados, esses países concordavam em um ponto, ainda que de lados opostos: a desestabilização da Síria poderia agravar os sérios problemas de controle de forças da região. Não só outros Estados considerados perigosos pela comunidade internacional, como Irã ou Iraque, mas também organizações terroristas poderiam vir a se beneficiar de uma queda do governo sírio e agravamento da crise interna no país. Conquanto não tenha havido nenhuma solução para as violações de direitos humanos que ocorriam na região (com a consequente falha da *responsabilidade de proteger*) , os dois polos do Conselho de Segurança acreditavam que as ações que pretendiam eram justas para manter o equilíbrio da região. Percebe-se claramente que para que o conceito tenha alguma eficácia o Conselho de Segurança, através de seus membros, devem estar interessados à efetivamente proteger a população local, caso contrário de nada servem os pontos da Cúpula das Nações Unidas de 2005 aprovados pela comunidade internacional.

CONCLUSÃO

Os casos estudados permitiram verificar a questão inicial da insuficiência do conceito da *responsabilidade de proteger* para combater o novo tipo de crise interna, surgido após a Segunda Guerra Mundial, que a comunidade internacional ainda não tem experiência em lidar pelo motivo de que as normas de Direito Internacional ainda não foram adaptadas para esta nova realidade. Os pretextos para intervenções externas trazidos pelas instabilidades regionais, característica desses conflitos, evidenciou as limitações do sistema de segurança coletiva da ONU, não só pela paralização causada pelo exercício do poder de veto, como ocorreu no caso Síria, mas também pela falta de engajamento da comunidade internacional em efetivamente buscar uma solução para as violações de direitos humanos.

Ante as duas opções iniciais que este trabalho considerou como ação da comunidade internacional, isto é, entender o veto no Conselho como a última instância ou entender que em casos de atrocidades humanitárias deveria prevalecer a necessidade de proteção dos direitos humanos independentemente de o Conselho ter vetado ações de combate às violações, vimos que *de facto* esta última não têm obtido apoio da comunidade internacional. As recentes ameaças dos Estados Unidos e da França em agir unilateralmente criaram a polarização do Conselho, que impede que este tipo de desvio da utilização tradicional do uso da força, com desrespeito à sua regulação, encontre hoje apoio suficiente para acontecer.

Apesar de que na década de 1990 a opinião pública acabou por entender legítima este tipo de intervenção, os últimos episódios da crise síria mostraram que não há mais apoio da comunidade internacional ou mesmo da opinião pública para que países, naturalmente mais poderosos que os países em crise, ajam unilateralmente neste conflitos. A comunidade internacional, em especial países em desenvolvimento, temem que eles mesmos possam ser os próximos alvos de tais intervenções, de modo que é mais seguro não dar mais este tipo de legitimidade para ações ilícitas por violarem as normas internacionais de uso da força, ainda que o novo conceito da *responsabilidade de proteger* dê brechas para essas intervenções em prol da proteção das populações locais.

Nos casos estudados o Conselho de Segurança foi a “autoridade última” nas questões de paz e segurança internacionais porque no caso Sudão não havia interesses geopolíticos fortes o suficiente para que alguns países do Conselho arriscassem intervenções unilaterais, enquanto no caso Síria, apesar do travamento do Conselho e sua insuficiência ante as

violações de direitos humanos, a comunidade internacional fez oposição às ameaças unilaterais.

As tentativas do presidente norteamericano de forjar uma aliança entre os países do G20 que fosse capaz de legitimar uma investida dos Estados Unidos contra o regime de al-Assad mostrou-se fracassada, uma vez que África do Sul, Argentina, Brasil, China, Rússia e Alemanha se recusaram a assinar o documento apresentado por Barack Obama¹⁸¹ e evidenciaram que violações deste patamar não teriam mais o aval da comunidade internacional.

Com isto reforçou-se a rejeição ao entendimento de que nas crises internas com atrocidades deveria prevalecer a necessidade de proteção aos direitos humanos em relação à autoridade última do Conselho de Segurança. Além dos motivos já apontados para a oposição às intervenções unilaterais, entendemos que as reais intenções das potências interventoras, que claramente não eram de proteção das populações locais, mas de pretensiosamente destituir os regimes desses países em prol de princípios escusos e pouco delineados, como o “princípio democrático”, foram um forte motivo para esta rejeição.

Entretanto, a *responsabilidade de proteger*, criada para atualizar o sistema de segurança coletivo, não foi capaz de compatibilizar a não intervenção com a proteção dos direitos humanos. Apesar de seus três pilares terem sido unanimemente aceitos pela comunidade internacional, na realidade os países com cadeira no Conselho de Segurança, com poucas exceções, não entenderam o que significa e quais eram as intenções da *responsabilidade de proteger*, o que deu ao conceito um potencial para legitimar a interferência em assuntos domésticos dos Estados e para perder sua capacidade de se tornar uma norma efetivamente reconhecida do Direito Internacional.

