

### 3

## **A Evolução da Proteção Internacional da Dignidade Humana: Da Segunda Guerra Mundial à Responsabilidade de Proteger**

A triste barbárie do Holocausto gerou um ímpeto de criação de diversos mecanismos com a finalidade de proteger a dignidade humana. Esses mecanismos estão diretamente relacionados ao tema desta dissertação, a R2P, pois são as bases sob as quais esta doutrina se assenta. Desta forma, o objetivo deste capítulo é abordar o surgimento e evolução desses mecanismos; descrever alguns fatores históricos também relacionados ao nascimento da Responsabilidade de Proteger; assim como, abordar o desenvolvimento desta doutrina. Este capítulo, então, terá seu foco nos seguintes processos: a criação de normas que protegem a dignidade humana; o desenvolvimento das operações de paz da ONU e a deslegitimação da guerra e a definição da soberania como responsabilidade. Por fim, este capítulo abordará nascimento e desenvolvimento da R2P.

### 3.1

#### **A Criação de Normas que Protegem a Dignidade Humana: A Internacionalização dos Direitos Humanos, o Direito Humanitário e outros Mecanismos**

Em face das atrocidades da Segunda Guerra Mundial e as do Holocausto, emerge a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos. Assim, nas próprias palavras de Mario Bettati, um importante codificador da doutrina jurídica do direito de ingerência, esforços no sentido de proteger os mais fracos foram feitos sob as imagens dos “fantasmas de Birkenau, Treblinka, Chelmno e Sobibor” (Bettati, 1996, p. 11). Desta forma, em meados do século XX, o “Direito

Internacional dos Direitos Humanos” surge amparado na crença de que parte das violações praticadas durante estes eventos históricos poderia ser evitada, se existisse um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos (Piovesan, 2000, p.94).

A era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no extermínio de 11 milhões de pessoas. O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça - a raça pura ariana.

É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a 2ª Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução (ibid, p.94).

Neste contexto, a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se restringir à jurisdição exclusiva do Estado é fortalecida. Como Norberto Bobbio argumenta, “somente depois da 2ª. Guerra Mundial é que esse problema passou da esfera nacional para a internacional, envolvendo – pela primeira vez na história – todos os povos” (Bobbio, 2004, p.49). Um importante indicador deste fato é a Carta das Nações Unidas que iniciou o processo da proteção universal desses direitos. Em seu art. 55 é afirmado que a ONU: “[p]romoverá o respeito universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos, sem fazer distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião, e a efetividade de tais direitos e liberdades”.

Outro fato emblemático nesse processo de internacionalização dos DH é a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948. Ela introduz a concepção de direitos humanos caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos:

Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem assim uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada (Piovesan, 2000, pp.94-95).

A partir da aprovação desta e a partir da Carta da ONU, inúmeros tratados internacionais voltados à proteção dos direitos humanos foram adotados: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, além da adoção de outros relevantes instrumentos internacionais como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

É interessante notar que essa internacionalização dos direitos humanos impactou favoravelmente o processo de democratização do cenário internacional, pois além dos Estados, novos sujeitos passam a participar das relações internacionais, como por exemplo, as organizações não governamentais e os indivíduos.

Como exemplo da democratização mencionada no parágrafo anterior, pode-se citar a existência de instrumentos jurídicos que possibilitam o processo de responsabilização do Estado no plano externo quando os órgãos nacionais competentes não apresentarem respostas satisfatórias na proteção dos direitos humanos. Um importante exemplo dessa responsabilização é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (o Pacto de San Jose da Costa Rica) firmada entre os países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ela prescreve que:

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

Ainda dentro da questão da responsabilização Estatal e da caracterização de indivíduos como sujeitos do cenário internacional, é interessante notar o papel central desempenhado pelo Tribunal de Nuremberg. Este tribunal possuía a competência de julgar os responsáveis – indivíduos - por crimes contra a humanidade colocados em prática pelas antigas autoridades da Alemanha nazista e do Japão. Ele possui grande relevância para o fortalecimento dos direitos humanos e dos direitos fundamentais no plano internacional:

An international tribunal can also do more than local prosecutions to advance the development and enforcement of international criminal norms. The Nuremberg trials established several key principles that continue to inform international conduct. Among these, of course, are the notions that the human rights of individuals and groups are a matter of international concern, that the international community's interest in preventing or punishing offenses against humanity committed within states qualifies any concept of national sovereignty, that not just states but individuals can be held accountable under international law for their role in genocide and other atrocities, and that "following orders" is no defense to such accountability (Kritz, 1997, p.129).

As atrocidades vivenciadas na Segunda Guerra Mundial também impactaram o Direito Internacional Humanitário (DIH). Estas deixaram visível a necessidade de se avançar as normas do DIH:

A guerra civil espanhola (1936-1939) e a segunda guerra mundial (1939--1945) puseram a nu a necessidade de desenvolver o direito internacional humanitário por forma a ter em conta as alterações verificadas na natureza da guerra. Foi decidido que deveriam ser tomadas iniciativas de relevo neste domínio, tendo sido elaboradas novas Convenções de Genebra respectivamente sobre os doentes e feridos em campanha (primeira convenção), os doentes, feridos e náufragos no mar (segunda convenção), os prisioneiros de guerra (terceira convenção) e as vítimas de carácter civil (quarta convenção). Estas convenções foram adoptadas aquando de uma conferência diplomática internacional que se realizou em Genebra, de Abril a Agosto de 1949 (ONU, 2002, p.8).

