

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Ottavio Augusto Cilento Morsello

**RESPONSIBILITY TO PROTECT: O COMPROMISSO INTERNACIONAL NO
COMBATE ÀS ATROCIDADES**

Tese de Láurea apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo, sob a
orientação do Professor Titular Paulo Borba
Casella, como requisito para obtenção do
título de Bacharel em Direito.

SÃO PAULO

2023

RESUMO

Desde a criação da ONU, a comunidade internacional tem enfrentado diversos desafios para o efetivo combate a violações aos direitos humanos em conflitos armados. A imprecisão e a escassa efetividade das decisões do Conselho de Segurança, acompanhadas da falta de procedimentos claros para lidar com tais eventos, agravaram tal cenário. Isso foi evidenciado, sobretudo, pelos conflitos e violações em massa que marcaram a década de 1990, nos territórios de Bósnia, Ruanda e Kosovo. Em meio a essa conjuntura, como uma forma de resposta à problemática das intervenções humanitárias, a ICISS (Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado) criou, em 2001, a doutrina do Responsibility to Protect, que inauguraria um novo compromisso internacional no combate às atrocidades. A doutrina foi recebida na ONU através da Cúpula Mundial de 2005, a partir da qual tornou-se um princípio de direito internacional público – aplicado na prática na Líbia em 2011. Atualmente, a temática enfrenta reformas e há, para tanto, de resgatar a sua importância. O presente trabalho intentará traçar a retrospectiva do Responsibility to Protect, em seus âmbitos passado, presente e futuro, a fim de compreendê-lo e de apurar as suas reais contribuições à comunidade internacional.

ABSTRACT

Since the UN's creation, the International Community has faced multiple challenges in order to effectively combat mass humanitarian violations, especially in armed conflicts. The imprecision and lack of effectiveness of the UN's Security Council resolutions as well as the absence of clear procedures to deal with these events have led to this context. This was mainly proven by the conflicts and mass violations that marked the 90s, in the wars taken place in Bosnia, Rwanda and Kosovo. Faced by this conjuncture and intending to answer the questions concerning humanitarian interventions, the ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) created the Responsibility to Protect doctrine, which would introduce a new international commitment to struggle against mass atrocities. The doctrine was received by the UN in the 2005 World Summit, through which it became a principle of public international law – applied directly on Libya in 2011. The topic is currently being reshaped and has, therefore, to reclaim its importance. The present work intends to trace a complete retrospective of the Responsibility to Protect – its past, present and future – with the objective of understanding the doctrine and its real contributions to the International Community.

ÍNDICE

I.	Introdução.....	6
II.	Os antecedentes: da criação da ONU à década de 1990.....	9
	2.1. A Carta da ONU: o diploma fundante do órgão.....	9
	2.2. A Crise no Congo nos anos de 1960: o primeiro dilema.....	12
	2.3. O Pós-Congo: a tentativa de delimitação das intervenções.....	16
	2.4. O Divisor de Águas da comunidade internacional: a década de 1990, o apogeu das atrocidades.....	19
	2.4.1. Bósnia: a inefetividade e o atraso.....	20
	2.4.2. Ruanda: o abandono e a tragédia.....	26
	2.4.3. Kosovo: o dilema do uso da força armada preventiva.....	35
III.	O nascimento do Responsibility to Protect.....	42
	3.1. Soberania como responsabilidade: a mudança conceitual.....	42
	3.2. A Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) e a elaboração do Responsibility to Protect.....	45
	3.3. Os princípios centrais do Responsibility to Protect.....	49
	3.3.1. A responsabilidade de prevenir.....	52
	3.3.2. A responsabilidade de reagir.....	64
	3.3.3. A responsabilidade de reconstruir.....	73
	3.4. Autoridade e legitimidade do Responsibility to Protect e a sua inserção no âmbito do direito internacional público.....	79
IV.	A recepção do Responsibility to Protect na ONU.....	84
	4.1. World Summit 2005 – A recepção oficial do Responsibility to Protect como um princípio de direito internacional público.....	84
	4.2. Resolução 1973 e a Guerra da Líbia: a aplicação inédita do Responsibility to Protect.....	93
V.	A decadência e o resgate do Responsibility to Protect no contexto pós-Líbia..	104
	5.1. A iniciativa brasileira do Responsibility while Protecting.....	104
	5.2. Mianmar: um exercício de aplicação do Responsibility to Protect na atualidade.....	111
VI.	Conclusão: o papel do Responsibility to Protect na contemporaneidade.....	119
VII.	Referências Bibliográficas.....	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGONU/UNGA	Assembleia Geral da ONU/United Nations General Assembly
Art.	Artigo/Article
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BRICS	Bloco emergente Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul
CSONU/UNSC	Conselho de Segurança da ONU/United Nations Security Council
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU
ELK	Exército de Libertação do Kosovo
FPR	Frente Patriótica de Ruanda
ICG	International Crisis Group
ICISS	Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado/International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICISS 2001a	Relatório da ICISS sobre o Responsibility to Protect
ICISS 2001b	Volume Suplementar do Relatório da ICISS sobre o Responsibility to Protect
ICTR	Tribunal Penal Internacional para Ruanda
ICTY	Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
ONU/UN	Organização das Nações Unidas/United Nations
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
p., pp.	Página, páginas
R2P/RtoP	Responsibility to Protect/Responsabilidade de Proteger

RwP	Responsibility while Protecting
S/RES	Resolução do Conselho de Segurança da ONU
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNAMIR	Missão de Assistência da ONU para Ruanda
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas para a Bósnia

I. INTRODUÇÃO

A responsabilidade de proteger, do inglês “Responsibility to Protect”, foi concebida inicialmente pela Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) em 2001. Esse conceito trouxe à tona novos pontos de vista acerca da participação da comunidade internacional na defesa dos direitos humanos das populações ao redor do globo, no combate às atrocidades.

A formulação da doutrina do Responsibility to Protect não se deu de forma arbitrária, mas como uma resposta conjunta de diversos intelectuais dos campos de direito internacional público e relações internacionais à ausência de paradigmas para a efetivação – ou não – de intervenções humanitárias ao redor do globo. A proposta da ICISS foi, assim, a de inaugurar um compromisso internacional no combate às atrocidades, tanto em termos preventivos quanto reativos, especialmente devido aos recentes eventos que haviam assolado a década de 1990.

A Guerra da Bósnia, a Guerra Civil de Ruanda e a Guerra do Kosovo, os três principais conflitos da década anterior, conjuntamente resgataram uma forte discussão no tocante ao papel da comunidade internacional quanto a violações locais aos direitos humanos. Se na Bósnia e em Ruanda as intervenções internacionais foram tardias, de modo a não evitarem massacres e execuções em massa de populações vulneráveis, Kosovo esteve no polo oposto, tendo sido objeto de uma intervenção armada preventiva que gera controvérsias até os dias atuais.

De forma geral, essa dupla face da comunidade interestatal perante os eventos testemunhados na década de 1990 revela, na verdade, o clássico debate entre a inviolabilidade da soberania estatal e a defesa dos direitos humanos, ambos endossados pela Carta de São Francisco. O Responsibility to Protect insere-se nesse contraponto justamente para propor uma solução a esse secular entrave. Ao conectar a soberania à ideia de responsabilidade, depreende o dever dos Estados de proteger suas populações nacionais contra atrocidades em massa, o qual, se não cumprido – por impossibilidade ou oposição voluntária - passa à comunidade internacional.

Ao ter sido abarcado pelas Nações Unidas na Cúpula Mundial de 2005 (World Summit 2005) como uma forma de salvaguardar as populações contra genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, o Responsibility to Protect teve seu apogeu nos anos 2000, ao ter sido recepcionado como um princípio de direito internacional público.

Todavia, muito embora seja incontroversa a sua relevância no contexto de um mundo globalizado e cada vez mais compromissado com o combate às atrocidades, o Responsibility to Protect também não há de ser isento de críticas e questionamentos, haja vista que, se mal utilizado – a exemplo da intervenção na Líbia, em 2011 – pode implicar deturpações em favor de interesses político-econômicos, e não do real combate às violações aos direitos humanos. Trata-se, pois, de um tema complexo, com origens na Cúpula Mundial da ONU e com repercussões até os dias atuais.

É dentro desse escopo que se insere a presente tese. Procurar-se-á, na sequência de capítulos que segue, desvendar as origens da doutrina do Responsibility to Protect sob um viés histórico. Assim, a primeira seção deste trabalho terá o objetivo de percorrer os antecedentes da ICISS, partindo de uma análise das intervenções humanitárias anteriores à década de 1990, desde a criação da ONU até o fim da Guerra Fria.

Será dado enfoque particular às disposições da Carta da ONU, diploma fundante da instituição, bem como à intervenção no Congo nos anos 1960, considerada a primeira operação de manutenção da paz de grandes proporções. Posteriormente, serão destacados os conflitos da década de 1990, que de fato ensejaram a formação da Comissão – a Guerra da Bósnia, a Guerra de Ruanda e a Guerra do Kosovo.

Em seguida a essa perspectiva histórica, iniciar-se-á um módulo que terá como finalidade a análise dos relatórios da ICISS e de suas disposições, procurando delinear os ditames da responsabilidade de proteger. Por conseguinte, dar-se-á atenção ao âmbito normativo da doutrina, com o objetivo da descoberta dos critérios, meios de ação, autoridade e operacionalidade das intervenções. Serão destacadas, também, as chamadas responsabilidades alternativas – prevenir, reagir e reconstruir – que decorrem da principal e cobrem o campo de incidência normativo do Responsibility to Protect.

Será desígnio da seção seguinte a comparação entre a ideia inicial da ICISS e a recepção do Responsibility to Protect dentro da ONU a partir da World Summit 2005, enquanto princípio de direito internacional público, com o intuito de destacar os contrastes entre as duas ideias. Outrossim, o mesmo capítulo tratará da primeira e polêmica aplicação *in concreto* do Responsibility to Protect, no contexto da Guerra da Líbia, em 2011, operacionalizada através da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU.

Os capítulos seguintes da pesquisa tratarão das reformas ao Responsibility to Protect no contexto pós-Líbia, e da pujança tida pela doutrina na contemporaneidade. No campo doutrinário, será analisada a iniciativa brasileira do Responsibility while Protecting, a qual propôs uma reforma à ideia original da World Summit 2005, criticada por sua coercitividade e desequilíbrio de critérios.

Por fim, o presente trabalho abordará o espaço ocupado pelo Responsibility to Protect na atualidade, com um exercício de sua aplicação na prática, dentro da crise humanitária em Mianmar, e reflexões a respeito do resgate de sua importância como um princípio fundamental de direito internacional público.

A pesquisa possui o objetivo principal de traçar uma retrospectiva temporal a respeito do Responsibility to Protect, em seus aspectos de passado, presente e futuro, de modo que sua compreensão seja alcançada de forma completa ao final do trabalho. Assim, a sequência dos capítulos a seguir procura alinhar-se a esse propósito, a fim de que o compromisso internacional no combate às atrocidades seja amplamente analisado.

II. OS ANTECEDENTES: DA CRIAÇÃO DA ONU À DÉCADA DE 1990

2.1. A Carta da ONU: o diploma fundante do órgão

As intervenções humanitárias, ao longo da trajetória de evolução das relações internacionais e do direito internacional público, foram e têm sido um grande objeto de controvérsias, seja nos momentos em que vêm à tona ou quando a comunidade internacional se abstém de intervir.¹

Anteriormente à década de 1990, marco desse tipo de ação, a qual será objeto de estudo de capítulo posterior, as intervenções humanitárias, ou intervenções militares para fins de proteção dos direitos humanos², tiveram um desenvolvimento gradual. Segundo Gareth Evans³, antes do período da Guerra Fria (1947-1991), apenas alguns exemplos de influxos interestatais invocam essa classificação moderna.

Os exemplos trazidos por Evans⁴ são a incursão militar de Inglaterra, França e Rússia na Grécia, em 1827, para dar fim aos massacres realizados pela Turquia⁵; a intervenção francesa na Síria, em 1860, com a finalidade de proteção dos seguidores da Igreja Maronita⁶, que estavam sendo deslocados e assassinados⁷; e as intervenções de coalizões europeias em Creta (1866-68), nos Bálcãs (1875-78) e na Macedônia (1903-08), com o objetivo de defesa das populações cristãs ameaçadas⁸.

¹ **ICISS 2001a**, página 1.

² Appropriate “military intervention” for human protection purposes; **ICISS 2001a**, p. 9.

³ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 19

⁴ Id.

⁵ A despeito da alegação em relação às finalidades humanitárias da intervenção militar, esta contribuiu decisivamente para a independência grega na década posterior, com forças internacionais atuando na Batalha Naval de Navarino.

⁶ A Igreja Maronita, cuja sede patriarcal é Antioquia, na Turquia, faz parte do legado do cristianismo oriental, pertencendo ao sub-ramo sírio ocidental.

⁷ Os massacres aos maronitas concentraram-se nas regiões do Chouf, de Zahlé e de Damasco, empreendidos por drusos e turcos. A resposta do Exército Francês às atrocidades operou-se sob as ordens do então imperador, Napoleão III.

⁸ O conjunto dessas três ações denotava, novamente, a oposição da Europa Ocidental às influências que o Império Otomano vinha exercendo sobre partes do continente. Conforme observado por Jacques Le Goff em “Uma Breve História da Europa” (Editora Vozes, 2012), a presença dos otomanos nos Bálcãs contribuiu, desde sua chegada no século XV, para que essa região tivesse múltiplas religiões, a exemplo do Islã, do Catolicismo Romano e do Cristianismo Ortodoxo. Essa pluralidade de cultos seria, centenas de anos depois, a grande motivação de conflitos armados, a exemplo da Guerra da Bósnia e da Guerra do Kosovo, ambas situadas na década de 1990.

A Conferência de Berlim (1877-1878) teria sido uma tentativa prévia de solucionar a questão balcânica, permeada por tais guerras⁹. Contudo, o grande influxo do pan-eslavismo, combinado com outras etnias e grupos balcânicos, tornou-se a bem da verdade a origem dos diversos conflitos nos Bálcãs ao longo de todo século XX.

A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, trouxe ao tema da proteção humanitária novas implicações. A entidade em questão fora concebida pelos países triunfantes no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial como uma forma viável de promoção da paz. Esses Estados eram justamente os que seriam congratulados, por consequência, com o poder de veto e a participação permanente em seu órgão máximo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU): Estados Unidos, França, Reino Unido, União Soviética¹⁰ e China¹¹.

Com a finalidade de servir de resposta às hostilidades que vinham marcando a primeira metade do século XX, o nascente órgão interestatal possuía o desafio de superar a estaticidade da Liga das Nações, que havia falhado na prevenção de conflitos armados nas décadas anteriores. Para tanto, fez-se essencial o estabelecimento do seu diploma fundador, a Carta de São Francisco.

No que diz respeito aos princípios fundantes desse documento, estão, principalmente, três: o respeito à soberania dos Estados-membros¹², a autodeterminação dos povos¹³ e o comprometimento com os direitos humanos – estes que seriam endossados pela Declaração Universal de 1948¹⁴. Ao longo da história da atuação ONU foram notados diversos embates entre esses três pilares, de tal modo que o Responsibility to Protect, objeto principal deste trabalho, seja resultado de um confronto entre o primeiro e o terceiro deles: a inviolabilidade

⁹ OZKAN, Efe. An Analysis of the Effect of the 1878 Berlin Treaty on Diplomatic Police Making.

¹⁰ Após sua dissolução, em 1991, a condição de membro permanente do CSONU passou da URSS à sua maior e mais populosa República, a Rússia.

¹¹ A cadeira da China na ONU e, pois, no Conselho de Segurança pertenceu à República da China, representada pela Ilha de Formosa (Taiwan), até 1971. Nesse ano, por força da Resolução 2758 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a República Popular da China tornou-se titular dessa vaga, ocupando-a em todas as instâncias do organismo até hoje.

¹² Como estabelecido pelo item 1 do artigo 2º da Carta da ONU, “A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”.

¹³ Consagrado pelo segundo item do artigo 1º da Carta da ONU, tal princípio é enunciado da seguinte forma: “[Os propósitos das Nações Unidas são:] desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal”.

¹⁴ Embora já endossado pelas Nações Unidas desde sua criação, os direitos humanos foram devidamente explicitados a partir da adoção desse documento.

da soberania estatal e a finalidade precípua do órgão de atuar em prol dos direitos humanos, em contramão às atrocidades.

Dentre as disposições dos diplomas instituidores da ONU, algumas são passíveis de análise expressa, diante de sua pujança para a temática protetiva. Permite-se, a título de estudo, o reconhecimento de três destas.

A Carta da ONU delegara ao Conselho de Segurança dispor sobre ações relativas a “ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”¹⁵ no âmbito internacional. Tal norma foi estabelecida pelo artigo 39 do documento:

“Artigo 39. O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer **ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão**, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.”¹⁶

Em consonância com as afirmações do item anterior, os artigos 41 e 42 estabeleceram o procedimento decisório que deve vir à tona em caso de conturbações:

“Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as **medidas** que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar **efetivas suas decisões** e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a **aplicarem tais medidas**. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos , postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”¹⁷

“Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, **poderá levar a efeito**, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, **a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais**. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.”¹⁸

¹⁵ Trata-se do título do Capítulo VII da Carta da ONU.

¹⁶ Grifos do autor.

¹⁷ Grifos do autor.

¹⁸ Grifos do autor.

Na sequência, o artigo 51 do mesmo diploma estabelece outra norma pujante no que tange aos conflitos internacionais, que é o direito à legítima defesa. De acordo com o estabelecido, a legítima defesa é assegurada aos Estados-membros da ONU até que o CSONU aja com “as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”¹⁹.

Em síntese, pode-se dizer que a Carta de São Francisco procurou criar, por meio das normas aqui expostas, uma série de mecanismos e parâmetros passíveis de observação pela comunidade internacional em face de conflitos, com a atribuição de competências ao Conselho de Segurança tanto em termos de identificação dessas pautas quanto em tutelas intervencionistas.

Esse quadro normativo do documento de maior relevância das Nações Unidas foi posto em teste, de fato, no início da década de 1960, em meio à descolonização africana, mais particularmente no Congo – cenário que será analisado a seguir.

2.2. A Crise no Congo nos anos de 1960: o primeiro dilema

A intervenção da Bélgica no Congo em 1960 e as manifestações que se sucederam, com o envolvimento da comunidade internacional por meio da ONU, compreendem a mais importante operação de manutenção de paz durante a Guerra Fria²⁰.

Apesar da aquisição de independência, o recém-formado Estado estava ameaçado por uma série de adversidades, das quais a principal era a grande ramificação étnica e regional, com cerca de duzentos grupos de línguas dentro de seu território²¹.

Foi em meio a esse contexto que, em 4 de julho de 1960, apenas cinco dias após a libertação do país de sua metrópole, ocorreu um motim dentro do Exército Congolês, com uma

¹⁹ Além do trecho exposto, também é interessante pontuar as disposições da segunda metade do artigo 51 da Carta da ONU, que estabelecem que esse direito de legítima defesa não deverá obstar “de modo algum” a “autoridade e responsabilidade” atribuídas ao CSONU em suas ações.

²⁰ GIBBS, David. *The Journal of Modern African Studies*, página 360.

²¹ *Ibid.*, página 362.

série de assassinatos, inclusive de cidadãos belgas²². Essa conjuntura ensejou reações imediatas por parte do Exército da Bélgica, posicionado nas bases de Kitona e Kamina²³, a partir das quais retomou controle de boa parte do território.

Em meio a esse cenário conturbado, a província de Katanga, conhecida por sua pujança econômica devido à exploração de diamantes, declarou sua emancipação, liderada por Moise Kapenda Tshombe²⁴ - e apoiada diretamente pelas forças belgas que lá estavam posicionadas²⁵. Outrossim, em meio às tentativas em grau de urgência da estabilização do país pelo seu primeiro-ministro, Patrice Lumumba, mais uma província anunciou sua independência – o Kasai do Sul. Apesar de ser formalmente liderada por oficiais locais, era fortemente influenciada por uma companhia de mineração belga, que tinha interesse no movimento²⁶.

Depreende-se que, em pouco tempo, o Congo encontrava-se diante de uma difícil situação. A instabilidade interna do país havia alcançado as aspirações emancipacionistas de duas de suas principais províncias, em relação às quais o interesse belga era claro. E as influências da Bélgica na crise não se limitavam às duas regiões, visto que suas tropas ocupavam outras porções do território. Foi em meio a esse contexto que Patrice Lumumba recorreu a Dag Hammarskjöld, então secretário-geral das Nações Unidas, reivindicando assistência da ONU, ao mesmo tempo em que acusava a Bélgica de agressão direta e de fomento à secessão de regiões do país, o que seria motivado por razões colonialistas²⁷.

Hammarskjöld levou a questão ao Conselho de Segurança²⁸, em relação ao qual o Governo Belga tentou explicar-se, diante da reprovação de sua intervenção pelo Congo e por outros Estados do continente africano. A Bélgica justificou-se pela proteção de europeus e de locais, como uma forma de dar segurança a vidas humanas em geral, ameaçadas pela crise²⁹.

O Conselho de Segurança respondeu formalmente ao conflito por meio da Resolução 143, que contou com as seguintes disposições, de forma resumida:

²² ICISS 2001b, página 49.

²³ A cidade de Kitona localiza-se junto ao Oceano Atlântico, relativamente próxima à capital, Kinshasa (à época, Leopoldville). Já Kamina está distante do litoral, na região sudeste do Congo.

²⁴ ICISS 2001b, página 50.

²⁵ GIBBS, David. *The Journal of Modern African Studies*, página 363.

²⁶ Id.

²⁷ ICISS 2001b, página 50.

²⁸ Consoante o artigo 99 da Carta da ONU, o secretário-geral pode chamar a atenção do Conselho de Segurança para situações que atentem contra a paz e a segurança internacionais.

²⁹ Trata-se de paráfrase de declaração constante relatório da Reunião 873 do Conselho de Segurança (S/PV. 873).

- O pedido de remoção das tropas belgas do território do Congo³⁰;
- A garantia de assistência militar ao Governo Congolês, liderado por Patrice Lumumba, através da cooperação com o secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, até que aquele cumprisse seus principais objetivos, com o combate à crise;
- A consequente criação da ONUC³¹, missão de paz da ONU para o Congo, como a força garantidora do auxílio militar supracitado.

As medidas adotadas pela Resolução 143 deram início a uma intervenção sem precedentes no que diz respeito à participação de tropas das Nações Unidas. A ONUC, liderada pelo Major Carl Von Horn, oficial sueco, foi formada por cerca de 20 mil homens de 32 nacionalidades diferentes³².

Concomitantemente ao estabelecimento dessas forças no Congo, a ONU coordenou a implementação de uma série de operações civis no país, que assistiam os locais em áreas como saúde e transporte. Em conjunto, esses esforços colaboraram para o robustecimento da administração de um Estado recém-formado, à época com apenas alguns meses de existência, que carecia de instituições fortes, capazes de gerir um território vasto e diverso³³.

Dentro de outro aspecto pertinente à Operação do Congo de 1960, pode-se pontuar a problemática do intervencionismo belga e de sua legitimidade. Como observado, a Bélgica interferiu de forma deliberada na conjuntura política de sua ex-colônia, ao movimentar tropas para retomar controle do território perdido, de modo a defender seus interesses no local, sobretudo no âmbito econômico.

A despeito de ter justificado, diante do Conselho de Segurança, a proteção de seus nacionais, bem como de outros europeus e locais diante da instabilidade que perpassava o Congo³⁴, tratava-se somente de um pretexto para impor de forma veemente suas propensões

³⁰ No texto original: “[The Security Council] calls upon the Government of Belgium to withdraw its troops from the territory of the Republic of the Congo”.

³¹ Trata-se de sigla para a “Operação das Nações Unidas no Congo”, do inglês “United Nations operation in the Congo”.

³² Os países que participaram das ações da ONUC foram: Argentina, Áustria, Brasil, Canadá, Dinamarca, Equador, Etiópia, Filipinas, Gana, Grécia, Guiné, Índia, Indonésia, Irã, Irlanda, Itália, Iugoslávia (hoje Eslovênia, Croácia, Bósnia, Sérvia, Montenegro, Macedônia e a região disputada de Kosovo), Libéria, Malásia, Mali, Marrocos, Nigéria, Noruega, Países Baixos, Paquistão, República Árabe Unida (o equivalente, hoje, a Egito e Síria, mais a região disputada da Faixa de Gaza), Serra Leoa, Sri Lanka, Sudão, Suécia e o próprio Congo.

³³ GIBBS, David. **The Journal of Modern African Studies**, página 364

³⁴ Consoante o S/PV 873, documento das Nações Unidas que relata a reunião primária do Conselho de Segurança para deliberar sobre o tema.

colonialistas na região, visando enriquecimento próprio, conforme fora defendido por União Soviética, Polônia e pela maior parte dos países africanos diante da comunidade internacional³⁵.

O ponto de vista adotado pelos opositores da intervenção belga foi corroborado quatro anos depois, em 1964, quando a Bélgica, em conjunto aos Estados Unidos, novamente agiu sem aval prévio das Nações Unidas. De forma deliberada, houve um novo envio de tropas ao Congo, mais especificamente à região de Stanleyville³⁶, na porção setentrional do território congolês, próxima à atual República Centro-Africana.

Esse episódio inseriu-se dentro de um novo contexto de instabilidade no Congo, marcado pela tomada do controle de diversas partes do território por forças rebeldes, em insurreição contra o governo central. Stanleyville foi uma das regiões cujo controle havia sido posto em risco.

Nessa cidade, centenas de reféns brancos haviam sido detidos, acompanhados da ameaça de seu assassinato caso os ataques às regiões ocupadas não cessassem. Ao invés de esperarem - em nome da lisura procedimental exigida pela Carta da ONU - por um parecer do Conselho de Segurança quanto à situação, Bélgica e Estados Unidos decidiram por intervir imediatamente para evitar novas mortes³⁷. Mais uma vez evidenciava-se o curto liame entre o interesse econômico-imperialista das potências globais e a real busca de fins humanitários nas intervenções interestatais, conforme almejado originalmente quando da redação dos documentos fundantes da ONU.

Em conclusão, é possível constatar que a Operação no Congo em 1960 criou precedentes importantes, devido ao seu pioneirismo e à sua magnitude, a futuras ações de paz da ONU, embora tenha se realizado no contexto da Guerra Fria, fortemente marcado pela oposição entre os blocos do Leste e do Oeste no Conselho de Segurança, o que inviabilizava decisões drásticas devido ao contraste ideológico entre União Soviética e Estados Unidos.

Da mesma forma, a intervenção em Stanleyville, quatro anos depois, trouxe mais questionamentos a essa problemática, sobretudo referentes aos procedimentos a serem adotados em situações como as testemunhadas, bem como aos legitimados para a tomada de decisões em última instância. Formou-se, pois, o primeiro grande dilema das intervenções humanitárias.

³⁵ Id.

³⁶ Atual Kisangani.

³⁷ **ICISS 2001b**, páginas 51-53.

2.3. O Pós-Congo: a tentativa de delimitação das intervenções

Conforme observado, as intervenções e missões de paz da ONU, nos primeiros anos que seguiram à criação do órgão, careciam de parametrização, fadando o seu quadro decisório à arbitrariedade do caso-a-caso. Outrossim, a postura estática do Conselho de Segurança, devido à bipolarização típica da Guerra Fria, inviabilizava a obtenção do consenso. Logo, uma normatização do sistema intervencionista em nome da proteção dos direitos humanos ao redor do globo fazia-se necessária.

Uma primeira tentativa que pode, mesmo que em escala evidentemente menor, ser atrelada ao que o Responsibility to Protect traria, décadas depois, para a configuração dos procedimentos das intervenções humanitárias, é aquela que veio à tona em 1973, como o rol de princípios da manutenção da paz. Dag Hammarskjöld havia, nas décadas anteriores, criado o conceito de “operações de manutenção de paz”, dentro do qual inserem-se esses princípios³⁸. Kofi Annan procurou enumerá-los anos depois³⁹:

- As forças de paz só podem ser acionadas com o consentimento dos países em disputa;
- Os mantenedores da paz não devem ser estritamente imparciais tanto em sua mobilização quanto em suas atividades;
- Os mantenedores da paz só podem usar a força em legítima defesa;
- As atividades dos mantenedores da paz devem ser comandadas e apoiadas pelo Conselho de Segurança;
- A manutenção das operações de paz deve se dar pela contribuição voluntária dos Estados-membros da ONU quanto a pessoal militar, equipamentos e logística;

³⁸ Annan, Kofi. **Intervenções: uma vida de guerra e paz**. Página 54.

³⁹ Ideias extraídas da autobiografia do ex-secretário geral das Nações Unidas, Kofi Annan, que ocupou o cargo entre 1997 e 2006.

- Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança não devem contribuir com tropas para as missões de paz, consoante o costume que foi firmado.^{40 41}

A enunciação dos seis tópicos supracitados representou, em conjunto, uma tentativa de delimitação da atuação da comunidade internacional por meio de operações de paz. À já consolidada ação armada restrita a casos de legítima defesa, bem como ao dever de respeito interno aos direitos humanos⁴², somaram-se novas normas, que contribuíram para que se estabelecesse algum padrão dentro dos procedimentos intervencionistas.

A análise do conflito congolês permite a constatação do seguimento de alguns desses princípios. Muito embora a ação das tropas belgas em 1960 e 1964 tenha se dado sem o consentimento dos líderes congolezes, a ação das forças de paz da ONUC se deu por pedido expresso do primeiro-ministro do Estado ao secretário-geral da ONU⁴³, vide as ameaças em curso à sua soberania. Assim, compreende-se que a ação intervencionista deu-se, em um segundo momento, com o consentimento do país que era foco da disputa.

Ademais, as regras que impõem às missões de paz das Nações Unidas a imparcialidade e o uso da coerção somente em casos de salvaguarda própria dão vazão aos princípios fundamentais da Carta de São Francisco, sobretudo no que tange ao respeito à soberania das forças em jogo. Bem assim, os fundamentos de manutenção da paz ratificam as disposições do artigo 39 do diploma fundador da ONU, ao delegarem ao Conselho de Segurança a autoridade para decidir sobre o cabimento e o andamento das intervenções. O CSONU é, pois, tido como o órgão válido de legitimidade para dispor sobre operações de paz.

Esses três paradigmas remontam, em conjunto, à ação que se deu no CSONU com a adoção da Resolução 143, que tratava sobre a questão congoleza de 1960. Isso pode ser verificado a partir da observação das suas disposições, as quais, ao mesmo tempo em que enfatizaram a autoridade do órgão perante o litígio em voga, regulamentaram a atuação da ONUC no território congolês.

O conjunto das observações apresentadas pode ser verificado com a análise do excerto da Resolução 143 abaixo:

⁴⁰ Annan, Kofi. **Intervenções: uma vida de guerra e paz**. Página 55.

⁴¹ Tratam-se de paráfrases à enumeração realizada por Annan quanto aos princípios de manutenção de paz das operações humanitárias das Nações Unidas.

⁴² Martin, Rex. **Just Wars and Humanitarian Interventions**. Página 446.

⁴³ **ICISS 2001b**, página 50.

“The Security Council:

[...]

Considering the request for military assistance addressed to the Secretary-General **by the President and Prime Minister of the Republic of the Congo,**

1. Calls upon the Government of Belgium to withdraw its troops from the territory of the Republic of the Congo;
2. Decides to authorize the Secretary-General to take the necessary steps [...] to provide the Government with such military assistance⁴⁴ as may be necessary [...].”⁴⁵

Por fim, a ideia de que a contribuição com as missões de paz deve se dar de forma voluntária pelos países-membros da instituição, em conjunto com a não participação direta do P5 com pessoal para esses empreendimentos, foi respeitada pela ONUC, consoante a sua constituição de pessoal⁴⁶.

A Resolução 143, bem como a posterior Resolução 199⁴⁷, que tratou do conflito em Stanleyville, endossaram a posição do Conselho de Segurança enquanto instituição arbitadora de conflitos internacionais. Nesse sentido, foram responsáveis pelo enrijecimento dessa arena solucionadora de litígios, que, nas décadas posteriores, sobretudo na década de 1990, enfrentaria seus maiores desafios.

Entre o conflito no Congo - tido, conforme observado, como uma das maiores operações de paz da história - e a problemática década de 1990 - que será tema do próximo capítulo -, outros conflitos perpassaram a tutela do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Segundo o Relatório da ICISS⁴⁸, comissão que inaugurou o Responsibility to Protect, são oito⁴⁹ outros conflitos nesse intervalo de tempo que chamaram a atenção da comunidade internacional⁵⁰, dentre os quais se destacam a Intervenção dos Estados Unidos na República

⁴⁴ Essa assistência militar se daria justamente por meio da atuação da Operação das Nações Unidas no Congo, a ONUC.

⁴⁵ S/RES/143 (1960).

⁴⁶ Vide nota 35.

⁴⁷ Uma de suas disposições mais importantes é a que segue: “[The Security Council] [...] 1. Requests all States to refrain or desist from intervening in the domestic affairs of the Congo”.

⁴⁸ **ICISS 2001b**, p. 49-68.

⁴⁹ Além dos citados com destaque no texto, também foram arroladas a Intervenção da Índia no Paquistão Oriental (1971), a Intervenção de França e Bélgica na Província de Shaba (1978), a Intervenção do Vietnã no Camboja (1978), a Intervenção da Tanzânia em Uganda (1979), a Intervenção dos Estados Unidos em Granada (1983) e a Intervenção dos Estados Unidos no Panamá (1989).

Dominicana (1965), motivada por razões de política externa, e a Intervenção da França na África Central (1979) – atual República Centro-Africana -, a qual, semelhante ao ocorrido no Congo, novamente demonstrava o ainda persistente liame entre a metrópole europeia e suas ex-colônias, que permaneciam sob seu polo de influência.

As próximas seções deste trabalho irão pautar-se na década de 1990, o segundo grande dilema relativo à proteção internacional dos direitos humanos e à temática intervencionista. Os conflitos em questão, somados aos seus antecedentes, foram fundamentais para que a comunidade internacional se mobilizasse no sentido do estabelecimento do Responsibility to Protect em 2001.

2.4. O Divisor de Águas da comunidade internacional: a década de 1990, o Apogeu das Atrocidades

Conforme observado na seção anterior, desde a formação das Nações Unidas o cometimento de violações aos diplomas fundantes da instituição – a Carta de São Francisco e a Declaração Universal dos Direitos Humanos – enseja operações que assumem a roupagem de intervenções humanitárias, como havia sido o caso do Congo entre 1960 e 1964.