Por alguns o conceito passou a ser entendido como um direito de intervenção, um grave equívoco contrário ao objetivo principal da *responsabilidade de proteger*: proteger as populações locais. A falta de relação hierárquica entre os seus pilares foi uma brecha para que as potências argumentassem que o uso da força era a solução para os conflitos, independentemente de o uso da força produzir mais violência e mais instabilidade para o Estado em crise, retirando qualquer efetividade do conceito.

No caso Síria, o exercício do poder de veto que levou ao travamento do Conselho de Segurança, apesar de ter impossibilitado ações mais concretas de defesa da população,

¹⁸¹ *Obama assembles fragile alliance blaming Assad for chemical attacks*. The Guardian, London. 6 set. 2013. Disponível em <<http://www.theguardian.com/world/2013/sep/06/obama-alliance-assad-chemical-weapons>>. Acesso em 8 set. 2013.

ocorreu para impedir que o uso da força fosse utilizado como primeira arma da comunidade internacional contra as violações de direitos humanos ocorridos no país. Possivelmente a situação da população síria ficaria ainda pior com o uso da força pelo Conselho liderado por Estados Unidos e França, uma vez que poderia ter acontecido o mesmo abuso do mandato concedido pelas Nações Unidas que ocorreu na Líbia, com cidades pró governo atacadas e destruídas para pressionar a queda do governo.

Apesar dos grandes problemas envolvendo a *responsabilidade de proteger*, entendemos que o conceito foi o primeiro passo para a atualização das normas de Direito Internacional, atualmente sem bases para combater violações de direitos humanos em crises internas. Ao qualificar o conceito tradicional de soberania, inserindo uma “obrigação” ao Estado de proteger a sua população de violações cometidas por qualquer agente, incluindo-se as violações pelo próprio Estado, mostra-se que a comunidade internacional não mais ficará inerte ante esses crimes. Deste modo, é certo que haverá uma reação da comunidade internacional, e este é o papel da *responsabilidade de proteger*: dar as bases para esta reação.

O próximo passo deste processo é ampliar a ideia inicial e trazer uma maior regulação, com novos procedimentos políticos e jurídicos capazes de se opor a essas violações e também aos interesses geopolíticos de países considerados potências mundiais, mas sem impedir de qualquer ação seja tomada. Entendemos que as diretrizes traçadas pelo Brasil, no novo conceito *responsabilidade ao proteger*, de hierarquização política e cronológica de aplicação dos pilares da *responsabilidade de proteger* e enfatizando a intervenção militar apenas como a *ultima ratio* da comunidade internacional, quando os primeiros pilares realmente não tiveram efeito, são o início de uma regulação para o conceito.

Os nove pontos apresentados pela *responsabilidade ao proteger*, isto é, a diplomacia preventiva; o exaurimento de todos os meios pacíficos disponíveis na proteção dos civis sob ameaça; o uso da força apenas em situações autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; em caso de autorização, o uso da força limitado aos elementos especificados no mandato conferido pelo Conselho de Segurança; a proibição de a intervenção armada causar mais dano do que foi autorizada e a ação proporcional e em seus limites legais, trariam claros benefícios ao *approach* da comunidade internacional nos casos de conflitos internos. Eles dariam a certeza de que a autorização do uso da força pelo Conselho de Segurança só ocorreria após o exaurimento de todos os meios pacíficos, e ainda traria um controle em forma de proibição para que não ocorressem os abusos que a *responsabilidade de proteger* acidentalmente permitiu.

Entretanto, entendemos que a *responsabilidade ao proteger* deve ser mais estudada e analisada para abranger outro possível problema que poderia continuar a dificultar o combate às violações de direitos humanos, como a falta de cuidado na interpretação de resoluções do Conselho de Segurança pelos seus próprios membros, especialmente pelos membros permanentes. Como visto nos casos Sudão e Síria, alguns países atribuem sentidos diversos às resoluções do Conselho, às normas de direito internacional e ao conceito de *responsabilidade de proteger*. Há a necessidade de se estabelecer que a exceção ao princípio da não intervenção só deve ocorrer em prol das populações locais que *de facto* sofrem com as violações de direitos humanos. Esses novos instrumentos não devem ser utilizados para nenhum interesse além do humanitário, como pretenderam diversos países durante as reuniões do Conselho de Segurança.

Mesmo no contexto da Primavera Árabe, momento em que as populações de alguns países árabes se levantaram para pedir o fim dos seus regimes autoritários, a comunidade internacional deve focar na defesa dessas populações, e não em seus anseios políticos, caso contrário haverá a tendência de afastamento do âmbito mais importante à problemática da proteção dos direitos humanos que é a sociedade mundial, caracterizada pelo elemento solidariedade.