Ou seja, antes da Segunda Guerra Mundial o DIH se restringia ao Direito de Haia (o Direito da Guerra, Direito que disciplina a conduta dos militares no contexto da guerra) e as três primeiras convenções de Genebra (que seriam revistas em 1949). No pós-guerra – como resposta à barbárie cometida contra civis – surge a quarta convenção de Genebra, relativa à proteção dos civis em período de guerra<sup>1</sup>:

As Convenções de Genebra, adotadas antes de 1949, se preocupavam apenas com os combatentes, mas não com os civis. Os eventos da II Guerra Mundial mostraram as consequências desastrosas da ausência de uma convenção para proteger os civis em tempos e guerra. A Convenção adotada em 1949 leva em consideração as experiências

---

<sup>1</sup> É importante notar que em 1949 além da criação da quarta Convenção as três convenções anteriores sofreram revisões, desta forma, em 1949 são proclamadas quatro Convenções de Genebra.

da II Guerra Mundial. É composta por 159 artigos e contém uma pequena seção referente à proteção geral das populações contra certas consequências da guerra. (...) Ela esclarece as obrigações da Potência Ocupante com relação à população civil e contém disposições detalhadas sobre o socorro humanitário em território ocupado. Também contém um regime específico para o tratamento de civis internados (CICV, 2009).

Outras importantes adições ao DIH que também surgiram na segunda metade do século XX foram os dois protocolos adicionais de 1977:

O Protocolo I incide sobre a proteção das vítimas de conflitos internacionais e o Protocolo II diz respeito às vítimas dos conflitos armados internos, cobrindo aqueles que ocorrem entre as forças armadas de um governo e os dissidentes ou outros grupos organizados que controlam uma parte do seu território, porém não se aplicando aos distúrbios internos, nem às tensões que provocam revoltas ou outros atos isolados ou esporádicos de violência (ONU, 2002, p.8&9).

Assim, esses dois protocolos – que fazem parte do Direito de Genebra<sup>2</sup> - avançaram o processo de codificação de normas de proteção da pessoa humana em caso de conflito armado.

Por fim, outro marco importante que também atuou neste processo de codificação foi a convenção sobre o genocídio. Em 9 de dezembro de 1948, em Paris, a ONU torna o genocídio passível de punição, ao aprovar a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio.

Em suma, estes avanços normativos estão diretamente relacionados ao que Martha Finnemore nomeia de “expansão da humanidade”:

Who is human has changed, that is, who can successfully claim humanitarian protection from Strong states has changed. In the nineteenth century, only white Christians received protection, mistreatment of other groups did not evoke the same concern. By the end of the twentieth century, however, most of the protected populations were non-white, non-Christian groups (Finnemore, 2003, p.53).

---

<sup>2</sup> O Direito de Genebra que é composto pelas quatro convenções de Genebra de 1949 e pelos dois Protocolos Adicionais de 1977. Este Direito é responsável pela codificação das normas de proteção da pessoa humana no contexto de conflito armado - tanto militares fora de combate quanto civis.

### 3.2

#### O Desenvolvimento das Operações de Paz da ONU e a Deslegitimação da Guerra

Outra característica da segunda metade do século XX que está relacionada à proteção internacional da dignidade humana é a criação e a evolução da ONU e das suas operações de paz e, de forma mais geral, a depreciação da guerra. Se antes das duas Guerras Mundiais o fenômeno da guerra de forma geral era visto como normal, inerente do convívio internacional, após essas duas guerras mostrarem a capacidade de destruição causada na humanidade, a mentalidade de muitas pessoas mudou.

Holsti em *Peace and War* constrói um importante relato da identificação da guerra não como algo contrário à manutenção da ordem internacional, mas como algo próprio e essencial desta. Na citação a seguir o autor se baseia nos acordos de Utrecht<sup>3</sup>:

The peacemakers at Utrecht did not yet consider that war was an endemic problem of the system of states. War, despite the exhaustion of state treasuries it caused, was not yet regarded as an evil, much less a threat to other dynastic or national values. Indeed, the limited nature of war in the late 1600s and early 1700s may well have made it a very practical and attractive instrument of policy, one not to be avoided, but to be used. It is for this reason that the purpose of peacemaking was not to devise means to modify, control, or eliminate the use of force, but rather to resolve the immediate problems that had brought on the previous war (Hosti, 1991, p.81&82).

Holsti defende que as guerras não eram consideradas um problema, pois elas não eram altamente destrutíveis e “commanders made serious attempts to preserve society” (ibid, p.103). “Wars were limited in the style of operations and the focus of planning” (ibid, p.102).

Assim a destruição e o sofrimento causado pelas duas guerras mundiais foi o ponto culminante em um processo de depreciação do uso da força:

---

<sup>3</sup> Os tratados de Utrecht foram firmados na cidade de Utrecht nos Países Baixos (1713-1715). Eles puseram fim à guerra da sucessão espanhola (1701–1714).

In the seventeenth century, war was glorious and honorable. States actively sought it out not only as a means to wealth and power but as an end in itself. Success at arms brought distinction and respect in an era when these were highly valued goals for leaders. Over the last three centuries, however, war has become less legitimate and less normatively valued in international forums. Waging wars for the glory of one's country is no longer honored or even respectable in contemporary politics. Force is viewed as legitimate only as a last resort, and only for defensive or humanitarian purposes (Finnemore, 2003, p.19).

Outro fator diretamente relacionado a essa depreciação é o fenômeno das novas guerras. Ao contrário das guerras tradicionais, pautadas nas Convenções de Genebra e nas quais os alvos são militares; nas novas guerras, a maioria dos atos violentos é direcionada contra civis.