Todavia, as Nações Unidas ainda não haviam, à época, estabelecido procedimentos claros, além das raízes consuetudinárias, para o tratamento dessas operações. Do mesmo modo, o poder decisório do P-5 continuava prevalecendo sobre aqueles ligados aos membros não permanentes do Conselho de Segurança, sobretudo no que diz respeito aos Estados Unidos da América no contexto posterior à dissolução da União Soviética.

A década de 1990, por sua vez, trouxe à luz do cenário internacional eventos sem precedentes desde a criação da ONU. Esperava-se que, com o desfecho da Guerra Fria, o novo arranjo de poder do Conselho de Segurança permitisse maior efetividade na implementação de suas resoluções, de modo que o uso do poder de veto fosse menos exacerbado e a prevenção de conflitos, junto à manutenção da paz, fosse facilitada.

Contudo, o cenário conturbado que marcou a década de 1990 demonstrou que a atuação da comunidade internacional diante de crises humanitárias, operacionalizada pelo órgão

máximo da ONU, ainda estava distante do ideal. As atrocidades cometidas, combinadas com as medidas tomadas pelas lideranças globais, denotaram uma conjuntura fática que contribuiu, sobremaneira, para a consolidação da doutrina do Responsibility to Protect, como uma resposta a tudo que lhe antecedeu.

Para o tratamento desse momento histórico, optou-se pela seleção de três conflitos de grande relevância mundial. O primeiro deles corresponde à Guerra da Bósnia (1992-95), decorrente da dissolução da ex-Iugoslávia, que teve como apogeu o Massacre de Srebrenica. O segundo a ser analisado será a Guerra de Ruanda, cujo grande marco foi o genocídio tutsi (1994). Por fim, o texto retornará aos Bálcãs com a análise da Guerra do Kosovo (1998-99), no fim da década.

2.4.1. Bósnia: a inefetividade e o atraso

O primeiro dos conflitos passível de análise no âmbito da década de 1990 trata-se da Guerra da Bósnia. A região, desde o século XV - momento da chegada dos turco-otomanos à Península Balcânica - foi fortemente influenciada pela cultura dos conquistadores, sobretudo no que diz respeito à religião.

A Província da Bósnia, posteriormente denominada Paxalique da Bósnia, esteve sob o domínio dos turco-otomanos por um longo período, entre 1520 e 1878. A longa permanência desses grupos na região contribuiu sobremaneira para que muitos dos seus habitantes convertessem-se ao Islã, de modo que os bósnios muçulmanos gradualmente aumentassem em número. Mesmo após a conquista da região pelos austro-húngaros, em fins do século XIX, essas populações mantiveram seus cultos, contrapondo-se aos sérvios, autoafirmados cristãos ortodoxos desde o Cisma do Oriente, em 1054, e a croatas e eslovenos, que eram tradicionalmente católicos⁵¹.

O primeiro Estado Iugoslavo formou-se em meio ao desfecho da Primeira Guerra Mundial, em locais, conforme observado, anteriormente dominados por turco-otomanos e austro húngaros⁵². Inicialmente, a jurisdição em questão recebeu a denominação de Reino dos

⁵¹ LE GOFF, Jacques. **Uma Breve História da Europa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. P. 51-53

⁵² Duas grandes potências no âmbito político da Europa nos séculos anteriores, o Império Austro-Húngaro e o Império Otomano, já em período de franca decadência, compuseram a coalizão que enfrentou a Tríplice Entente na Primeira Guerra Mundial. Em razão de sua derrota no conflito, ambos os Estados tiveram seus domínios

Croatas, Servos e Eslovenos, e somente *a posteriori* veio a ser reconhecida no âmbito internacional como Iugoslávia⁵³.

O governo do recém-formado Estado ficou, a partir de 1918, a cargo da Dinastia Karadjordjevic, de procedência sérvia, e incorporava os ideais seculares do pan-eslavismo, mais particularmente de união de todos os povos eslavos do Sul da Europa - objetivo que recebia a denominação, em servo-croata, de *južni slaveni*⁵⁴. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e dos consequentes impactos trazidos à configuração dos poderes locais, ascendeu ao poder, em 1941, Josip Broz, conhecido entre os seus partidários como “Tito”.

Tito, que tinha proveniência tanto eslovena quanto croata, procurou endossar a ideia de irmandade e de unidade dentro da Iugoslávia, de modo que nenhum dos povos que compunham o país – eslovenos, croatas, sérvios, bósnios, macedônios, montenegrinos e muçulmanos – fosse passível de tratamento diverso⁵⁵.

A morte de Tito, em 1980, trouxe novos percalços ao unitarismo iugoslavo. Tal fatalidade deu vazão a ganhos de poder nas diversas províncias iugoslavas, de modo que sua fragmentação se tornasse iminente. Além disso, em virtude das mudanças de lideranças ao longo de séculos na região, a distribuição étnica já havia, há bastante tempo, perdido sua homogeneidade. Assim, originou-se uma ampla colisão de interesses pelo controle de porções estratégicas do território iugoslavo, que teve seu estopim em 1991, ano em que se iniciou, de modo oficial, a dissolução da Iugoslávia.

Um dos focos de tensão mencionados foi justamente a Bósnia. Conforme citado, desde a ocupação otomana a região tinha tido parte de sua população convertida ao Islã. Assim, as rivalidades no tocante aos cultos compunham um elemento notável do conflito, visto que os bósnios muçulmanos criavam um óbice à conquista da região pelos sérvios. Srebrenica, povoado que seria, posteriormente, palco de uma das maiores atrocidades cometidas ao longo do conflito, era um exemplo de obstáculo aos ideais supremacistas sérvios, vez que se localizava na porção oriental da Bósnia, mais próxima da Sérvia, assim como de regiões onde predominavam sérvios bósnios.

drasticamente diminuídos – o que foi ratificado internacionalmente a partir de dois tratados principais: Trianon e Sèvres (ambos datados de 1920).

⁵³ SILBER, Laura e LITTLE, Allan. **Yugoslavia: Death of a Nation**- p. 28.

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Ibid. p. 29.

A Guerra da Bósnia, além dos motivos oriundos das religiões das partes envolvidas no conflito, também foi ensejada em razão das disputas étnico-territoriais entre croatas e sérvios no contexto da desmembramento da Iugoslávia. Em 1991, segundo censo realizado no local, os croatas bósnios correspondiam a 17,4% da população, ocupando principalmente a porção ocidental do país, mais próxima à própria Croácia, enquanto os sérvios bósnios compreendiam 31.2% da população. Junta, a composição somada de ambos os grupos superava a dos bósnios muçulmanos, estimada em 43.5% da população, o que evidencia a pujança dos polos sérvio e croata para o desenvolvimento do embate armado em território bósnio⁵⁶.

Em meio a esse contexto conturbado, as Nações Unidas responderam, em nome da comunidade internacional e da defesa dos direitos humanos, com a veiculação da Resolução 713 do Conselho de Segurança, que seria, posteriormente, ratificada pela Resolução 724 – ambas no ano de 1991.

A primeira endossou a possibilidade de que fossem alcançados acordos de paz⁵⁷, bem como de cessar-fogo, e impôs um embargo à entrada de armamentos e de equipamentos militares na Iugoslávia. A segunda, por sua vez, deu mais incentivos para que o arbitramento do conflito fosse promovido pelo secretário-geral da ONU – à época o peruano Javier Pérez de Cuéllar, que seria sucedido, em 1992, pelo egípcio Boutros Boutros-Ghali.

Com a escalada de violência entre 1991 e 1993, a situação testemunhada nos Bálcãs e, especialmente, na Bósnia, demandava medidas mais drásticas por parte do Conselho de Segurança, dada a finalidade precípua deste órgão em mitigar conflitos e promover a paz, consoante o artigo 39 da Carta da ONU.

A Resolução 827, que criou o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia⁵⁸, bem como a posterior Resolução 836, responsável por reconhecer a persistência das hostilidades dentro do conflito, atuaram nesse sentido. Esta fez menções expressas ao cometimento de

⁵⁶ Dados extraídos de **Comparative Studies in Society and History**, Volume 49, Issue 1, 2007. p. 49.

⁵⁷ O primeiro artigo do referido diploma continha o seguinte: “[The Security Council] expresses its full support for the collective efforts for peace and dialogue in Yugoslavia undertaken under the auspices of the member States of the European Community with the support of the States participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe consistent with the principles of that Conference”.

⁵⁸ Estabelecido oficialmente com a sigla em inglês “ICTY” (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia), a referida corte configurou-se dentro de um sistema de justiça de transição. Sediado em Haia, o ICTY foi responsável por trazer a julgamento figuras importantes dos conflitos decorrentes da dissolução da ex-Iugoslávia, como o ex-presidente sérvio Slobodan Milosevic e o ex-líder militar sérvio-bósnio Ratko Mladic, um dos maiores responsáveis pela tragédia de Srebrenica.

violações humanitárias e referências a crimes de limpeza étnica, como vê-se nas cláusulas preambulares abaixo:

“ [The Security Council] [...]

Reiterating its alarm at the grave and intolerable situation in the Republic of Bosnia and Herzegovina arising from serious violations of international humanitarian law;

Reaffirming once again that any taking of territory by force or any practice of "ethnic cleansing" is unlawful and totally unacceptable [...].”⁵⁹

Outrossim, a Resolução 836 endossou as tratativas de paz que já estavam em curso por meio da atuação da comunidade internacional, notadamente o Plano de Vance-Owen⁶⁰. Quanto a essas iniciativas, o Conselho de Segurança mostrava-se “gravemente preocupado”⁶¹ com a conduta dos partidos sérvio-bósnios, que, diferentemente de croatas e muçulmanos, refutavam os acordos de paz.

Por fim, a Resolução 836 também demonstrava preocupação com a escalada de violência em cidades como Srebrenica, a qual, juntamente com Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde e Bihac, já era tratada como uma área de segurança desde a Resolução 824 do Conselho de Segurança, datada de 06 de maio de 1993.

A preocupação da ONU no que diz respeito às violações humanitárias que ocorriam nessas cidades acentuava-se em decorrência da perseguição e da eliminação de agrupamentos muçulmanos assentados na Bósnia, operações lideradas pela ideologia supremacista do Partido Sérvio-Bósnio. Tais atrocidades são exemplificadas pelo relato abaixo:

“A common characteristic of the cleansing operation was this systematic elimination of community leaders- prominent people, intellectuals, members of the SDA (Party for Democratic Action), the wealthy. The existence of such lists of names was in itself an instrument of cleansing. [...] It was the conscious elimination of an articulate opposition, and of political moderation. It was a destruction of a community from the top down.”⁶²

⁵⁹ Tratam-se de cláusulas preambulares da Resolução 836, datada de 4 de junho de 1993 (S/RES/836).

⁶⁰ O “Vance-Owen Plan” tinha o intuito de dividir o território bósnio em quatro porções principais: uma zona para os croatas, uma para os sérvios, outra para os muçulmanos e, por fim, uma área multiétnica nos arredores da capital e maior aglomeração urbana da região, Sarajevo.

⁶¹ Do texto original, “[The Security Council,] gravely concerned at the persistent refusal of the Bosnian Serb party to accept the Vance-Owen Plan and calling upon that party to accept the Peace Plan for the Republic of Bosnia in full [...]”.

⁶² SILBER, Laura e LITTLE, Allan. **Yugoslavia: Death of a Nation**, p. 244-245.

Do mesmo modo, a criação de campos de concentração⁶³ tornou-se comum, uma vez acompanhada do assassinato em massa das populações muçulmanas, que já tinha lugar desde julho de 1992, quando ocorreu o atentado ao vilarejo de Bisčani⁶⁴. Em meio a essa conjuntura, a comunidade internacional, por meio da atuação da ONU, estabeleceu uma missão de paz na região, a UNPROFOR – Força de Proteção das Nações Unidas⁶⁵ - que se voltava principalmente ao território bósnio.

O apogeu do conflito deu-se em 1995, na cidade de Srebrenica. O Conselho de Segurança, até então, havia tomado medidas pouco coercitivas a partir das resoluções mencionadas. A título de exemplo, regiões como as de Srebrenica, que estavam sendo tratadas formalmente como zonas de segurança, não gozavam de proteção armada especial, de modo que estavam fadadas, na prática, ao controle sérvio-bósnio. A atuação da ONU, nesse sentido, restringia-se a vieses recomendatórios, de modo que a imprecisão de suas decisões, ainda bastante alheias a uma efetiva “responsabilidade de proteger”, tenha custado milhares de vidas.

O episódio de 1995 deu-se, em parte, a custo disso. Em janeiro do mesmo ano, Radovan Karadzic, líder da República Srpska, que se formava no território bósnio de maioria sérvia, havia ordenado que suas forças exercessem pressões sobre as zonas de segurança situadas na Bósnia Oriental, bem como interceptações sobre provisões básicas como água e alimentos que advinham da ajuda internacional⁶⁶. Em seguida, no fim do mês de março, o general Ratko Mladic determinou formalmente o início da invasão da região⁶⁷. O relato abaixo denota a sucessão de acontecimentos que perpassaram a cidade na sequência:

“[...] Mladic y sus hombres entraron triunfalmente a Srebrenica, seguidos de un equipo de la televisión serbia. Desesperados, entre 20.000 y 25.000 civiles comenzaron a huir hacia una base que la ONU había establecido días antes en Potocari, unos 6 kilómetros al norte”.⁶⁸

As atrocidades, que resultaram tanto do descaso em relação à tomada de medidas mais drásticas pela ONU quanto da inefetividade das resoluções editadas anteriormente pelo Conselho de Segurança, não têm precedentes dentro da história do órgão:

⁶³ Ibid. p. 249-250.

⁶⁴ Ibid. p. 245.

⁶⁵ Segundo Kofi Annan, em “**Intervenções: uma vida de guerra e paz**” (p. 86-90), o estabelecimento da UNPROFOR visava a proteção dos refugiados do conflito acolhidos por meio do ACNUR.

⁶⁶ ABU SHIHAB, Laila. **Srebrenica, 20 años de una masacre que aún le duele a Europa**, p. 1-2.

⁶⁷ Id.

⁶⁸ Ibid. p. 2.

“The fall of Srebrenica was perhaps the darkest moment of international involvement in Bosnia. UNPROFOR did nothing to stop the murder of perhaps as many as 8000 Muslim men. Some were killed after having surrendered, believing the UN would protect them, other were hunted down while trying to escape to Bosnian government-held territory, and others committed suicide unable to endure the harrowing trek to safe ground.

Srebrenica was one of the UN designated ‘safe areas’ in Bosnia. Its defeat exposed the complete lack of international commitment to defend them. Later, it would become clear that Washington had already decided that Srebrenica, and two other eastern enclaves of Žepa and Goražde, were unsustainable. [...]”.⁶⁹

Em conclusão, faz-se pertinente observar que o Massacre de Srebrenica, bem como outras atrocidades que tiveram lugar ao longo do conflito bósnio, poderiam ter sido amenizadas se a intervenção internacional tivesse se dado de forma tempestiva e eficaz. Conforme visto nos excertos acima transcritos, eventos como os de 1995 tiveram relação direta com o descaso do principal órgão das Nações Unidas em defender as minorias que vinham sendo assoladas pelas motivações expansionistas sérvias.

A UNPROFOR, que seria a entidade diretamente responsável pela sustentação desses grupos minoritários no decorrer do conflito, foi incapaz de responder às invasões do Exército Sérvio não só pela restrição de seu uso de força armada a casos de legítima defesa, mas também pelo baixo fornecimento de material humano para que sua atuação se consolidasse.

Estima-se que fossem necessários ao menos 34 mil homens para tornar viável o amparo às zonas de segurança reconhecidas pela ONU. Contudo, até 1995, as lideranças internacionais, sobretudo do bloco ocidental – representado principalmente por Países Baixos, Estados Unidos, Reino Unido e França – não haviam contribuído com mais de 7 mil soldados para a formação da missão de paz.⁷⁰

O conflito bósnio chegaria a um desfecho nos meses seguintes, com o envolvimento dos Estados Unidos e do bloco da OTAN em bombardeios a entrepostos sérvios, notadamente pela chamada “Operação Tempestade”. O Acordo de Dayton, assinado em dezembro de 1995, daria o fim definitivo à guerra, com uma nova configuração territorial estabelecida na ex-Iugoslávia.

⁶⁹ SILBER, Laura e LITTLE, Allan. **Yugoslavia: Death of a Nation**, p. 345.

⁷⁰ Id.

O primeiro dos três conflitos marcantes que antecederam a formulação doutrinária do Responsibility to Protect ilustra, pois, um cenário no qual a comunidade internacional se eximiu de intervir em um primeiro momento, mesmo com o reconhecimento da ocorrência de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e de operações de limpeza étnica⁷¹ nos Bálcãs.

A Guerra da Bósnia evidenciou, assim, a inefetividade das decisões do Conselho de Segurança da ONU diante de um conflito em curso, vez que suas medidas foram desrespeitadas por uma das partes envolvidas nas hostilidades e insuficientes para que houvesse uma prevenção das atrocidades.

A intervenção armada do bloco ocidental, além de intempestiva, por ter ocorrido somente nos últimos meses de um conflito que se alastrava há anos, acarretou graves perdas humanas e infra estruturais à região, que certamente seriam amenizadas caso operações de paz fossem uma constante desde o início da guerra - ao invés de uma resposta tardia a um embate já bastante mortífero.

2.4.2. Ruanda: o abandono e a tragédia

O segundo conflito situado na década de 1990 cuja análise faz-se pujante é o da Guerra Civil de Ruanda. Muito embora seus episódios mais conhecidos remontem ao ano de 1993, com o massacre do grupo étnico tutsi pelo grupo majoritário dos hutus, suas raízes remetem-no às décadas anteriores, sobretudo a partir de 1961, com o processo de independência do país em relação à Bélgica.

Da mesma forma que ocorreu no Congo, objeto de análise de capítulo anterior, a emancipação de Ruanda em relação à metrópole belga acarretou uma série de conturbações étnico-sociais no país. Desde a obtenção do domínio colonial sobre Ruanda e Burundi – região à época conhecida como Ruanda-Urundi⁷² -, o que se deu em 1924⁷³, a Bélgica apoiou a supremacia do grupo étnico tutsi, que se impunha diante dos hutus, maioria, e dos twa, grupo

⁷¹ Tipos penais previstos no Estatuto do ICTY (Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia), crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de limpeza étnica somaram condenações na Corte frente a oficiais sérvios, em conjunto a violações às Convenções de Genebra.

⁷² **Belgium is granted League of Nations mandate to govern Ruanda-Urundi**, disponível em <<https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/historical-background.shtml#prior-to-colonial-era>>.

⁷³ Id.

minoritário. À época, segundo estimativas das Nações Unidas⁷⁴, os tutsis representavam 14% do total da população, enquanto os hutus eram 85%, e os twa, apenas 1%.

A partir da década de 1930, os colonizadores determinaram a utilização de cartões de identidade que revelavam a proveniência étnica de cada indivíduo⁷⁵. Isso contribuiu, definitivamente, para o acirramento das tensões entre hutus e tutsis, visto que, para aqueles, estes passaram a ser vistos como uma minoria privilegiada diante dos colonizadores belgas. O termo “*inyenzi*”, que em língua quiniaruanda significa “baratas”⁷⁶, passou a ser a denominação atribuída pelos hutus aos tutsis, de modo a evidenciar o ódio que perpassava essa relação.

A Bélgica, assim como no ocorrido no Congo entre 1960 e 1964, foi a principal responsável por incitar o conflito tanto por meio de sua política colonial de décadas anteriores – criando um verdadeiro *apartheid* em Ruanda a partir da década de 1930 – quanto pela atitude que tomou perante o processo de independência do país.

Com a noção clara de que, no nascente sistema republicano, os hutus seriam vitoriosos nas eleições para os principais pleitos ruandeses, os belgas decidiram por passar a apoiar a maioria hutu dentro de sua ex-colônia. Ou seja, a mesma metrópole europeia que fomentava, anos antes, uma política excludente e opressiva em detrimento dos hutus, contribuindo para o recrudescimento de seu ódio perante os tutsis, decidia, às vésperas do processo emancipatório, mudar o seu apoio⁷⁷. A postura contraditória da Bélgica foi tamanha que as forças belgas ainda situadas em Ruanda a partir de 1961 tornaram-se silentes perante as queixas de atentados e assassinatos de tutsis por todo o território⁷⁸.

Além da falta de *accountability* no âmbito internacional no que tange às atitudes tomadas pela Bélgica, não houve atuação notável por parte do Conselho de Segurança da ONU na proteção dos direitos humanos das comunidades locais. Diante de um cenário claro de revanchismo, denotado a partir da ascensão dos hutus ao poder no país – com o controle, pelo Partido Parmehutu, de 210 das 229 comunas ruandesas a partir da década de 1960^{79 80} –, os

⁷⁴ Números retirados do artigo da ONU “**Belgium introduces identity cards distinguishing hutu, tutsi, and twa**”, disponível em: <<https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/historical-background.shtml#prior-to-colonial-era>>.

⁷⁵ Id. Extraído do artigo acima informado.

⁷⁶ MUKASONGA, Scholastique. **Baratas**. Editora Nós, 2018.

⁷⁷ READER, John. **Africa: A Biography of the Continent**, p. 672

⁷⁸ Id.

⁷⁹ O Partido Parmehutu, defensor dos interesses políticos da maioria étnica hutu em Ruanda, era formalmente denominado “Parti du Mouvement de l’Émancipation Hutu”.

⁸⁰ READER, John. **Africa: A Biography of the Continent**, p. 672

tutsis demandavam proteção imediata por parte das lideranças internacionais, isto é, tratava-se de uma responsabilidade intrínseca à missão das Nações Unidas na defesa dos direitos humanos ao menos alguma assistência às minorias ruandesas.

Não havia à época, no entanto, uma noção eminentemente preventiva no escopo da atuação do Conselho de Segurança da ONU, que ainda estava alheio à noção moderna de uma “responsabilidade de proteger”. A tendência, conforme corroborado pelo cenário do Congo em 1960 e 1964 e, posteriormente, pelo conflito bósnio – sobretudo em seu início -, era de que o órgão adotasse uma postura reativa, restrita a uma “responsabilidade de reagir” quando os conflitos surgissem na prática.

Esse tipo de conduta, como observar-se-á nas próximas páginas, foi extremamente custoso dentro do conflito do ruandês, implicando a morte a centenas de milhares de ruandeses, e criando uma verdadeira chaga a ser remediada entre os procedimentos decisórios adotáveis pela ONU.

O genocídio - termo mais assertivo para apontar o que ocorreria em Ruanda entre as décadas de 1960 e 1990 - teve suas raízes nos momentos imediatamente posteriores à independência do país. A conjuntura política de Ruanda a partir de sua emancipação, que segundo relatório da ONU editado em 1961 denotava uma “ditadura racial de um único partido”⁸¹, propícia à supremacia hutu, produziu, desde logo, uma série de deslocamentos de tutsis tanto interna quanto externamente a Ruanda. A autora ruandesa Scholastique Mukasonga, de proveniência tutsi e testemunha do genocídio que perpassou seu país, evidencia, a partir do relato abaixo, que as raízes das atrocidades que alcançariam seu ápice na década de 1990 remetem a muitos anos antes:

“Se os refugiados se esforçavam para acreditar que acabariam voltando a suas casas [...], o desespero frequentemente abatia-se sobre eles e corriam rumores sinistros sobre o destino que nos aguardava. Falava-se nos *rwabayangas*, buracos sem fundo, três fendas muito profundas na fronteira com o Burundi. Era lá que os tutsis deveriam ser jogados desde a sua chegada, em 1960”.⁸²

Se as atrocidades cometidas em Ruanda a partir de 1960 depreendem crimes de limpeza étnica, vide o empreendimento discriminatório hutu com a finalidade de remoção dos tutsis de

⁸¹ MUKASONGA, Scholastique. **Baratas**. Editora Nós, 2018. p. 41.

⁸² Ibid. p. 42.

suas ocupações⁸³, assassinatos em massa também ocorreram. Em 1963, atentados hutus em represália a um levante armado tutsi implicaram a morte de cerca de 20 mil tutsis, além de maiores deslocamentos por parte dessa população, de modo que metade dos tutsis ruandeses estivessem vivendo fora de Ruanda até o final da década⁸⁴. Em 1966 e 1973, outros dois massacres ocorreram, deixando milhares mais de tutsis mortos⁸⁵.

O cenário que antecedeu à década de 1990 não foi, evidentemente, pacífico. A catástrofe que ocorreria mais de 30 anos após a independência de Ruanda poderia ter sido deveras evitada, ou, ao menos, amenizada, se os esforços das Nações Unidas, em nome da prevenção da escalada das atrocidades, tivessem se concentrado já nas décadas anteriores, sobretudo após a constatação dos massacres.

Em meio a esse quadro abstencionista por parte das lideranças internacionais, surgiu, em 1987, um dos grupos mais importantes para o desenrolar do conflito: a FPR, Frente Patriótica por Ruanda⁸⁶. Tal organização, de caráter notadamente militar, formou-se entre os tutsis refugiados em Uganda⁸⁷, país vizinho, e seria importante no sentido da defesa dos interesses dessa população. Nos anos que sucederam sua criação, a FPR mobilizou suas tropas em direção a diversas comunas ruandesas, incluindo a capital e cidade mais populosa do país, Kigali⁸⁸, de modo que o domínio hutu fosse ameaçado.

Como resultado da Guerra Civil, e com arbitramento internacional, firmou-se, em 1993, o Acordo de Arusha, entre a FPR e os representantes do Governo de Ruanda, que à época era presidido por Juvénal Habyarimana⁸⁹. Seu objetivo era o de criar um sistema de governo misto. O tratado de paz, que teria participação elementar da França, também foi arbitrado e observado por outras lideranças internacionais, como Estados Unidos, Alemanha e Bélgica, além de Senegal, Nigéria, Zimbábue, Burundi, Congo e Uganda, que, juntamente à Organização da Unidade Africana, representavam o continente que era palco do conflito⁹⁰.

⁸³ A partir do conceito apresentado em “SCHFFER, David. **Atrocity crimes framing the responsibility to protect**. Case Western Reserve Journal of International Law – Vol. 40 Nbr. 1-2, January 2009, p. 12.

⁸⁴ “**Massacres of Tutsis – December 1, 1963**”. Disponível em: <<https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/historical-background.shtml#prior-to-colonial-era>>.

⁸⁵ **ICISS 2001b**, página 97.

⁸⁶ Da sigla em inglês RPF (Rwandan Patriotic Front).

⁸⁷ “**Rwandan Patriotic Front is formed**”. Disponível em: <<https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/historical-background.shtml#prior-to-colonial-era>>

⁸⁸ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 72.

⁸⁹ Ibid. p. 73.

⁹⁰ TARR, Abdul. **Arusha Accords: Rwanda**. University of Witwatersrand, 2015, p. 5.

Seria este o momento em que a comunidade internacional, amparada por uma série de evidências quanto à conjuntura problemática de Ruanda, haveria de atuar de modo a garantir uma transição pacífica ao Estado. Kofi Annan, ex-secretário-geral da ONU, que à época atuava no Departamento de Operações de Manutenção da Paz do mesmo órgão, admite em relato autobiográfico que não era esperada uma piora no contexto pós-Arusha:

“Conhecíamos a história de violência étnica de Ruanda e os grandes massacres étnicos no vizinho Burundi, mas isso não nos fez temer um colapso em Ruanda. Ao contrário do que ocorrera no Burundi, as partes tinham acatado a atuação das Nações Unidas em apoio ao acordo de paz. Do ponto de vista das operações de paz tradicionais, Ruanda parecia um campo de trabalho muito mais seguro do que as demais missões da época.”⁹¹

No entanto, o otimismo e a expectativa de sucesso em Ruanda após o acordo de paz entre os líderes da FPR e o Governo de Habyarimana mostraram-se bastante precipitados, além de terem constituído erros graves na leitura do cenário que perpassava o país nas últimas décadas. O estabelecimento da UNAMIR (Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda), por meio da Resolução 872 do Conselho de Segurança da ONU⁹², somado aos termos de Arusha – que criavam no país um governo de coalizão entre os polos conflituosos -, eram os motivos mais claros para tal tranquilidade operacional.

De fato, em uma primeira análise, tanto a assinatura do acordo quanto a criação da missão de paz abastecida pela ONU seriam indicativos de melhorias no âmbito ruandês. A título de comparação, no conflito que ocorria contemporaneamente na Bósnia as partes conflitantes não ratificaram os tratados de paz endossados pelas Nações Unidas, como o Plano de Vance-Owen, tendo apenas alcançado o consenso após a drástica intervenção armada liderada pela OTAN. Do mesmo modo, seguindo o exemplo da ONUC, estabelecida no Congo em meio ao conflito que perpassava seu território na década de 1960, a UNAMIR procurava garantir o cumprimento dos termos do tratado assinado, acompanhada de relatórios do secretário-geral da ONU⁹³.

⁹¹ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 75.

⁹² Segundo a cláusula nº 2 do referido documento, “[The Security Council] Decides to establish a peace-keeping operation under the name “United Nations Assistance Mission for Rwanda” (UNAMIR) for a period of six months subject to the proviso that it will be extended beyond the initial ninety days only upon a review by the Council based on a report from the Secretary-General as to whether or not substantive progress has been made towards the implementation of the Arusha Peace Agreement”.

⁹³ Id.

Todavia, mesmo Kofi Annan admite que a confiabilidade depositada pelas Nações Unidas em relação às operações internacionais concernentes a Ruanda fora erroneamente precipitada:

“[...] Mas a comunidade internacional fez uma avaliação superficial da história e da sociedade ruandeses, assim como das forças que atuavam no território. Como admitiria mais tarde um funcionário da CIA, sua primeira tarefa, ao ser destacado para Ruanda em 1990, foi localizar o país no mapa. No DPKO⁹⁴, com certeza não tínhamos um profundo e autêntico conhecimento sobre o país.”⁹⁵

A constatação desse erro de leitura é de fundamental importância para que sejam compreendidas as origens e as consequências das atrocidades que se seguiram no ano de 1994, vez que permite uma análise mais assertiva do acompanhamento que a ONU verdadeiramente deu ao conflito.

Em abril de 1994 deu-se, enfim, o estopim para que a tragédia se iniciasse. Em meio à continuidade das negociações em Arusha, o presidente ruandês, Juvénal Habyarimana, que voltava da Tanzânia rumo à capital ruandesa, Kigali, teve seu avião abatido⁹⁶. Imediatamente após o incidente, instaurou-se uma grande instabilidade política no país, vide, principalmente, o vácuo no poder central. O Governo de Ruanda, que ainda era controlado integralmente pelos hutus, acusou o contingente belga das tropas da UNAMIR de ter derrubado o avião, mesmo que tenha ficado evidente que a autoria do atentado adviera de extremistas contrários à assinatura dos tratados de paz⁹⁷.

Concomitantemente à linha temporal na qual se deu o assassinato do presidente Habyarimana, forças ligadas ao Governo Hutu repudiavam veementemente a atuação UNAMIR, vez que, como sabido, acusavam-na da autoria do atentado. Isso culminou na execução e posterior mutilação dos corpos de dez oficiais belgas da missão de paz em questão, que haviam sido capturados anteriormente e eram, até então, mantidos como reféns⁹⁸.

A UNAMIR, que deveria ser a principal responsável por proteger os tutsis da insurreição genocida hutu após a morte de Habyarimana, não tinha tropas suficientes para arcar com suas

⁹⁴ Sigla em inglês para o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU.

⁹⁵ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 76.

⁹⁶ READER, John. **Africa: A Biography of the Continent**, p. 676.

⁹⁷ Id.

⁹⁸ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 81.

atribuições. Devido, principalmente, a um episódio que se deu, no ano anterior, na Somália, com a morte de 26 soldados⁹⁹ enviados ao país na forma de uma missão de paz, as lideranças internacionais estavam relutantes quanto a pôr em risco as vidas de suas tropas em um novo cenário problemático no continente africano¹⁰⁰. As forças totais da UNAMIR limitavam-se ao contingente de 2156 homens quando do estopim da Guerra¹⁰¹, e foram reduzidas a 270 homens em 21 de abril de 1994 sob mandado do Conselho de Segurança, devido ao assassinato dos oficiais belgas¹⁰².

O que se seguiu em Ruanda, como consequência do abandono do país pela ONU, foi um massacre sem precedentes. Aproveitando o cenário de instabilidade política no país após a morte de seu presidente, as forças hutus iniciaram o genocídio dos “inyenzi”, com o objetivo, ultimamente, de anular a existência de todos os tutsis. Durante meses, o país testemunhou a fuga de grande parte de sua população, ao mesmo tempo em que a parcela que não alcançava o refúgio era mutilada, estuprada e morta¹⁰³.

As estimativas quanto aos resultados do massacre variam. Registros feitos à época em Kigali indicam a coleta de cerca de 60 mil corpos de tutsis mortos em razão da iniciativa genocida hutu a partir de abril de 1994, ao mesmo tempo em que mais de 40 mil corpos foram encontrados nas margens do Lago Vitória em Uganda, lançados dos limites ruandeses¹⁰⁴.

Cômputos mais atuais indicam que mais de 800 mil tutsis perderam suas vidas ao longo dos primeiros meses nos quais se sucedeu o genocídio¹⁰⁵. Se, no início de 1994, 930 mil tutsis viviam em Ruanda, essa população havia sido reduzida, praticamente, à sua sétima parte. Assim, para cada tutsi que sobreviveu, outros seis morreram¹⁰⁶.

Os episódios que perpassaram Ruanda em 1994, conforme observado, tiveram raízes históricas evidentes nas décadas anteriores, e que poderiam ter sido, ao menos, acompanhadas com maior grau de atenção por parte da ONU. O genocídio ruandês permanece, até hoje, como a maior falha na atuação do organismo. Trata-se de uma das chagas que ficaram marcadas na

⁹⁹ O incidente provocou a morte de 19 soldados estadunidenses, que à época contribuíam sobremaneira para a manutenção das missões de paz da ONU.

¹⁰⁰ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 78.

¹⁰¹ Id.

¹⁰² Ibid. Página 83.

¹⁰³ ICISS 2001b, p. 98.

¹⁰⁴ READER, John. **Africa: A Biography of the Continent**, p. 676.

¹⁰⁵ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 84

¹⁰⁶ READER, John. **Africa: A Biography of the Continent**, p. 676.

comunidade internacional para que mudanças, como a que seria desenvolvida a partir da doutrina do Responsibility to Protect, fossem implementadas.