A grande gama de possibilidades de argumentação na *responsabilidade de proteger*, mostrada pela análise dos casos Sudão e Síria, deixou claro que nem sempre a preocupação do Conselho de Segurança foi com a população, aspecto que deve ser resgatado por futuros conceitos que busquem renovar as normas de Direito Internacional para a efetiva solução desses conflitos internos e para garantir que essas novas normas tenham força suficiente para auxiliar nos casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste sentido, também se faz necessária uma reavaliação do terceiro pilar da *responsabilidade de proteger*, pois alguns países já mostraram que há a possibilidade de se argumentar a necessidade do uso da força para se defender a população local, uma ação que certamente levaria essa população a sofrer mais violência e violações.

Por fim, conquanto tenha se mostrado frágil até o momento, acreditamos que a resposta dada à inércia trazida do princípio da não intervenção pela *responsabilidade de proteger* tem sido um bom primeiro passo para relembrar a comunidade internacional de que a responsabilidade pela paz e segurança internacionais é coletiva. Este foi o pensamento que permitiu que a comunidade internacional, representada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Cúpula das Nações Unidas de 2005, tenha chegado a este primeiro conceito atualizador das normas de Direito Internacional. Conforme o documento que se originou na

Cúpula, o desenvolvimento da *responsabilidade de proteger* e dos conceitos que dela advêm é de responsabilidade da própria comunidade internacional, que tem o dever de definir parâmetros claro para a intervenção de cunho humanitário em um mundo multipolar caracterizado por interesses muitas vezes conflitantes.

REFERÊNCIAS

ALDERSON, Kai; Hurrell, Andrew. *Headley Bull on International Society*. New York: St. Martin's Press Inc, 2000.

BELLAMY, Alex J. *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. 1ª Ed. London: Routledge, 2011.

BERDAL, Mats; ECONOMIDES, Spyros. *United Nations Interventionism 1991-2004*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BUZAN, Barry. *From International Law to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

COOPER, Richard H; KOHLER, Juliette Voinov. *Responsibility to protect: the global moral compact for 21st Century*. Basingstroke: Palgrave Macmillan, 2008.

DINSTEIN, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*. 4ª Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. 3ª Ed. New York: Columbia University Press, 2002.

DUPUY, Pierre-Marie; KERBRAT, Yann. *Droit international public*. 10ª Ed. Paris: Éditions DALLOZ, 2010.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

GRIFFITHS, Martin; ROACH, Steven C.; SOLOMON, M. Scott. *Fifty Key Thinkers in International Relations*. 2ª Ed. New York: Routledge, 2009.

HEHIR, Aidan; MURRAY, Robert. *Libya, the responsibility to protect and the future of humanitarian intervention*. Basingstroke: Palgrave Macmillan, 2013.

HERDEGEN, Matthias. *Völkerrecht*. 11^a Ed. München: Verlag C. H. Beck oHG, 2012.

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

KELSEN, Hans. *The Law of the UNITED NATIONS*. Ed. 2011. Clark: The Lawbook Exchange, 2011.

KLABBERS, Jan; PETERS, Anne; ULFSTEIN, Geir. *The Constitutionalization of International Law*. Ed. 2011. New York: Oxford University Press, 2011.

LAUTERPACHT, Hersch. *The Function of Law in the International Community*. Ed. 2011. New York: Oxford University Press, 2011.

MÜNKLER, Herfried; MALOWITZ, Karsten. *Humanitäre Intervention: Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion*. Ed. 2009. Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

NYE, Joseph S. *Understanding International Conflicts*. 6^a Ed. New York: Pearson Longman, 2007.

PIOVESAN, Flávia. *DIREITOS HUMANOS e o Direito Constitucional Internacional*. 11^a Ed, rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

PROVOST, Réne. *International Human Rights and Humanitarian Law*. 1^a Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

REINOLD, Theresa. *Sovereignty and the Responsibility to Protect*. London: Routledge, 2012.

ROBERTSON, Geoffrey. *Crimes Against Humanity*. New York: The New Press, 2000.

SCHIMMELFENNIG, Frank. *Internationale Politik*. 2^a Ed. aktual. Stuttgart, UTB, 2010.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6^a Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

UNITED NATIONS. *Norms of Protection: responsibility to protect, protection of civilians and their interaction*. New York: United Nations, 2012.

WENZEL, Matthias. *Schutzverantwortung im Völkerrecht: Zu Möglichkeiten und Grenzen der Responsibility to Protect - Konzeption*. 1ª Ed. Hamburg: Verlag Dr. Kovač GmbH, 2010.

WIGHT, Martin. *A Política do Poder*; Prefácio de Henrique Altemani de Oliveira; Trad. C. Sérgio Duarte. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.