Após o fim da Guerra fria, ao analisar crises humanitárias como a da Bósnia, da Somália e a de Ruanda, muitos autores passaram a defender a idéia de que ocorreram mudanças na natureza da maior parte dos conflitos, sendo possível diferenciar os conflitos contemporâneos, as “novas guerras”, dos conflitos anteriores. Kaldor, por exemplo, afirma que “durante as últimas décadas do século XX, um novo tipo de violência organizada se desenvolveu, especialmente na África e no leste da Europa, o que é um dos aspectos da atual era globalizada” (Kaldor, 2006, p.1).

Para Kaldor, “as novas guerras podem ser diferenciadas das guerras anteriores em termos dos seus objetivos, dos métodos de guerra e de como elas são financiados” (ibid, p.7). Os objetivos das novas guerras para essa autora, dizem respeito às políticas identitárias, ou seja, se distanciam dos objetivos ideológicos ou geopolíticos das guerras anteriores (Ibid, p.7).

Já em relação aos métodos de guerra, ao contrário das guerras convencionais que objetivam capturar territórios através de batalhas, nas novas guerras as batalhas são evitadas e deseja-se controlar a população ao eliminar todos com uma identidade diferente através de ações que se baseiam no medo e no terror. *Por isso, a maioria dos atos violentos é direcionada contra civis.* Ao contrário das guerras convencionais aonde existe uma estrutura hierárquica e se tem apenas Estados e seus militares como beligerantes, neste contexto, atores não estatais são importantes atores das linhas de frente (Ibid, p.8-9).

No que diz respeito ao modo de como essas novas guerras são financiadas, atividades ilícitas como saques, pilhagens e o mercado negro têm um papel central. Essas fontes são geradas através da violência, ou seja, “uma lógica de guerra é construída no funcionamento da economia” (Ibid, p.10). A esse respeito Keen (1998, pp.11-12) afirmou que:

O conflito pode criar economias de guerra, frequentemente nas regiões controladas pelos rebeldes ou senhores da guerra e ligados às redes de comércio internacional, membros de gangues armadas podem se beneficiar de saques e regimes podem usar a violência para desviar a oposição, recompensar os que apoiam ou manter o seu acesso aos recursos. Nestas circunstâncias, terminar guerras civis se torna difícil. Ganhar pode não ser desejável: o objetivo de guerra pode ser justamente a legitimidade que esta confere às ações que, em tempo de paz, seriam puníveis como crimes.

Também é importante ter em mente o papel dos atores não-Estatais e das armas leves:

A maioria destas guerras não é combatida por bem equipados exércitos, mas pelas milícias de chefes tribais ou chefes de clãs recrutados às pressas, mais os seguidores armados dos senhores da guerra e similares. Acima de tudo, as armas usadas nas guerras novas são baratas - armas de pequeno porte, espingardas automáticas, minas antipessoais e metralhadoras montados em picapes. Armas pesadas raramente são utilizadas e, quando são, consistem principalmente de restos do arsenal da Guerra Fria (Münkler, 2003, p.15).

Porém, é necessário notar que essa literatura das guerras contemporâneas recebeu várias críticas. Newman, por exemplo, em relação à idéia de que o número de conflitos intra-estatais cresceu recentemente, afirma que muitas pesquisas apontam resultados opostos e que uma quantidade notável destas afirma que “não houve aumento exponencial ou crescimento linear de guerras civis no período pós-Guerra Fria, apesar de um pico no início de 1990. Além disso, desde 1992, a incidência quantitativa de guerra civil diminuiu” (Newman, 2004, p.180).

A visão defendida nesta dissertação é a de que independentemente de as novas guerras serem de fato um fenômeno novo ou não, ou inclusive, de ter havido ou não um crescimento exponencial dessas guerras; a atenção mundial no pós Guerra Fria se voltou para estas, o que causou inúmeras mudanças importantes que estão diretamente relacionadas ao R2P. Como exemplo destas transformações pode-se citar a importância dada ao conceito de *segurança humana* (ao passo que antigamente esse não encontrava espaço, dado o monopólio da idéia de *segurança nacional*). Assim, essas novas guerras, considerando que a maioria dos atos violentos é direcionada contra civis, influenciaram inúmeras transformações em mecanismos globais com o intuito de proteger esses civis, como por exemplo, as mudanças ocorridas nas operações de paz da ONU.

Estas missões de paz representam um importante aspecto da mencionada iniciativa de depreciação, assim como contenção, do uso da força. Desde sua criação, a ONU teve um papel determinante tanto no desenvolvimento destas, quanto, de forma mais geral, na depreciação dos conflitos: “[s]ince 1945, the UN has spawned a corpus of law to stigmatize aggression and create a robust norm against it” (Thakur & Weiss, 2011, p.130).

Inicialmente, durante a guerra fria, as operações de paz eram baseadas em três princípios: o da imparcialidade, o do consentimento e o do uso mínimo da força (esta seria utilizada como um mecanismo de autodefesa). Ou seja, “peacekeeping era um termo definido de forma restrita e entendido de forma clara” (Cockayne & Malone, 2005, p.331). Essas operações da primeira geração eram apenas reativas aos conflitos e através delas se buscava o *status quo* anterior à crise. Além disso, os capacetes azuis dessas missões possuíam como tarefas, principalmente, o monitoramento do cessar-fogo, patrulhar “Buffer Zones” (zonas-tampão) entre os dois lados em conflito e o monitoramento de fronteiras.