Se, na década de 1940, a ONU havia sido concebida como uma solução para que novas tragédias, a exemplo do holocausto do povo judeu e de tudo que envolveu a Segunda Guerra Mundial, tivessem um fim, ou fossem, ao menos, mitigadas, a tragédia que teve lugar cerca de 40 anos depois demonstrou que a metodologia decisória do órgão ainda encontrava-se distante do ideal, alheia às motivações originárias dos dispositivos enunciados pela Carta de São Francisco.

Por que, em meio à escalada das atrocidades, o Conselho de Segurança, órgão de maior grau hierárquico no que diz respeito a conflitos armados no âmbito internacional, não só relutou em garantir o abastecimento da UNAMIR, mas também reduziu seu contingente a menos de um décimo no momento em que Ruanda, um membro das Nações Unidas, mais necessitava de seu auxílio?

Da mesma forma, questiona-se a razão pela qual o Conselho de Segurança continuava por desautorizar o uso do poder de fogo pelas tropas das missões humanitárias da ONU senão em legítima defesa. Muito embora esse mandamento constitua um dos princípios de manutenção da paz enunciados por Hammarskjöld, sua aplicação poderia se valer de maior discricionariedade, a depender do caso concreto e das particularidades que o envolvam.

Sabe-se que um dos propósitos precípuos da ONU é a defesa dos direitos humanos, acompanhada da não interferência em cenários intraestatais. Todavia, tal combinação, se mal interpretada, pode custar a vida dos indivíduos que, a bem da verdade, deveriam ser objetivamente protegidos. Essa dualidade remete a contextos que se tornaram recorrentes ao longo dos anos: Congo, Bósnia e Ruanda são apenas três deles.

Como visto no capítulo anterior, Srebrenica havia sido uma implicação direta das falhas da UNPROFOR, missão da ONU sob observação do Conselho de Segurança em companhia ao secretário-geral da instituição, em proteger a integralidade da população muçulmana da cidade. Como suas forças eram escassamente abastecidas e tinham sua atuação limitada à salvaguarda própria, apenas parcela da população conseguira abandonar a cidade junto aos capacetes azuis, ao passo que outros milhares foram destinados à execução sumária pelas tropas sérvias.

Outro exercício comparativo também faz-se pujante para que seja compreendida a problemática que o genocídio tutsi evidenciou. Em 1964, a intervenção belga-estadunidense em

Stanleyville, no Congo, objeto de análise da seção 5.2. deste trabalho, foi ensejada devido às vidas brancas – europeias e estadunidenses - que lá estavam em risco. Em dias, tropas de ambos os países se destinaram aos trópicos africanos para que essas populações de proveniência caucasiana fossem protegidas. A problemática alcançou reconhecimento internacional e chegou a ser objeto de sessões do Conselho de Segurança, conforme já observado.

O questionamento que resta dessa reflexão é o seguinte: por que essa mobilização eficaz e imediata de anos antes não se repetiu, mesmo com algum atraso, em Ruanda? Dadas as forças que a UNAMIR tinha sob seu controle durante os primeiros meses do genocídio, com uma quantidade ínfima de tropas, sua atuação teve de ser restrita à proteção de estrangeiros, dado que a população local era muito mais numerosa. Enquanto as minorias de origens europeias urgiam por proteção, uma porção desprezível de ruandeses encontrou a mesma sorte – os poucos sítios que a missão de paz conseguiu controlar para que fossem destinados à população local foram o Hospital do Rei Faisal e o Estádio Amahoro, ambos em Kigali, apenas tendo abrigado alguns milhares de tutsis¹⁰⁷.

O conflito ruandês, em conjunto ao genocídio tutsi, alcançaria um desfecho a partir do triunfo da FPR sobre o Governo Ruandês, principal patrocinador da política repressiva em voga¹⁰⁸. Trata-se, pois, de uma razão conjuntural para o encerramento do conflito, alheia à tarefa das Nações Unidas em mitigá-lo, ou, ao menos, em mediá-lo. A ONU viria a adotar medidas mais drásticas quanto a Ruanda apenas em maio de 1994 – dois meses após o início do genocídio – quando, a partir da Resolução 918, aumentou o contingente da UNAMIR para 5500 homens¹⁰⁹.

Ruanda demonstra, portanto, o que de pior pode acontecer quando o Conselho de Segurança negligencia o potencial da escalada de um conflito e, principalmente, das atrocidades que o permeiam. A guerra que se desencadeou entre hutus e tutsis não se originou de forma imprevisível e repentina. Devido a eventos ocorridos nas décadas anteriores, sabia-se incontrovertidamente que os dois grupos eram rivais ferrenhos e, caso não houvesse arbitramento internacional na justa medida – com, por exemplo, maior abastecimento da UNAMIR, para que garantisse uma transição pacífica mesmo com a morte de Habyarimana -, o grupo que se encontrasse em situação pior poderia ser eliminado.

¹⁰⁷ ICISS, 2001b, p. 98.

¹⁰⁸ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 84

¹⁰⁹ Id.

O genocídio, principal mácula de Ruanda, somou-se a crimes de limpeza étnica, com o deslocamento de milhares de tutsis de suas ocupações originárias, e a crimes contra a humanidade, evidenciados pelos estupros em massa de mulheres tutsis¹¹⁰. Essas três infrações capitais, somadas aos crimes de guerra, seriam as transgressões que, em 2005, a ONU trataria como habilitadoras do Responsibility to Protect.

Destarte, depreende-se que Ruanda também serve de exemplo para que uma análise preventiva e procedimental seja feita quando necessária a invocação do compromisso internacional no combate às atrocidades, a fim de que episódios como os tais não se repitam.

2.4.3. Kosovo: o dilema do uso da força armada preventiva

O terceiro e último conflito cuja análise faz-se pujante para a compreensão da origem da doutrina do Responsibility to Protect trouxe novos impasses relacionados ao intervencionismo internacional, bem como à sua tempestividade.

Se, na Bósnia, o entremetimento deu-se de forma tardia – visto o já manifesto esclarecimento quanto às atrocidades que perpassavam a região, sobretudo no que diz respeito aos assentamentos muçulmanos –, e em Ruanda a intercessão internacional havia sido, na prática, inexistente, implicando centenas de milhares de mortes, o cenário representado por Kosovo depreende um polo contrário: em nome da prevenção de novas hostilidades, as lideranças internacionais atuaram de forma a coibir o conflito rapidamente, com o uso da força.

Para que tal conjuntura seja compreendida, faz-se necessário, primeiramente, um exercício de reflexão histórica em relação às motivações do conflito. Localizado nos Bálcãs, Kosovo inseria-se, na década de 1990, em cenário semelhante ao bósnio, vez que se tratava de uma região de pluralidade étnico-religiosa.

Povoado majoritariamente por albaneses de religião muçulmana – que hoje equivalem a mais de 90% da população local¹¹¹ – o Kosovo, diferentemente da Bósnia, não era uma

¹¹⁰ Com base nos tipos penais previstos pelo Estatuto do ICTR, Tribunal Penal Internacional para Ruanda, sistema de justiça de transição que instaurou-se no país para que os responsáveis pelas atrocidades fossem responsabilizados.

¹¹¹ Dados coletados pela entidade “Minority Rights International”, disponíveis em: <<https://minorityrights.org/country/kosovo/>>.

província munida de total autonomia. A despeito de sua independência governamental em comparação a outros distritos, fazia parte do território da República da Sérvia – não sendo, pois, soberano. Kosovo continuaria sob os domínios sérvios mesmo após a dissolução da Iugoslávia, diferentemente da Bósnia, que daria origens a um novo Estado, processo ocorrido formalmente após o Acordo de Dayton.

O Kosovo era tido, pelos sérvios, como o berço de sua civilização¹¹². Isso se deve à Batalha de Kosovo Polje, datada de 1389, que marcou o início do controle dos Bálcãs pelos turco otomanos, o qual se estenderia por séculos adiante¹¹³. Slobodan Milosevic, presidente da Sérvia durante a Guerra do Kosovo, havia trabalhado copiosamente as inclinações sérvias nesse sentido, de modo a enaltecer o quão relevante seria a manutenção do controle sobre a província. Em abril de 1987, em visita à região, ele havia se autoproclamado “protetor de todos os sérvios”¹¹⁴, e dado o início à conturbação que perpassaria a região durante a década seguinte.

Nesse mesmo episódio, Milosevic e seus partidários sérvios manipularam as massas em prol do nacionalismo sérvio com uma série de discursos ao público:

“Milosevic’s speech set the tone. Speaker after speaker attacked the ethnic Albanian Party leaders, calling for a state of emergency, for the abolition of Kosovo’s autonomy, and even the expulsion of Albanians. They warned they would abandon Kosovo, that their lives were in danger at the hands of their Albanian neighbors”.¹¹⁵

Essa visita de Milosevic ao Kosovo – mais particularmente a Kosovo Polje – foi responsável por iniciar a construção, anos antes da escalada do conflito na região, do imaginário sérvio acerca da importância histórico-cultural dessa província ao seu Estado¹¹⁶.

Assim, mesmo que, em nome da autodeterminação dos povos, Kosovo tivesse legitimidade em seus desejos emancipatórios – em conjunto com as demais províncias que constituíam a Iugoslávia até o início da década de 1990 -, a Sérvia não renunciaria ao controle da região, visto que, como principal herdeira do legado iugoslavo, tinha total soberania sobre o território.

¹¹² ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p.116

¹¹³ Id.

¹¹⁴ SILBER, Laura e LITTLE, Allan. **Yugoslavia: Death of a Nation**, p. 37.

¹¹⁵ Ibid. p 38.

¹¹⁶ Ibid. p. 37-48.

Mais uma vez ocorria o embate entre dois dos princípios fundantes das Nações Unidas, e novamente não havia uma resposta pronta para que a problemática se resolvesse, sobretudo se consideradas as propensões supremacistas sérvias, testemunhadas também em outras porções dos Bálcãs.

O cenário depreendido no Kosovo urgia, destarte, por intercessão internacional. O Exército de Libertação do Kosovo (ELK)¹¹⁷, defensor da população de albaneses kosovares, que resistia aos avanços sérvios, era uma linha de defesa tênue se comparada às pretensões de Milosevic.

Como a principal intenção do líder sérvio era a de consolidar o domínio de seu povo na região, iniciou-se uma campanha de limpeza étnica, com o deslocamento dos albaneses para territórios de Estados vizinhos¹¹⁸. A problemática kosovar, que agravara-se no ano de 1998, consideravelmente posterior àquele que deu desfecho ao conflito bósnio, tornou-se objeto de reuniões importantes do Conselho de Segurança da ONU.

As duas resoluções mais notáveis que o órgão adotou foram as de número 1160, editada em março de 1998, e 1199, datada de setembro do mesmo ano. A primeira foi responsável por recepcionar relatos anteriores acerca das atrocidades que percorriam o Kosovo naquele período, incluindo acusações feitas contra as autoridades sérvias, atribuídas a países como Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha e Itália, principais líderes da aliança armada da OTAN¹¹⁹. Outrossim, a Resolução 1160 reconheceu o cenário delicado que se instaurava em Kosovo, como pode ser observado nos excertos abaixo:

“The Security Council, [...]

Condemning the use of excessive force by Serbian police forces against civilians and peaceful demonstrators in Kosovo, as well as all acts of terrorism by the Kosovo Liberation Army or any other group or individual and all external support for terrorist activity in Kosovo, including finance, arms and training; [...]

1. Calls upon the Federal Republic of Yugoslavia immediately to take the further necessary steps to achieve a political solution to the issue of Kosovo

¹¹⁷ Estabelecido em 1993, o ELK foi responsável por defender os interesses dos albaneses kosovares diante da insurreição sérvia, de forma semelhante ao que a FPR havia feito em Ruanda em prol dos tutsis.

¹¹⁸ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 116-117.

¹¹⁹ De acordo com o texto original da Resolução 1160 do CSONU, o órgão acolheu testemunhos internacionais acerca da situação de Kosovo, inclusive uma proposta de que fosse iniciado um embargo de armamentos à Sérvia, que à época ainda tinha a denominação oficial de República Federal da Iugoslávia.

through dialogue and to implement the actions indicated in the Contact Group statements of 9 and 25 March 1998; [...]”¹²⁰

A Resolução 1160 também estabeleceu um comitê especial do Conselho de Segurança que acompanharia a evolução do conflito¹²¹ – medida interessante no sentido de sua prevenção. A Resolução 1199 acompanhou sua predecessora ao reconhecer o uso impróprio de força armada por parte dos sérvios, ao mesmo tempo em que demandava que ambos os lados contribuíssem para que a paz fosse alcançada¹²². Igualmente, o diploma em questão fez menção a uma noção embrionária do que seria a responsabilidade, por parte dos sérvios, de proteger os indivíduos sob a sua custódia – que anos depois evoluiria rumo à doutrina de direito internacional que motiva este trabalho:

“[The Security Council] Reminds the Federal Republic of Yugoslavia that it has the **primary responsibility** for the security of all diplomatic personnel accredited to the Federal Republic of Yugoslavia as well as the safety and security of all international and non-governmental humanitarian personnel in the Federal Republic of Yugoslavia and calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and all others concerned in the Federal Republic of Yugoslavia to take all appropriate steps to ensure that monitoring personnel performing functions under this resolution are not subject to the threat or use of force or interference of any kind; [...]”.^{123 124}

As medidas adotadas pelos dois documentos referidos não foram suficientes, todavia, para que o conflito fosse prevenido ou, ao menos, amenizado. Ambos os diplomas representam algo que por décadas afligia a efetividade das Resoluções do Conselho de Segurança: a imprecisão e a hesitação na tomada de medidas drásticas. Muito embora isso se atribua à maneira pela qual o órgão é construído, com a representação dos interesses das superpotências através do poder de veto do P-5, não se trata de uma característica escusável, vez que é decisiva no cenário de manutenção da paz no globo.

Enquanto a estaticidade da ONU diante do conflito era motivo de preocupação por parte das lideranças internacionais, de modo que implicasse o envolvimento de outras organizações,

¹²⁰ Transcrições diretas da Resolução 1160 do CSONU (S/RES/1160).

¹²¹ Segundo o caput do artigo 9º da Resolução 1160: “[The Security Council] Decides to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a committee of the Security Council, consisting of all the members of the Council, to undertake the following tasks and to report on its work to the Council with its observations and recommendations [...]”.

¹²² Artigos 2 e 3 da Resolução 1199 do CSONU (S/RES/1999).

¹²³ Artigo 10 da Resolução 1199 do CSONU.

¹²⁴ Grifos do autor.

a exemplo da OTAN, deu-se o estopim para o desencadeamento da guerra. De forma semelhante ao que havia ocorrido em Srebrenica anos antes, mas em escala menor, a pequena vila kosovar de Račak testemunhara novos massacres cometidos pelas autoridades sérvias, como relatado abaixo por José Comas:

“los primeros equipos de la Misión de Verificación para Kosovo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) [...] Se encontraron con un cuadro de horror. Esparcidos por los alrededores se hallaban 23 cuerpos de hombres de varias edades, muchos de ellos víctimas de disparos efectuados desde corta distancia, de frente, por la espalda y en la cabeza. Tres hombres muertos de disparos con indicios de haber sido realizados mientras las víctimas huían. Uno yacía fuera de su casa, sin que se encontrase la cabeza en su cercanía. Otro estaba decapitado con la carne de la cabeza arrancada. Una mujer muerta por disparos en la espalda. Un niño de 12 años muerto de un disparo en el cuello”.¹²⁵

O resultado de Račak estendeu-se para além da perda das vidas de 45 dos albaneses kosovares¹²⁶ que lá residiam. As atrocidades manifestadas pelo massacre de 15 de janeiro de 1999 revelaram que o Exército Sérvio, assim como na Bósnia, intentava a limpeza étnica de Kosovo, ao pretender a dispersão dos albaneses e, caso necessário, a sua eliminação.

O Conselho de Segurança, como já constatado, hesitava em propor medidas coercitivas ao conflito bósnio, e havia falhado, num primeiro momento, em promover a prevenção da guerra. Foi nesse contexto, após o episódio de Račak, que a OTAN, liderada pelos Estados Unidos, decidiu intervir militarmente em Kosovo para evitar que o conflito se alastrasse e provocasse novos massacres. Cientes da oposição que a Rússia faria no Conselho de Segurança, a OTAN decidira que não existiam alternativas senão a imediata intervenção, em nome da prevenção e da proteção dos direitos humanos¹²⁷.

É incontestável o argumento de que a intervenção protagonizada pela OTAN contribuiu para que a Guerra do Kosovo se encerrasse meses depois, antes mesmo do fim de 1999. A comunidade internacional havia testemunhado, ao longo da década de 1990, dois outros cenários perturbadores que demonstraram o quão penosa pode ser a falha do Conselho de Segurança em decidir e agir quando necessário.

¹²⁵ COMAS, José. **Račak: la matanza que desencadenó una guerra**, p. 1-2.

¹²⁶ ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz**, p. 122

¹²⁷ Ibid, p. 123.

A Bósnia representava um cenário no qual as forças de paz não foram capazes de cumprir sua própria missão: garantir a segurança das populações minoritárias justamente nas zonas de segurança identificadas pela ONU. Outrossim, denotava um contexto no qual as Nações Unidas agiram tardiamente, motivadas por episódios atrozes como os de Srebrenica. Ruanda, por outro lado, figurava como a pior circunstância possível: a de completo abandono, com o genocídio também por este implicado. Assim, Kosovo, urgindo por auxílio internacional, poderia se tornar mais um campo de derrotas, no qual as atrocidades e a infringência aos direitos humanos superariam a capacidade de cooperação entre os Estados na promoção da paz.

No entanto, o resultado dessa conjuntura ultrajou a Carta da ONU, haja vista que a OTAN não respeitou as deliberações do Conselho de Segurança, agindo sem a sua anuência. Por mais positivo que pareça ter sido o saldo dos ataques realizados pela OTAN em Kosovo e arredores para o fim da guerra, estes ressaltaram a falta de confiabilidade em relação ao Conselho de Segurança como órgão último das Nações Unidas, e o quão ileso estava – e, a bem da verdade, continua estando – o bloco ocidental do descumprimento de seus mandados.

Ademais, a intervenção armada realizada pela OTAN também contribuiu para que a crise humanitária se acentuasse, vide o maior influxo de refugiados provenientes do Kosovo em direção a países vizinhos. A maioria albanesa, afligida pelos bombardeios da OTAN, e concomitantemente amargurada pela política repressiva dos sérvios, não teve opções senão o deslocamento em massa para outras regiões balcânicas.

De acordo com estimativas da entidade internacional Médicos Sem Fronteiras (MSF)¹²⁸, após o início dos bombardeios da OTAN, em 23 de março de 1999, cerca de 600 mil albaneses kosovares deixaram sua terra natal, somados àqueles que já haviam se deslocado anteriormente. Da população, que à época era composta por aproximadamente 1.8 milhão de albaneses, mais de um terço teve de se deslocar, com os maiores contingentes rumando a Albânia, Macedônia e Montenegro¹²⁹ – locais que naturalmente não tinham a capacidade nem a estrutura para arcar com um número tão grande de refugiados.

Depreende-se que, a despeito da cessação da coação dos kosovares, a intervenção da OTAN foi, invariavelmente, ilegítima e precipitada, vez que não foram devidamente consideradas as dimensões social, legal e moral de tal operação armada¹³⁰. Outrossim, esta não

¹²⁸ Dados extraídos de reportagem da entidade MSF, disponíveis em: <<https://www.msf.org/kosovo-refugees-statistics>>.

¹²⁹ Id. Dados disponíveis em: <<https://www.msf.org/kosovo-refugees-statistics>>.

¹³⁰ **ICISS 2001b**, p. 114.

poderia se isentar da responsabilidade de proteger a população que, a partir da decisão em prol da invasão armada, passou a estar sob a sua tutela.

Se, por um lado, os sérvios falharam na missão de proteger os kosovares por vontade própria – dado que estavam, de início, sob a sua guarda soberana-, essa responsabilidade passara, por outro, à comunidade internacional, que por consequência deveria salvaguardar as vidas ali custodiadas.

Essa noção, que daria a origem, pouco tempo depois, ao nascimento da responsabilidade de proteger – que será analisada, com maior propriedade, nos próximos capítulos – mostrar-se-ia como a principal solução aos dilemas que perpassaram as Nações Unidas desde a Crise do Congo, nos anos 1960.

Os princípios inaugurados com a doutrina do “Responsibility to Protect” opõem-se à necessidade de obstrução das decisões do Conselho de Segurança, ao mesmo tempo em que reforçam três pilares que teriam sido essenciais ao combate tempestivo e preciso às atrocidades que marcaram os anos de 1990: prevenção, reação e reconstrução. Trata-se de uma construção doutrinária basilar, e que há de ser resgatada como princípio de direito internacional público para o enfrentamento de quaisquer disputas devidamente identificadas e reconhecidas pelas Nações Unidas em sua missão de promoção da paz e da proteção humanitária.

III. O NASCIMENTO DO RESPONSIBILITY TO PROTECT

3.1. Soberania como responsabilidade: a mudança conceitual

As barbáries que caracterizaram a década de 1990 motivaram a mobilização das lideranças das Nações Unidas para que procurassem identificar as razões pelas quais o órgão falhara repetidamente em sua missão de promover a paz e de proteger vidas, diante da virada do século.

No ano de 2000, o então secretário-geral da ONU Kofi Annan foi responsável pela redação do relatório conhecido como o “Relatório do Milênio” – do inglês “Millennium Report”¹³¹. Neste, reconheceu a importância do enaltecimento de valores como a liberdade, a solidariedade e a tolerância, além da aversão à violência e do respeito à natureza¹³². Todavia, o grande marco de tal parecer deu-se em relação a outro assunto: Kofi Annan deu vazão à ideia de “Shared Responsibility”, no sentido de que os Estados têm o mesmo grau de responsabilidade na manutenção da paz internacional, bem como na proteção de vidas.¹³³

Kofi Annan buscou coadunar essa noção com as atrocidades que perpassaram a década de 1990 a fim de posar a seguinte questão:

“if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violation of human rights that offend every precept of our common humanity?”¹³⁴

A indagação ensejada pelo Relatório do Milênio contestava noções tradicionais do conceito de soberania, elemento fundamental da Teoria do Estado. Concepções como as de Jean

¹³¹ Trata-se da nomenclatura sob a qual ficou conhecido. A denominação original do documento era “We the Peoples – the Role of the United Nations in the 21st Century”.

¹³² **We the Peoples – the Role of the United Nations in the 21st Century** – disponível em: <https://www.un.org/en/events/pastevents/we_the_peoples.shtml>.

¹³³ Id.

¹³⁴ **Office on genocide prevention and the responsibility to protect – background of the responsibility to protect** – disponível em: <<https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml#:~:text=He%20repeated%20the%20challenge%20in,precept%20of%20our%20common%20humanity%3F%E2%80%9D>>.

Bodin, anteriores à formação das organizações internacionais, tinham-na como um “poder absoluto e perpétuo”¹³⁵.

Entretanto, uma autoridade que se vale de tais prerrogativas poderia, facilmente, deturpá-las em prol de interesses que caminham em sentido contrário aos princípios consolidados pelas convenções modernas de direitos humanos. Em um mundo globalizado e cada vez mais engajado no combate a atrocidades como as que permearam Bósnia, Ruanda e Kosovo, intervenções humanitárias hão de ser compatibilizadas com o conceito de soberania. Uma frase atribuída a Gareth Evans, um dos mais importantes idealizadores do Responsibility to Protect, consolida esse entendimento:

“Mass atrocities cannot be universally ignored and sovereignty is not a license to kill”.¹³⁶

O sopesamento entre o entremetimento internacional em meio grandes violações de direitos humanos, de um lado, e a prerrogativa inviolável da soberania, de outro, uma vez inserido no século XXI, em que prepondera o compromisso da comunidade internacional com garantias individuais e coletivas, pende ao primeiro polo da disputa.

A soberania há de ser respeitada, invariavelmente, como um princípio fundante da ONU, e basilar a todo e qualquer Estado. Deve, pois, toda medida adotada no âmbito internacional atuar consoante os seus limites. Contudo, dessa prerrogativa também advêm deveres. Afrontas à responsabilidade primordial de todo Estado de proteger sua população contra violações humanitárias, se constatadas, permitem o envolvimento da comunidade internacional em assuntos internos, vez que, conforme consolidado por Evans, a soberania não é, deveras, uma licença para matar – e a falha na responsabilidade de proteger permite que outros países assumam-na.

O conceito de soberania como responsabilidade, antes que viesse à tona, havia sido antecedido por duas ideias doutrinariamente importantes no campo das intervenções humanitárias, consolidadas no final do século XX: o *droit d'ingérence*, de Bernard Kouchner, fundador da organização internacional Médicos sem Fronteiras (MSF), e a Doutrina Blair, inaugurada por Tony Blair, ex-primeiro-ministro britânico¹³⁷.

¹³⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 83.

¹³⁶ **10 Years of the R2P**. Disponível em: <<https://s156658.gridserver.com/resources/961>>.

¹³⁷ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 32-33.

O *droit d'ingérence*, cuja tradução aproximada equivaleria a um “direito de intervir”, consolidou o entendimento de que determinados atores da comunidade internacional podem, mesmo sem o consentimento do Estado-alvo, intervir em seu território, desde que sejam identificadas violações humanitárias em massa¹³⁸. Essa construção seria fundamental para o posterior nascimento do Responsibility to Protect^{139 140}.

A Doutrina Blair, por outro lado, inseriu-se no movimento do internacionalismo liberal, que à época era protagonizado pelos Estados Unidos¹⁴¹. Segundo esse pensamento, evidentemente tendencioso, criava-se uma ideia de “guerra preventiva”¹⁴² em nome da defesa da democracia e de princípios caros aos sistemas ligados aos países adeptos ao bloco ocidental. Mais uma vez, ressaltava-se a sobreposição da defesa e do respeito aos direitos humanos em relação à soberania e à integralidade da independência nacional.

Muito embora o pensamento inaugurado por Tony Blair pendesse à ideologia liberal e internacionalista que ascendia no mundo no início do século XXI, e, pois, aos interesses das superpotências mundiais, pode-se apontar uma série de contribuições dele advindas para a construção da doutrina da responsabilidade de proteger em 2001.

Blair havia elaborado cinco critérios fundamentais a serem analisados para a aprovação ou veto de um empreendimento intervencionista:

“The most specific contribution of Blair’s speech was to identify five major considerations, not ‘absolute tests’ but ‘the kind of issues we need to think about in deciding in the future when and whether we will intervene’. They were first, ‘**Are we sure of our case?**’ Second, ‘**Have we exhausted all diplomatic options?**’ Third, ‘**Are there military operations we can sensibly and prudently undertake?**’ Fourth, ‘**Are we prepared for the long term?**’ And fifth, ‘**Do we have national interests involved?**’”^{143 144}

¹³⁸ “**Qu'appelle-t-on ‘droit d'ingérence?’**” Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/271180-quappelle-t-droit-dingerence>>.

¹³⁹ Id.

¹⁴⁰ “**Bernard Kouchner – Droit humanitaire: où en sommes nous?**”. Vídeo disponível em: <<https://www.arte.tv/fr/videos/087276-015-A/bernard-kouchner-droit-humanitaire-ou-en-sommes-nous/>>.

¹⁴¹ UKessays. (November 2018). **The Blair Doctrine | Historical Perspective**. Disponível em: <<https://www.ukessays.com/essays/politics/the-blair-doctrine-8903.php?vref=1>>.

¹⁴² “**O pragmatismo de Anthony Blair**”. Tom Bentley, 2003. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/o-pragmatismo-de-anthony-blair/>>

¹⁴³ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 33.

¹⁴⁴ Grifos do autor.

À exceção do último critério, que revela o interesse nacional – e não necessariamente passível de crivo internacional, isto é, por órgãos das Nações Unidas -, pode-se afirmar que o ex-primeiro-ministro do Reino Unido contribuiu para que a temática interventiva não continuasse fadada à arbitrariedade do caso-a-caso, como de praxe. Ao criar uma metodologia específica e desenvolvida para a análise da problemática, a Doutrina Blair reforçou a tendência à criação de novas normas de direito internacional público no que diz respeito a intervenções internacionais.

A ideia de soberania como responsabilidade é, portanto, basilar para que a doutrina nascente do “Responsibility to Protect” seja devidamente compreendida. Conforme constatado pelo parágrafo nº 35 do primeiro capítulo do relatório original do Responsibility to Protect (ICISS 2001a), que introduz a temática, trata-se de um entendimento precípua para a consolidação da doutrina:

“1.35. The defense of state sovereignty, by even its strongest supporters, does not include any claim of the unlimited power of a state to do what it wants to its own people. [...] It is acknowledged that sovereignty implies a dual responsibility: externally – to respect the sovereignty of other states, and internally, to respect the dignity and basic rights of all the people within the state.”¹⁴⁵

Em conclusão, pode-se afirmar que os novos conceitos introduzidos pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS), inauguradora da doutrina, hão de ser depreendidos à luz da noção moderna de soberania como responsabilidade – que implica compromissos tanto interna quanto externamente ao Estado.

3.2. A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) e a elaboração do Responsibility to Protect

A concepção moderna de soberania como responsabilidade, endossada por Kofi Annan e pelos idealizadores do Responsibility to Protect, tornou-se uma evolução importante no contexto posterior aos eventos que se sucederam na década de 1990. Essa ideia incidia

¹⁴⁵ ICISS 2001, p. 8.

diretamente sobre um dos conceitos mais tradicionais da ordem internacional e da face externa de todo Estado, que seria a suposta inviolabilidade da soberania.

As Nações Unidas, que ao mesmo tempo preocupavam-se com o legado negativo deixado pelas operações e decisões protagonizadas pelo órgão na década de 1990, tinham na liderança de seu secretário-geral um direcionamento importante rumo a mudanças, vide as temáticas expostas pelo Relatório do Milênio¹⁴⁶.

Nessa conjuntura, o Governo do Canadá, liderado pelo então Ministro das Relações Exteriores do país, Lloyd Axworthy¹⁴⁷, comunicou à Assembleia Geral da ONU no mês de setembro de 2000 a criação da Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS).¹⁴⁸

A ICISS ficaria encarregada de conduzir o debate que perpassava o conceito e alcançar entendimentos acerca das questões posadas por Kofi Annan em seu Relatório do Milênio, o qual, como trazido no capítulo anterior, evidenciava a necessidade de identificação do ponto de equilíbrio entre “soberania estatal” e “intervenções humanitárias”.¹⁴⁹

A Comissão fora presidida pelo australiano Gareth Evans, ex-Ministro das Relações Exteriores de seu país e então presidente do International Crisis Group (ICG), e pelo argelino Mohamed Sahnoun, diplomata e à época Conselheiro Especial do Secretário-geral da ONU¹⁵⁰. Suas reuniões, que envolveram debates entre grandes lideranças intelectuais em temas de direito internacional público e direitos humanos, estenderam-se de novembro de 2000 a setembro de 2001.¹⁵¹

A ICISS encarregou-se da redação de dois relatórios que expuseram os resultados obtidos. Primeiramente, do intitulado “The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty” (ICISS 2001a), que apresentou os principais pontos da doutrina. Segundamente, de uma exibição suplementar de toda a pesquisa realizada pela Comissão, no denominado “The Responsibility to Protect – Research,

¹⁴⁶ MELLO, Jezreel Antonio. **A Soberania e a Responsabilidade de Proteger**, p. 13-16.

¹⁴⁷ Axworthy, que ocupava o cargo durante o mandato do Primeiro-Ministro Jean Chrétien, foi Ministro das Relações Exteriores do Canadá entre os anos de 1996 e 2000.

¹⁴⁸ **ICISS 2001a**, p. VII.

¹⁴⁹ Id.

¹⁵⁰ **ICISS, 2001a**, p. 77 – Appendix A: Members of the Commission.

¹⁵¹ Ibid. p. 82.

Bibliography, Background – Supplementary Volume to the Report of The International Commission on Intervention and State Sovereignty” (ICISS 2001b).

O ICISS 2001a tinha como objetivos, em conjunto às informações e ideias arroladas no ICISS 2001b, a produção de respostas aperfeiçoadas quanto ao dilema intervencionista e a sofisticação do sistema internacional de proteção humanitária.

Nesse sentido, a Comissão propunha que a responsabilidade de proteger superasse a ideia de um “direito de intervir”¹⁵², mais abstrata e fadada a distorções. Com a produção de uma doutrina enrijecida e acertada para o norteamento da atuação da comunidade internacional em face de novas atrocidades, os relatórios da ICISS foram incumbidos de trazer novidades em um âmbito ainda bastante obscuro.

A doutrina do Responsibility to Protect procurou, pois, encontrar soluções para as dubiedades que sempre envolveram o procedimento intervencionista. Segundo o parágrafo 2.3 do ICISS 2001a¹⁵³, discussões dentro da temática de intervenções humanitárias hão de se pautar em 4 aspectos – ou objetivos - fundamentais.

O primeiro deles diz respeito ao estabelecimento de regras, critérios e procedimentos claros para a tutela da intervenção. Esse aspecto é notavelmente interessante, uma vez que o hiato entre a identificação da problemática e a tomada de decisões sempre foi clara na ONU. Jamais havia existido qualquer espécie de referência positivada no tocante à metodologia a ser adotada pelas organizações internacionais frente a violações humanitárias em massa.

Muito embora documentos como a Carta da ONU e as convenções internacionais de direitos humanos tenham contribuído para a identificação de tais eventos, a linha sempre foi muito tênue entre quando é pertinente intervir e quando não é. O mesmo vale para os princípios de manutenção da paz de Hammar skjöld.

Até a década de 1990, os limites entre o uso de força militar e o envio de missões humanitárias não eram claros. Essas evidências são observadas nitidamente nos conflitos analisados por este trabalho: se, em Kosovo, as lideranças internacionais do bloco da OTAN decidiram por intervir militarmente – inclusive desrespeitando a autoridade do Conselho de Segurança – em nome da prevenção, anos antes, na Bósnia, em um conflito de escala bastante

¹⁵² ICISS 2001a, p. 11.

¹⁵³ Id.

maior, e que envolvia muito mais vidas, decidiu-se que o envio da UNPROFOR e de seu limitado contingente seria suficiente para controlar o conflito.

O ocorrido em Congo e Ruanda, separados por mais de 30 anos, apenas contribui para que seja alcançada a mesma conclusão: fazia-se necessária a produção, a partir das fontes consuetudinárias de direito internacional público, de novas normas que determinassem quando, como e onde intervir¹⁵⁴.

