

**III JORNADA INTERAMERICANA DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS E I
SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE
BRASILEIRA DE PESQUISA EM
DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF**

DIREITOS FUNDAMENTAIS EM DEBATE

COMISSÃO CIENTÍFICA

Profa. Dra. Ana Cândida da Cunha Ferraz (UNIFIEO)
Prof. Dr. Carlos Luiz Strapazon (UNOESC)
Prof. Dr. Cesar Landa (PUC, Lima – Peru)
Prof. Dr. Cezar Bueno de Lima (PPGDH/PUCPR)
Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes (UNIBRASIL)
Profa. Dra. Elda Coelho de Azevedo Bussinger (FDV)
Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu (Unifor)
Prof. Dr. Gonzalo Aguillar (Universidade de Talca - Chile)
Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet (PUCRS)
Prof. Dr. Luis Henrique Braga Madalena (ABDCONST)
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva (UFS)
Profa. Dra. Margareth Anne Leister (UNIFIEO)
Profa. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal (UNISC)
Prof. Dr. Narciso Leandro Xavier Baez (UNOESC)
Prof. Dr. Pedro Paulino Grandez Castro (PUC, Lima – Peru)
Prof. Dr. Rubens Beçak (USP-Ribeirão Preto-SP)
Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira (PUCSP)

UNIVERSIDADES E INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

ABDCONST | Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, PR
CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - Brasil
FDV | Faculdade de Direito de Vitória, ES, Brasil
IDP | Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil
PUCP | Universidade Católica do Perú, Lima, Perú
PUCPR | Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil
PUCRS | Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil
RBPDF | Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais
Rede Interamericana de Pesquisa em Direitos Fundamentais
UEXTERNADO | Universidade Externado, Colômbia
UFMS | Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil
UFMT | Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil
UFS | Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, SE, Brasil
UNIBRASIL-PR | Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil
UNIFIEO | Centro Universitário FIEO – São Paulo, SP, Brasil
UNIFOR | Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil
UNISC | Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil
UNINOVE | Universidade Nove de Julho, SP, Brasil
UNOESC | Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, SC, Brasil
UPF | Universidade de Passo Fundo, RS, Brasil
USP | Universidade de São Paulo - Ribeirão Preto, SP, Brasil
UTALCA | Universidade de Talca, Chile

D598

Direitos Fundamentais em Debate [Recurso eletrônico on-line] organização Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais;

Coordenadores: Ana Cândida da Cunha Ferraz, Eduardo Biacchi Gomes, Gina Vidal Marcílio Pompeu – São Paulo: RBPDF, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-385-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos internacionais. 2. Direitos humanos. 3. Direitos fundamentais. 4. Jurisdição constitucional. 5. Direitos Civis. 6. Direitos políticos. 7. Direitos sociais. 8. Direitos econômicos. 9. Direitos culturais. I. III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Seminário Nacional da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais (1:2016 : São Paulo, SP).

CDU: 34



Rede Brasileira de Pesquisa
em Direitos Fundamentais

III JORNADA INTERAMERICANA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E I SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF

DIREITOS FUNDAMENTAIS EM DEBATE

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O livro direitos fundamentais em debate, é fruto da III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Jornada Brasileira do Seminário da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais, realizado entre os dias 26 a 28 de outubro do ano de 2016, na cidade de São Paulo, contou com a apresentação de artigos científicos nos Grupos de Trabalho Temáticos que analisaram os mais relevantes temas correlatos e conexos aos direitos fundamentais.

Os trabalhos foram avaliados pela Comissão Científica do Seminário, mediante o processo da dupla avaliação cega por pares, de forma a atender aos critérios Qualis Eventos da CAPES. Na presente publicação, foram selecionados os melhores trabalhos apresentados e que foram criteriosamente selecionados.

Conforme pode ser verificado, os resultados disponibilizados na publicação resultam de temas mais importantes da a Rede Brasileira da Pesquisa em Direitos Fundamentais e da Rede Latino Americana de Pesquisa em Direitos Fundamentais. Naturalmente, como se trata da primeira publicação, existe uma tendência de que as pesquisas venham a se consolidar e que para o próximo Seminário, os resultados possam trazer elementos mais concretos de análise, inclusive em relação ao aumento do fator de impacto dos trabalhos.

Vale destacar que os temas ligados aos direitos fundamentais, direitos sociais, acesso à justiça, tanto no plano interno como internacional, cada vez estão mais presentes em nossa sociedade, principalmente quando vivemos em tempos de reduções e de limitações dos direitos sociais e fundamentais.