A atuação mencionada no parágrafo anterior estava baseada no “capítulo VI e meio” da carta, ou seja, não aparece explicitamente nesta, recai entre o capítulo VI, que trata da solução pacífica de disputas, e o VII, que trata das ameaças à paz, violações da paz e atos de agressão. Nas próprias palavras do

Weiss, essas operações de paz “essencialmente respondiam às realidades do conflito interestatal em um mundo bipolar” (Weiss, 2007, p.39).

Com o fim da Guerra fria, como o Conselho de Segurança não mais estaria bloqueado devido aos vetos inerentes aos conflitos de interesse entre as potências, passou-se a acreditar que “o potencial da ONU seria finalmente desbloqueado (...) a ONU iria mostrar ao mundo a força para o bem, e acima de tudo pela paz, que era, e que teve o potencial para ser o tempo todo” (Rieff, 2002, p. 124).

No contexto do conflito Leste-Oeste os vetos paralisaram o conselho em 212 ocasiões, porém com o término deste, o veto passou a ser utilizado com uma frequência significativamente menor (Weiss, 2007, p.38). No início da década de 90, os Estados passam a ter uma maior inclinação a financiar os esforços das Nações Unidas, além disso, houve uma maior vontade política e cooperação entre estes. O mundo, então, passou a depositar uma esperança sem antecedentes na capacidade das Nações Unidas de manter a paz e a segurança internacional, ou seja, com o fim da guerra fria, a ONU reviveu (Yoder, 1993, p.67).

Em conformidade com esse clima de euforia, o então secretário geral Boutros Boutros-Ghali escreveu em 1992 no “Agenda for Peace” que:

As décadas adversárias da Guerra Fria fizeram a promessa original da Organização impossível de cumprir. (...) Nestes últimos meses, cresceu a convicção, entre as nações grandes e pequenas, que foi recuperada a oportunidade de atingir os grandes objetivos da Carta – uma Organização das Nações Unidas capaz de manter a paz e a segurança internacionais, de garantir a justiça e os direitos humanos e de promover, nas palavras da Carta, "o progresso social e melhores condições de vida em maior liberdade". Esta oportunidade não deve ser desperdiçada. A Organização nunca deve voltar a ser aleijada como era na época que já passou.

Assim, devido a esses fatores, o número de operações de paz aumentou. Entre 1945 e 1989, o Conselho de Segurança autorizou 15 operações de paz, porém entre 1989 e 1994, foram criadas 18 operações de paz (Peau, 2001, p.93). A porcentagem orçamentária destinada a essas operações também aumentou, “As despesas relativas das operações de paz passou de 31,04 por cento do orçamento total em 1990 para 49,92 por cento em 1997” (Brühl & Rittberger, 2001, p.18).

Contudo, o clima de euforia mencionado anteriormente, na metade da década de 90, a partir das experiências de conflitos como o da Bósnia, da Somália e de Ruanda, já havia desaparecido. Inclusive, após estudar essas crises humanitárias, que eram intra-estatais, muitos chegaram à conclusão de que em um conflito aonde um dos lados comete a grande maioria das violações aos direitos humanos, se manter neutro é o mesmo que tomar partido. Assim, na década de 90 o caráter das operações de paz passou por várias transformações.

Primeiramente, ocorreu uma desintegração dos três conceitos mencionados e posteriormente uma total ruptura com estes. Ou seja, se “durante a Guerra Fria, a ONU raramente fez intervenções em crises políticas ou situações de emergência complexa, sem um cessar-fogo e o acordo prévio das partes envolvidas no conflito. Este não é mais o caso” (Muggah & Berman, 2001, p.4). Além disso, as novas operações de paz têm um componente preventivo, ou seja, não são meramente reativas:

As operações de Paz têm o objetivo cada vez mais de implementar uma abordagem preventiva para a recorrência de conflitos, criando um espaço operacional e político em que os atores internacionais realizam atividades de construção da paz. (...) [Anteriormente] as operações de paz objetivavam apoiar essencialmente cessar-fogos auto-impostos; hoje pretende construir os alicerces de uma auto-renovação da paz (Cockayne & Malone, 2005, p.334).

Desta forma, surgem as operações de *peace enforcement*, autorizadas a utilizar a força. Neste ponto, é importante ressaltar que a mudança na natureza da maioria dos conflitos se insere dentro do contexto que gerou a transição do *peacekeeping* tradicional ao *peace enforcement*, que é o modo de ação costurado sob medida para tal tipo de conflito. Além disso, os termos “*peacemaking*”, “*peacebuilding*”, que já haviam sido agregados ao vocabulário da ONU desde “Agenda para a paz” do Boutros-Ghali, passam a fazer parte do *modus operandi* da ONU. Estas missões, então, já não mais possuem um caráter estritamente militar, havendo a incorporação de novas práticas como o policiamento, a reconstrução da infraestrutura, planejamento de eleições, dentre outras tarefas.

É muito importante notar que essa transformação das operações de paz está relacionada ao processo, mencionado anteriormente, de internacionalização dos DH. Essa mudança foi possibilitada através de uma leitura mais abrangente do que seriam as ameaças à paz e à segurança internacional, o que gerou missões baseadas no capítulo VII da carta da ONU, desta forma, mandatadas para utilizar a força. Nesse contexto, “Diplomatas e políticos descobriram que ao se responder às necessidades humanas se pode contribuir para a paz e a segurança internacionais” (Minear, 2002, p.2). Ou seja, a “paz e a segurança - nacionais, regionais e internacionais - são possíveis apenas se forem derivadas da segurança das pessoas” (Axworthy, 2001, p. 23). Ou seja, a mudança fundamental na prática normativa ocorrida nos anos 90 foi a vontade do Conselho de segurança de definir emergências humanitárias que ocorriam dentro das fronteiras de Estados como uma ameaça à “paz e a segurança internacional”. A importância desta mudança é que ela dá legitimidade às ações militares de *enforcement* sob o capítulo VII da carta (Wheeler, 2004, p.32-33).