O segundo aspecto passível de análise, de acordo com a Comissão, corresponde à temática das intervenções militares. Segundo o relatório, tal tipo de tratativa há de ser invocado somente quando necessário, e como última medida. Todas as demais alternativas não de ser esgotadas previamente à sua adoção. Outrossim, as intervenções militares não de ser sempre legítimas, em consonância com os mandamentos internacionais. A intervenção da OTAN em Kosovo, por exemplo, foi ilegítima, pois desrespeitou a autoridade do Conselho de Segurança oriunda da Carta da ONU, ratificada por todos os Estados que dela participam.

O entendimento do segundo objetivo é facilitado com o esclarecimento do terceiro. Este afirma que, quando a decisão for em prol de intervenções militares, estas não de limitar-se aos propósitos expostos. Ademais, reitera-se que tais operações não de ser efetivas, com o menor risco possível de danos colaterais.

Destarte, caso a comunidade internacional delibere pela intervenção militar em nome do fim de determinado conflito, este há de ser buscado em conjunto com a população exposta à crise - e as operações não de se concentrar unicamente na contenção das atrocidades. Intervenções humanitárias não de ser uma oportunidade de ganho de poder de influência, mas de proteção das vidas que passam à responsabilidade internacional a partir da falha do Estado-alvo.

O último aspecto destacado como objetivo da doutrina da responsabilidade de proteger é o da prevenção. Abordagens preventivas são sempre menos custosas ao Estado envolvido, bem como à sua população – e não exigem que outros países tenham que arcar com dispêndios militares para lidar com o conflito. Para tanto, as causas do conflito não de ser identificadas, em nome da obtenção da paz, e por isso é pujante a atuação de grupos como o ICG (International Crisis Group), que contribuem para a identificação das zonas globais com cenários

¹⁵⁴ A regra, segundo o relatório ICISS 2001a, estava esclarecida no seguinte: “[...] to establish clearer rules, procedures and criteria for determining whether, when and how to intervene”.

problemáticos. Não se pode mais, na era da internet, de maior facilidade de comunicação e de cômputo de dados, justificar uma conjuntura como a ruandesa – na qual as próprias autoridades internacionais admitiram que não conheciam o suficiente sobre o país para que o conflito fosse minimizado em suas raízes.

Logo, os quatro aspectos acima expostos hão de ser compreendidos como as finalidades basilares da elaboração do Responsibility to Protect. Buscou-se, a partir desses elementos norteadores, a criação de uma doutrina que respondesse aos dilemas e indagações que por décadas perpassaram a proteção humanitária. Procurar-se-á, nas próximas seções, explorar cada um dos pontos desse documento.

3.3. Os princípios centrais do Responsibility to Protect

Para que a doutrina seja compreendida em sua totalidade, invocam-se os alicerces atribuídos pela ICISS ao Responsibility to Protect. O primeiro deles, evidentemente, corresponde ao conceito de soberania como responsabilidade.

O ICISS 2001a identificou, dentro dessa noção, três principais consequências: as autoridades estatais são responsáveis pela proteção das vidas sob a sua tutela; os atores políticos nacionais têm um dever de responsabilidade com seus cidadãos, internamente, e com a comunidade internacional, por meio da ONU, externamente; e toda e qualquer autoridade pode ser responsabilizada por suas ações, em nome da *accountability*.¹⁵⁵ Alcançam-se, a partir disso, os dois princípios básicos da doutrina:

“A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.

B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.”¹⁵⁶

O excerto acima transcrito esclarece uma construção notadamente relevante para a compreensão e aplicação da doutrina: a responsabilidade primária de proteção das vidas é

¹⁵⁵ Ibid. p. 13.

¹⁵⁶ Ibid. p. XI.

sempre do Estado ao qual pertence a respectiva população. Nesse sentido, sua soberania não é questionada, mas reforçada, vez que todo Estado tem, costumeiramente, o dever de arcar com o resguardo de seus próprios cidadãos.

A comunidade internacional não deve agir, pois, caso o Estado-alvo tenha capacidade de resolver por si só a situação. Sua ingerência é necessária, na verdade, quando este não for apto ou não tenha a intenção de combater as atrocidades em curso, sendo, por vezes, o seu próprio causador. Nesses casos, conforme consolidado pelo texto do ICISS 2001a, a responsabilidade de proteger da comunidade internacional, em prol do amparo às vidas em jogo, sobrepõe-se ao princípio de não intervenção, e deve, portanto, ser invocada.

As fundações que dão base à ideia da responsabilidade de proteger advêm, além dos deveres ligados ao conceito de soberania em si, das responsabilidades do Conselho de Segurança das Nações Unidas – em especial as analisadas no início deste trabalho -, de convenções e declarações ligadas à proteção dos direitos humanos e, finalmente, da própria prática consuetudinária de direito internacional público entre Estados e organizações internacionais ao redor do globo¹⁵⁷. O ICISS 2001a utilizou um capítulo inteiro de seu relatório para tratar de questões de autoridade, o qual será analisado com mais propriedade adiante.

A Comissão delimitou, em concordância com os princípios e fundações do Responsibility to Protect, três responsabilidades que advêm da principal: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. A tríade advinda do inglês “prevent, react, rebuild”¹⁵⁸ abrange o conjunto dos procedimentos a serem adotados pela comunidade internacional quando da avaliação dos conflitos em curso¹⁵⁹.

A responsabilidade de prevenir é a mais pujante das três: a prevenção, de acordo com a Comissão, é a perspectiva mais importante do Responsibility to Protect¹⁶⁰. Nesse sentido, seus meios hão de ser exauridos antes que a comunidade internacional recorra a soluções mais drásticas.

¹⁵⁷ Id.

¹⁵⁸ As três “responsabilidades” contam com capítulos próprios no âmbito do ICISS 2001a, nos quais são arrolados os princípios que as norteiam, bem como as hipóteses de sua utilização.

¹⁵⁹ Id.

¹⁶⁰ Uma das “priorities” (prioridades) consolidadas pela sinopse do ICISS 2001a diz respeito justamente à prevenção: “Prevention is the single most important dimension of the responsibility to protect: prevention options should Always be exhausted before intervention is contemplated, and more commitment and resources must be devoted to it” (ICISS 2001a, página XI).

A responsabilidade de reagir há de ser invocada quando constatado o esgotamento dos meios preventivos. Suas ações implicam respostas diretas a conflitos em curso, de modo que seja ultrapassado o campo das negociações diplomáticas. A intervenção militar seria a última instância dessa responsabilidade. A Comissão é clara ao endossar que, na prática da responsabilidade de prevenir, como também da responsabilidade de reagir, os meios adotados hão de se valer da menor coercitividade possível, e das abordagens menos danosas ao Estado-alvo e à sua população¹⁶¹.

Por fim, a responsabilidade de reconstruir compreende a recuperação do Estado-alvo após o desfecho do conflito, tendo este contado, ou não, com intervenção armada internacional. Essa terceira responsabilidade mostra-se pertinente não só por fatores infra estruturais ou socioeconômicos, mas para a prevenção de novas atrocidades no futuro. O auxílio ao fortalecimento das instituições do Estado em questão, é, pois, fundamental ao cerne da responsabilidade de reconstruir.

De acordo com a sinopse do ICISS 2001a, são estes os alicerces de cada uma das três responsabilidades:

“A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.

B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.

C. The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.”¹⁶²

A Comissão atribuiu, a cada uma das três responsabilidades, regramentos e procedimentos próprios - os quais serão objeto de análise das próximas três seções deste trabalho.

¹⁶¹ A segunda prioridade atribuída ao uso das responsabilidades dá luz a esse mesmo entendimento: “The exercise of the responsibility to both prevent and react should always involve less intrusive and coercive measures being considered before more coercive and intrusive ones are applied”.

¹⁶² ICISS 2001a, p. XI.

3.3.1. A responsabilidade de prevenir

Conforme afirmado anteriormente, a responsabilidade de prevenir é a dimensão mais importante da doutrina do Responsibility to Protect. Os caminhos por ela permitidos desvalem a atuação da comunidade internacional de sua tradicional coercitividade, e propõem alternativas à simples reação direta e armada a um conflito. A Comissão lhe deu protagonismo ao longo do capítulo 3 do relatório ICISS 2001a, cujas ideias centrais serão discutidas nesta seção.

De acordo com o item 3.9 do referido relatório¹⁶³, a responsabilidade de prevenir é dividida em três elementos fundamentais, que hão de ser analisados conjuntamente: o “early warning”, a “preventive toolbox” e a “political will”. Cada um dos três alicerces da responsabilidade de prevenir possui características próprias, notadamente os dois primeiros.

O “early warning” corresponde, literalmente, a um “aviso prévio”, isto é, a um conhecimento da situação em curso em determinado local e dos problemas sociais, políticos, econômicos e culturais ali implicados. Nesse sentido, o “early warning” exige da comunidade internacional a confecção de análises apuradas a respeito das adversidades que perpassam as mais diversas regiões do globo, de modo que haja conhecimento dos cenários que possam evoluir a conflitos violentos – em relação aos quais os demais países são tão responsáveis quanto o Estado-alvo.

Esse “aviso prévio” é essencial para que a comunidade internacional, através de seus órgãos competentes, possa adiantar-se à escalada das atrocidades e propor resoluções menos prejudiciais aos Estados em conflito. Assim, pode servir de alerta para que cenários anteriormente negligenciados recebam a devida atenção, inclusive por parte do Conselho de Segurança, caso necessário.

A utilização do “early warning” há de ser acompanhada de minuciosa atenção. Como observado nos capítulos deste trabalho que trataram dos conflitos da década de 1990, Ruanda havia sido um caso claro de desinformação. As particularidades da sociedade e da história ruandesas não eram suficientemente conhecidas, o que dificultava qualquer tipo de prevenção do conflito, e atrasava a reação direta, que ficou intempestiva - após centenas de milhares de mortes. Não é suficiente, pois, que a ideia de prevenção através do “early warning” seja

¹⁶³ Ibid., p. 20.

endossada sem que seus próprios meios se valham da profundidade necessária em termos de análise e de conhecimento.

O “early warning” ainda enfrenta esses mesmos tipos de imbróglio, os quais já haviam sido arrolados pela Comissão. Estes podem ser exemplificados pelas variáveis ligadas às origens dos conflitos, à complexidade de seus atores e à própria segurança das informações obtidas¹⁶⁴, que tornam, conjuntamente, bastante difícil a missão de prever onde e quando ocorrerão violações aos direitos humanos.

Todavia, na conjuntura atual, já duas décadas após a própria redação da doutrina da responsabilidade de proteger, a facilidade de fluxo das informações permite que o “early warning” seja um aparato cada vez mais sofisticado da responsabilidade de prevenir. Organizações como o Global Centre for the Responsibility to Protect e o International Crisis Group (ICG)¹⁶⁵ são muito pujantes para tanto, vez que atuam com o propósito de identificar e, consequentemente, prevenir conflitos ao redor do mundo, através de uma compilação apurada de informações.

A título de exemplo, o ICG dedica uma seção específica de sua página na internet¹⁶⁶ para tratar do conflito de Nagorno-Karabakh. Disputa territorial protagonizada por dois Estados-vizinhos da região do Cáucaso, Armênia e Azerbaijão, a problemática de Nagorno-Karabakh certamente é uma das mais alarmantes da contemporaneidade, sobretudo devido à escalada dos confrontos armados no ano de 2020 e aos riscos trazidos à população que ali reside.

A utilização eficaz das informações compiladas por organizações como o ICG permite que a comunidade internacional antecipe os movimentos dos polos em conflito, de modo que a escalada das tensões receba um tratamento tempestivo e eficaz. Além do ICG e de outros órgãos interestatais, também hão de contribuir para o “early warning” sistemas de inteligência nacionais, de modo que a cooperação da comunidade internacional para a prevenção e mitigação dos conflitos obtenha sucesso.

¹⁶⁴ ICISS 2001a, p. 21.

¹⁶⁵ Segundo a descrição que consta no site principal do ICG, a prevenção de conflitos e de perdas humanas é o seu principal propósito: “[...] On a daily basis, our work informs policy discussions, highlights opportunities for effective early action, guides media coverage and draws attention to under-reported conflicts and humanitarian emergencies.” Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/our-impact>>.

¹⁶⁶ Nagorno-Karabakh Conflict. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict>>.

Os alicerces do “early warning” estão, conforme já afirmado, na identificação e no reconhecimento de conjunturas conflituosas ao redor do mundo. Gareth Evans, membro do ICG que copresidiu a ICISS, define-os da seguinte maneira:

“Every conflict, or potential conflict or mass atrocity situation, does have its own dynamic, and there has to be a comprehensive understanding of all the factors at work. Everything starts with having an accurate take on what is happening on the ground, the issues that are resonating, and the personalities and local dynamics – political, economic, social, cultural, and personal – that are driving them.”¹⁶⁷

A operacionalização do “early warning”, em consonância com a definição atribuída por Evans, há de ter espaço na própria ONU, de acordo com a ICISS¹⁶⁸. A Comissão entende que o artigo 99 da Carta da ONU representa essa possibilidade. De acordo com suas disposições¹⁶⁹, o secretário-geral pode advertir o Conselho de Segurança sobre situações por ele consideradas relevantes, incluindo, pois, cenários identificados por grupos de “early warning” como problemáticos – e que eventualmente possam trazer perdas humanas às populações envolvidas.

O relatório ICISS 2001a é claro ao endossar a capacidade do Secretariado-Geral da ONU de alertar a comunidade internacional a respeito desses conflitos e de centralizar o “early warning” dentro das Nações Unidas¹⁷⁰. Contudo, ressalta que, para que essa missão seja realmente adotada e respeitada, deve haver maior estruturação dentro da ONU, com a criação de órgãos especializados em prevenção de conflitos – nos moldes do UNDRR¹⁷¹ – a fim de que não haja dependência de fontes externas para a efetivação da responsabilidade de prevenir¹⁷².

Em conclusão, o “early warning”, primeira das três dimensões da responsabilidade de prevenir, trata-se de uma das iniciativas basilares que a comunidade internacional há de ter na prevenção de conflitos. Embora limitado – vez que a missão de apurar cenários conturbados ao redor do globo e verdadeiramente identificar o potencial de recrudescimento das atrocidades é árdua e laboriosa –, o “early warning” é o menos coercitivo dos aspectos do Responsibility to

¹⁶⁷ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 84.

¹⁶⁸ ICISS 2001a, p. 21.

¹⁶⁹ O texto original dispõe o seguinte: “O secretário-geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”.

¹⁷⁰ ICISS 2001a, p. 21-22.

¹⁷¹ O UNDRR, do inglês “United Nations Office for Disaster Risk Reduction”, traduz-se para o português como “Estratégia das Nações Unidas para a Redução de Desastres”.

¹⁷² ICISS 2001a, p. 22.

Protect, e seguramente é o que pode agir de forma mais tempestiva na prevenção de violações aos direitos humanos, se bem utilizados os sistemas de inteligência disponíveis.

Tanto o “early warning” quanto a segunda dimensão da responsabilidade de prevenir, a chamada “preventive toolbox”, têm conexão com o que a ICISS denominou de “root causes” dos conflitos, isto é, o conjunto de causas-raiz que motivam seu surgimento ou desenvolvimento. De acordo com a Comissão, o tratamento dessas causas há de ser visto como uma iniciativa a longo prazo, a partir do combate a problemas de ordem socioeconômica, de saúde e de direitos humanos¹⁷³. Assim, busca-se prevenir os conflitos de forma indireta, de modo que o próprio desenvolvimento do país e de suas estruturas diminua suas chances de virem à tona.

Essa noção, segundo o ICISS 2001a, é atribuída ao texto do artigo 55 da Carta da ONU:

“**Artigo 55:** Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a. níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional;
- c. o respeito universal e efetivo a raça, sexo, língua ou religião.”

Essas condições, que se enquadram amplamente na missão da ONU de proporcionar a paz e a prosperidade globais, também são importantes para que o desenvolvimento de conflitos seja evitado, e para que a comunidade internacional atue em conformidade à responsabilidade de prevenir. De acordo com a Comissão, as três causas-raiz dos conflitos são a pobreza, a repressão política e a desigualdade social^{174 175}.

A ICISS identifica, portanto, maior tendência ao desenvolvimento de conflitos com implicações humanitárias em países do Sul¹⁷⁶, em Estados com instabilidade política e

¹⁷³ Id.

¹⁷⁴ ICISS 2001a, p. 22.

¹⁷⁵ No texto original (item 3.19 do relatório ICISS 2001a), as “root causes” são identificadas como “poverty”, “political repression” e “uneven distribution of resources”.

¹⁷⁶ Aqui invoca-se a divisão Norte-Sul por critérios de desenvolvimento socioeconômico, que não há de ser confundida com a configuração geográfica do globo. Essa divisão identifica a tendência ao subdesenvolvimento e à pobreza nos países do chamado “Sul”, e ao desenvolvimento e à riqueza nos países do chamado “Norte”.

conturbações internas e em locais nos quais as disparidades sociais são mais elevadas. Esses cenários compõem, de acordo com a Comissão, os quadros conjunturais mais comuns para o desdobramento de crises humanitárias, e hão de servir de evidências para que as Nações Unidas, consoante o artigo 55 de seu diploma fundante, atue de modo a remediá-las.

Isso não significa, necessariamente, que violações aos direitos humanos, seguidas da aplicação do princípio da responsabilidade de proteger, apenas ocorrerão em países com tais condições, mas que os territórios assolados por adversidades do tipo devem receber atenção redobrada no âmbito internacional em prol da prevenção de futuros conflitos e do próprio desenvolvimento nacional.

A bem da verdade, as três “root causes” hão de servir de evidências para o direcionamento da atuação da comunidade internacional, identificando os Estados que mais necessitam de seu auxílio, em paralelo às diretrizes do artigo 55 da Carta da ONU. O relatório ICISS 2001a ressalta essa pujança:

“ ‘Every step taken towards reducing poverty and achieving broad-based economic growth’ the Secretary-General has stated in his recent report, ‘is a step toward conflict prevention’. Preventive strategies must therefore work ‘to promote human rights, to protect minority rights and to institute political arrangements in which all groups are represented’. Ignoring these underlying factors amounts to addressing the symptoms rather the causes of deadly conflict”.¹⁷⁷

Em concordância com o excerto acima transcrito, a prevenção de conflitos não se dá apenas pela análise e pela compilação de informações propostas pelo “early warning”, mas por uma iniciativa conjunta da comunidade internacional em promover o desenvolvimento de Estados com quadros internos de desigualdade, instabilidade política e desalinhamento em relação às diretrizes da ONU e aos seus principais diplomas.

Assim, a responsabilidade de prevenir gera deveres de colaboração entre os Estados para a melhoria de cenários nacionais, constatado ou não um caráter beligerante. Como afirmado pela ICISS, caso haja falta de comprometimento no combate às “root causes” dos conflitos, a comunidade internacional estará lidando com seus sintomas, e não, de forma preventiva, com suas origens.

¹⁷⁷ ICISS 2001a, p. 22-23.

A compreensão das “root causes” é essencial para a elucidação da “preventive toolbox”. Essa segunda dimensão da responsabilidade de prevenir corresponde, segundo a ICISS, ao conjunto de medidas possíveis que contribuam para a prevenção de um conflito¹⁷⁸.

Essas medidas são divididas entre aquelas que lidam, de forma estrutural e a longo prazo, com as “root causes” dos conflitos – isto é, com pobreza, instabilidade política e desigualdade –, e as medidas de prevenção direta¹⁷⁹, adotáveis a curto prazo, em face de cenários mais alarmantes.

A “preventive toolbox” pode, nesse sentido, ser dividida entre esses dois blocos – o estrutural e o direto – no que tange ao tempo disponível e à drasticidade das medidas. Outrossim, possui, fundamentalmente, quatro dimensões¹⁸⁰, que dizem respeito às instâncias nas quais as medidas são adotadas: a político-diplomática; a econômico-social; a legal-constitucional; e a do setor de segurança, cunhada pelo ICISS de dimensão militar¹⁸¹. Cada uma das quatro dimensões da “preventive toolbox” pode receber tratamento de caráter estrutural ou de caráter direto, como ver-se-á a seguir.

Primeiramente, tem-se a dimensão político-diplomática. A boa governança é, segundo Gareth Evans¹⁸², uma das formas mais importantes de prevenção dos conflitos e de suas causas-raiz. Esse aspecto manifesta-se em governos representativos, responsáveis e capazes¹⁸³ de atender às necessidades de suas populações. A estruturação de um sistema político que respeite esses ditames afasta mazelas como a corrupção e a repressão, que podem ser causas comuns de tensões e conflitos futuros.

Ruanda, a título de exemplo, não possuía um aparato estatal suficientemente organizado para que, na década de 1990, anteriormente ao genocídio, um governo multiétnico funcionasse, conforme determinado pelo Acordo de Arusha. A simples determinação, a partir de reuniões realizadas na Tanzânia, de que hutus e tutsis deveriam dividir os encargos políticos no país era incompatível com sua realidade recente – e foi facilmente derrubada com o assassinato de Habyarimana, como visto no quinto capítulo deste trabalho.

¹⁷⁸ Ibid., p. 20.

¹⁷⁹ “Direct prevention efforts”, no termo original.

¹⁸⁰ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 87.

¹⁸¹ ICISS 2001a, p. 23.

¹⁸² EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 88.

¹⁸³ Id.

A promoção da boa governança há de ser, na verdade, uma medida estrutural, que objetive a contenção de conflitos a longo prazo. Um bom exemplo de iniciativas do tipo se deu no Burundi, vizinho meridional que possui composição étnica semelhante à de Ruanda. A despeito dos imbróglis políticos que perpassam o país, o Burundi tem recebido especial atenção por parte das Nações Unidas e da União Africana para que tensões como as que perpassaram a década de 1990 não retornem à região. A atuação conjunta desses órgãos internacionais, inclusive com o envio de missões de paz ao seu território, tem sido, apesar de seus limites, um bom exemplo contemporâneo de prevenção de conflitos¹⁸⁴.

A dimensão político-diplomática também dispõe de medidas como a participação em organizações e acordos internacionais¹⁸⁵. A aquisição de espaço em meio à comunidade internacional é essencial para que um Estado adeque-se às diretrizes contemporâneas e, destarte, evite o seu isolamento político. A entrada na ONU, por exemplo, exige do país postulante que seja signatário de seus diplomas fundantes, inclusive da Carta de São Francisco, que possui um compromisso claro com a agenda de direitos humanos, como visto na seção 2.1. desta pesquisa. Outrossim, o ingresso em acordos e alianças regionais permite que o país se integre diplomaticamente e tenha lugar de fala junto aos seus vizinhos.

Um caso emblemático que há de receber, nessa instância, especial atenção, é o do Saara Ocidental. Tido pela ONU como um dos 17 territórios não-autônomos da atualidade¹⁸⁶, seu controle é disputado entre os vizinhos Marrocos e Mauritânia, economicamente mais pujantes. Em razão disso, seu status não obtém reconhecimento internacional suficiente para que seu ingresso na ONU seja viabilizado. A União Africana, por outro lado, tem a República Árabe Saharaui Democrática como um de seus 55 Estados-membros, caminho que, se seguido pelas Nações Unidas, poderia implicar maior segurança no que diz respeito ao campo político-diplomático da prevenção de conflitos na região.

A responsabilidade de prevenir é, nesse diapasão, mais facilmente invocada se os Estados-alvo integram, efetivamente, a comunidade internacional, estando sob a sua jurisdição.

¹⁸⁴ SINGH, Priyal. **The Limits of Conflict Prevention Efforts in Burundi: Lessons for Greater Inovation.**

¹⁸⁵ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 89.

¹⁸⁶ **Ensuring Non-Self-Governing Territories Can Address Challenges Key to Moving Decolonization Efforts Forward, Secretary-General Tells Regional Seminar.** Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2018/gacol3320.doc.htm>>.

A participação ativa como Estado-membro da ONU ou de órgãos regionais pode evitar o isolacionismo do país, bem como futuros litígios em seu território.

No entanto, como defendido por Gareth Evans¹⁸⁷, tal relação há de ser sujeita a análises de caso-a-caso, vez que nem sempre a integração internacional implica ganhos ao Estado ingressante – o que é exemplificado pela realidade de alianças militares como a OTAN ou o Pacto de Varsóvia, que durante a Guerra Fria foram criadas com o intuito de consolidar a hegemonia das superpotências. A participação em órgãos internacionais se trata, pois, de uma temática complexa, mas que há de ser vista, invariavelmente, como uma das alternativas mais importantes para o combate ao isolacionismo de um Estado e às tensões que desse fato podem surgir.

Por fim, no que tange a medidas político-diplomáticas diretas, a Comissão indica a importância da posição do secretário-geral da ONU e do envolvimento de organizações internacionais como mediadoras e negociadoras diante da possível eclosão de conflitos¹⁸⁸. Essa noção, chamada de diplomacia preventiva¹⁸⁹, endossa a pujança do diálogo para que soluções e acordos sejam facilitados antes que as partes litigantes recorram a um embate armado. Nesse sentido, diante de cenários nos quais o entremetimento da comunidade internacional para a prevenção de conflitos há de ser mais imediato, a diplomacia preventiva mostra-se como uma importante possibilidade, sobretudo se protagonizada por Estados ou órgãos válidos de neutralidade em relação à disputa em voga.

O segundo tipo de medida direta no âmbito político-diplomático é tido como mais danoso ao Estado-alvo pela Comissão:

“At the negative end of the scale, political and diplomatic direct prevention might encompass the threat or application of political sanctions, diplomatic isolation, suspension of organization membership, travel and asset restrictions on target persons, ‘naming and shaming’, and other such actions”.¹⁹⁰

A ICISS indica, pois, a ameaça de sanções políticas ou diplomáticas como a instância mais coercitiva dessa dimensão da responsabilidade de prevenir. Aqui é importante ressaltar que a advertência prévia à possível adoção dessas medidas já pode servir de um meio

¹⁸⁷ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 89.

¹⁸⁸ ICISS 2001a, p. 24.

¹⁸⁹ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 91.

¹⁹⁰ ICISS 2001a, p. 24.

interessante para a prevenção de conflitos, sem que a comunidade internacional precise recorrer à sua aplicação na prática.

Em conclusão, a dimensão político-diplomática da “preventive toolbox” tem, como medidas estruturais, que lidam com as “root causes” dos conflitos, a promoção da boa governança e a participação em órgãos e blocos internacionais, e como medidas de aplicação direta a diplomacia preventiva e a ameaça de sanções políticas.

Em segundo plano, tem-se a dimensão econômico-social da “preventive toolbox”. Conforme afirmado anteriormente, a Comissão identificara a pobreza e a desigualdade na distribuição de recursos como duas causas-raiz dos conflitos. Logo, instrumentos de âmbito econômico, bem como social, são essenciais para coibi-las estruturalmente.

Estímulos ao desenvolvimento econômico e maior oferta de oportunidades a Estados pouco engajados no comércio internacional podem favorecer a sua integração junto à comunidade internacional. Outrossim, medidas que objetivem reduzir as disparidades econômicas entre os países do Norte e do Sul¹⁹¹ são vitais para o combate à pobreza e ao baixo acesso a recursos básicos¹⁹². Todavia, ressalta-se que a finalidade dessas medidas deve ser a prevenção de conflitos, e não o ganho de poderio econômico por parte das superpotências globais – deve-se almejar, ultimamente, o bem-estar da população que receba esses incentivos.

No campo social, há de se objetivar, sobretudo, a garantia da chamada “educação para tolerar”, do inglês “education for tolerance”. Gareth Evans tem-na como basilar para a construção de um senso de comunidade, minimizando-se, assim, a possibilidade de conflitos por razões étnicas ou culturais no futuro¹⁹³.

É evidente que o fortalecimento do sistema educacional de um país passa também por outros fatores, como a melhoria da situação socioeconômica de sua população, e a maior oferta de recursos alocados internamente. Assim, o esforço há de ser conjunto, tanto no aumento dos índices de escolaridade quanto no fortalecimento de um sistema de ensino que desfavoreça a intolerância – e direcionado, sobretudo, aos Estados com as colocações mais baixas no Ranking Pisa¹⁹⁴, que mede a qualidade da educação ao redor do globo.

¹⁹¹ Mais uma vez recorre-se à divisão global por graus de desenvolvimento – Norte (“rico”) e Sul (“pobre”).

¹⁹² **ICISS 2001a**, p. 23.

¹⁹³ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 92-93.

¹⁹⁴ Trata-se do Programa Internacional de Avaliação de Alunos, cuja sigla vem do inglês “Programme for International Student Assessment”.

A dimensão econômico-social, de forma semelhante à político-diplomática, também dispõe de medidas de caráter imediato. Entre as mais leves, podem ser identificadas, de acordo com a ICISS, promessas de acordos ou investimentos futuros, sob a condição de que o Estado-alvo se comprometa a conter as tensões internas. Por outro lado, caso necessário, a comunidade internacional pode recorrer a condutas mais drásticas, como advertir esse Estado da possibilidade de sanções econômicas ou da retirada de investimentos anteriores em sua economia¹⁹⁵.

Portanto, a dimensão político-econômica da “preventive toolbox” possui, como medidas estruturais e a longo prazo, o fomento ao desenvolvimento econômico e a redução das disparidades mundiais, além do fortalecimento dos sistemas de educação, em conformidade à “education for tolerance”. A curto prazo, a comunidade internacional pode, de acordo sua responsabilidade de prevenir conflitos e violações aos direitos humanos, dispor de medidas mais imediatistas como promessas de investimento ou ameaças de sanções econômicas.

A terceira dimensão da “preventive toolbox” corresponde à legal-constitucional. O robustecimento das instituições de justiça, criando, dentro do Estado, condições para que seja alcançada a segurança jurídica, é uma das medidas estruturais dessa instância. Outrossim, a ICISS vê, como essenciais para tanto, a garantia de independência do Poder Judiciário, a “accountability”, a proteção das minorias e o “rule of law”¹⁹⁶.

Conjuntamente, esses fatores impedem que o Poder Judiciário e o direito nacional sejam influenciados por motivações políticas – ao mesmo tempo em que asseguram o devido processo legal, alheio a medidas como prisões arbitrárias. Para que haja implementação desses ideais, faz-se necessário o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, alinhado à agenda global de defesa dos direitos humanos.

De acordo com Nina Ranieri, esse sistema pode ser definido da seguinte forma:

“O *Estado Democrático de Direito* é a modalidade de Estado constitucional e internacional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais, tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos.

¹⁹⁵ ICISS 2001a, p. 24.

¹⁹⁶ Ibid., p. 23.

Nessa definição, o ‘democrático’, por sua própria dinâmica (o exercício da soberania popular), garante a atualização do Estado. O Direito, de outra parte, representa o seu elemento conservador, de tal forma que os fins e objetivos estatais, assim como a sua forma de realização, são determinados pela via livre do processo político, sob a ordem jurídica.”¹⁹⁷

A noção de um Estado Democrático de Direito é, nessa perspectiva, muito mais profunda do que o simples “império da lei”. Ela exige do Estado um comprometimento com a participação popular, com os direitos fundamentais e com um rol de princípios compatíveis com os dispositivos da Carta da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Concomitantemente, permite o exercício de políticas públicas que contribuam para a inibição da instabilidade política e das disparidades sociais, de modo que seja, em última instância, uma das formas mais abrangentes de prevenção de conflitos e de suas causas-raiz – vez que é intrínseco ao Estado Democrático de Direito a viabilização dos direitos humanos em território nacional.

Um exemplo de construção constitucional recente e realizada nos moldes de um Estado Democrático de Direito é o do Sudão do Sul. Não obstante a realidade do país, ainda distante da efetivação dos direitos fundamentais à sua população, a Constituição Sul-Sudanesa de 2011 representou um quadro de aprimoramento constitucional no continente africano, compatível com a dimensão legal-constitucional da responsabilidade de prevenir.

Editado após a emancipação do Estado em relação à República do Sudão, o documento conta com uma seção inteira de “*Bill of Rights*”, na qual constam artigos dedicados à proteção da vida da mulher, da criança, da liberdade religiosa, da participação eleitoral, das minorias e do acesso à informação, dentre outros¹⁹⁸. Mesmo que essas garantias possam ser consideradas, na atualidade, “letra-morta”, representam um importante caminho institucional para a prevenção de conflitos – vez que o próprio Estado sinaliza a necessidade de comprometimento com causas democráticas e garantistas, que robustecem o aparato público em face de futuros conflitos.

Quanto às medidas de caráter direto dessa dimensão, a mais relevante dentre as arroladas pela ICISS corresponde ao uso dos sistemas internacionais de justiça, sobretudo do Tribunal

¹⁹⁷ RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Editora Manole, 2ª Edição, p. 332.

¹⁹⁸ **The Transitional Constitution of the Republic of South Sudan, 2011**. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/5d3034b97.pdf>>.

Penal Internacional (TPI). Cortes internacionais de justiça possibilitam o julgamento de autoridades coatoras que estejam agindo contra sua população, e adverti-las disso é também uma forma de prevenção.

O TPI mostra-se como um aparato ainda mais útil para a prevenção de conflitos a curto prazo para os Estados que assinaram ou ratificaram o Estatuto de Roma, diploma fundante da instituição – alguns países, sobretudo do continente asiático, persistem fora de sua tutela. Invariavelmente, o TPI é compatível com a responsabilidade de proteger, vez que esta se presta ao combate às atrocidades em massa, ao mesmo tempo em que o referido Tribunal tem, entre os crimes de sua competência, os de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão¹⁹⁹. Assim, a “preventive toolbox” tem, nas Cortes Internacionais de Justiça, um importante aliado na prevenção de conflitos.

A dimensão legal-constitucional apresenta, assim, como medida estrutural o modelo do Estado Democrático de Direito, e como medida direta o uso das Cortes Internacionais de Justiça, sobretudo do TPI.

A quarta e última dimensão da “preventive toolbox” é aquela referente ao setor de segurança do Estado, também cunhada de dimensão “militar”. Este trabalho a considera a menos relevante das quatro, vez que é, sem dúvidas, a mais coercitiva, e pode acentuar a beligerância do Estado-alvo.

Dentre as medidas estruturais dessa dimensão, destaca-se a promoção de transição de regimes militares a regimes civis, e reformas no setor de segurança²⁰⁰. Ambas medidas são coadunáveis com a prevenção de conflitos, ao implicarem fatores como maior estabilidade e confiabilidade dentro das instâncias internas ao Estado²⁰¹. No tocante às medidas de caráter imediato, realça-se a ameaça da realização de embargos à entrada de armamentos no Estado-

¹⁹⁹ Em conformidade com o Decreto n° 4388/02, que implicou a recepção do Estatuto de Roma no Brasil, a competência em questão é tratada da seguinte forma, segundo o seu artigo 5°: “ 1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes: a) o crime de genocídio; b) crimes contra a humanidade; c) crimes de guerra; d) o crime de agressão. 2. O Tribunal poderá exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos artigos 121 e 123, seja aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o Tribunal terá competência relativamente a este crime. Tal disposição deve ser compatível com as disposições pertinentes da Carta das Nações Unidas”.