Naturalmente debater os temas mais importantes que estão na pauta nacional e mundial são de extrema relevância para que possamos buscar dialogar, cada vez mais, com os meios acadêmicos e produtivo, englobando a própria sociedade civil.

Portanto, os resultados aqui publicados, demonstram parte das pesquisas realizadas dentro da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais e que pretende-se consolidar, cada vez mais, como um espaço de referência e de debate sobre os mais importantes temas que ocupam as agendas nacional e internacional.

São Paulo, 15 de novembro de 2016.

Profa. Dra. Ana Cândida da Cunha Ferraz

Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu

OS MECANISMOS DE INTERVENÇÃO COERCITIVA NA CARTA DA ONU: A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E AO PROTEGER COMO FORMA DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

THE INTERVENTION COERCIVE MECHANISMS IN THE UN CHARTER: THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND WHILE PROTECTING AS A WAY TO REALISE THE HUMAN RIGHTS

Gustavo Santiago Torrecilha Cancio ¹
Angela Jank Calixto ²

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar, por intermédio de uma pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso, os mecanismos existentes na Carta das Nações Unidas que possibilitam a intervenção coercitiva em países que ameaçam a paz e segurança internacionais, para se evitar a violação aos direitos mais básicos dos cidadãos de referidos países. Apresenta-se o debate acerca do momento em que o princípio da não intervenção dá lugar à responsabilidade internacional de proteção e, concomitantemente, implica a observância pelos Estados de sua responsabilidade ao exercer essa proteção, como forma de concretização dos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Intervenção coercitiva, Responsabilidade de proteger, Responsabilidade ao proteger, Direitos humanos

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks to analyze, through a bibliographical, documental and case study research, the existing mechanisms in the United Nations Charter that allow coercive intervention in countries that threaten peace and international security, to avoid the violation of the most basic rights of the citizens of such countries. The debate concerning the moment when the principle of non-intervention gives place to the international responsibility of protection and, simultaneously, implies the observance of the State's responsibility while exercising such protection, as a way of guaranteeing the concretion of Human Rights, is presented.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Coercive intervention, Responsibility to protect, Responsibility while protecting, Human rights

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

² Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

INTRODUÇÃO

A Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, no dia 26 de junho de 1945, após o encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, e em vigor desde 24 de outubro daquele mesmo ano, prevê a possibilidade do recurso à ação coercitiva em diversos dispositivos, dedicando um capítulo específico (Capítulo VII) para tratar da ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão.

Tal possibilidade da sociedade internacional recorrer ao uso de ações coercitivas em nações que ameacem a paz e a segurança mundiais só pode ser posta em prática, entretanto, nos casos em que os meios de solução pacífica de controvérsia forem previamente esgotados. Esta conclusão deriva inclusive da organização topográfica da Carta da ONU, que optou, não por acaso, em editar o capítulo que trata da solução pacífica de controvérsias (Capítulo VI) antes do já mencionado capítulo que trata dos mecanismos coercitivos.

Isso porque a própria Carta das Nações Unidas foi concebida justamente para enfatizar a resolução pacífica de disputas internacionais e evitar que os países signatários recorram, de forma arbitrária, à ameaça ou ao uso da força contra qualquer outro Estado (artigo 2º, itens 3 e 4, da Carta da ONU). Desse modo, preveem-se meios de solução pacífica de controvérsias, apenas se autorizando o uso da força nos casos especificamente previstos na Carta das Nações Unidas.

Em que pese existam entendimentos no sentido de que a intervenção por parte da sociedade internacional em países palco de conflitos é uma afronta à soberania dos Estados, tal posicionamento, ao longo dos anos, tem sofrido certa mitigação. Isso porque os Estados têm verificado que, não obstante a soberania de cada país, deve-se dar primazia à proteção da pessoa humana, assegurando-se o devido respeito e a completa observância aos direitos humanos dos civis desses países.

Nesse aspecto, surge a defesa do conceito de responsabilidade de proteger, segundo o qual as nações, observada a responsabilidade primária de cada Estado, possuem o dever de proteger as populações contra delitos que violem sobremaneira os direitos fundamentais dos seres humanos, como o genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica.