Um claro exemplo desta nova mentalidade está presente em um discurso que Kofi Annan realizou no dia 7 de Abril de 1999, apenas duas semanas após o bombardeio da OTAN no Kosovo:

Quando civis são atacados e massacrados devido à etnia, como em Kosovo, o mundo espera que as Nações Unidas se manifestem a favor deles. Quando homens, mulheres e crianças são atacados e suas mãos e pés são mutilados, como em Serra Leoa, de novo o mundo se volta para as nações Unidas. Quando se nega às mulheres e meninas o direito à igualdade, como no Afeganistão, o mundo espera que as Nações Unidas tomem uma posição. (...) Nós não iremos, nem podemos, aceitar uma situação em que as pessoas são brutalizadas atrás das fronteiras nacionais. Pois no final do século XX, uma coisa está clara: uma ONU que não defenda os direitos humanos é uma ONU incapaz de defender a si própria (Annan, 1999a).

Assim, o conceito de segurança que anteriormente era concebido como inerente às relações entre Estados passa a ser aplicado com exatidão aos indivíduos através do termo “segurança humana”. Este termo aparentemente tem suas origens em um documento de 1994 do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (Kerr, 2007, p.92). De acordo com este

“precisamos de uma outra profunda transição no pensamento - da segurança nuclear para a segurança humana” (PNUD, 1994, p.22).

É relevante ter em mente que esta idéia de primazia do ser humano não era compatível com a leitura que se fazia até então da soberania Estatal. Esta, desde o Tratado de Vestfália em 1648, é o princípio norteador das Relações Internacionais e está expressa na Carta da ONU, além de fazer parte do Direito Costumeiro Internacional. Apesar de este termo ter sido definido de diferentes formas, muitos apontam que a soberania tem dois componentes, o interno e o externo. Segundo Krasner,

A soberania Vestefaliana ou Vatteliana refere-se à exclusão de fontes externas de autoridade de jure e de facto. Dentro de suas próprias fronteiras o Estado tem um monopólio de poder de decisão. Ao nível internacional, isto implica que os Estados seguem a regra da não intervenção nos assuntos internos dos outros (Krasner, 2001, p.232).

Contudo, como será mostrado na próxima seção, bem como no próximo capítulo de forma mais aprofundada, uma diferente leitura da soberania ganha projeção internacional no final da década de 90<sup>4</sup>.

### 3.3

#### **A Definição da Soberania como Responsabilidade**

No final do século XX, principalmente após a inação internacional em Ruanda e a intervenção - sem o aval do Conselho de Segurança - da OTAN no Kosovo, havia a contundente necessidade de criação de um critério acerca da

---

<sup>4</sup> Como será visto no próximo capítulo, para muitos autores, esta não é uma nova leitura e sim o resgate de uma faceta da soberania que havia sido marginalizada.

intervenção militar humanitária<sup>5</sup>. Mais precisamente, com o fim da Guerra Fria - e com as mudanças que o acompanharam, como o fenômeno das denominadas “novas guerras” - era necessário criar um consenso sobre a intervenção militar. Ou seja, havia a necessidade de adotar uma postura coerente e uma acerca da relação entre soberania, não intervenção e direitos humanos.

Assim, algumas tentativas foram feitas com o intuito de criar o consenso mencionado no parágrafo anterior, porém nenhuma conseguiu atingir esse objetivo. Uma das tentativas mais notórias é a idéia de Bernard Kouchner, um dos fundadores da Médicos Sem Fronteiras, ex-Representante Especial do Secretário-Geral da UNMIK e ex-chanceler da França, de um suposto “droit d’ingérence”<sup>6</sup>, direito de ingerência em português. De acordo com Kouchner, a comunidade internacional teria esse *direito de ingerência*, de prestar ajuda aos que sofrem, mesmo contra a vontade de seus governos.

Por apontar um *direito* de intervir, esse conceito não conseguiu angariar a legitimidade desejada, principalmente no hemisfério sul:

As the 1990s wore on, however, it became more and more apparent that while “the right to intervene” was a noble and effective rallying cry with a particular resonance in the global North, around the rest of the world, it enraged as many as it inspired. The problem was essentially that the concept remained so inherently one-sided, not in any way acknowledging the anxieties of those in the global South who had all too often been the beneficiaries of missions civilisatrices in the past (Evans, 2008, p.33).

A descrição dos dois tipos de soberania de Kofi Annan também se configura como tentativa de criar o consenso mencionado. Em um artigo, já mencionado, no *Economist*, Annan afirmou em que “Estados inclinados a um comportamento criminoso [deveriam] saber que as fronteiras não são a defesa absoluta” (Annan, 1999b). Neste mesmo artigo, cujo título é “Os dois conceitos de soberania”, ele também declarou que:

---

<sup>5</sup> Se em Ruanda a reação da comunidade internacional foi “too little and too late”, no Kosovo ela foi descrita por muitos como “too much, too early” e “talvez criando a mesma quantidade de sofrimento que ela aliviou” (Weiss, 2007, p.88).

<sup>6</sup> A formulação jurídica da idéia foi incumbida a Mario Bettati no livro *Le droit d’ingérence: mutation de l’ordre international*. Paris: O. Jacob, 1996.