²⁰⁰ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 100-102.

²⁰¹ Ibid., p. 100-101.

alvo, que pode ser utilizada como uma forma de oposição da comunidade internacional ao regime empoderado.

Em conclusão, cada uma das quatro dimensões da “preventive toolbox” representa um tipo de medida a ser adotada, em escala estrutural ou imediata, para a prevenção de conflitos. O rol de possibilidades trazido à tona permite que a comunidade internacional atente-se a conjunturas problemáticas a partir de diversos pontos de vista, de modo que a prevenção de conflitos seja, ultimamente, potencializada.

O último dos três elementos da responsabilidade de prevenir trata-se da “political will”, que é tida, pela ICISS, como a intenção de aplicar as medidas da “preventive toolbox”^{202 203}. Nesse sentido, a comunidade internacional há de ter o intuito de operacionalização dessas medidas, o qual é passível de crivo político – muito embora este deva ser, idealmente, minimizado, em prol do efetivo combate às atrocidades.

A responsabilidade de prevenir é, portanto, o principal aparato da responsabilidade de proteger, vez que é o menos coercitivo e o mais propício a garantir a estabilidade de conjunturas nacionais e o compromisso com os direitos humanos a longo prazo.

A junção dos seus dois primeiros elementos – do “early warning”, em termos de conhecimento, com a “preventive toolbox”, em termos de ação – permite que a comunidade internacional persista em seu enfrentamento às violações em massa aos direitos humanos, sem que, para tanto, precise se valer de força militar. A sofisticação de seus meios e instrumentos é o caminho para que o compromisso internacional no combate às atrocidades se valha da prevenção, e não da reação, como pressuposto fundamental.

3.3.2. A responsabilidade de reagir

A responsabilidade de prevenir, consoante a seção anterior, traz em seu bojo diversas medidas à disposição da comunidade internacional em sua missão de combate às violações aos direitos humanos e, pois, às atrocidades que decorrem de um conflito armado. Todavia, há casos

²⁰² ICISS 2001a, p. 20.

²⁰³ Segundo a ICISS, “political will” tem a definição de “the willingness to apply those measures”, referindo-se diretamente às dimensões da “preventive toolbox”.

extremos em que mesmo as medidas de caráter imediato da “preventive toolbox” não são suficientes para a contenção das hostilidades.

A avaliação desses casos há de ser clara e meticulosa, vez que é intrínseca ao Responsibility to Protect a opção por medidas validas da menor coercitividade possível, para evitar que a população do Estado-alvo seja impactada negativamente pela atuação da comunidade internacional. A prevenção, como visto, é o fundamento-base da doutrina elaborada pela ICISS, e há de ser exaurida antes que a responsabilidade de reagir seja invocada.

Casos que demandam o uso dos meios da responsabilidade de reagir hão de ser, evidentemente, graves. A adoção das sanções que serviam de advertência dentro da “preventive toolbox” – tidas como sanções políticas, econômicas ou à entrada de armamentos no território do Estado-alvo - é um dos meios pelos quais a responsabilidade de reagir pode vir à tona. Intervenções internacionais de cunho militar hão de ser adotadas apenas em casos mais extremos, servindo de medida de última instância à comunidade internacional²⁰⁴.

Dentre os conflitos analisados no segundo capítulo dessa pesquisa, o ruandês é o que mais claramente se enquadra no que a responsabilidade de reagir demanda. O assassinato do presidente do país havia desestabilizado totalmente a sua conjuntura interna, e a política genocida hutu teve, a partir de então, seu início. Trata-se de um caso em que a comunidade internacional não conseguiria se valer suficientemente de medidas da “preventive toolbox” como a diplomacia preventiva e o uso das cortes internacionais de justiça, vez que a sobrevivência da população tutsi estava ameaçada e, pois, fazia-se necessário um entremetimento mais drástico para conter o conflito – as próprias resoluções editadas pelo Conselho de Segurança à época demonstraram que as negociações com o Estado ruandês não obtiveram frutos.

O genocídio tutsi serve, pois, de exemplo para casos nos quais a comunidade internacional há de intervir, invocando a responsabilidade de proteger as populações ameaçadas. A constatação de violações graves aos direitos humanos e, mais diretamente, às próprias vidas sob a tutela de determinado Estado serve de uma hipótese clara de incidência da responsabilidade de reagir.

Ainda a título de exemplo, o conflito kosovar ilustra uma hipótese contrária à ruandesa. A comunidade internacional, ainda afetada pelos acontecimentos recentes em Bósnia e Ruanda,

²⁰⁴ ICISS 2001a, p. XI.

deparou-se com o aumento das tensões no Kosovo, e parte de seus Estados defendeu a necessidade de uma intervenção militar imediata, sem que outros meios, como negociações ou sanções, fossem previamente trabalhados – ressalta-se que essa intervenção fora liderada pela OTAN, e não havia sido autorizada pela ONU no Conselho de Segurança, outro fator que corrobora sua ilegitimidade.

Ruanda e Kosovo e, em menor grau, a Bósnia – que foi palco de uma intervenção intempestiva e pouco eficaz –, são exemplos que ilustram o quão sensível e problemático é o dilema interventivo. A comunidade internacional deve adotar, para tanto, procedimentos e regras claros para que o limiar entre a necessidade de reação e a solução por meio da prevenção e meios menos coercitivos seja compreendido. A doutrina do Responsibility to Protect prestou-se a criar critérios que respondem a esse impasse.

Na seção do relatório ICISS 2001a que trata da responsabilidade de reagir, a Comissão estabeleceu as “measures short of military action”, isto é, medidas reativas que hão de ser contempladas anteriormente à decisão por uma intervenção militar²⁰⁵. Essas providências consistem, basicamente, na concretização das advertências e ameaças próprias da “preventive toolbox”.

A “preventive toolbox” prevê, como uma das medidas imediatas para a prevenção de conflitos, a advertência da possível realização de sanções econômicas ao Estado-alvo, a fim de conter sua beligerância. A efetiva adoção dessas sanções faz parte da responsabilidade de reagir, em cenários nos quais a simples advertência não seja suficiente para a contenção das tensões.

Essas sanções também se estendem às esferas político-diplomática e militar, além da econômica. Medidas como embargos à entrada de armamentos, bloqueio de valores bancários ligados às autoridades coatoras, restrições de voos e retirada do Estado-alvo de acordos e alianças internacionais são alguns dos exemplos que a Comissão aponta como pujantes nesse escopo da responsabilidade de reagir²⁰⁶.

Contudo, ressalta-se que deliberações como as citadas também podem implicar danos colaterais ao Estado-alvo e à sua população, e por isso hão de passar por avaliação prévia – mesmo que esses prejuízos não se comparem àqueles causáveis por uma operação militar.

A ICISS sintetiza da seguinte forma o caráter dessas providências:

²⁰⁵ ICISS 2001a, p. 29-31.

²⁰⁶ ICISS 2001a, p. 30-31.

“ 4.3. The failure of either root cause or direct prevention measures to stave off or contain a humanitarian crises or conflict does not mean that military action is necessarily required. Wherever possible, coercive measures short of military action ought first to be examined, including in particular various types of political, economic and military sanctions”²⁰⁷.

Faz-se essencial, portanto, que a comunidade internacional averigue esses tipos de medida antes que recorra, imediatamente, à intervenção armada para a solução de uma problemática humanitária. Essas dimensões da responsabilidade de reagir, menos coercitivas, ressaltam mais uma vez o quão excepcional há de ser o uso da força armada nos termos do Responsibility to Protect.

Para as intervenções militares, a doutrina estabeleceu seis critérios de análise: “right authority”, “just cause”, “right intention”, “last resort”, “proportional means” e “reasonable prospects”, que são traduzidos, de forma livre, por “autoridade legítima”, “justa causa,” “intenção legítima”, “última medida”, “meios proporcionais” e “perspectivas razoáveis”, respectivamente²⁰⁸.

Essas avaliações contribuem para que as intervenções humanitárias não sejam fadadas à arbitrariedade do caso-a-caso, mas a uma meticulosa avaliação prévia que procure abordar o conjunto dos pontos de vista e interesses que possam existir em um empreendimento de tamanha magnitude. São esses seis critérios que marcam a mais promissora inovação da ICISS no que diz respeito à temática interventiva, modernizando-a. Passar-se-á, adiante, à análise de cada um desses critérios.

O primeiro critério, de “autoridade legítima”, exige que as intervenções militares sejam discutidas e autorizadas apenas a partir de órgãos competentes para tanto. Em conformidade com os artigos 39, 41 e 42 da Carta da ONU, analisados no quinto capítulo deste trabalho²⁰⁹, cabe ao Conselho de Segurança deliberar sobre as ações necessárias para o restabelecimento da paz em determinada região.

O Conselho de Segurança, apesar de promover uma participação desigual entre os Estados – com cinco membros fixos e dez rotativos – parece ser o órgão que, por essência, há de decidir ou não sobre intervenções militares, como disposto no diploma fundante da ONU. O poder de veto do P-5, desconsideradas as suas deturpações, pode servir de freio à observação

²⁰⁷ Ibid, p. 29.

²⁰⁸ Ibid, p. 32.

²⁰⁹ Item 5.1. desta pesquisa.

das problemáticas de maneira unilateral, promovendo maiores discussões acerca da aplicabilidade das operações.

A Assembleia-Geral da ONU teria, nesse sentido, competência apenas suplementar. A Carta das Nações Unidas não lhe atribui competência para autorizar intervenções e operações de cunho militar. Contudo, sua composição é muito mais justa, vez que dela participam todos os 193 membros da ONU, de modo que o interesse da integralidade da comunidade internacional seja observado. Questões mais prementes são votadas a partir da maioria de dois terços dos seus membros, o que poderia, naturalmente, estender-se a temáticas concernentes à responsabilidade de proteger – vez que esta tutela todos os Estados, que também hão de ter voz no que tange à sua aplicação.

Invariavelmente, tanto o Conselho de Segurança quanto a Assembleia-Geral da ONU são órgãos validos da “autoridade legítima” para deliberar sobre intervenções. A OTAN, a título de exemplo, não tinha competência para intervir em Kosovo sem a autorização de um desses órgãos – e o território kosovar não pertencia a nenhum dos Estados pertencentes ao bloco. A “autoridade legítima” é, pois, o critério primário das intervenções, e será tratada com maior detalhamento na seção 6.4. desta pesquisa.

O segundo dos critérios a serem observados pela comunidade internacional para a aprovação de operações militares diz respeito ao da “justa causa”. De acordo com a Comissão²¹⁰, a intervenção deve ser invocada em hipóteses específicas, em conformidade com o escopo fundamental do Responsibility to Protect – o combate a violações humanitárias em massa.

O relatório ICISS 2001a sintetiza essas hipóteses no trecho abaixo:

“4.19. In the Commission’s view, military intervention for human protection purposes is justified in two broad sets of circumstances, namely in order to halt or avert:

- *large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product of either deliberate state action or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or*
- *large scale ‘ethnic cleansing’, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.*

²¹⁰ ICISS 2001a, p. 32.

If either or both of these conditions are satisfied it is our view that the ‘just cause’ component of the decision to intervene is amply satisfied.”²¹¹

Desse excerto é possível abstrair algumas conclusões. Primeiramente, que a responsabilidade de reagir, em conjunto com a totalidade da doutrina do Responsibility to Protect, se presta à proteção das populações ao redor do globo, tanto ao prevenir quanto ao responder a conflitos, de modo que não seja um recurso invocável caso não haja vidas em risco ou coagidas. Segundamente, que a doutrina exige que, para que haja intervenção militar com fins humanitários, seja necessária a constatação de violações em massa aos direitos humanos – como no caso de genocídio ou limpeza étnica, dentre outros.

Outrossim, faz-se necessário notar que a Comissão foi clara ao estabelecer as situações nas quais a intervenção se dá. Em consonância com os princípios centrais do Responsibility to Protect²¹², o Estado-alvo pode ser tanto o coator quanto mais uma das vítimas das atrocidades que perpassam seu território – caso em que há falha na responsabilidade de proteger sua própria população. Uma vez entendido que o Estado em questão não deseje ou seja incapaz de arcar com essa responsabilidade, o dever em questão passa à comunidade internacional, que pode, em casos extremos – como os exemplificados no excerto transcrito – recorrer a intervenções militares.

No que diz respeito, propriamente, às hipóteses arroladas pela Comissão, percebe-se que são amplas, embora estejam, de todo modo, no campo das violações em massa aos direitos humanos. O texto da ICISS menciona assassinatos em massa, genocídio e limpeza étnica de forma explícita, mas não restringe a incidência das intervenções a esses eventos.

Para tanto, deve-se recorrer a dispositivos e convenções internacionais que tipificam eventos de tal caráter. O Estatuto do Tribunal Penal Internacional pode ser utilizado como um importante diploma, vez que traz definições aos crimes de genocídio, limpeza étnica, contra a humanidade e de agressão. Caso alguma dessas acepções seja compatível com infrações em curso em determinado Estado, deve-se apelar à responsabilidade de reagir, visto que esses crimes muitas vezes inserem-se em um contexto maior, de violações em massa aos direitos humanos.

²¹¹ Id.

²¹² Item 6.3. desta pesquisa.

Na mesma linha, a ICISS identifica a pujança da Convenção sobre o Genocídio, além das Convenções de Genebra e protocolos adicionais²¹³. Em conjunto ao Estatuto de Roma, tais documentos não contribuem para a avaliação dos eventos em curso em determinado Estado, colaborando, ou não, para a decisão em prol de intervenções.

Por fim, a Comissão identifica outras duas hipóteses que se diferenciam das demais, mas que também podem demandar intervenções. Em primeiro lugar, situações em que o colapso estatal leva à fome generalizada ou a guerras civis²¹⁴. Essa circunstância traz à tona uma interpretação mais ampla da responsabilidade de reagir, de sorte que esta também se preste à proteção de populações sob situação de abandono ou de extrema carência e vulnerabilidade.

Em segundo lugar, a Comissão também reconhece a incidência da responsabilidade de reagir em caso de catástrofes naturais ou ambientais, desde que estas também acarretem ameaça ou perda de vidas²¹⁵. Quanto a essa outra hipótese, devem ser claros os danos causados diretamente às populações locais – vez que a finalidade do Responsibility to Protect é a sua proteção, e utilizá-lo para outros objetivos, por mais nobres que sejam, seria uma deturpação do princípio.

Em conclusão, o critério da “justa causa” determina que as intervenções não de ocorrer apenas em hipóteses específicas e extremas – de genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e outras situações que se configurem como violações em massa aos direitos humanos ou que tragam riscos diretos à sobrevivência de uma população. Uma vez identificada a ocorrência de algum desses eventos – algo realizável por meio de apetrechos como o “early warning” – será possível, de acordo com o critério da “justa causa”, dar-se início a uma intervenção.

O terceiro critério que discute a aplicabilidade de intervenções, o da “intenção legítima”, exige que o entremetimento internacional no território de um Estado tenha a finalidade de, unicamente, combater e conter as violações e atrocidades em curso²¹⁶. Intervenções, sobretudo de cunho militar, não não de ser uma oportunidade para ganho de influência política, como, por exemplo, a partir da desestabilização dos regimes ora empoderados. Essas operações têm de se

²¹³ ICISS 2001a, p. 33.

²¹⁴ Id.

²¹⁵ Id.

²¹⁶ ICISS 2001a, p. 35.

pautar nas razões pelas quais os órgãos legitimados autorizaram-nas originalmente, sem distorções.

Contudo, para que haja o cumprimento estrito desses objetivos, são necessárias outras abordagens além do simples “acompanhamento” das missões. A Comissão sugere, em primeiro lugar, uma participação internacional plural nessas intervenções, sem que um Estado controle-a sozinho. Essa ideia já havia sido endossada pelos “Princípios de Manutenção da Paz” de Hammarskjöld²¹⁷, que afastavam a participação direta de qualquer um dos membros do P-5 em operações de paz – o que é, deveras, um meio pujante de se evitar sua politização.

Ademais, a ICISS também enfatiza a necessidade de que tanto a população beneficiada quanto os países vizinhos tenham alguma participação nesse processo, de modo que, ultimamente, apoiem-no²¹⁸. Em síntese, o critério da “intenção legítima” procura assegurar a correspondência entre o propósito das intervenções e sua operacionalização, de forma que a responsabilidade de reagir não seja desvirtuada, mas se torne um instrumento utilizado segundo as hipóteses de “justa causa” e com a finalidade única de combatê-las.

O quarto critério criado pela Comissão para a admissão de intervenções militares corresponde ao de “última medida”²¹⁹. Este estabelece que todas as demais abordagens de combate ao conflito em curso hão de ser exauridas anteriormente à opção por uma intervenção militar. Nesse sentido, medidas como as constantes na “preventive toolbox”²²⁰, bem como sanções e punições que já pertençam à esfera da responsabilidade de reagir, têm de ser priorizadas, vez que são menos coercitivas e danosas ao Estado-alvo e à sua população. Deve-se ter, pois, ciência de que medidas alternativas não teriam o mesmo sucesso no combate às atrocidades que perpassam o Estado em questão.

O quinto critério é o dos “meios proporcionais”. A Comissão estabelece que o planejamento das intervenções militares há de sempre considerar os aspectos de escala, duração e intensidade de acordo com o mínimo necessário para a proteção das populações em risco²²¹. Assim, depreende-se um princípio de contenção de danos para essas operações, de maneira que suas implicações não ultrapassem o objetivo estrito de salvaguarda das vidas que, em determinado local, estão ameaçadas ou em estado de extrema vulnerabilidade.

²¹⁷ Item 5.3. da presente pesquisa.

²¹⁸ ICISS 2001a, p. 36.

²¹⁹ ICISS 2001a, p. 36-37.

²²⁰ Analisadas na seção 6.3.1. deste trabalho.

²²¹ ICISS 2001a, p. 37.

Igualmente, a Comissão assegura a necessidade de respeito às normas internacionais de direitos humanos também no âmbito dessas operações²²². As intervenções militares, por sua finalidade precípua de combater as violações aos direitos humanos, têm de atuar em conformidade com esses regramentos. Logo, compreendem-se dois mandamentos: as tropas enviadas a missões desse caráter não devem atuar nos limites das convenções internacionais de direitos humanos e, caso ultrapassem-nas, devem ser sujeitas à jurisdição interestatal da mesma forma que outros infratores, em nome do princípio da isonomia. A construção de valores como os tais mostra-se fundamental para que as intervenções não sejam, por si próprias, causadoras de novos conflitos.

O último dos seis critérios para a intervenção militar é o das “perspectivas razoáveis”. A Comissão define-o como uma avaliação das chances de sucesso da intervenção militar, que justifique a sua adoção, ao invés de outros meios menos coercitivos²²³. Compreende-se essa ponderação como algo semelhante a um teste de proporcionalidade, a partir do qual avaliar-se-á, basicamente, se a medida é adequada aos fins buscados e necessária diante da existência de alternativas menos drásticas. A intervenção militar, por ser a medida mais extrema de todos os âmbitos do Responsibility to Protect, deve ser tratada, como visto, com cautela – vez que, se mal manejada, pode trazer danos colaterais que prejudiquem a situação das próprias vidas que, inicialmente, pretende-se proteger.

A responsabilidade de reagir é, conforme observado ao longo desta seção, a dimensão mais imediata do Responsibility to Protect. Sua incidência dá-se em momentos nos quais a urgência da situação, cumulada com a vulnerabilidade imediata das populações, exige da comunidade internacional medidas mais extremas, que fujam aos prazos tipicamente necessitados para a verificação dos efeitos da “preventive toolbox”.

Muito embora a prevenção seja, indubitavelmente, o aspecto mais importante do Responsibility to Protect, devendo-se, pois, dar prioridade aos seus instrumentos, bem como à sua sofisticação, há casos que efetivamente demandam a invocação da responsabilidade de reagir. Essa reação não necessariamente há de ocorrer por meio de intervenções – vez que há a possibilidade de implementação de medidas anteriores ao entremetimento militar, a exemplo de sanções de cunho diplomático, político ou econômico.

²²² Id.

²²³ Id.

Todavia, há situações nas quais a intervenção militar é a única forma eficaz de contenção do conflito em pauta – o que ressalta a importância desse tipo de operação. Assim, tratando-se do tópico mais premente da doutrina, foi fundamental o estabelecimento dos seis critérios que norteiam as intervenções militares. As intervenções, como observado ao longo do capítulo, não hão de ser decididas arbitrariamente ou de acordo com a simples fonte dos costumes, mas a partir desses critérios que tratam de seus diversos aspectos.

O critério da “autoridade legítima” identifica os órgãos competentes para a autorização de uma intervenção; o critério da “justa causa” aponta cenários de populações em risco como as hipóteses de incidência das intervenções; o critério da “intenção legítima” reconhece que finalidade das intervenções há de ser, unicamente, o combate às situações que expõem essas populações a riscos; o critério da “última medida” ressalta a excepcionalidade das intervenções, bem como o esgotamento das demais medidas; o critério dos “meios proporcionais” destaca a redução de danos e a isonomia de tratamento em meio às intervenções; e, por fim, o critério das “perspectivas razoáveis” exige da comunidade internacional uma avaliação prévia dos resultados intentados com a intervenção em questão.

Em conclusão, a responsabilidade de reagir, a partir de seus regramentos, traz contribuições fundamentais ao dilema historicamente conturbado das intervenções internacionais. Seus critérios e dimensões hão de servir para que a comunidade internacional analise com maior grau de profundidade a opção pela adoção de intervenções ou de medidas menos coercitivas tanto do âmbito preventivo quanto do âmbito reativo do Responsibility to Protect.

A junção dessas duas dimensões – a responsabilidade de prevenir e a responsabilidade de reagir - dá-se em conformidade com a prevenção e, ultimamente, com o combate direto às situações que tragam riscos imediatos às populações ao redor do globo - que corresponde ao objetivo principal da doutrina.

3.3.3. A responsabilidade de reconstruir

A terceira faceta do Responsibility to Protect insere-se em um cenário posterior à eclosão e ao eventual desfecho dos conflitos, em relação ao qual a comunidade internacional

tem a responsabilidade de reconstruir, em diversos aspectos, o Estado que anteriormente era foco de tensões²²⁴.

Nesse sentido, depreende-se um dever de proteção a longo prazo das populações que eram outrora afligidas por violações aos seus direitos ou pelo completo abandono em meio a um cenário de crise estatal. A comunidade internacional há de persistir em seus esforços para aprimorar a situação interna do Estado em questão, de modo que também participe do momento ulterior à anulação das problemáticas mais alarmantes, colaborando para a reconstrução do país.

A responsabilidade de reconstruir tem sua incidência, portanto, em momentos diversos àqueles atribuídos às duas primeiras facetas do Responsibility to Protect. A responsabilidade de prevenir, como figura mais importante da doutrina, presta-se a tratar dos conflitos em suas origens. Assim, sua aplicação é tempestiva quando as crises locais não atingiram, ainda, o seu ápice. A responsabilidade de reagir, por outro lado, é empregada justamente em momentos de maior urgência, nos quais há um conflito em curso e constatam-se perdas diretas às populações envolvidas. Diferentemente das outras duas, a responsabilidade de reconstruir compreende o rol de deveres e atribuições que a comunidade internacional possui a fim de garantir uma conclusão pacífica ao conflito, e de evitar futuras reincidências.

Quanto aos casos de aplicação da responsabilidade de reconstruir, o presente trabalho entende que não se restringem àqueles nos quais houve, previamente, intervenção militar, com o uso da responsabilidade de reagir. A reconstrução de um Estado pode ser essencial para que seja evitada a ocorrência de futuros conflitos, inclusive de implicações maiores, e a comunidade internacional há de ter parte nesse processo, mesmo que não tenha participado ativamente do combate às tensões, por meio de intervenção. Em suma, defende-se que o uso da responsabilidade de reconstruir não está necessariamente atrelado ao da responsabilidade de reagir: são dois institutos diversos e independentes, apesar de muitas vezes virem à tona seguidamente.

Essa noção é importante para que a aplicação da responsabilidade de reconstruir se dê na totalidade dos casos nos quais um Estado recupera-se de um conflito. Sabe-se da instabilidade política, social e econômica que tais situações podem implicar, e por isso é de fundamental valor o apoio da comunidade internacional nessas diversas instâncias, de modo a fortalecer as instituições locais, em conformidade com os direitos humanos.

²²⁴ ICISS 2001a, p. 39.

De maneira análoga às outras duas facetas do Responsibility to Protect, a responsabilidade de reconstruir também foi dividida pela ICISS em dimensões internas. A Comissão identificou quatro delas: promoção da paz (“Peace Building”), da segurança (“Security”), da justiça e da reconciliação (“Justice and Reconciliation”) e do desenvolvimento (“Development”)²²⁵.

A primeira dessas dimensões, a da promoção da paz, exige da comunidade internacional um comprometimento com a pacificação a longo prazo do Estado que outrora fora foco de tensões²²⁶. A ICISS reconhece o envio de recursos e o estabelecimento de fundos de cooperação, além da assistência às populações locais, como seus paradigmas²²⁷.

A promoção da paz em caráter definitivo torna-se uma pauta de ainda maior pujança se o Estado em questão tiver sido objeto de intervenções internacionais, com o uso pertinente da responsabilidade de reagir. O conflito bósnio, analisado ao longo do segundo capítulo deste trabalho, exemplifica a importância de estratégias de reconstrução, em relação às quais os Estados que participaram da intervenção hão de ocupar um papel fundamental.

A OTAN, ao ter protagonizado a intervenção militar que teve palco na Bósnia, teria a missão de colaborar, posteriormente, com a reconstrução do país. Assim, ao ter atuado por meio de bombardeios – como aqueles testemunhados na “Operação Tempestade” – e outras ações coercitivas, a OTAN e, por consequência, os Estados que dela eram membros, teriam de ser responsabilizados pelos danos causados à Bósnia e à sua população, devendo ter contribuído para a recuperação da estabilidade na região.

Mesmo que não seja um exemplo em que houve, propriamente, a aplicação da responsabilidade de reconstruir, o caso em questão ilustra a necessidade de comprometimento dos Estados interventores com o cenário pós-intervenção. Assim, conforme estabelecido pela doutrina, as intervenções também hão de se pautar na reconstrução do Estado após a contenção da problemática imediata – compreende-se, aqui, uma dupla responsabilidade.

A dimensão da promoção da paz local, além de exigir da comunidade internacional, caso intervenha, uma estratégia para a conjuntura que segue a operação, também demanda um comprometimento com medidas semelhantes àsquelas encontradas na “preventive toolbox”. As

²²⁵ ICISS 2001a, p. 39-43.

²²⁶ Ibid., p. 39.

²²⁷ ICISS 2001a, p. 39.

medidas citadas pela ICISS como centrais à responsabilidade de reconstruir²²⁸ em muito se assemelham àquelas centralizadas na responsabilidade de prevenir²²⁹, vez que a reconstrução é, invariavelmente, uma nova forma de prevenção de conflitos. Assim, medidas desse caráter são importantes tanto para a reconstrução infra estrutural do território quanto para a sua recuperação enquanto Estado, em comprometimento com a agenda internacional de direitos humanos, ao mesmo tempo em que recebe apoio econômico para que a saída da crise seja viabilizada.

As demais dimensões da responsabilidade de reconstruir destacam as medidas mais essenciais a esse processo de reestruturação. A dimensão da promoção da segurança particularmente enfatiza a necessidade de as forças internacionais – sejam aquelas previamente enviadas em uma intervenção ou posteriormente a partir de missões de paz – concentrarem seus esforços na contínua proteção da integralidade da população local, independentemente de sua participação no conflito, com o objetivo de evitar-se retaliações aos grupos outrora coatores²³⁰.

A conjuntura ruandesa²³¹ ilustra com propriedade esse argumento, vez que nas décadas que se sucederam à independência do Estado, o grupo étnico hutu procurou vingar-se dos tutsis, que durante a maior parte do período colonial ocupavam uma posição de preponderância política e econômica – algo que culminou em um genocídio sem precedentes. Procura-se, pois, conter desejos semelhantes de vingança.

Outrossim, a doutrina se atém à importância do desarmamento e da posterior reintegração das forças envolvidas no conflito, tanto policiais quanto militares, e endossa, ao mesmo tempo, a imprescindibilidade da formulação de uma estratégia de saída para as tropas que tenham eventualmente intervindo no Estado em questão²³². Essa dupla de medidas tem a finalidade de aprimorar o sistema interno de segurança e, concomitantemente, de exigir da comunidade internacional um planejamento para que a alocação de tropas não se estenda indefinidamente.

A dimensão da promoção da justiça e da reconciliação é a que tem implicações mais próximas ao campo do direito. Por um lado, incentiva a adoção de medidas de caráter constitucional-legal, semelhantes ao que se observa na “preventive toolbox”²³³. Sabe-se que

²²⁸ Ibid., p. 40.

²²⁹ Analisadas com maior propriedade na seção 6.3.1. deste trabalho.

²³⁰ ICISS 2001a, p. 40.

²³¹ Analisada no quinto capítulo deste trabalho.

²³² ICISS 2001a, p. 41.

²³³ Ibid., 41-42.

populações em risco usualmente se encontram em Estados cujos sistemas legais não são suficientemente garantistas, ou, se o forem, apenas restringem esses direitos ao campo formal. Assim, a comunidade internacional há de colaborar, por exemplo, na compatibilização do sistema jurídico local com as pautas de direitos humanos e da efetiva proteção das populações que anteriormente enfrentavam perseguições ou situações de abandono, nos moldes de um Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, essa dimensão da responsabilidade de reconstruir também é conciliável com os sistemas de justiça de transição, comuns justamente na passagem de momentos de guerra para momentos de paz. A instituição de tribunais de transição, além de dar voz às vítimas afligidas por atrocidades, também tem a finalidade de apurar a verdade a respeito do ocorrido, com a identificação dos responsáveis.

Dois importantes exemplos encontram-se nos conflitos bósnio e ruandês. Em meio à efervescência da Guerra da Bósnia, foi instituído o ICTY²³⁴, Tribunal Penal para a ex-Iugoslávia, que procurava identificar e julgar condutas como violações às Convenções de Genebra e crimes de limpeza étnica²³⁵. De forma análoga, em 1994 foi estabelecido o ICTR²³⁶, Tribunal Penal para Ruanda, que trataria do conjunto das infrações mais gravosas que se seguiram durante o genocídio tutsi²³⁷.

O ICTY trouxe a julgamento duas figuras bastante conhecidas no âmbito internacional. A primeira delas, Ratko Mladic, era o general encarregado das tropas sérvio-bósnias que haviam causado o Massacre de Srebrenica, episódio fatídico da Guerra da Bósnia. A segunda era Slobodan Milosevic, que fora presidente da República da Sérvia durante anos, figura responsável por despertar o nacionalismo sérvio e incitar os desejos expansionistas dele decorrentes, que culminaram na subjugação dos bósnios muçulmanos no início da década de 1990 e dos albaneses em Kosovo anos depois. De maneira similar, Théoneste Bagosora foi julgado pelo ICTR em 2008 como um dos líderes e grandes responsáveis pelo massacre dos tutsis.

O modelo de justiça de transição é, destarte, importante para a condução da passagem de momentos de crise e de tensões para momentos de paz, e deve ser entendido como um

²³⁴ Da sigla em inglês “International Crime Tribunal for the former Yugoslavia”.

²³⁵ Vide Estatuto do ICTY.

²³⁶ Da sigla em inglês “International Crime Tribunal for Rwanda”.

²³⁷ HUMPHREY, Michael. **International Intervention, justice and national reconciliation: the role of the ICTY and ICTR in Bosnia and Rwanda**, p. 495-504.

instrumento útil no âmbito da reconciliação, próprio da responsabilidade de reconstruir. Tais tribunais, além disso, servem de mediadores para a construção de uma nova ordem interna, promovendo, assim, maior estabilidade política ao Estado-alvo, o que é essencial para a prevenção de novos conflitos.

A quarta dimensão que a ICISS atribui à responsabilidade de reconstruir trata da promoção do desenvolvimento. Ao identificar como causas-raiz dos conflitos²³⁸ a desigualdade de distribuição de recursos e a pobreza, a Comissão demonstra que Estados que apresentem esses quadros têm maior tendência à instabilidade. Assim, sobretudo em cenários pós-conflitos, a comunidade internacional há de comprometer-se com a recuperação desses Estados, em prol do reequilíbrio econômico interno.

Em síntese, a despeito de se valer de menor complexidade em comparação às demais figuras do Responsibility to Protect, a responsabilidade de reconstruir endossa a necessidade de comprometimento da comunidade internacional com a sucessão de eventos compreendidos após o desfecho de um conflito ou após uma intervenção militar interestatal.

Esse quadro, mesmo que não denote, em um primeiro momento, o mesmo grau de pujança atribuído às responsabilidades de prevenção e reação aos conflitos, não há de ser menosprezado. Isso se justifica pelo fato de a responsabilidade de reconstruir ser tanto uma forma de prevenir novos conflitos em um mesmo território quanto uma forma de resposta, isto é, de reação a quadros de instabilidade generalizada, que são passíveis de mediação internacional.

Nesse sentido, a terceira figura da doutrina da ICISS estabelece, como seus paradigmas, a reconciliação, a reconstrução e a recuperação. A reconciliação nos campos legal-constitucional e social; a reconstrução no campo infra estrutural, político e de segurança; e a recuperação no campo econômico. Ao serem reunidos esses três paradigmas, percebe-se que a responsabilidade de reconstruir colabora para a expansão das atribuições do Responsibility to Protect como um todo, incidindo a longo prazo sobre conjunturas outrora conflituosas.

²³⁸ Temática abordada pela seção 6.3.1., que trata da responsabilidade de prevenir.

3.4. Autoridade e legitimidade do Responsibility to Protect e a sua inserção no âmbito do direito internacional público

Conforme observado nas seções anteriores, a doutrina do Responsibility to Protect foi concebida com o objetivo de combater violações em massa aos direitos humanos, além de outras situações que tragam perdas imediatas a populações locais. Destarte, o uso de suas três figuras centrais e, principalmente, da responsabilidade de reagir, que trata de intervenções militares, há de seguir esse norte, a fim de que sejam evitados desvirtuamentos.

À vista disso, para que uma intervenção possa ser legitimada através da aplicação do Responsibility to Protect, a comunidade internacional há de identificar, por meio de seus órgãos competentes, populações em risco de sobrevivência, afligidas por atrocidades em massa. Independentemente do valor humano que outros propósitos possam ter, esse critério é essencial para que a doutrina não seja deturpada. Assim, por mais nobre que seja o combate ao desmatamento, à pandemia global e a governos ou entidades desalinhadas às diretrizes mundiais de proteção da pessoa humana, não é propriamente o escopo do Responsibility to Protect o tratamento desses casos.

Gareth Evans demonstra entendimento similar, ao tratar da concepção leiga de que a incidência do Responsibility to Protect dá-se em relação a qualquer questão que envolva proteção humanitária:

“This misunderstanding is at the other end of the spectrum from those which take it that R2P is only about the application of military force. The concern is that to use the responsibility to protect too broadly, in non-mass-atrocity contexts, is to dilute to the point of uselessness its role as a mobilizer of instinctive, universal action in cases of conscience-shocking killing, ethnic cleansing, and other such crimes against humanity.”²³⁹

No que diz respeito, por outro lado, à autoridade para operacionalizar o Responsibility to Protect e, por conseguinte, decidir por intervenções militares, temática mais delicada da doutrina, a ICISS identifica uma competência originária do Conselho de Segurança da ONU e subsidiária da Assembleia Geral das Nações Unidas e de organizações regionais²⁴⁰.

²³⁹ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 64.

²⁴⁰ ICISS 2001a, p. 48.

O Conselho de Segurança da ONU é o órgão que, por natureza, tem a atribuição da resolução de controvérsias que possam envolver o uso de força militar. Nos quatro conflitos analisados com detalhes neste trabalho, isto é, Congo, Bósnia, Ruanda e Kosovo, o Conselho de Segurança desempenhou o papel de uma arena na qual eram discutidas as possíveis medidas adotáveis por meio de resoluções, de modo que tenha evoluído institucionalmente junto à totalidade das Nações Unidas desde a sua fundação.

Outrossim, o Conselho de Segurança encontra respaldos na Carta da ONU, analisada na seção 2.1. deste trabalho, para que centralize a operacionalização do Responsibility to Protect. A combinação dos artigos 39, 41 e 42 do referido diploma permite inferir que o Conselho de Segurança tem, por excelência, o controle sobre decisões de cunho militar nas Nações Unidas e, por isso, é o órgão que naturalmente recepciona a responsabilidade de reagir e as intervenções militares que desta decorrem.

Em complemento a essa ideia, a ICISS estabelece diretrizes para ocasiões nas quais o Conselho de Segurança falhe em alcançar decisão pertinente, de maneira que esta missão seja, por consequência, delegada a outro organismo²⁴¹. Isso poderia ocorrer, por exemplo, quando o poder de veto dos membros do P-5 fosse utilizado para fins políticos e não necessariamente humanitários, situações nas quais, a despeito da comprovação de perdas humanas e de violações em massa aos seus direitos, o Conselho de Segurança não encontraria saídas para esse impasse.

Essa noção geral sintetiza-se a partir do seguinte excerto:

“We have made it abundantly clear our view that the Security Council should be the first port of call on any matter relating to military intervention for human protection purposes. [...]

if the Security Council expressly rejects a proposal for intervention where humanitarian or human rights issues are significantly at stake, or the Council fails to deal with such a proposal within a reasonable time, it is difficult to argue that alternative means of discharging the responsibility to protect can be entirely discounted.”²⁴²

A Comissão propõe, em síntese, que a inação ou falha do Conselho de Segurança não significam, necessariamente, que o Responsibility to Protect há de sofrer o mesmo destino. Destarte, a despeito de o Conselho de Segurança ter a atribuição originária de aplicação do

²⁴¹ A Comissão atribui o título “When Security Council Fails to Act” a esta seção do relatório.

²⁴² ICISS 2001a, p. 53.

princípio consolidado pela doutrina da ICISS, outros órgãos podem, subsidiariamente, assumir esse encargo²⁴³.

A Comissão identifica a Assembleia Geral da ONU e as organizações regionais como os órgãos mais apropriados para suplantar a competência do Conselho de Segurança no que diz respeito ao Responsibility to Protect.

A Assembleia Geral da ONU é tratada como um dos órgãos encarregados dessa missão justamente por ter uma participação plural, de todos os Estados-membros das Nações Unidas, o que robustece as suas decisões. Outrossim, malgrado não seja de sua atribuição decidir sobre pautas de segurança, deliberações quanto a operações do tipo podem, de acordo com a Comissão, legitimá-las diante da comunidade internacional e contribuir para que o Conselho de Segurança aborde, novamente, a temática²⁴⁴. Em suma, as recomendações produzidas pela Assembleia Geral da ONU, combinadas com a participação horizontal dos Estados, são evidências de que o órgão pode, caso necessário, dispor sobre a aplicação do princípio da ICISS.

Por outro lado, a Comissão legitima as organizações regionais devido à proximidade dos demais Estados em relação àquele que é objeto da aplicação do Responsibility to Protect. A ICISS entende que Estados próximos ao epicentro das atrocidades em curso podem ter maior conhecimento e sensibilidade para lidar com a situação em comparação aos demais, além de serem afetados política e economicamente por conjunturas de crise em regiões vizinhas. Logo, organizações que atuam segundo as diretrizes da ONU, isto é, de acordo com seus propósitos e princípios²⁴⁵, podem se valer, subsidiariamente, do Responsibility to Protect para o enfrentamento de graves problemáticas locais²⁴⁶.

Essas organizações hão de ter o Estado-alvo como membro, dentro da lógica apresentada²⁴⁷. Isso se dá analogamente à própria ONU, que tem legitimidade para atuar na proteção das populações de todos os seus 193 participantes. Ações oriundas de organismos cuja composição não contempla o Estado-alvo seriam, pois, ilegítimas. A OTAN, nessa lógica, não

²⁴³ Id.

²⁴⁴ Id.

²⁴⁵ De acordo com o item 1 do artigo 52 da Carta da ONU, “Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas”.

²⁴⁶ ICISS 2001a, p. 53-54.

²⁴⁷ ICISS 2001a, p. 54.

teria a legitimidade para ter intervindo na Bósnia e em Kosovo, vez que os Estados que controlavam esses territórios não faziam parte do bloco à época.

Bem assim, organizações de cunho variado, isto é, que não têm enfoque somente em uma área de cooperação entre os Estados-membros – excetuando-se, dessa forma, aquelas voltadas apenas a acordos econômicos ou de cunho militar – parecem ser as mais adequadas para agir segundo os ditames do Responsibility to Protect. Tais organizações podem ser exemplificadas pela OEA no continente americano, pela União Africana na África, pela União Europeia na Europa, pela SAARC²⁴⁸ na Ásia Meridional e pela ASEAN²⁴⁹ no Sudeste Asiático, dentre outras.

Destarte, feitas essas considerações em termos de autoridade e legitimidade do Responsibility to Protect, faz-se necessário indagar: qual o caráter normativo que a temática passou a ocupar, dentro do campo do direito internacional público, após a formulação e publicação da doutrina pela ICISS?

Defende-se aqui que, a despeito do caráter *sui generis* da ICISS, isto é, de órgão independente, a doutrina elaborada pela Comissão pode ser tratada como a fonte original do Responsibility to Protect, que seria posteriormente recepcionada pela ONU em 2005, como um verdadeiro princípio de direito internacional público – como se verá no próximo capítulo.

Portanto, a ICISS pode ser vista como o ponto de partida que deu vazão aos esforços postos em prática com a Cúpula Mundial de 2005, na tentativa de consolidar, entre os princípios do direito internacional, a existência de um aparato protetivo cuja intenção fundamental é a de firmar um compromisso internacional no combate às atrocidades.

Essa posição, sob o crivo da contínua luta contra as violações em massa aos direitos humanos, alinha-se com o seguinte entendimento, firmado pelo Professor Paulo Borba Casella em seu “Manual de Direito Internacional Público”²⁵⁰:

“Enquanto fontes do direito internacional, os atos emanados das organizações internacionais se inscrevem na dimensão de mutação de paradigmas de atuação do direito internacional pós-moderno: coexistem binômios até então insolúveis: coexistência e cooperação, estadocentrismo e novos sujeitos de

²⁴⁸ “South Asian Association for Regional Cooperation”, sigla em inglês para “Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional” (ASACR).

²⁴⁹ Associação de Nações do Sudeste Asiático.

²⁵⁰ ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; NASCIMENTO E SILVA, G.E. do. Manual de Direito Internacional Público. Editora Saraiva: São Paulo, 2021, p. 206.

direito internacional, eurocentrismo e novas normatividades. [...] A construção do quadro jurídico, regulador do contexto internacional contemporâneo, tem essa combinação e leva em consideração, entre técnica e espírito, a dimensão da utopia da convivência harmônica entre os diferentes povos.”

Assim, ao ter sido concebido sob a talvez “utópica” ideia de combate a toda e qualquer violação aos direitos humanos, pode-se dizer que o Responsibility to Protect insere-se nas típicas ambiguidades que caracterizam as resoluções emanadas de organizações internacionais, ao ter o fim último de promover a convivência em harmonia e paz entre os povos.

Portanto, o próprio documento elaborado pela ICISS, imbuído dos incentivos de Kofi Annan em seu Relatório do Milênio, já o consolidava dentre as diversas fontes de direito internacional cujo fim precípua é o da defesa dos direitos humanos. Contudo, foi a partir de sua efetiva recepção pela ONU – tratada especificamente no capítulo seguinte – que se pode dizer que o Responsibility to Protect passou a figurar dentre o rol dos princípios de direito internacional público.

Em conclusão, a junção da totalidade das dimensões da doutrina oferece à perspectiva de defesa dos direitos humanos ao redor do globo um importante caminho, que trata, com a devida cautela, da problemática das intervenções, sob aspectos de autoridade e legitimidade, como também oferece à comunidade internacional um aparato protetivo inédito, dentre os vários anteriormente consolidados no âmbito do direito internacional.

Após a edição da doutrina em 2001, como uma resposta aos impasses das Nações Unidas ao longo da segunda metade do século XX e, mais especialmente, como um mecanismo de combate às atrocidades em massa, que marcaram a década de 1990, era legítima a expectativa de sua recepção entre os Estados, de modo que se tornasse um princípio de direito internacional público.

Essa abordagem veio à tona no ano de 2005, no qual houve a reunião da World Summit (Cúpula Mundial), que determinou a recepção do Responsibility to Protect no âmbito das Nações Unidas. Os termos em que se deu esse processo serão objeto de análise do próximo capítulo, considerados os aspectos fundamentais da doutrina, investigados nas últimas seções.

IV. A RECEPÇÃO DO RESPONSIBILITY TO PROTECT NA ONU

4.1. World Summit 2005 – A recepção oficial do Responsibility to Protect como um princípio de direito internacional público

Após as reuniões da ICISS entre 2000 e 2001, com a formulação de relatórios e o nascimento do Responsibility to Protect, era natural a expectativa de que a doutrina fosse, eventualmente, levada à prática. Todavia, mesmo que a própria criação da Comissão tivesse sido informada, originalmente, ao Conselho de Segurança²⁵¹, não havia uma vinculação automática entre as Nações Unidas e a doutrina produzida, de modo que esta continuasse, por ora, restrita ao campo teórico ou documental. Em outras palavras, pode-se dizer que o Responsibility to Protect não se tornou, de imediato, norma de direito internacional público.

Conforme aduzido na seção 3.1. deste trabalho, o Relatório do Milênio de Kofi Annan expressava sua preocupação, enquanto secretário-geral da ONU, com a grande incidência de atrocidades em massa na década de 1990, como nos casos de Srebrenica e de Ruanda. Assim, as Nações Unidas, em nome da comunidade internacional, teriam de buscar uma resposta a essas crises. Essa solução viria justamente com o Responsibility to Protect, vez que este teve por atribuição principal o tratamento de situações nas quais populações se encontram em risco, com a avaliação da aplicabilidade de intervenções militares em casos extremos e irreversíveis.

Nesse sentido, a tendência era de que, em algum momento, houvesse a reunião entre a doutrina e os interesses, na prática, das Nações Unidas. Em 2005, a Assembleia-Geral da ONU reuniu-se na chamada World Summit (Cúpula Mundial) e editou uma resolução que deu vazão, enfim, ao Responsibility to Protect dentro da ONU. A World Summit 2005 pode ser tratada, destarte, como o evento-base para a recepção do Responsibility to Protect como um princípio de direito internacional público²⁵².

²⁵¹ Vide seção 3.2. - Lloyd Axworthy, ex Ministro das Relações Exteriores do Canadá, havia comunicado ao Conselho de Segurança a criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) antes de suas primeiras reuniões no 2º semestre de 2000.

²⁵² Esse status dá-se em consonância com o caráter de convenção que é atrelado ao World Summit Outcome. Isso implica o reconhecimento desse documento como uma fonte de direito internacional público, de acordo com os ditames do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

O comprometimento com o Responsibility to Protect na World Summit 2005 foi fruto de esforços diplomáticos de países do Sul, a exemplo de Argentina, Chile, México, Ruanda e África do Sul²⁵³. Essa constatação desconstrói um dos “mitos” a respeito do assunto: de que apenas os países desenvolvidos, do Norte, teriam interesse em sua defesa e aplicação na prática, como uma forma de garantir a manutenção de seus polos de influência. A combinação da análise do relatório da ICISS com o comprometimento manifestado por grupos de Estados emergentes endossa o argumento de que o Responsibility to Protect é, na verdade, uma pauta que interessa à comunidade internacional como um todo.

O documento produzido pela Assembleia Geral da ONU em 2005 foi cunhado de “World Summit Outcome” e fez referência direta a uma “responsabilidade de proteger” nos parágrafos 138 e 139. A subseção na qual se encontram esses parágrafos recebeu o título de “Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”²⁵⁴.

A leitura do referido título desde já aponta uma diferença notável entre a doutrina formulada pela ICISS e aquela recebida pelo World Summit Outcome: quanto às situações em que há aplicabilidade do Responsibility to Protect. Conforme apresentado no capítulo anterior, a ICISS não restringiu sua incidência aos casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

A Comissão procurou, efetivamente, estabelecer um rol exemplificativo de aplicabilidade do Responsibility to Protect – sobretudo de sua face mais coercitiva, a responsabilidade de reagir. A doutrina original concebia a ideia de “atrocidades em massa” e de “situações nas quais populações correm riscos diretos à sua sobrevivência”²⁵⁵ como indicadores fundamentais da necessidade de invocação do Responsibility to Protect, sem, no entanto, circunscrevê-lo a tipos estritos.

As Nações Unidas, por outro lado, instituíram um rol taxativo de casos de aplicação do Responsibility to Protect através do World Summit Outcome. Assim, outras circunstâncias que não genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade foram deixados de fora de sua competência. A fome generalizada e catástrofes naturais ou ambientais que tragam riscos diretos às populações locais²⁵⁶ são dois exemplos de situações apontadas pela

²⁵³ BUSKIE, Alexandra. **Understanding the Responsibility to Protect: an introduction.**

²⁵⁴ **World Summit Outcome**, p. 30.

²⁵⁵ Vide item 6.3.2. deste trabalho.

²⁵⁶ **ICISS 2001a**, p. 33.

Comissão como possíveis usos da doutrina, mas que foram ignorados quando de sua recepção pela ONU.

Observa-se, pois, que a ONU restringiu, a partir do World Summit Outcome, os usos do Responsibility to Protect. De um lado, essa mudança pode ser vista como positiva, vez que o documento é claro ao atrelar o princípio a genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, de modo que não possam haver desvios em relação a esses quatro tipos fundamentais.

Entretanto, esse reducionismo também é problemático, dado que a ICISS imaginara, com a doutrina, a formulação de um compromisso internacional no combate a qualquer tipo de atrocidade ou violação em massa aos direitos humanos, sem que houvesse a restrição aos tipos elencados pela Assembleia Geral da ONU em 2005.

Essa construção restringiu a incidência do Responsibility to Protect a casos muito específicos e extremos, o que é ideal para o tratamento de sua face mais coercitiva, a responsabilidade de reagir, mas diminui em muito a importância da responsabilidade de prevenir – tratada pela ICISS como a mais importante das três – e da responsabilidade de reconstruir.

Em nenhum momento ao longo de seus relatórios a ICISS atrelara a prevenção ou a reconstrução a requisitos especiais, em virtude justamente de sua natureza - por tratarem dos espaços temporais anteriores e posteriores à eclosão de um conflito, respectivamente. Em suma, o título atribuído pela World Summit desde já evidencia a atribuição de maior importância à reação do que às demais figuras da doutrina.

A identificação das quatro hipóteses de aplicação do Responsibility to Protect, por sua vez, há de se dar em conformidade com tratados e convenções internacionais já existentes. O Estatuto de Roma, que tutela o Tribunal Penal Internacional, traz em seu bojo definições a respeito dos crimes de guerra, contra a humanidade e genocídio²⁵⁷. Outrossim, documentos como a Convenção sobre o Genocídio de 1948²⁵⁸, além das Convenções de Genebra e

²⁵⁷ O artigo 5º define-os como crimes de competência do tribunal, ao passo que os artigos 6º, 7º e 8º trazem as definições de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, respectivamente.

²⁵⁸ O artigo 2º da Convenção sobre o Genocídio de 1948 define-o da seguinte forma: “[...] genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: (a) Killing members of the group; (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (d) Imposing measures intended to prevent births within the group; (e) Forcibly transferring children of the group to another group”.

protocolos adicionais²⁵⁹, são essenciais nesses esforços. A própria ICISS já havia indicado em seu relatório a pujança dessas convenções para o reconhecimento das violações aos direitos humanos²⁶⁰.

Dos quatro tipos relacionados no World Summit Outcome, a limpeza étnica seria a modalidade com a conceituação mais imprecisa, tendo em vista o seu recorrente uso leigo. Todavia, além de ser recorrentemente utilizada para caracterizar atrocidades em curso em determinados conflitos, a limpeza étnica é tida pela doutrina como uma combinação de diversos crimes contra a humanidade, além de tratada objetivamente como uma subcategoria do crime de perseguição^{261 262}.

De acordo com David Scheffer, o conceito de limpeza étnica pode ser sintetizado da seguinte forma:

“Ethnic cleansing is, by its very nature, an amalgamation of numerous crimes against humanity in any particular situation. In its simplest terms, ethnic cleansing is the discriminatory assault on an identifiable group within the civilian population for the purpose of removing that group permanently from territory sought by the perpetrators of the assault. The means used to achieve the aims of the assault can range across the entire spectrum of crimes against humanity, but must have at their core the crime of persecution.”²⁶³

Para que o Responsibility to Protect possa ser invocado, a comunidade internacional deve, portanto, observar os critérios apresentados para a definição de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Essa identificação há de se pautar, consoante o apresentado, em convenções, tratados e entendimentos majoritários da doutrina de direito internacional público já consolidados.

Partindo-se propriamente à análise do texto redigido pela World Summit, tem-se o excerto inicial do parágrafo 138 do documento:

²⁵⁹ As Convenções de Genebra e Protocolos Adicionais são pujantes para a constatação de crimes contra a humanidade, especialmente.

²⁶⁰ ICISS 2001a, p. 33.

²⁶¹ Segundo o Estatuto de Roma, “Por ‘perseguição’ entende-se a privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa”.

²⁶² SCHEFFER, David. *Atrocities crimes framing the responsibility to protect*, p. 12.

²⁶³ Id.

“ 138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”²⁶⁴.

O aludido trecho traz à tona a noção fundamental do Responsibility to Protect, qual seja a proteção, por cada Estado, de sua população contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esse mandamento alia-se ao conceito moderno de soberania como responsabilidade, apresentado no sexto capítulo deste trabalho, que propõe um comprometimento global com a proteção das populações locais.

A diferença fundamental desse princípio em comparação àquele estabelecido pela ICISS diz respeito à abrangência de cada um. Enquanto o texto do World Summit Outcome estabeleceu quatro atrocidades em relação às quais o Responsibility to Protect há de se concentrar, o relatório da ICISS determinou que é responsabilidade primária de todo Estado a proteção de sua população, em especial de situações que ponham-nas em risco²⁶⁵. Assim, pode-se afirmar que a World Summit estreitou o conceito que fora introduzido pela Comissão anos antes.

O parágrafo 138 segue com o excerto abaixo:

“This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.”²⁶⁶

O trecho final do parágrafo 138 revela um alinhamento com a prevenção de atrocidades em massa. Esse comprometimento é compatível com a doutrina produzida pela ICISS em 2001, vez que esta tinha a responsabilidade de prevenir como a figura mais pujante do Responsibility to Protect, de modo que se sobrepusesse à responsabilidade de reagir e à responsabilidade de reconstruir.

Os “meios apropriados e necessários”²⁶⁷ de prevenção de conflitos podem ser presumidos como aqueles elaborados pela ICISS através da chamada “preventive toolbox”. Conforme minuciosamente analisado no seção 6.3.1. deste trabalho, a “preventive toolbox” se trata de um elaborado mecanismo para a prevenção de conflitos, dispondo de medidas a longo

²⁶⁴ **World Summit Outcome**, p. 30.

²⁶⁵ **ICISS 2001a**, p. XI.

²⁶⁶ **World Summit Outcome**, p. 30

²⁶⁷ Tradução livre do trecho “through appropriate and necessary means”.

ou a curto prazo nos âmbitos político-diplomático, econômico-social, legal-constitucional e de segurança²⁶⁸.

Destarte, a “preventive toolbox”, enquanto um aparato complexo para a prevenção de conflitos, condiz perfeitamente com o que a World Summit assumiu como de sua responsabilidade. Assim, medidas dela oriundas para a prevenção de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade adequam-se ao compromisso firmado pela ONU através da reunião da Assembleia Geral em 2005.

A parte final do excerto transcrito endossa, primeiramente, o papel da ONU como impulsionadora da responsabilidade de prevenir entre os seus Estados-membros. Dessa forma, como organismo internacional de maior hierarquia e alcance no mundo, a ONU mostra-se como essencial para que a prevenção de conflitos torne-se uma pauta de comprometimento multilateral, em Estados com as mais diversas conjunturas culturais e socioeconômicas. A parametrização da “preventive toolbox” seria um importante caminho para tanto.

Segundamente, a parte final da seção transcrita faz alusão direta a um dos mecanismos mais valorizados pela doutrina da ICISS: o “early warning”. Este depreende a compilação de informações e dados pela comunidade internacional a fim de que tenha ciência dos problemas sociais, políticos, econômicos e culturais que perpassam os diversos Estados do globo. A produção de análises desses quadros conjunturais permite que os organismos internacionais antecipem-se à escalada das atrocidades em determinado local, e ajam, por consequência, prevenindo-as.

Isto posto, a World Summit demonstrou, mais uma vez, grande comprometimento com uma das facetas mais importantes da responsabilidade de prevenir, mesmo que a tenha restringido, junto com a doutrina como um todo, ao combate a atrocidades específicas, o que se opõe, em parte, aos intuitos originários da ICISS.

O parágrafo 139 trata, essencialmente, da responsabilidade de reagir e de intervenções internacionais pautadas no Responsibility to Protect. Sua redação inicia-se da seguinte maneira:

“ 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to

²⁶⁸ Vide apresentação constante na seção 6.3.1. desta pesquisa.

protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”.²⁶⁹

Esse excerto faz menção, essencialmente, a dois dispositivos da Carta da ONU: ao Capítulo VI, que diz respeito à “solução pacífica de controvérsias”²⁷⁰, e ao Capítulo VIII, que versa sobre “acordos regionais”²⁷¹. Ambos endossam a contenção de conflitos através de meios equivalentes às medidas de caráter imediato da “preventive toolbox” – como a mediação diplomática – e às medidas da responsabilidade de reagir anteriores a uma intervenção militar.

A combinação desses dois grupos de medidas demonstra o comprometimento das Nações Unidas com meios mais eficazes e diretos de combate às atrocidades em curso, caso necessário. Assim, se o parágrafo 138 é marcado pela responsabilidade de prevenção dos conflitos, o parágrafo 139 do World Summit Outcome concentra-se na responsabilidade de reação ao seu surgimento, sugerindo medidas de maior grau de coercitividade, em consonância com as disposições da Carta da ONU.

O texto do parágrafo 139 continua nos seguintes termos:

“In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.”²⁷²

Essa segunda parte do texto revela, por outro lado, a abertura do Responsibility to Protect a intervenções militares, desde que exauridos os demais meios de combate ao conflito. Essa temática, analisada ao longo da seção 6.3.2. deste trabalho, é indubitavelmente a mais controversa da doutrina, e foi tratada de forma proporcional pela ICISS, com o estabelecimento de critérios pertinentes.

O agrupamento de critérios composto por “autoridade legítima”, “justa causa,” “intenção legítima”, “última medida”, “meios proporcionais” e “perspectivas razoáveis” propôs, no âmbito da ICISS, uma resposta complexa ao dilema das intervenções militares, a qual deveria ter sido, em maior ou menor grau, contemplada pelo World Summit Outcome.

²⁶⁹ **World Summit Outcome**, p. 30.

²⁷⁰ Artigos 33 a 38 da Carta da ONU.

²⁷¹ Artigos 52 a 54 da Carta da ONU.

²⁷² **World Summit Outcome**, p. 30.

Contudo, isso não fora observado na redação do texto, o que pode fadar o Responsibility to Protect a distorções. Mesmo que o parágrafo 139 do World Summit Outcome seja claro ao determinar que as intervenções militares, disciplinadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU²⁷³, hão de vir à tona somente quando da exaustão de meios pacíficos para a resolução da problemática em voga, não há o estabelecimento expresso de critérios para a parametrização do limiar existente entre a necessidade e a desnecessidade de intervir.

Dessa forma, embora tenha se alinhado ao mandamento fundamental da doutrina da ICISS, de que a responsabilidade de proteger populações passa do Estado à comunidade internacional em caso de falha em seu combate às atrocidades, o World Summit Outcome não se atentou ao grupo de critérios existentes para lidar com a dimensão mais delicada do princípio.

A presunção que pode ser feita em relação à “preventive toolbox” no parágrafo 138 do texto não parece dar a mesma vazão aos critérios estabelecidos pela ICISS para intervenções militares, haja vista que o World Summit Outcome fundamentou-se nos mandamentos já consolidados pelo Capítulo VII da Carta da ONU, e não nos paradigmas oriundos da doutrina, formulados em 2001.

Em suma, o excerto apresentado revela a grande problemática por trás da recepção do Responsibility to Protect na ONU: a desatenção, quase que completa, aos critérios estabelecidos às intervenções militares e, pois, à responsabilidade de reagir. Essa desconformidade é, certamente, uma desvirtuação da concepção original da ICISS.

O parágrafo 139 conclui-se com o seguinte trecho:

“We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.”²⁷⁴

Depreende-se dessa última seção que a Assembleia Geral, autora do texto ora analisado, comprometeu-se com o Responsibility to Protect a longo prazo, como um compromisso

²⁷³ Intitulado de “Ação relativa a ameaças a paz, ruptura da paz e atos de agressão”, conta com o conjunto de artigos analisados na seção 5.1. desta pesquisa.

²⁷⁴ **World Summit Outcome**, p. 30.

internacional no combate a atrocidades – genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Assim, mesmo que não caiba ao órgão lidar com pautas de ruptura da paz internacional – sendo estas de competência originária do Conselho de Segurança da ONU –, compreende-se um elo lógico entre a sua atuação e a atualização constante do Responsibility to Protect junto à comunidade internacional²⁷⁵.

No que tange ao restante do excerto, observa-se um novo endosso tanto à prevenção quanto à reação às atrocidades em curso antes que o conflito por elas acarretado tenha implicações maiores. Não é possível abstrair, por outro lado, menção alguma ao que seria a responsabilidade de reconstruir, que incumbe à comunidade internacional, segundo a doutrina da ICISS, nas conjunturas pós-conflitos, tendo o Estado-alvo sido objeto, ou não, de intervenções militares.

A ocultação da responsabilidade de reconstruir do World Summit Outcome é, decerto, seu segundo imbróglio. A ICISS a havia identificado como a terceira das figuras centrais do Responsibility to Protect, compreendendo o rol de atribuições que a comunidade internacional possui após o desfecho de um conflito, tanto para garantir uma transição pacífica quanto para evitar futuras reincidências – de modo que seja, ultimamente, também uma forma de prevenção.

A responsabilidade de reconstruir, por lidar com momentos decisivos em relação a conflitos marcados por violações humanitárias em massa, deveria ter sido contemplada ou, ao menos, mencionada pelo documento. Sua recepção implicaria o comprometimento das Nações Unidas com a prevenção de conflitos e, se necessário, com a reação e a consequente reconstrução do Estado-alvo, de modo que os três momentos fossem objetos de igual atenção – como fora intencionado, originalmente, pela ICISS.

Em conclusão, pode-se dizer que o World Summit Outcome foi, invariavelmente, um ponto crítico para o Responsibility to Protect, a partir do qual, por meio de uma resolução emanada de uma organização internacional, tornou-se um princípio de direito internacional público, nos termos utilizados pelo documento.

A Organização das Nações Unidas, a partir de 2005, valeu-se dos ensinamentos da ICISS para a elaboração de uma resolução, na forma do documento aqui analisado, para elencar a responsabilidade de proteger populações contra genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e

²⁷⁵ As questões relativas à autoridade na doutrina do Responsibility to Protect foram analisadas na seção 6.4. deste trabalho.

crimes contra a humanidade como um verdadeiro princípio a ser observado pela comunidade internacional.

Assim, muito embora tenha apresentado duas graves falhas em relação à doutrina que fora formulada pela ICISS em 2001 – quais sejam, a não contemplação dos seis requisitos para intervenções militares e a ocultação total da responsabilidade de reconstruir – o World Summit marcou a recepção do Responsibility to Protect na ONU.

A partir de então, o Responsibility to Protect passou a gozar de um status inédito, de forma pudesse vir à tona na prática. As reformulações e críticas que sofreu o princípio desde sua recepção na ONU em 2005 serão tratadas posteriormente. A próxima seção deste capítulo lidará com a inédita aplicação do Responsibility to Protect, no cenário do conflito líbio.

4.2. Resolução 1973 e a Guerra da Líbia: a aplicação inédita do Responsibility to Protect

Após a recepção do Responsibility to Protect na ONU, analisada na última seção, a expectativa era de que o novo compromisso internacional no combate às atrocidades viesse à tona na prática nos anos seguintes à World Summit, ocorrida em 2005. A partir de 2009, o secretário-geral da ONU passou a redigir relatórios anuais a respeito do Responsibility to Protect²⁷⁶, o que motivou, mais uma vez, o resgate do protagonismo do princípio no cenário internacional.

Nesse contexto, a partir de 2010, Estados do Norte da África e do Oriente Médio passaram a ser assolados pelo fenômeno da “Primavera Árabe”. Motivados por razões de cunho econômico e político, esses movimentos sociais foram responsáveis pela derrubada de regimes autoritários e por amplas reformas na estrutura dos Estados afetados. Egito, Iêmen, Tunísia e Líbia foram alguns dos países que sofreram as suas consequências²⁷⁷.

Em paralelo ao Egito, que testemunhou a queda de Hosni Mubarak – governante do país por quase três décadas - a Líbia encontrava-se em situação semelhante ao seu vizinho:

²⁷⁶ O primeiro desses relatórios, redigido em 2009, foi intitulado “Implementing the Responsibility to Protect”. Este procurou, basicamente, consolidar os três “pilares” atribuídos ao princípio: “The protection responsibilities of the State”; “International assistance and capacity building”; e “Timely and decisive response”.

²⁷⁷ JOFFÉ, George. *A Primavera Árabe no Norte da África: Origens e Perspectivas de Futuro*, p. 85-111.

Muammar al-Gaddafi havia assumido a liderança de Trípoli²⁷⁸ em 1969, ocupando diversos cargos de alto escalão desde então. Seu poder, mantido ao longo de mais de 30 anos, seria contestado através de manifestações e movimentos sociais da “Primavera Árabe” no ano de 2011.

O epicentro do alvoroço líbio deu-se em Benghazi, segunda maior cidade do país, apenas atrás da capital, Trípoli. Principal centro do movimento de oposição líbio, Benghazi foi objeto de uma acachapante repressão por parte do Governo Gaddafi, que tentava retomar o controle da região nordeste do território:

“Following the uprisings in Egypt, Tunisia, and several other in the Middle East and North Africa, Libya also witnessed protests and demonstrations against the regime of Colonel Muammar Khadafi. The regime used brute force against civilians to crush the opposition. Khadafi told his supporters, ‘Come out of your homes. Attack [the opposition] in their dens,’ calling the protesters ‘cockroaches’ and ‘rats’ who did not deserve to live.”²⁷⁹

O teor das manifestações do Governo Gaddafi evidenciava os riscos aos quais estava sujeita a população de Benghazi. Ao atribuir as nomenclaturas de “ratos” e “baratas” aos insurgentes, Gaddafi lembrou manifestações análogas feitas pelas lideranças hutus em Ruanda previamente ao genocídio tutsi²⁸⁰, como uma forma de injuriar a imagem do grupo-alvo²⁸¹.

Além das declarações, Gaddafi liderou agressões diretas aos seus opositores, em meio a um cenário de guerra civil. Segundo o que viria a ser apurado pela comunidade internacional²⁸², essa parcela da população líbia esteve sujeita a assassinatos, aprisionamentos, tortura, perseguições e desaparecimentos forçados, tipos que se enquadram entre os crimes contra a humanidade previstos pelo artigo 7º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional²⁸³.

Outrossim, constatou-se, posteriormente, que o Governo Gaddafi também vinha cometendo crimes de guerra contra a população de Benghazi, também sancionados pelo Estatuto de Roma²⁸⁴. Depreende-se, pois, que a atitude tomada por Gaddafi em relação às

²⁷⁸ Capital da Líbia.

²⁷⁹ NANDA, Ved P. **From paralysis in Rwanda to bold moves in Libya: emergence of the "responsibility to protect" norm under international law - is the international community ready for it?**, p. 18.

²⁸⁰ Questão amplamente analisada ao longo do segundo capítulo deste trabalho. Os hutus apelidaram os tutsis de “inyenzi”, que em quiniaruanda tem o significado de “baratas”.

²⁸¹ BELLAMY, Alex J. **Libya and the Responsibility to Protect: the exception and the norm**, p. 3.

²⁸² Obtido através de relatório do Comitê de Direitos Humanos da ONU.

²⁸³ NANDA, Ved P. **From paralysis in Rwanda to bold moves in Libya: emergence of the "responsibility to protect" norm under international law - is the international community ready for it?**, p. 19.

²⁸⁴ Id.

insurreições locais configuram violações em massa aos direitos humanos, de caráter extremamente gravoso, se considerados os diplomas internacionais em vigência à época.