A soberania do Estado, em seu sentido mais básico, está sendo redefinida (...). Estados são hoje amplamente entendidos como instrumentos a serviço dos seus povos, e não vice-versa. Ao mesmo tempo, a soberania individual - refiro-me a liberdade fundamental de cada indivíduo, consagrados na Carta das Nações Unidas e os tratados internacionais posteriores - tem sido reforçada por uma consciência renovada e disseminada dos direitos individuais. Quando lemos a carta hoje, nós somos mais do que nunca conscientes de que seu objetivo é proteger os seres humanos individuais, não para proteger aqueles que abusam deles (Annan, 1999).

Outra produção teórica, que posteriormente seria essencial durante o processo de desenvolvimento da R2P, é o conceito da “soberania como responsabilidade” desenvolvida pelo acadêmico sudanês Francis M. Deng e a americana Roberta Cohen. De acordo com este a “(...) soberania traz consigo responsabilidades em relação à população” (Deng et al., 1996, p.32), assim sendo, um governo “que permita que seus cidadãos sofram em um vácuo de responsabilidade pela liderança moral não pode reivindicar a soberania em um esforço para impedir que o mundo de fora se intrometa para oferecer proteção e assistência” (ibid, p.33).

Assim, no fim da década de 90 surge essa nova leitura da soberania na qual ela não seria mais “sacrossanta”, ou seja, “a soberania dos Estados significa a soberania dos cidadãos, e não dos líderes” (Popovski, 2004). E através desses novos contornos do conceito da soberania, tentou-se resolver o conflito entre dois princípios centrais da própria ONU (proteção dos direitos humanos e a não-intervenção).

Desta forma, se durante a guerra fria, devido à aderência aos princípios do consentimento e não-intervenção, as intervenções Humanitárias careciam de legitimidade necessária; durante a década de 90, como já foi afirmado, o número destas aumentou consideravelmente (Peau, 2001, p.93). Em parte isso se deve ao descongelamento do conselho de segurança, mas também à constatação dos problemas inerentes às novas guerras. Assim como, também se deve a essa leitura alternativa da soberania, de acordo com a qual “[s]overeignty no longer implies the licence to kill” (Thakur & Weiss, 2011, p.126).

As seguintes palavras de Kofi Annan, então, traduzem essa nova postura no que diz respeito à relação entre soberania, não intervenção e direitos humanos:

Se a intervenção humanitária é, na verdade, um atentado inaceitável à soberania, como devemos responder a uma Ruanda, a uma Srebrenica - a violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos da nossa humanidade comum? (Annan, 2000).

É interessante notar que esta intervenção militar humanitária, para muitos é legitimada pela própria carta da ONU. Holzgrefe em “The Humanitarian Intervention Debate”, por exemplo, descreve como para vários autores, alguns artigos desta carta podem ser interpretados no sentido de reconciliar a intervenção humanitária com o regime *jus ad belum* da ONU. O caso mencionado pelo autor mais conhecido é o da caracterização de graves violações dos direitos humanos como ameaça a paz: o artigo 39 define que o conselho de segurança pode autorizar o uso da força em resposta a “qualquer ameaça a paz, violação da paz ou ato de agressão” (Holzgrefe, 2003, p.40). Outra leitura citada é a do segundo artigo. Para alguns autores, o uso da força *per se* não é proibido. Isto só ocorre se a integridade territorial e a independência política forem prejudicadas (Ibid, p. 37).

Apesar do apoio crescente a essa leitura sobre a soberania, é importante ter em mente que, atualmente, tanto a intervenção militar humanitária quanto a não-intervenção são problemáticas:

I argue that the normative priority previously given to the legal prohibition of (humanitarian) intervention has eroded in contemporary international society. As a result, justifying either humanitarian intervention or nonintervention today seems problematic. When faced with massive suffering, both intervening and not intervening often seem both demanded and prohibited (Donnelly, 2003, p.242).

Desta forma, a R2P nasce justamente deste contexto aonde não há uma consistência normativa acerca da intervenção humanitária.

### 3.4

#### O Desenvolvimento do Conceito da Responsabilidade de Proteger

Como já foi afirmado, nenhuma das tentativas de criação de um consenso sobre a intervenção humanitária, mencionadas na seção anterior, conseguiu criar o consenso necessário. A International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), a comissão responsável pela criação do relatório “The Responsibility to Protect”, então, foi criada para responder a esse mandato.

O relatório da ICISS é um ponto simbólico do processo de codificação das normas de intervenção. Segundo o diretor de pesquisa da própria Comissão, Thomas G. Weiss, “[c]om a possível exceção da Convenção contra o Genocídio de 1948, nenhuma idéia se moveu mais rapidamente na arena normativa internacional que a ‘responsabilidade de proteger’” (Weiss, 2007, p.1). Francis Deng também destaca a importância desta norma ao afirmar “R2P is one of the most powerful and promising innovations on the international scene (...)” (Evans, 2008). Assim, nas palavras de Roméo Dallaire, o Force Commander da Missão da ONU em Ruanda, que presenciou o genocídio ocorrido neste país, “R2P is our antidote to complacency” (Globalr2p, 2011).