Conforme observado na última seção, a World Summit fora clara ao determinar que genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade demandam a aplicação do Responsibility to Protect. Assim, com a identificação de duas dessas atrocidades em curso da Líbia, é incontroverso o argumento de que a comunidade internacional, em prol de sua responsabilidade de proteger as populações globais quando o Estado em questão não o faz, deveria adotar medidas em relação ao conflito líbio.

Devido à urgência que perpassava o conflito, medidas estruturais ligadas à “preventive toolbox” não seriam eficazes para a contenção das tensões, vez que o Governo Gaddafi já agia contra os insurgentes. Todavia, medidas diretas entre as elencadas pela ICISS no âmbito da responsabilidade de prevenir poderiam ter sido invocadas, de modo que não fosse necessário recorrer a opções mais coercitivas.

Entre os exemplos – analisados com mais propriedade na seção 6.3.1. deste trabalho – pode-se elencar a diplomacia preventiva²⁸⁵, na esfera político-diplomática. A mediação internacional do conflito poderia servir de solução pacífica para a Guerra da Líbia, com o devido engajamento das Nações Unidas nessa missão. Isso se daria em consonância com a finalidade central do Responsibility to Protect, a contenção de crises que tragam riscos a populações locais – e não a derrubada de regimes antidemocráticos.

As Nações Unidas, com a intenção de que a situação líbia fosse abordada com celeridade, trataram do conflito a partir de duas resoluções do Conselho de Segurança da ONU: a Resolução 1970, de fevereiro de 2011, e a Resolução 1973, de março de 2011. Ambas denotaram uma maior inclinação do órgão à reação, de modo que fosse invocada a responsabilidade de reagir, como observar-se-á a seguir.

A Resolução 1970, diante da condenação das violações em curso na Líbia por agrupamentos como a Liga Árabe e a União Africana²⁸⁶, reconheceu a problemática humanitária ensejada pelo conflito, como vê-se nas seguintes cláusulas preambulares:

²⁸⁵ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**, p. 89-93.

²⁸⁶ A terceira cláusula preambular da Resolução cita essas condenações: “[*The Security Council*,] Welcoming the condemnation by the Arab League, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya [...]”.

“[*The Security Council*,]

Expressing grave concern at the situation in the Libyan Arab Jamahiriya and condemning the violence and use of force against civilians,

Deploring the gross and systematic violation of human rights, including the repression of peaceful demonstrators, expressing deep concern at the deaths of civilians, and rejecting unequivocally the incitement to hostility and violence against the civilian population made from the highest level of the Libyan government, [...]”.²⁸⁷

Além da preocupação com as violações aos direitos humanos da população da Líbia, a Resolução 1970 utilizou como fundamento o Responsibility to Protect:

“*Recalling* the Libyan authorities’ responsibility to protect its population”.²⁸⁸

Destarte, a Resolução 1970 do Conselho de Segurança marcou a primeira utilização da doutrina da ICISS na prática, no contexto da Guerra da Líbia. As cláusulas operacionais constantes no documento revelam medidas ligadas à dimensão menos coercitiva da responsabilidade de reagir – as que não de ser adotadas prévia ou alternativamente a uma intervenção militar.

Primeiramente, a Resolução 1970 referenciou-se ao Tribunal Penal Internacional, visando a responsabilização das autoridades coatoras líbias – tendo em vista a competência da instituição para julgamento de crimes contra a humanidade²⁸⁹. Em segundo lugar, foi instituído um embargo de armamentos ao Estado Líbio²⁹⁰.

Ademais, a Resolução 1970 decidiu pelo banimento de viagens e pelo congelamento de recursos de determinadas autoridades líbias ligadas ao regime Gaddafi²⁹¹. Também foi criada uma Subcomissão do Conselho de Segurança que apreciaria as sanções e acompanharia o andamento das medidas adotadas²⁹².

Em conclusão, a referência ao TPI, o embargo de armamentos, o banimento de viagens e o congelamento de recursos revelam, conjuntamente, que as Nações Unidas recorreram, no contexto da Resolução 1970, a medidas emergenciais, dada a urgência do

²⁸⁷ S/RES/1970 (2011), p. 1.

²⁸⁸ Ibid., p. 2.

²⁸⁹ Ibid., p. 2-3.

²⁹⁰ Ibid., p. 3-4.

²⁹¹ Ibid., p. 4-5.

²⁹² Ibid., p. 6.

conflito. Assim, valeram-se de sua responsabilidade de reagir às violações aos direitos humanos da população líbia, vide a coação perpetrada pelo próprio aparato estatal local.

A criação da Subcomissão, em conjunto com as demais medidas referidas, enaltece a tendência reativa que era compreendida pela comunidade internacional em tal contexto. Justificando-se pelas condutas atrozes do Governo Gaddafi frente a Benghazi e pela iminência de novas violações, o Conselho de Segurança não se ateve à dimensão preventiva do Responsibility to Protect, que traria em seu bojo medidas mais pacíficas para a resolução da disputa. Como afirmado no parágrafo 26 da Resolução 1970²⁹³, o Conselho de Segurança estaria preparado para tomar medidas adicionais – exatamente como faria em seguida.

A Resolução 1973, diante do agravamento da problemática, e da falha do Estado Líbio em seguir as exigências da Resolução 1970²⁹⁴, optou por recorrer à medida mais drástica dentre todas as esferas do Responsibility to Protect: a intervenção militar. A partir de suas disposições, a Resolução 1973 marcou a primeira vez na qual o Conselho de Segurança autorizou o uso de força militar por motivos de proteção humanitária contra a vontade de um Estado-membro da ONU²⁹⁵.

Diferentemente do que ocorrera nos outros quatro conflitos analisados ao longo deste trabalho – Congo, Bósnia, Ruanda e Kosovo -, as Nações Unidas haviam, por meio do Conselho de Segurança, consentido com uma intervenção militar. Mesmo que as dimensões da crise humanitária líbia fossem diversas daquelas encontradas em cada um desses outros cenários, a comunidade internacional decidiu pela razoabilidade da intervenção como uma maneira de combater as atrocidades em curso.

A Resolução 1973 foi bastante explícita ao estabelecer o Responsibility to Protect como base legal para suas deliberações:

“[The Security Council,]

Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the

²⁹³ “[The Security Council,] [...] expresses its readiness to consider taking additional appropriate measures, as necessary, to achieve this [humanitarian assistance]”. S/RES/1970 (2011).

²⁹⁴ A Resolução 1973 citou expressamente esse descumprimento como um de seus fundamentos, como vê-se na seguinte cláusula preambular: “[The Security Council,] *Deploing* the failure of the Lybian authorities to comply with resolution 1970 (2011)”. S/RES/1973 (2011).

²⁹⁵ WILLIAMS, Paul D. **Principles, politics, and Prudence: Lybia, the responsibility to protect, and the use of military force**, p. 2.

primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians, [...].”²⁹⁶

Depreende-se desse excerto, em combinação com as demais disposições da Resolução 1973, que o Conselho de Segurança, por reconhecer a responsabilidade do Governo Líbio de proteger sua população, também endossou, tacitamente, que essa responsabilidade passa à comunidade internacional caso haja falha ou inação do Estado em questão, conforme convencionado pelo World Summit Outcome.

Assim, ao referir-se ao compromisso que fora firmado por todos os Estados-membros da ONU na Assembleia Geral em 2005, fica claro que, diante do descumprimento dos pedidos de cessação das atrocidades constantes na Resolução 1973, a responsabilidade de proteger a população da Líbia contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade passaria, automaticamente, a ser um dever imediato da comunidade internacional.

Baseando-se nessa responsabilidade, o Conselho de Segurança autorizou a intervenção militar nos termos do item nº 4 da Resolução 1973:

“[The Security Council,]

4. Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, **to take all necessary measures**, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi [...].”²⁹⁷

A despeito de não explicitá-lo, o item nº 4 deu margens à intervenção militar como uma forma de proteger a população da Líbia, dada a abertura do texto a “todos os meios necessários” para a contenção das atrocidades em curso. Assim, pela primeira vez, o Responsibility to Protect era invocado na prática, servindo de base para a cessação dos crimes continuamente perpetrados pelas autoridades líbias contra a sua população.

Cabe ressaltar, contudo, que a Resolução 1973 não foi objeto de aprovação unânime no Conselho de Segurança. Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – os BRICS²⁹⁸ –

²⁹⁶ S/RES/1973 (2011).

²⁹⁷ S/RES/1973 (2011); grifos do autor.

²⁹⁸ Grupo composto por Estados emergentes de grande relevância mundial com o objetivo de cooperação econômica e política, fundado em 2009. Em meados de 2011, houve a admissão da África do Sul, de modo que o acrônimo “BRIC” tornar-se-ia “BRICS”.

abstiveram-se da votação, vez que não acreditavam no uso da força militar como a forma apropriada de findar a coação da população líbia²⁹⁹. Soluções pacíficas como o cessar-fogo foram citadas pela delegação da Rússia como alternativas mais pujantes do que intervenção militar³⁰⁰.

Os BRICS defenderam coletivamente uma posição que serviria, tempos depois, para a criação da iniciativa do Responsibility while Protecting. Como grande crítico da intervenção militar autorizada pela Resolução 1973³⁰¹, o grupo, liderado pelo Brasil, protagonizaria a proposição dessa reforma às concepções originais do Responsibility to Protect. O Responsibility while Protecting será analisado no próximo capítulo.

A intervenção militar fora autorizada, como já afirmado, para a proteção da população da Líbia que se encontrava ameaçada pelo Governo de Gaddafi. Sua finalidade, portanto, era a de fazer cessar essa coação – e deveria ter se atido a este estrito propósito. Independentemente dos valores culturais e políticos atrelados ao regime governamental liderado por Gaddafi, não era objetivo da Resolução 1973 a mudança do regime rumo a um modelo tido como mais “democrático” em comparação ao vigente à época.

A intervenção na Líbia foi liderada pela OTAN, com grande participação de Estados Unidos, Reino Unido, França e Itália. Sem a parametrização de estratégias de entrada e de saída eficientes, a operação que pretensamente possuía fins humanitários acabou por se misturar à crise política do Estado, de modo que culminasse com a queda de Gaddafi, como observado no relato abaixo:

“In the absence of a negotiated political solution, military operations continued in Libya for seven months, eventually resulting in the overthrow of the Khadafi regime, the end of Khadafi's 42-year rule, and ultimately his capture and death at the hands of rebels on October 20, 2011. A week later, the UN terminated its mandate authorizing military action in Libya. On October 31, NATO announced the end of its military operation against Libya [...]”.³⁰²

O empreendimento intervencionista na Líbia deu vazão, portanto, a sérios problemas. A começar pelas alegações dos BRICS, de que haveria, de fato, medidas menos coercitivas para

²⁹⁹ BELLAMY, Alex J. *Lybia and the Responsibility to Protect: the exception and the norm*, p. 4.

³⁰⁰ Id.

³⁰¹ A Alemanha foi o outro Estado que também se absteve na votação da Resolução 1973.

³⁰² NANDA, Ved P. *From paralysis in Rwanda to bold moves in Libya: emergence of the "responsibility to protect" norm under international law - is the international community ready for it?*, p. 20.

a resolução da crise. Conforme já apontado, a diplomacia preventiva teria sido um meio importante para a mediação do conflito, de modo que o cessar-fogo fosse o fim almejado.

Por se tratar de uma questão diretamente relacionada à estrutura de governo líbia, era esperado que uma intervenção militar trouxesse consequências que não se restringiriam ao campo dos direitos humanos. Um novo endosso às sanções instituídas pela Resolução 1970 seria proporcional e suficiente diante das particularidades que envolviam o conflito.

Outrossim, a extensão da intervenção militar pelo período de 7 meses – terminando justamente após a destituição de Gaddafi – revela, mais uma vez, a deturpação dos fins precípuos do Responsibility to Protect. O resultado prático não foi, propriamente, a cessação da coação, mas a mudança de regime – algo caro aos Estados do bloco ocidental, que defenderam veementemente a intervenção segundo fins “humanitários”.

A origem desse problema está, em boa parte, na não recepção dos critérios formulados pela ICISS para intervenções militares no âmbito do World Summit Outcome. Essa crítica, já apresentada na seção anterior, é essencial para a compreensão dos fins pacíficos da doutrina do Responsibility to Protect, e há de ser apreciada no âmbito internacional como paradigmática para a procedência, ou não, de intervenções.

Destarte, a título comparativo, é pujante o exercício de avaliação da intervenção na Líbia a partir dos seis critérios elaborados pela ICISS para intervenções militares: “autoridade legítima”, “justa causa,” “intenção legítima”, “última medida”, “meios proporcionais” e “perspectivas razoáveis”³⁰³.

O primeiro critério, o da “autoridade legítima”, foi observado na intervenção militar da Líbia. A decisão pela operação deu-se através da Resolução 1973, redigida pelo Conselho de Segurança, órgão que tem competência para tomar iniciativas do tipo segundo a Carta da ONU. Dessa forma, a intervenção na Líbia passa pelo filtro desse primeiro critério.

O segundo, que se vale de maior complexidade, corresponde ao da “justa causa”. De acordo com este, as intervenções militares hão de ocorrer somente quando compreendidas violações humanitárias em massa, situações que fadaram as populações locais a graves riscos. A World Summit contribuiu definitivamente para o robustecimento desse critério, ao estabelecer

³⁰³ Vide seção 6.3.2. deste trabalho.

a justa causa da invocação do Responsibility to Protect diante de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Conforme observado neste capítulo, já havia sido constatada a ocorrência em massa de crimes contra a humanidade cometidos pelo Governo Gaddafi em face dos insurgentes de Benghazi. Outrossim, as Nações Unidas também vieram a apurar que crimes de guerra estavam sendo cometidos no curso da guerra civil. Assim, como havia ciência de que o Governo Líbio estava, de fato, perpetrando crimes contra a humanidade e crimes de guerra, pode-se dizer que o critério da “justa causa” foi devidamente seguido no caso líbio.

O terceiro critério, o da “intenção legítima”, aproxima-se do critério da “justa causa” ao determinar o atendimento desses fins na prática pela intervenção. Assim, se a intervenção na Líbia havia sido justificada à luz da ocorrência de crimes contra a humanidade e crimes de guerra, sua intenção deveria ter sido unicamente voltada ao seu combatimento.

Todavia, em consonância com as considerações feitas ao longo deste capítulo, isto não pôde ser verificado no caso líbio. Apesar de a intervenção na Líbia ter sido justificada através das violações em massa que se sucediam em seu território – conforme o próprio texto da Resolução 1973 dispunha –, na prática ela foi defendida pelos Estados que a aprovaram como uma forma de destronar o regime de Muammar Gaddafi.

Isso fica claro quando analisado o protagonismo assumido na operação pela OTAN, que tomou partido junto aos rebeldes de Benghazi e permitiu que a insurreição obtivesse sucesso, com a morte de Gaddafi. Não bastasse esse apoio subentendido de países como Estados Unidos, França, Reino Unido e Itália aos revolucionários, a intervenção concluiu-se justamente após a queda do regime.

Portanto, o critério da “intenção legítima” atende a uma noção fundamental do Responsibility to Protect, de que ele deve atuar em defesa dos direitos humanos e no combate às atrocidades, e não para derrubar regimes ou alterar estruturas governamentais. O que se observou na Líbia não foi meramente acidental, mas sintomático. A queda de Gaddafi está diretamente relacionada ao entremetimento internacional que ali teve lugar. Logo, a intervenção na Líbia não passa pelo terceiro critério, vez que sua intenção foi ilegítima.

O quarto critério, o da “última medida”, também põe em xeque a intervenção autorizada pela Resolução 1973. Como defendido pelos BRICS, haveria meios alternativos para a resolução do conflito, a exemplo da insistência diplomática em um cessar-fogo. Outrossim, as

medidas aprovadas pela Resolução 1970, menos coercitivas que as da sua sucessora, poderiam adequar-se ao mesmo fim.

Contudo, como deveras havia urgência para a tomada de medidas, vez que crimes contra a humanidade e crimes de guerra estavam sendo continuamente perpetrados em território líbio, a intervenção militar deveria, de fato, ter sido ao menos considerada, e a opção por sua adoção – desconsideradas as implicações que veio a ter na prática – não é, por si só, ilegítima. Portanto, no que diz respeito ao critério da “última medida”, a intervenção na Líbia é parcialmente procedente.

Ademais, no que tange ao critério dos “meios proporcionais”, deveria ter sido feita uma análise de contenção de riscos. Esta diria respeito à escala e à extensão das medidas adotadas com o fim de combater as violações aos direitos humanos. Como a OTAN valeu-se de bombardeios e de operações em larga escala que prejudicaram o Governo Gaddafi e a população líbia ao invés de pautarem-se unicamente no combate às atrocidades, pode-se dizer que os meios de tal entremetimento foram desproporcionais para os fins almejados.

Por fim, o critério das “perspectivas razoáveis” exige que haja alguma razoabilidade de chance de sucesso da intervenção militar invocada. Assim, como defendido pela ICISS³⁰⁴, uma intervenção militar para fins humanitários não pode ser justificada se, no processo, implica o surgimento de um conflito maior. Isto foi precisamente o que ocorreu na Líbia, de modo que a guerra civil se acentuasse, em paralelo à intervenção, com a eventual queda de Gaddafi. Dessa forma, as perspectivas da intervenção na Líbia foram irrazoáveis para o atendimento de sua finalidade.

Em conclusão, observa-se que, se fossem adotados os seis critérios formulados pela ICISS no âmbito da ONU, deturpações como as ocorridas na Líbia seriam evitadas. Como se trata de uma pauta das mais sensíveis de direito internacional público, intervenções militares não de ser tratadas com os devidos filtros, de modo que, ultimamente, atendam aos fins almejados.

Nesse sentido, a intervenção da OTAN na Líbia, autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, valeu-se de autoridade legítima e de justa causa, mas também de intenção ilegítima.

³⁰⁴ ICISS 2001a, p. 37.

Outrossim, não necessariamente seria a última medida para tratar da problemática e foi desproporcional quanto aos seus meios e irrazoável quanto às suas perspectivas.

A partir do texto da ICISS, esclarece-se, pois, que o que se sucedeu na Líbia em 2011 foi uma deturpação do instituto do Responsibility to Protect. Os objetivos que foram originalmente concebidos na formulação da doutrina não foram observados pela Resolução 1973, o que remete, diretamente, às falhas apontadas junto à sua recepção na World Summit em 2005.

A intervenção na Líbia gerou, imediatamente, diversos questionamentos ao Responsibility to Protect, de modo que este passasse a ser contestado. O período posterior a 2011 marca, portanto, a decadência do princípio, no qual a sua importância diminuiria para a comunidade internacional, devido às diversas falhas apresentadas em sua inédita aplicação na prática.

Dentre as críticas, a que mais se destacou foi a do Responsibility while Protecting, já citada ao longo deste capítulo. Proposta pelo Brasil e apoiada pelo restante dos BRICS, tal iniciativa será objeto de análise do capítulo a seguir.

V. A DECADÊNCIA E O RESGATE DO RESPONSIBILITY TO PROTECT NO CONTEXTO PÓS-LÍBIA

Após a conclusão da intervenção da OTAN na Líbia em 2011 – com as consequências que a operação implicou na prática – o Responsibility to Protect passou a ser questionado. Problemas como o uso da força e sua regulação, além da legitimidade e dos critérios atrelados à aplicação do princípio, tornaram-se tópicos prementes no tocante à doutrina inicialmente formulada pela ICISS.

Esse período de decadência, ligado ao insucesso da intervenção, iniciou-se sobretudo com a formulação do Responsibility while Protecting, iniciativa oriunda do corpo diplomático brasileiro com apoio dos BRICS, que procurava revisar e atualizar o Responsibility to Protect após o seu primeiro teste prático. A primeira seção deste capítulo prestar-se-á ao seu estudo.

Após o surgimento do Responsibility while Protecting, o princípio perdeu relevância diante da comunidade internacional, de modo que fosse pouco invocado ao longo da década de 2010. Todavia, a conjuntura atual que perpassa o Mianmar, com a constatação de atrocidades em massa, sinaliza uma necessidade de resgate do princípio, de modo que este possa figurar novamente como protagonista na década de 2020. O conflito em Mianmar será objeto de análise da segunda seção deste capítulo.

Por último, em contraponto à conjuntura que atualmente perpassa o Mianmar, far-se-á uma breve reflexão acerca da Guerra da Ucrânia, com a análise do possível cabimento do Responsibility to Protect numa conjuntura que envolve superpotências globais.

5.1. A iniciativa brasileira do Responsibility while Protecting

Conforme observado no sétimo capítulo deste trabalho, a aplicação inédita do Responsibility to Protect, que teve lugar na Líbia, foi um imenso revés. A intervenção militar autorizada pela Resolução 1973 do Conselho de Segurança ONU mostrou-se problemática pela precipitação na adoção de uma medida coercitiva, como também pelos efeitos causados ao Estado Líbio.

Os BRICS, que haviam se absterido da votação da Resolução 1973, passaram a liderar um processo de revisão do Responsibility to Protect após 2011. Essa iniciativa, notadamente comandada pelo corpo diplomático brasileiro, foi cunhada “Responsibility while Protecting”.

O Responsibility while Protecting foi objeto, inicialmente, de uma carta diplomática enviada pela representante permanente do Brasil na ONU à época, a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, ao secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon³⁰⁵. O documento, que demonstrou preocupação com as consequências da intervenção na Líbia, foi intitulado “Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept”³⁰⁶.

Para a compreensão da nova proposta brasileira, faz-se essencial o remetimento ao relatório do secretário-geral da ONU acerca do Responsibility to Protect do ano de 2009. Este documento deu vazão aos princípios estabelecidos pela World Summit em 2005, e foi tratado pela iniciativa do Responsibility while Protecting como um de seus pressupostos fundamentais.

O relatório de 2009 enquadrara o Responsibility to Protect em três pilares, como vê-se no excerto abaixo:

“The concept of the responsibility to protect is structured in three pillars. The first pillar identifies the State as the primary bearer of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The second pillar stresses the role of the international community in providing cooperation and assistance to allow States to develop local capacities that will enable them to discharge that responsibility. The third pillar, which applies to exceptional circumstances and when measures provided for in the first and second pillars have manifestly failed, allows for the international community to resort to collective action, in accordance with the norms and procedures established in the Charter”³⁰⁷.

Destarte, o Responsibility to Protect estaria dividido em três partes. A primeira identifica a responsabilidade de proteger as populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade – conforme fora acordado na World Summit. A segunda parte do princípio está atrelada ao engrandecimento da capacidade dos Estados em arcar com essa responsabilidade – ou seja, implicaria a responsabilidade de prevenir. Por fim, a terceira parte, que dependeria da falha das duas primeiras, permite que a comunidade

³⁰⁵ **United Nations.** A/66/551–S/2011/701, p. 1.

³⁰⁶ Traduz-se livremente por “Responsibility while Protecting: elementos para o desenvolvimento e promoção do conceito”.

³⁰⁷ **United Nations.** A/66/551–S/2011/701, p. 2.

internacional responda às atrocidades em curso em determinado local, valendo-se dos meios legitimados pela Carta da ONU.

A junção desses três pilares ou partes possibilita, mesmo que em termos diferentes daqueles acordados na ICISS em 2001, uma resposta ampla da comunidade internacional às atrocidades em curso ou que possam eventualmente surgir dentro de um Estado. O Responsibility while Protecting partiu dessa divisão para propor sua reforma.

Em síntese, o Responsibility while Protecting procurou dar ênfase aos dois primeiros pilares do Responsibility to Protect, de modo que fossem endossados a prevenção e o fortalecimento dos aparatos estatais no combate a violações em massa aos direitos humanos. O terceiro pilar, que remete à possibilidade de intervenções militares, teria uma aplicação estritamente subsidiária e excepcional – com a real exaustão das demais medidas de resolução do conflito em pauta³⁰⁸.

Outrossim, a iniciativa brasileira revisitou a discussão a respeito dos critérios que hão de pautar a aplicação do Responsibility to Protect³⁰⁹, a qual havia sido um ponto de conflito entre a doutrina da ICISS e o World Summit Outcome. Além disso, o Responsibility while Protecting buscou aprimorar o monitoramento e a accountability ligados ao cumprimento das missões perante o Conselho de Segurança³¹⁰, especialmente em caso de intervenção.

Os fundamentos do Responsibility while Protecting alinharam-se, portanto, a uma revisão das disposições da World Summit Outcome. Assim, dar-se-ia origem a uma responsabilidade mais ampla, que não se restringiria somente à finalidade de proteção, mas a todo o processo que a envolve³¹¹ – prevenção, reação e reconstrução – de acordo com a etimologia da nomenclatura escolhida pelo Brasil³¹².

O caráter revisionista da iniciativa justifica-se, principalmente, por dois pontos expostos pelo Brasil na carta que introduziu a iniciativa: as graves consequências usualmente implicadas

³⁰⁸ KOTYASHKO, Anna; FERREIRA-PEREIRA, Laura Cristina; GUEDES PEREIRA, Alena Vysotskaya. **Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia.**

³⁰⁹ STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos; BROCKMEIER, Sarah. **Responsibility while Protecting: Reforming R2P Implementation**, p. 145-147.

³¹⁰ Ibid., 147-148.

³¹¹ De acordo com o título do item nº 11 da Carta enviada pelo Brasil, “As it exercises its responsibility to protect, the international community must show a great deal of responsibility while protecting. Both concepts should evolve together, based on an agreed set of fundamental principles, parameters and procedures [...]”.

³¹² A comparação entre os termos “to Protect” e “while Protecting” permite essa inferência, de modo que o Brasil intentasse aumentar o escopo do princípio original através de sua iniciativa.

por intervenções militares e a preocupação com o desvio da finalidade do Responsibility to Protect – como vê-se abaixo:

“ [...] 9. Yet attention must also be paid to the fact that the world today suffers the painful consequences of interventions that have aggravated existing conflicts, allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, given rise to new cycles of violence and increased the vulnerability of civilian populations.

10. There is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change. This perception may make it even more difficult to attain the protection objectives pursued by the international community.” ³¹³

Os dois fundamentos expostos inserem-se nitidamente no contexto posterior à intervenção da Líbia, vez que esta trouxe ao conflito que perpassava o país um novo polo beligerante, liderado pela OTAN – o que definitivamente contribuiu para o seu agravamento. O argumento de que intervenções podem ser custosas ao Estado-alvo já havia sido abordado pela ICISS quando da formulação original da doutrina, e o Responsibility while Protecting ressaltou, mais uma vez, o caráter de “última medida” atrelado a essas ações.

Bem assim, a preocupação com a deturpação da finalidade do Responsibility to Protect é um resultado do que se sucedeu no conflito líbio. O princípio, que se presta a proteger populações ao redor do globo contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, há de cumprir escrupulosamente este fim. O que se observou na Líbia ultrajou por completo esse objetivo, uma vez que teve a queda do Governo Gaddafi como intuito, e não como mero dano colateral.

Para que o Responsibility to Protect seja efetivamente respeitado e tenha futuro em seus propósitos humanitários, cenários como o líbio - no qual o princípio foi banalizado pelas superpotências para a justificação de seus interesses imperialistas - não podem se repetir. E é exatamente nesse sentido que se expõe a pujança do Responsibility while Protecting.

As diretrizes da iniciativa brasileira revelam justamente esse propósito. Assim, faz-se pujante a análise das suas disposições. As duas primeiras evidenciam o seguinte:

³¹³ **United Nations.** A/66/551–S/2011/701, p. 3.

“(a) Just as in the medical sciences, prevention is always the best policy; it is the emphasis on preventive diplomacy that reduces the risk of armed conflict and the human costs associated with it;

(b) The international community must be rigorous in its efforts to exhaust all peaceful means available in the protection of civilians under threat of violence, in line with the principles and purposes of the Charter and as embodied in the 2005 World Summit Outcome.”³¹⁴

O item *a* revela, desde já, uma preocupação com o endosso à prevenção no âmbito do Responsibility to Protect. A ICISS havia delimitado a responsabilidade de prevenir como o principal encargo da comunidade internacional no tocante a violações em massa aos direitos humanos³¹⁵, e o Responsibility while Protecting resgatou esse enfoque.

As três dimensões da responsabilidade de prevenir – o “early warning”, a “preventive toolbox” e a “political will” – hão de ser utilizadas pela comunidade internacional como apetrechos em sua missão de prevenir conflitos. A carta brasileira especificou a diplomacia preventiva – citada no último capítulo como uma alternativa pujante à intervenção armada na Líbia –, que se configura como apenas uma dentre várias outras medidas constantes da “preventive toolbox” e, mais especificamente, do seu âmbito político-diplomático.

O Responsibility while Protecting demonstra, pois, uma preocupação fundamental com a redução das perdas humanas decorrentes da escalada de um conflito e, a partir dessa noção, revela seu compromisso com o critério da “última medida” para intervenções militares. Consoante o texto grafado no item *b*, devem ser exauridos todos os meios pacíficos e menos coercitivos para a resolução da problemática antes que haja a opção por uma operação militar de larga escala no território do Estado-alvo.

As inclinações demonstradas pelas duas primeiras diretrizes do Responsibility while Protecting alinham-se em muito à postura apresentada pelos BRICS no Conselho de Segurança à época da redação da Resolução 1973. Os cinco Estados se abstiveram e insistiram em medidas alternativas para a solução da questão líbia - inclusive naquelas que já haviam sido adotadas pela sua antecessora, a Resolução 1970. Havia um consenso entre os Estados desse bloco de que a intervenção militar seria mais gravosa à Líbia do que o idealmente almejado.

³¹⁴ **United Nations.** A/66/551–S/2011/701, p. 3.

³¹⁵ Conforme o sexto capítulo deste trabalho.

O uso da força deve, portanto, ser regulamentado segundo um caráter de excepcionalidade, para arcar com a proteção humanitária em casos alarmantes. Esse efetivo combate às atrocidades não pode extrapolar os seus próprios fins, conforme ensina a diretriz *e* do documento:

“(e) The use of force must produce as little violence and instability as possible and under no circumstance can it generate more harm than it was authorized to prevent.”³¹⁶

Em complemento à diretriz *e*, destacam-se os termos enunciados pelos itens *d* e *f*:

“(d) The authorization for the use of force must be limited in its legal, operational and temporal elements and the scope of military action must abide by the letter and the spirit of the mandate conferred by the Security Council or the General Assembly, and be carried out in strict conformity with international law, in particular international humanitarian law and the international law of armed conflict; [...]

(f) In the event that the use of force is contemplated, action must be judicious, proportionate and limited to the objectives established by the Security Council.”³¹⁷

A diretriz *d* resgata alguns dos critérios estabelecidos pela ICISS para intervenções militares. Ao citar o elemento legal de intervenções militares, depreende-se o critério da intenção legítima – combater genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Essa intenção há de fundamentar tanto a opção pela medida no Conselho de Segurança quanto a sua implementação na prática. Na Líbia, apesar de ter sido constatada uma “justa causa” para a intervenção, esta não se valeu de intenção legítima, vez que fora apoiada também como uma forma de derrubada do Governo em exercício no país.

Outrossim, a diretriz *d* reconhece os critérios da autoridade legítima e das perspectivas razoáveis. Ao citar o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral da ONU, o documento atrela a autoridade para dispor sobre intervenções a esses órgãos. Por outro lado, ao citar aspectos operacionais e temporais, compreendem-se as perspectivas razoáveis atreladas à ingerência militar - que hão de se posicionar dentro do mínimo possível para garantir o real combate às violações aos direitos humanos em curso.

³¹⁶ **United Nations.** A/66/551-S/2011/701, p. 3.

³¹⁷ *Id.*

Bem assim, a diretriz *e* expõe algo análogo ao critério dos meios proporcionais, vez que exige de uma intervenção militar uma ação moderada, proporcional e limitada aos propósitos de proteção humanitária ligadas ao órgão legitimador – usualmente o Conselho de Segurança da ONU. Em síntese, pode-se afirmar que essas duas diretrizes resgataram parte da doutrina da ICISS no tocante aos critérios para o uso da força – o que novamente ressalta a pujança da Comissão frente ao que se sucedeu após a World Summit em 2005.

Por fim, destacam-se as disposições formuladas pelo item *h*:

“(h) Enhanced Security Council procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting.”³¹⁸

A diretriz em questão exprime uma preocupação com a maneira pela qual se dá o acompanhamento das resoluções implementadas pelo Conselho de Segurança. Em cenários nos quais faz-se necessária uma intervenção militar, é razoável a expectativa de que o órgão de última instância no âmbito das Nações Unidas tenha de se valer da sofisticação adequada ao cumprimento dos seus propósitos.

A garantia de efetividade a essa supervisão é essencial para que seja dada vazão a uma responsabilidade de escopo ampliado. Se ao Responsibility to Protect é usualmente atrelada a finalidade de arcar com a proteção da população global contra atrocidades em massa, o Responsibility while Protecting trouxe à tona a necessidade de alongamento desse objetivo.

Destarte, à comunidade internacional não se atribui somente a proteção em si, mas também uma responsabilidade de cumprimento adequado desses propósitos durante todo o prosseguimento da operação invocada. Assim, o Responsibility to Protect deixa de estar fadado a apenas um fim, tornando-se amplo no sentido de todo o processo protetivo.

Em conclusão, pode-se dizer que a iniciativa do Responsibility while Protecting procurou trazer à tona reformas às concepções originais do Responsibility to Protect, no que diz respeito tanto à ICISS quanto ao World Summit Outcome. O Brasil, em conjunto aos BRICS, procurou demonstrar, a partir da carta diplomática analisada, a necessidade de revisão dos paradigmas da doutrina, necessária para que situações como a ocorrida na Líbia não se repetissem.

³¹⁸ United Nations. A/66/551-S/2011/701, p. 4.

A pujança da iniciativa brasileira foi, pois, justamente a de sinalizar o quão controvertidas podem ser essas deturpações do Responsibility to Protect, de modo que a comunidade internacional tenha de sofisticar os mecanismos atrelados ao princípio, com maior grau de acompanhamento de suas operações e aplicações na prática, a fim de evitar distorções.

Ao invés de rejeitar por completo a ideia original, o Responsibility while Protecting procurou dar vazão à menor coercitividade e à prevenção, pilares que já haviam sido estabelecidos pela Comissão em 2001, porém abandonados quando da recepção do princípio pelas Nações Unidas. Assim, o Responsibility while Protecting manteve intacto o compromisso internacional no combate às atrocidades, ao mesmo tempo em que procurou atualizá-lo após a experiência que se sucedeu com a Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU.