O grande mérito da R2P é que, ao invés de afirmar que a comunidade internacional tem o direito de intervir, a perspectiva é a inversa, a população em perigo é que deve ser protegida. De acordo com o relatório da ICISS:

The Commission is of the view that the debate about intervention for human protection purposes should focus not on “the right to intervene” but on “the responsibility to protect.” The proposed change in terminology is also a change in perspective, reversing the perceptions inherent in the traditional language, and adding some additional ones:

First, the responsibility to protect implies an evaluation of the issues from the point of view of those seeking or needing support, rather than those who may be considering intervention. Our preferred terminology refocuses the international searchlight back where it should always be: on the duty to protect communities from mass killing, women from systematic rape and children from starvation.

Secondly, the responsibility to protect acknowledges that the primary responsibility in this regard rests with the state concerned, and that it is only if the state is unable or unwilling to fulfill this responsibility, or is itself the perpetrator, that it becomes the responsibility of the international community to act in its place. In many cases, the state will seek to acquit its responsibility in full and active partnership with

representatives of the international community. Thus the “responsibility to protect” is more of a linking concept that bridges the divide between intervention and sovereignty; the language of the “right or duty to intervene” is intrinsically more confrontational.

Thirdly, the responsibility to protect means not just the “responsibility to react,” but the “responsibility to prevent” and the “responsibility to rebuild” as well. It directs our attention to the costs and results of action versus no action, and provides conceptual, normative and operational linkages between assistance, intervention and reconstruction (ICISS, 2001, p.17).

Assim, o Estado tem a responsabilidade de proteger a sua população - caso este não a proteja, a comunidade internacional se torna a detentora desta responsabilidade. “Rather than looking for a legalistic trigger to authorize states to intervene, R2P specifies that it is shameful to do nothing when conscience-shocking events cry out for action” (Weiss, 2006, p.744). Ou seja, o foco na responsabilidade torna este conceito mais atraente para os países do hemisfério sul.

Assim, o conceito da responsabilidade de proteger tem como base a obra já mencionada de Deng - a soberania como responsabilidade - já que o princípio central da R2P é o de que a soberania estatal implica responsabilidade. Como Deng afirmou: “The locus of responsibility for promoting citizens’ welfare and liberty (...) remains with the state”. Assim sendo, “(...) the notion of sovereignty must be put to work and reaffirmed to meet the challenges of the times in accordance with accepted standards of human dignity” (Deng et al., 1996, p.xi).

Desta forma, Tod Lindberg em um artigo no *The Washington Times*, conforme foi mencionado na introdução, descreveu a R2P como “a revolution in consciousness in international affairs”:

That's the completion of no less than a revolution in consciousness in international affairs by the adoption of what's known as the "responsibility to protect." ... I say the responsibility to protect is a revolution in consciousness in international affairs for two reasons. The first is that the concept de-centers the state as the actor par excellence in international relations in favor of people, actual human beings, who are not after all subject beyond question to the whims of their rulers. With the privileges of statehood, such as the principle of non-interference, come responsibilities, protection first among them. Any government attempting to assert the former while ignoring the latter, at the expense of its own people, is in danger of losing its privileges.

The second and related revolutionary element of responsibility to protect is that it de-territorializes the enforcement and protection of the rights of man, or human rights. It is not only your government, that which asserts its sovereign power over you

who live within its jurisdiction, that will either act to protect or fail to protect your rights, starting with the most basic right, your right to live. Others are called upon to act to protect you when your government does not. Where formerly there was no recourse for you but to try to flee, now you have a claim on the international community at large (apud ICR2P, 2005).

A responsabilidade de proteger está amparada em três pilares: prevenção, reação e reconstrução. É importante ter em mente que, ao contrário do que muitos pensam, para a doutrina da R2P o uso da força não é a faceta mais importante, e sim a prevenção. Assim, neste ponto é importante ressaltar que de acordo com a R2P todos os meios pacíficos de resolução de controvérsias devem ser colocados em prática antes da utilização da força (ICISS, 2001, p.XI). Como Rama Mani e Thomas Weiss afirmaram:

The Responsibility to protect should not be viewed narrowly. It is not, and this cannot be said too frequently, *only* about the use of military force. R2P is not a synonym for humanitarian intervention although proponents sometimes lapse into this language. (...)

R2P is above all about taking timely preventive action, identifying situations that are capable of deteriorating into mass atrocities, and bringing to bear diplomatic, legal, economic, and military pressure in timely fashion to prevent or end suffering (2011, pp.3-4).

Após essa fase inicial de formulação por intermédio da ICISS, iniciou-se a operacionalização via ONU. Assim, após o relatório da ICISS, alguns documentos da ONU respaldaram a R2P e, inclusive, geraram transformações nesta norma. Como exemplos relevantes destes documentos podemos citar o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças de 2004; o relatório *In Larger Freedom*, de 2005; o *World Summit Outcome Document* e o relatório do Secretário-Geral *Implementing the Responsibility to Protect*.

O primeiro documento oficial pós-ICISS da ONU a endossar a R2P foi o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. Este relatório afirma que:

The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international humanitarian law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council (High-Level Panel, 200º parágrafo).

No relatório *In Larger Freedom: Towards development, Security and Human Rights for All*, Kofi Annan reafirmou seu comprometimento com a R2P e afirmou: “while I am well aware of the sensitivities involved in this issue (...) I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it” (Assembléia Geral, A/59/2005, p.35).