A despeito de sua relevância atual não mais alcançar os patamares de antes – sobretudo devido à alteração da postura diplomática brasileira nos últimos anos -, a iniciativa em questão sinaliza as benesses das revisões feitas à doutrina concebida pela ICISS, de modo que o Responsibility to Protect possa ser constantemente atualizado e aprimorado como o principal instrumento da comunidade internacional no combate a violações em massa aos direitos humanos.

5.2. Mianmar: um exercício de aplicação do Responsibility to Protect na atualidade

Após o desfecho do conflito líbio e o desenvolvimento das reformas apresentadas à concepção original da doutrina da ICISS, o Responsibility to Protect adentrou um período de decadência, que se alongou ao longo da década de 2010. Isso ficou evidenciado sobretudo devido à Guerra da Síria, em relação à qual a comunidade internacional, liderada pelo Conselho de Segurança, não foi capaz de responder às violações em curso com o uso do princípio ³¹⁹.

No entanto, mesmo com a derrocada do Responsibility to Protect na prática, violações em massa aos direitos humanos continuaram a perpassar o globo – exigindo, invariavelmente, a atuação da comunidade internacional, que havia se comprometido formalmente em 2005 a combater eventos do tipo de forma efetiva.

³¹⁹ NURUZZAMAN, Mohammed. **The “responsibility to protect” doctrine: revived in Lybia, buried in Syria**, p. 1.

O caso do Mianmar insere-se nesse quadro ao possuir evidências de provocação de atrocidades em massa contra a sua população. A conjuntura que percorre o país é, desde meados da última década, bastante problemática, e tem urgido, cada vez mais, por ações coletivas e tempestivas da comunidade internacional – advindas tanto das Nações Unidas quando de organizações regionais, como a ASEAN.

Para que as hostilidades contemporâneas que têm lugar no Mianmar sejam compreendidas, faz-se necessário dividi-las, fundamentalmente, em duas origens: a questão étnica e a questão política. Ambas são determinantes para que o Governo de Naipidau³²⁰ seja visto internacionalmente como contrário à responsabilidade de proteger a sua própria população, vez que age de forma comissiva contra grupos internos.

A primeira questão, de cunho étnico, remete ao processo de ocupação do território da Birmânia. Por ser vizinho de Bangladesh, país de maioria muçulmana e de composição étnica bastante diferente da sua, o Mianmar habituou-se a conviver com influxos populacionais por parte dos habitantes dessas terras vizinhas – inclusive anteriormente à sua formação como um Estado Moderno.

Uma das minorias que continua presente no Mianmar por conta desse processo histórico de ocupação é a dos Rohingya. Estima-se que os Rohingya têm vivido na porção ocidental do Mianmar há pelo menos dois séculos, sendo parcela numerosa da população do Estado de Rakhine, próximo à fronteira com Bangladesh³²¹.

A diferença étnica e cultural entre os Rohingya e a maioria da população do Mianmar é um dos motivos que historicamente explicam a discriminação sofrida pelo grupo no cenário interno. Diferentemente da maior parte dos birmanos, os Rohingya têm raízes próximas aos bengali e praticam o Islã. Esses contrastes acirraram-se nos últimos anos, particularmente ao longo da década de 2010, e a repressão direcionada aos Rohingya alcançou repercussão dentro da comunidade internacional³²².

Os Rohingya têm sido confinados a campos de concentração, com necessidade de obtenção de vistos para trabalhar ou deslocar-se pelo território do país. Outrossim, sua

³²⁰ Capital do Mianmar, que também pode receber as nomenclaturas de Nepiedó, Naypyidaw ou Nay Pyi Taw.

³²¹ SOUTHWICK, Katherine. **Preventing mass atrocities against the stateless Rohingya in Myanmar: a call for solutions**, p. 2.

³²² Ibid., p. 3.

população é objeto de restrições em relação à prole e ao casamento, o que evidencia o total desrespeito aos seus direitos enquanto minoria³²³.

De modo geral, o que se observa no Mianmar é uma política de *apartheid*, a partir da qual o Governo de Naipidau vem restringindo, gradualmente, as liberdades das quais deveriam gozar os Rohingya enquanto birmanos, em conformidade com as convenções internacionais.

Contudo, essa repressão não se restringe ao campo político-governamental. A sobrevivência da população Rohingya encontra-se ameaçada ao menos desde a metade dos anos de 2010, o que implica a necessidade de invocação do Responsibility to Protect pela comunidade internacional de forma urgente. Relatos como o abaixo demonstram a situação que o grupo tem enfrentado ao longo da última década:

“In July 2012, a UN nutrition assessment found that some 2,000 acutely malnourished children were facing a high risk of mortality, with 650 of these children in a severe condition and in urgent need of therapeutic feeding, and an additional nearly 9,000 children in need of micronutrient supplements. A further 2,500 children were likely to develop acute malnutrition if adequate food, healthcare, and water and sanitation were not provided.

Almost two years later, in February 2014, the government banned Doctors Without Borders, also known by its French name, Médecins sans Frontières, (MSF), the main healthcare provider for the country's estimated 1 million Rohingya”.³²⁴

A desnutrição forçada do grupo, combinada com o banimento do MSF, demonstra a falta de compromisso dos líderes birmanos com a proteção da população Rohingya. O Estado, a bem da verdade, tem sido o grande perpetrador das atrocidades contra o grupo, de modo análogo ao que se sucedeu em Ruanda e na Bósnia ao longo da década de 1990 – conflitos analisados na segunda seção deste trabalho.

A problemática atingiu seu ápice em 2017, quando a maior parte dos Rohingya teve de deixar o país após o Exército dar início a operações de “limpeza”³²⁵. Quase 1 milhão dos

³²³ Id.

³²⁴ SOUTHWICK, Katherine. **Preventing mass atrocities against the stateless Rohingya in Myanmar: a call for solutions**, p. 3.

³²⁵ Global Centre for the Responsibility to Protect. **More than 820 people have been killed and over 4,000 arrested since the 1 February coup**. Disponível em: < <https://www.globalr2p.org/countries/myanmar-burma/> >.

habitantes de Rakhine tiveram de se refugiar em Bangladesh, país que evidentemente não possuía a estrutura necessária para arcar com a sua salvaguarda³²⁶.

A crise dos Rohingya tem se agravado, portanto, desde o início da última década. A política de *apartheid* do Governo de Naipidau deu vazão, posteriormente, a medidas de limpeza étnica e de genocídio contra o grupo, e resta incontroverso que o Estado Birmanês teve e ainda tem, através das diversas medidas adotadas, a destruição dos Rohingya – ou ao menos daqueles que restaram no território do Mianmar – como objetivo.

A questão étnica é, por si só, suficiente para que o Responsibility to Protect possa ser aplicado no Mianmar. A constatação da perpetração de crimes contra a humanidade em face da população Rohingya, somada à política de limpeza étnica e às inclinações genocidas do Estado Birmanês, comprova que a conjuntura que envolve o Mianmar preenche três das quatro hipóteses de incidência do Responsibility to Protect segundo o World Summit Outcome.

A comunidade internacional, imbuída pela crise humanitária no Estado de Rakhine, há de invocar a responsabilidade de proteger os Rohingya em razão da falha comissiva do Estado-alvo. Assim, a tríade prevenção-reação-reconstrução é passível de crivo como forma apropriada de contenção do conflito e cessação das atrocidades. O arbitramento internacional das tensões, com a adoção de procedimentos de cunho diplomático da “preventive toolbox”, junto a medidas imediatas de caráter sancionatório, são impreteríveis para a proteção premente dos Rohingya.

A segunda questão que explica as hostilidades que atualmente perpassam o Mianmar é a política. O país, que desde a década de 1960 havia sido governado por diversos regimes militares, passou por uma breve experiência de governo civil a partir de 2011 – com a notável liderança de Aung San Suu Kyi. Contudo, em fevereiro de 2021 o Exército retomou o poder em Naipidau, declarando estado de emergência e a deposição do governo civil³²⁷.

Desde então, diversos protestos têm se alastrado pelo país, especialmente em sua principal cidade, Yangon. O governo liderado pelo General Ming Aung Hlaing respondeu de forma bastante desproporcional a essas manifestações políticas, de modo a rechaçar os opositoristas. Segundo estimativas do Global Centre for the Responsibility to Protect³²⁸, até o

³²⁶ Id.

³²⁷ Global Centre for the Responsibility to Protect. **More than 820 people have been killed and over 4,000 arrested since the 1 February coup.** Disponível em: < <https://www.globalr2p.org/countries/myanmar-burma/>>.

³²⁸ Id.

mês de junho de 2021 cerca de 820 pessoas foram mortas e mais de 4 mil presas em razão dos protestos.

Outrossim, o governo também tem protagonizado uma guerra civil contra o Exército de Liberação Karen, que tenta a autodeterminação do povo em relação ao Mianmar. Os karen, que habitam o Estado de Kayin, concentram-se próximos à fronteira com a Tailândia, e possuem costumes e cultura próprios, diferenciando-se, de modo análogo aos Rohingya, da maior parte da população birmana³²⁹.

Em síntese, o sistema político instável do Mianmar permitiu que os militares retomassem o poder e, imbuídos pelo estado de emergência, provocassem uma série de atrocidades contra a sua população, impossibilitada de exercer quaisquer liberdades democráticas em prol da restituição do governo civil. A resposta acachapante dos militares não se restringiu ao campo ideológico, de modo que o Exército tenha se utilizado de crimes contra a humanidade para minar a força da oposição.

Ademais, para além da conjuntura política, os desastres naturais que assolaram a parcela ocidental do território birmanês, por meio de furacões, tornados e outros cataclismas, recaíram justamente sobre a região fronteira entre Mianmar e Bangladesh, onde se concentram campos de refugiados que abrigam centenas de milhares, se não milhões, de Rohingya. Conforme visto na seção deste trabalho que trata das responsabilidades de prevenir e reconstruir, o princípio do Responsibility to Protect pode – e deve – também ser utilizado a fim de potencializar o combate ou, se necessário, a recuperação de populações ameaçadas por catástrofes de ordem natural.

A conjuntura birmana evidencia, portanto, a ocorrência de três das quatro atrocidades contra as quais se presta o Responsibility to Protect. A perseguição e execução dos Rohingya, aditadas à política de apartheid, revelam a limpeza étnica e, ultimamente, o genocídio intentado pelos líderes do Mianmar – mazelas que podem também recair sobre os karen devido à sua beligerância. Do mesmo modo, a intolerância demonstrada pelo governo contra a sua própria população, insatisfeita com a mudança de regime, configura uma série de violações aos direitos humanos que devem ser tratados pela comunidade internacional como crimes contra a humanidade, e são ainda mais alarmantes diante dos atuais desastres naturais que perpassam a região.

³²⁹ Id.

A problemática birmana não é, como visto ao longo desta seção, algo recente. Suas origens remontam à metade da última década, na qual os empoderados fomentavam uma política de repressão contra os Rohingya, que têm sido forçados, por motivos de sobrevivência, a deixar o território do país. Essa perseguição, caso a inação da comunidade internacional persista, pode agravar-se sobremaneira nos próximos meses ou anos, devido à retomada de poder por parte dos militares e à violência por eles demonstrada nos episódios que se sucederam desde fevereiro de 2021.

O campo político da disputa, somado ao étnico-cultural, demonstra o quão urgente é o uso do Responsibility to Protect para a proteção da população do Mianmar. As ações tomadas pelos militares nos últimos meses assemelham-se àquelas adotadas pelo Governo Gaddafi na Líbia em 2011, contra a população de Benghazi. Se, à época, a Líbia havia sido objeto de uma operação militar de larga escala, tendo ocupado posição de prioridade entre as pautas da comunidade internacional, o Mianmar, cuja conjuntura é muito mais complexa, deve ser tratado, ao menos, com semelhante atenção – ressalvadas as diversas falhas que a operação predecessora teve na prática.

A ONU e a ASEAN – organização regional da qual o Mianmar faz parte – devem, conjuntamente, agir na contenção das atrocidades que têm sido enfrentadas por relevante parcela da população birmana. O compromisso internacional assinado em 2005 não há de ser deixado de lado a despeito da falha de sua operacionalização em 2011.

O Conselho de Segurança, valendo-se das diretrizes do Responsibility while Protecting, há de resgatá-lo em nome da reação às violações em curso e à prevenção de futuras atrocidades. O Global Centre for the Responsibility to Protect entende que as seguintes medidas hão de ser implementadas quanto ao Mianmar:

“The UNSC should immediately impose a comprehensive arms embargo on Myanmar and sanction senior military officials, including General Min Aung Hlaing. All UN member states and regional organizations should take urgent measures in response to the reimposition of military rule. The military junta should not be diplomatically recognized as the legitimate representatives of Myanmar. [...]

General Min Aung Hlaing and other senior military leaders who bear responsibility for crimes against humanity, war crimes and genocide should face international justice.”³³⁰

As medidas arroladas no excerto são de caráter estritamente reativo. A invocação da responsabilidade de reagir é proporcional à conjuntura birmana, vez que conflitos internos perpassam o Estado há anos e, recentemente, têm se agravado de forma preocupante. Destarte, medidas de tom imediatista – ainda alheias a uma intervenção militar – hão de ser tidas pela comunidade internacional como prioridades.

O Global Centre for the Responsibility to Protect cita, nesse âmbito, a imposição de embargos de armas ao Mianmar e bloqueios de recursos de seus líderes – que podem minar a força com a qual a repressão tem sido utilizada contra a oposição. O intuito dessas medidas não há de ser a queda do governo, independentemente de sua legitimidade, mas a proteção da população birmana que tem sido objeto de crimes contra a humanidade e de atrocidades ainda mais gravosas, se discutidos os casos dos Rohingya e dos Karen.

Sanções diplomáticas ao Mianmar, durante a vigência do atual regime, parecem ser igualmente adequadas à urgência demonstrada pela conjuntura birmana. Essas punições, aditadas à utilização das cortes internacionais de direitos humanos, como o Tribunal Penal Internacional, a fim de julgar os responsáveis pelo cometimento das atrocidades, evidenciariam um comprometimento da comunidade internacional com a salvaguarda da população local, que encontra-se desprotegida por oposição voluntária do próprio governo, ao qual incumbe, por excelência, essa missão.

Em suma, o cenário do Mianmar há de ser tratado com a devida atenção e cuidado no âmbito das organizações internacionais, como a ONU e a ASEAN, as quais devem, conjunta ou alternativamente, operacionalizar o Responsibility to Protect em prol da proteção da população birmana, que se encontra, por razões étnico-culturais e políticas, ameaçada por seus líderes.

Os crimes contra a humanidade que têm lugar no Mianmar desde o início do primeiro semestre de 2021, além da política de limpeza étnica e genocídio contra os Rohingya, autorizam a comunidade internacional a aplicar, na prática, o principal mecanismo existente contra violações em massa aos direitos humanos. Este é o momento ideal para o resgate do

³³⁰ Global Centre for the Responsibility to Protect. **More than 820 people have been killed and over 4,000 arrested since the 1 February coup.** Disponível em: < <https://www.globalr2p.org/countries/myanmar-burma/> >.

Responsibility to Protect e de sua pertinência enquanto um compromisso internacional firmado no sentido do combate às atrocidades, e à salvaguarda de uma população ameaçada não somente pelo sistema político vigente, mas também pelos desastres naturais que têm assolado os seus campos de sobrevivência.

VI. CONCLUSÃO: O PAPEL DO RESPONSIBILITY TO PROTECT NA CONTEMPORANEIDADE

Conforme observado ao longo deste trabalho, o compromisso internacional no combate às atrocidades, materializado através do Responsibility to Protect, trata-se da resposta mais elaborada já trazida pela comunidade internacional à problemática das violações em massa aos direitos humanos e ao dilema das intervenções humanitárias.

A conjuntura histórica prévia à sua elaboração, da criação da ONU à trágica década de 1990, justifica sua pujança em meio ao cenário internacional. Atrocidades em massa, como genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, passaram a ser tratadas à altura a partir da confecção de uma doutrina de direito internacional público que reuniu diversos especialistas ao redor do globo.

As novidades trazidas à tona pelos princípios basilares do Responsibility to Protect, imbuídos da noção fundamental de soberania como responsabilidade, bem como da tríade formada por prevenção, reação e reconstrução, colaboraram para a normatização de temáticas à época ainda atreladas ao consuetudinário e precariamente reguladas.

A reunião da ICISS, em 2001, produziu uma doutrina profunda o suficiente para lidar com o imbróglio das violações em massa aos direitos humanos, de modo que tenha se tornado, na prática, um marco histórico da atuação da comunidade internacional em favor da proteção humanitária.

Da mesma forma, a despeito das incompatibilidades com a concepção original da doutrina, a recepção do Responsibility to Protect na ONU a partir da World Summit, como um princípio de direito internacional público de fato, foi fundamental para que a temática alcançasse o protagonismo merecido.

Não obstante os desafios enfrentados pelo Responsibility to Protect na prática – considerados as diversas complicações envolvidas na intervenção na Líbia em 2011 – e no campo doutrinário – em razão de iniciativas reformistas como o Responsibility while Protecting –, o princípio ainda é o apetrecho mais eficaz e completo que a comunidade internacional possui para fazer frente a atrocidades em massa.

O papel do Responsibility to Protect na contemporaneidade é evidenciado por casos como os do Mianmar, analisado no último capítulo, em que se observa a clara ocorrência de violações em massa, com a maior parte da população fadada à própria sorte diante de um governo continuamente perpetrador de crimes contra a humanidade e idealizador de um genocídio em larga escala.

Contudo, há casos nos quais o Responsibility to Protect encontra limitações na prática, especialmente quando posto diante de conflitos que envolvem superpotências globais. Após a eclosão do conflito líbio, a Guerra da Síria e a atual Guerra da Ucrânia³³¹ foram cenários nos quais a comunidade internacional poderia invocar o princípio, mas não o fez diante das próprias limitações do cenário geopolítico global.

De todo modo, a comunidade internacional possui, no Responsibility to Protect, um mecanismo complexo o suficiente para tratar de tais adversidades e invocar a responsabilidade de proteger as populações em risco quando o Estado-alvo, por oposição voluntária, não arca com os seus deveres precípuos.

Caso sua utilização se dê de forma adequada, através de um amplo comprometimento com a responsabilidade de prevenir - em especial no que diz respeito ao “early warning” e à “preventive toolbox” - e, em casos mais graves, com as responsabilidades de reagir e de reconstruir, a comunidade internacional decerto encontrará no Responsibility to Protect um meio tempestivo e eficaz para o enfrentamento de hostilidades.

Ademais, a pertinência atual do Responsibility to Protect também é demonstrada por meio dos relatórios anuais editados pelo secretário-geral da ONU sobre o assunto. Esses esforços, que têm vindo à tona desde 2009, compreendem uma iniciativa necessária ao fortalecimento do princípio - que há de ser constantemente atualizado segundo as mais novas pautas de proteção humanitária abarcadas pela comunidade internacional.

A título de ilustração, o relatório de 2021³³² defendeu o aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção de atrocidades. Para tanto, Antônio Guterres, na posição de secretário-geral, estabeleceu a necessidade de implementação de tratados internacionais para esse exercício preventivo, bem como a dedicação de recursos e pessoal das Nações Unidas para

³³¹ MORSELLO, Ottavio. A Responsabilidade de Proteger: Uma Reflexão sobre a Aplicabilidade do Princípio à Luz do Conflito Russo-Ucraniano.

³³² A nomenclatura oficial foi a seguinte: “Advancing atrocity prevention: Report of the United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect”.

atuar na identificação e apuração de situações tendentes a violações ao redor do globo – as chamadas “Responsibility to Protect focal points” – nos termos de um “early warning”.³³³

Inovações como as anualmente trazidas pelo secretário-geral da ONU são essenciais para que o Responsibility to Protect acompanhe o contexto global de forma adequada, de sorte que persista fortalecido em seu serviço à comunidade internacional, cada vez mais atualizado e apto à salvaguarda dos direitos humanos.

Em suma, o Responsibility to Protect há de ser enaltecido como o principal aparato da comunidade internacional em seus objetivos de proteção humanitária. A despeito dos desvios que o princípio tem sofrido desde a sua recepção na ONU em 2005, seu propósito originário não pode ser esquecido: a fundação de um compromisso internacional no combate às atrocidades.

Essa noção, combinada com a retrospectiva apresentada ao longo do trabalho, demonstra que o Responsibility to Protect ainda é – e continuará sendo – o grande escudo da comunidade internacional contra crimes e violações que exponham populações a graves riscos. A responsabilidade de proteger indivíduos, além de ser um dever de todo Estado, é uma missão coletiva interestatal, cuja valorização é fundamental para que a coação representada pelas atrocidades em massa seja, ultimamente, findada.

³³³ Global Centre for the Responsibility to Protect. Summary of the UN Secretary-General’s 2021 Report on R2P, Advancing atrocity prevention: Report of the United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect. Disponível em: < <https://www.globalr2p.org/publications/unsg-2021-r2p-report-summary/>>.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

About the ICTY. Disponível em: <<https://www.icty.org/en/about>>.

A Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-dasNa%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>.

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G.E. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público.** Editora Saraiva: São Paulo, 2021.

ANNAN, Kofi. **Intervenções: Uma vida de guerra e paz.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ANNAN, Kofi. **Prevention, promotion and protection: our shared responsibility.** Disponível em: <<https://www.kofiannanfoundation.org/speeches/prevention-promotion-and-protection-our-shared-responsibility/>>.

ANU TV. **Humanitarianism and the R2P doctrine: A conversation with Professor Gareth Evans.** Entrevista disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wEUNzAKZuxQ>>.

BADIE, Bertrand; TOLOTTI, Sandrine. **L'état du monde 2009.** Éditions La Découverte, Paris, 2008.

BELLAMY, Alex J. **Lybia and the Responsibility to Protect: the exception and the norm.** Ethics & International Affairs - Vol. 25 Nbr. 3, September 2011.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. The new politics of protection? **Côte d'Ivoire, Lybia and the responsibility to protect.** International Affairs 87: 4, 2011. The Royal Institute of International Affairs.

BENTLEY, TOM. **O pragmatismo de Anthony Blair**. Le monde diplomatique Brasil, 2003. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-pragmatismo-de-anthony-blair/>>. Acesso em 15/02/2021.

BENNER, Thorsten. **Brazil as a norm entrepreneur: the “Responsibility while Protecting” initiative**. Gppi working paper, março de 2013.

BERDAL, Mats. **The United Nations, Peacebuilding, and the Genocide in Rwanda**. Global Governance, Vol.11 No 1 (janeiro- março de 2005), pp. 115-130. Lynne Rienner Publishers.

BULTRINI, Antonio. **Reappraising the Approach of International Law to Civil Wars: Aid to Legitimate Governments or Insurgents and Conflict Minimization**. University of Cambridge, 2018.

BUSKIE, Alexandra. **Understanding the Responsibility to Protect: an introduction**. Disponível em: <<https://www.una.org.uk/news/understanding-responsibility-protect-introduction>>.

COMAS, José. **Racak, la matanza que desencadenó una guerra**. Política y Gobierno. Reportaje especial. Posguerras Balcánicas. Id. vLex: VLEX – 81880919.

Comparative Studies in Society and History, Volume 49, Issue 1, 2007. University of Cambridge.

CREMADES, Beatriz Escrina. **R2P and the UN**. UN Chronicle – Vol. 48 Nbr. 2, junho de 2011.

CUNLIFFE, Philip. **From ISIS to ICISS: A critical return to the Responsibility to Protect report**. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010836715612854>>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33ª edição, Editora Saraiva. São Paulo, 2016.

DAY, Graham. **Operationalizing the responsibility to protect – the policekeeping approach**. Global Governance – Vol. 11 Nbr. 2, abril de 2005.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**. Brookings Institution Press, 2009.

GIBBS, David. **The United Nations, Peacekeeping and the ‘Question of Impartiality: Revisiting the Congo Operation of 1960**. *The Journal of Modern African Studies*, vol. 38, no. 3. University of Cambridge, 2000.

Global Centre for the Responsibility to Protect. **Summary of the UN Secretary-General’s 2021 Report on R2P, Advancing atrocity prevention: Report of the United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect**. Disponível em: <<https://www.globalr2p.org/publications/unsg-2021-r2p-report-summary/>>.

Global Centre for the Responsibility to Protect. **More than 820 people have been killed and over 4,000 arrested since the 1 February coup**. Disponível em: <<https://www.globalr2p.org/countries/myanmar-burma/>>.

HUMPHREY, Michael. **International Intervention, justice and national reconciliation: the role of the ICTY and ICTR in Bosnia and Rwanda**. *Journal of Human Rights*, 2:4, 495-505, DOI: 10.1080/1475483032000137084.

ICISS. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>.

ICISS. **The Responsibility to Protect - Research, Bibliography, Background – Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Disponível em: <<http://www.bits.de/NRANEU/docs/ICISS1201supplement.pdf>>. Acesso em 18/02/2021.

ICTY **convicts Ratko Mladic for genocide, war crimes and crimes against humanity**. Disponível em: <<https://www.icty.org/?q=en/press/icty-convicts-ratko-mladi%C4%87-for-genocide-war-crimes-and-crimes-against-humanity>>.

International Crisis Group. **Nagorno-Karabakh Conflict**. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict>>. Acesso em 11/09/2020.

International Crisis Group. **Our impact**. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/our-impact>>.

JOFFÉ, George. **A Primavera Árabe no Norte da África: Origens e Perspectivas de Futuro**. Revista de Relações Internacionais, junho de 2011. Disponível em: <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri30/n30a06.pdf>.

JURA, Cristian. **Kosovo - history and actuality**. “Dimitrie Catemir” Christian University, Bucharest, Romania.

KENKEL, Kai Michael. **Brazil and the responsibility while protecting initiative: norms and the timing of diplomatic support**. Global Governance – Vol. 2 Nbr 1 – janeiro de 2016.

KOTYASHKO, Anna; FERREIRA-PEREIRA, Laura Cristina; GUEDES PEREIRA, Alena Vysotskaya. **Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000100202&lng=en&tlng=en#B27>.

Kosovo refugees statistics. Disponível em: <<https://www.msf.org/kosovo-refugees-statistics>>.

KOUCHNER, Bernard. **Droit humanitaire: où en sommes nous?** Vídeo disponível em: <<https://www.arte.tv/fr/videos/087276-015-A/bernard-kouchner-droit-humanitaire-ou-en-sommes-nous/>>.

LE GOFF, Jacques. **Uma Breve História da Europa**. Petrópolis, Editora Vozes, 2012.

MAFEI RABELO QUEIROZ, Rafael. **Monografia Jurídica Passo a Passo**. São Paulo: Editora Método, 2015.

MARCHI, Eduardo C. Silveira. **Guia de metodologia jurídica**. 3ª edição, YK Editora. São Paulo, 2017.

MARTIN, Rex. Just wars and Humanitarian Interventions. Journal of Social Philosophy, Volume 36, issue 4 – 2005.

MELLO, Jerzeel Antonio. **A Soberania e a Responsabilidade de Proteger**. Artigo científico disponível em: <http://www.pucrs.br/direito/wpcontent/uploads/sites/11/2018/09/jezreel_mello.pdf>.

MORSELLO, Ottavio. **A Responsabilidade de Proteger: Uma Reflexão sobre a Aplicabilidade do Princípio à Luz do Conflito Russo-Ucraniano**. Artigo de Opinião escrito para o GEBRICS-USP. Disponível em: <<https://sites.usp.br/gebrics/artigo-de-opinioa-a-responsabilidade-de-proteger-uma-reflexao-sobre-a-aplicabilidade-do-principio-a-luz-do-conflito-russo-ucraniano/>>.

Minority Rights Group International. **Kosovo**. World Directory of Minorities and Indigenous People. Disponível em: <<https://minorityrights.org/country/kosovo/>>.

MUKASONGA, Scholastique. **Baratas**. Editora Nós, 2018.

NANDA, Ved P. **From paralysis in Rwanda to bold movements in Lybia: emergence of the “responsibility to protect” norm under international law – is the international community ready for it?** Houston Journal of International Law – Vol. 34 Nbr. 1 – setembro de 2011.

NURUZZAMAN, Mohammed. **The “responsibility to protect” doctrine: revived in Lybia, buried in Syria**. Insight Turkey – Vol. 15 Nbr. 2, March 2013.

OZKAN, Efe. **An Analysis of the Effect of the 1878 Berlin Treaty on Diplomatic Police Making**. Istanbul University Press, 2021.

PEREIRA MARQUES, Marcelo Henrique. **Constitucionalismo Global: Novas tendências para cultura, soberania e o direito frente à formação de uma aristocracia internacional**. Artigo para a Revista Brasileira de Direito Internacional (RBDI). Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/dint/article/view/5652/4683>>.

RAMÍREZ, Luis Felipe Piedrahita. **La soberania como responsabilidad y los fundamentos del nuevo intervencionismo humanitário**. Universidad de Antioquia, Colômbia, 2014.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Editora Manole, 2ª Edição. Barueri, 2019.

READER, John. **Africa: A Biography of the Continent**. Vintage Books, New York, 1998.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. Editora Saraiva, São Paulo, 2018. 17ª edição.

SADAT, Leila Nadya. **Crimes against humanity in the modern age**. American Journal of International Law – Vol. 107 Nbr. 2, abril de 2013.

SCHEFFER, David. **Atrocity crimes framing the responsibility to protect**. Case Western Reserve Journal of International Law – Vol. 40 Nbr 1-2, janeiro de 2008.

SHIHAB, Laila Abu. **Srebrenica, 20 años de una masacre que aún le duele a Europa**. Especial para EL TIEMPO Srebrenica (Bosnia-Herzegovina). Id. vLex: VLEX – 577660378;.

SILBER, Laura; LITTLE, Allan. **Yugoslavia: Death of a Nation**. Penguin Books, 1997.

SINGH, Priyal. **The Limits of Conflict Prevention Efforts in Burundi: Lessons for Greater Innovation**. Igarapé Institute, agosto de 2018.

SLOBODA, John; ABBOTT, Chris. **The “Blair Doctrine” and after: five years of humanitarian intervention**. Open democracy, 22 de abril de 2004.

SOUTHWICK, Katherine. **Preventing mass atrocities against the stateless Rohingya in Myanmar: a call for solutions**. Journal of International Affairs – Vol. 68 Nbr. 2, Março de 2015.

STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos; BROCKMEIER, Sarah. **Responsibility while Protecting: Reforming R2P Implementation**. Global Society, 2016.

SWATEK-EVENSTEIN, Mark. **The Battlegrounds of a History of Humanitarian Intervention**. University of Cambridge, 2020.

TARR, Abdul. **Arusha Accords: Rwanda**. University of Witwatersrand, 2015.

TEIXEIRA, S. G. **A ameaça fantasma: o combate ao terrorismo e o princípio da responsabilidade de proteger**. Rev. Ciênc. Juríd. Soc. UNIPAR. Umuarama. v. 19, n. 1, p. 5-23, jan./jun. 2016.

The Blair Doctrine | Historical Perspective. Novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.ukessays.com/essays/politics/the-blair-doctrine-8903.php?vref=1>>.

The Transitional Constitution of the Republic of South Sudan, 2011. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/5d3034b97.pdf>>.

United Nations Association. **Understanding the Responsibility to Protect: an introduction**. Disponível em: <<https://www.una.org.uk/news/understanding-responsibility-protect-introduction>>.

United Nations. Ensuring Non-Self-Governing Territories Can Address Challenges Key to Moving Decolonization Efforts Forward, Secretary-General Tells Regional Seminar. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2018/gacol3320.doc.htm>>.

United Nations. **Office on genocide prevention and the responsibility to protect – background of the responsibility to protect**. Disponível em: <<https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml#:~:text=He%20repeated%20the%20challenge%20in,precept%20of%20our%20common%20humanity%3F%E2%80%9D>>.

United Nations. **Outreach Programme on the 1994 Genocide Against the Tutsi in Rwanda and the United Nations**. Disponível em: <<https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/historical-background.shtml#prior-to-colonial-era>>.

United Nations. **Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 (World Summit Outcome)**. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf>.

United Nations. A/66/551–S/2011/701. **Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General**.

United Nations Security Council (UNSC) Res 143 (14 de julho de 1960) UN Doc S/RES/143.

United Nations Security Council (UNSC) Res 199 (30 de dezembro de 1964) UN Doc S/RES/199.

United Nations Security Council (UNSC) Res 713 (25 de setembro de 1991) UN Doc S/RES/713.

United Nations Security Council (UNSC) Res 724 (15 de dezembro de 1991) UN Doc S/RES/724.

United Nations Security Council (UNSC) Res 724 (15 de dezembro de 1991) UN Doc S/RES/724.

United Nations Security Council (UNSC) Res 824 (6 de maio de 1993) UN Doc S/RES/827.

United Nations Security Council (UNSC) Res 827 (25 de maio de 1993) UN Doc S/RES/827.

United Nations Security Council (UNSC) Res 836 (4 de junho de 1993) UN Doc S/RES/836.

United Nations Security Council (UNSC) Res 872 (5 de outubro de 1993) UN Doc S/RES/872.

United Nations Security Council (UNSC) Res 925 (8 de junho de 1994) UN Doc S/RES/925.

United Nations Security Council (UNSC) Res 929 (22 de junho de 1994) UN Doc S/RES/929.

United Nations Security Council (UNSC) Res 1160 (31 de março de 1998) UN Doc S/RES/1160.

United Nations Security Council (UNSC) Res 1199 (23 de setembro de 1998) UN Doc S/RES/1199.

United Nations Security Council (UNSC) Res 1674 (28 de abril de 2006) UN Doc S/RES/1674.

United Nations Security Council (UNSC) Res 1970 (26 de fevereiro de 2011) UN Doc S/RES/1970.

United Nations Security Council (UNSC) Res 1973 (17 de março de 2011) UN Doc S/RES/1973.

United Nations. **United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect**. Disponível em: <<https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>>.

United Nations. **We the Peoples – the Role of the United Nations in the 21st Century**. Disponível em: <https://www.un.org/en/events/pastevents/we_the_peoples.shtml>.

VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., **La responsabilidad de proteger: Entre imperativo moral y norma jurídica**. Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2017.

Vie publique – République Française. **Qu’appelle-t-on “droit d’ingérence”?** Outubro de 2019 (última modificação). Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/271180-quappelle-t-droit-dingerence>>.

VILMER, Jean-Baptiste Jeangène. **Dez mitos sobre a Responsabilidade de Proteger**. Disponível em: <<http://www.jbjv.com/Dez-mitos-sobre-a-Responsabilidade.html>>

WILLIAMS, Paul D. **Principles, politics, and Prudence: Lybia, the responsibility to protect, and the use of military force**. Global Governance - Vol. 18 Nbr. 3, July 2012.