Apesar da relevância dos documentos citados, o mais importante no que diz respeito à R2P é o *World Summit Outcome Document* (2005). Isso se deve não só pelo fato de cento e cinquenta líderes mundiais terem aprovado o princípio da responsabilidade de proteger<sup>7</sup>, mas também devido à “transformação de um ainda um pouco nebuloso e certamente contencioso conceito em um arcabouço operacionalizável de ação para a comunidade internacional” (Kenkel, 2008, p.38). Em outras palavras, este documento colocou em prática uma “limitação da aplicabilidade do conceito e do aprofundamento dos instrumentos disponíveis para se lidar com aquilo que é abrangido pela definição mais restrita” (ibid, p.38), pois o relatório da ICISS se revelou ser excessivamente amplo, assim havia a necessidade de redefinição em alguns aspectos. De acordo com essa abordagem “estreita, mas profunda” (“narrow, but deep”) a R2P se aplicaria à apenas quatro contextos: Genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Nas palavras de Mónica Serrano:

By linking the scope of prevention and protection to four crimes, the 2005 agreement significantly redefined R2P. In marked contrast to the ICISS broad framework of humanitarian protection, it introduced a harder focus on preventing and halting mass atrocity crimes – genocide, major war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing (Serrano, 2011, p.103).

---

<sup>7</sup> Entretanto, é importante frisar que, como já foi defendido, no caso de muitos essa aprovação foi apenas formal (Wheeler, 2005, p.103).

Seguem abaixo os parágrafos 138 e 139 deste documento:

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

The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity (Assembléia Geral da ONU, A/60/L.1, p.31).

Seis meses após esta cúpula mundial, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1674 ratificando as decisões desta cúpula<sup>8</sup>. Segue abaixo o quarto parágrafo desta resolução:

[The Security Council] Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity (Conselho de Segurança da ONU, S/RES/1674).

Em outras ocasiões o CS voltou a mencionar a R2P. Um exemplo é a resolução 1706 de 2006 (S/RES/1706) sobre a expansão do mandato da missão da ONU para o Sudão (UNMIS). No segundo parágrafo do preâmbulo desta, o CS relembra sua ratificação anterior dos parágrafos 138 e 139 do documento final da Cúpula Mundial de 2005. Contudo o exemplo mais contundente é o da Resolução 1973 referente ao caso da Líbia (adotada no dia 17 de Março de 2011), já citada na introdução.

---

<sup>8</sup> Como Bellamy descreve foi muito difícil chegar a esse consenso. Intensos debates ocorreram durante seis meses (veja Bellamy, 2010, p.145). Porém em 2009 o CS reafirmou a sua posição através da resolução 1894.

Também é importante destacar a importância de outro relatório: o “Implementing the Responsibility to Protect” do Secretário-Geral Ban Ki-Moon. A contribuição mais importante deste é a abordagem já mencionada “narrow, but deep”. Além de limitar a aplicação do conceito para os quatro crimes já mencionados, aprofunda a sua aplicação em três pilares: a responsabilidade de proteção do Estado; a assistência internacional e capacitação; e em tempo oportuno a resposta decisiva. Nele Ban Ki-Moon afirma:

The twentieth century was marred by the Holocaust, the killing fields of Cambodia, the genocide in Rwanda and the mass killings in Srebrenica, the latter two under the watch of the Security Council and United Nations peacekeepers. Genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity: the brutal legacy of the twentieth century speaks bitterly and graphically of the profound failure of individual States to live up to their most basic and compelling responsibilities, as well as the collective inadequacies of international institutions. Those tragic events led my distinguished predecessor, Kofi Annan, and other world leaders to ask whether the United Nations and other international institutions should be exclusively focused on the security of States without regard to the safety of the people within them. Could sovereignty, the essential building block of the nation-State era and of the United Nations itself, they queried, be misused as a shield behind which mass violence could be inflicted on populations with impunity? How deeply and irreparably had the legitimacy and credibility of the United Nations and its partners been damaged by such revelations? Could we not find the will and the capacity in the new century to do better? (Assembléia Geral da ONU, A/63/677, p.5).

Como o próprio nome do mencionado relatório já deixa transparecer, o debate atualmente não é mais sobre os princípios, e sim sobre sua implementação. Um exemplo interessante deste fato são os debates a respeito de um conceito que será tratado no capítulo seis: o da responsabilidade ao proteger. Como será visto neste capítulo, este conceito foi introduzido pela delegação brasileira na ONU em 2011.

Neste ponto, cabe ressaltar que após a Cúpula Mundial, em três outros momentos chave diversos países se pronunciaram sobre a norma da R2P: durante o debate sobre o relatório do Secretário-Geral “Implementing the Responsibility to Protect” (Assembléia Geral, 24 de julho de 2009), no debate “Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect” (no dia 9 de agosto de 2010) e no debate do Conselho de Segurança sobre proteção de civis (do dia 10 de maio de 2011).

Nos debates citados acima, inúmeros países ressaltaram a abordagem “narrow, but deep” e a idéia de que a responsabilidade primária de proteção reside no próprio Estado. Além disso, “[m]any Member States recognized the growing consensus for the norm since the 2005 World Summit and noted the considerable progress that has been made in taking it forward” (ICRtoP, 2010, p.3). Contudo, alguns países criticaram abertamente a R2P:

Strong opposition only came from a few States which mentioned similar criticism as had been heard in last year’s GA debate on RtoP (...). These statements questioned whether RtoP had a legal status under international law, misrepresented RtoP as a doctrine aimed at justifying military intervention and insisted that RtoP was inherently contradictory to national sovereignty. The need to reform the Security Council to address the selectivity in its reaction to crisis situations was also reiterated, as well as the need to increase the role of the General Assembly rather than the Security Council in taking measures to address mass atrocities. (ICRtoP, 2010, p.5).

No próximo capítulo a posição dos países do Sul nestes debates e, de forma geral, em relação à soberania e ao R2P será exemplificada com maiores detalhes.