Ainda buscando uma melhor operacionalização do conceito anterior, o Brasil, em 2011, procurou introduzir um novo conceito no cenário internacional: o da responsabilidade ao proteger. A ideia proposta visa evitar as denominadas “intervensões seletivas” e impedir que o

uso da força, no exercício da responsabilidade de proteger, venha a causar mais danos aos civis dos países onde ela ocorrer, do que o próprio conflito presente em tais Estados.

É exatamente em razão dessa possibilidade de intervenção internacional coercitiva na busca pela resolução de controvérsias que reside o debate do presente artigo, ou seja, a discussão sobre o momento em que o princípio da não intervenção dá lugar à responsabilidade internacional de proteção e, concomitantemente, faz surgir a responsabilidade dos Estados que intervêm coercitivamente nos países palco de conflitos de assegurar que a intervenção não implique maiores danos que os causados pelo próprio conflito.

Desse modo, busca-se, por meio deste trabalho, delimitar o âmbito de abrangência da intervenção internacional nos países onde se verifica que houve afronta aos direitos humanos, evidenciando os mecanismos de intervenção coercitiva presentes na Carta da ONU, com especial destaque aos conceitos de responsabilidade de proteger e ao proteger, ainda alvos de grande discussão no cenário internacional.

Para ilustrar na prática internacional a aplicação dos mencionados conceitos, analisar-se-á, ainda, o caso da intervenção militar perpetrada na Líbia no ano de 2011 por meio das Resoluções do Conselho de Segurança da ONU que autorizaram o direito internacional de ingerência no território líbio.

O procedimento metodológico utilizado foi, quanto aos meios de investigação, a revisão bibliográfica do tema, buscando-se na doutrina uma comparação dos conceitos e distinções da responsabilidade de proteger e da responsabilidade ao proteger, assim como dos principais mecanismos de intervenção; a pesquisa documental, com o acesso a relatórios de pesquisa, documentos oficiais, tratados internacionais, entre outros; e o estudo do caso da intervenção militar na Líbia autorizado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o escopo de vislumbrar nas decisões internacionais o funcionamento dos mecanismos de intervenção revisados na literatura e nos instrumentos jurídicos do direito internacional.

1 OS MECANISMOS DE INTERVENÇÃO COERCITIVA NA CARTA DA ONU

Criada em 1945, ao término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as Nações Unidas materializavam, após o fracasso da Liga das Nações, o desejo por uma comunidade internacional pacífica e justa. Destarte, até a atualidade, a ONU aparece no cenário internacional como o único organismo com a legitimidade de uma associação universal de Estados, cujos campos de atuação abrangem a segurança internacional, o desenvolvimento econômico e social, a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente (TAYLOR; CURTIS, 2006).

Foram os principais “Estados Aliados” da Segunda Guerra Mundial que tomaram a frente nos debates de elaboração da Carta das Nações Unidas e idealizaram as estruturas e mecanismos de poder da nova organização. Tais nações empenharam-se, portanto, no desenvolvimento de um formato que lhes atribuísse amplos poderes no gerenciamento da paz, consolidado por meio de suas representações permanentes no Conselho de Segurança da ONU e nos seus direitos de veto como membros permanentes do referido conselho¹.

Nesse contexto, em que pese a Carta das Nações Unidas ter sido concebida, justamente, para enfatizar a resolução pacífica de disputas internacionais e evitar que os países signatários recorram, de forma arbitrária, à ameaça ou ao uso da força contra qualquer outro Estado (art. 2º, itens 3 e 4 da Carta da ONU²), tais debates acerca da manutenção da paz e da segurança internacionais pelas grandes potências “vencedoras” da Segunda Grande Guerra do Século XX conduziram à elaboração do Capítulo VII da Carta da ONU, intitulado: “ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão”.

O capítulo em questão traz consigo um rol de possibilidades de medidas intervencionistas e coercitivas de forma gradativa entre os artigos 39 e 42, como se observa a seguir:

Artigo 39º 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 41º e 42º, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Artigo 40º A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no artigo 39º, instar as partes interessadas a aceitar as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.

Artigo 41º O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões e poderá instar 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, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.

¹ Inobstante o direito de veto não restar expressamente previsto pela Carta da ONU, sua existência pode ser depreendida por meio da interpretação dada ao item 03 do artigo 27 do mencionado tratado constitutivo da ONU.

² Art. 2º. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: (...) 3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais. 4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

Artigo 42º Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41º seriam ou demonstraram ser 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.

Denota-se que referidas ações em casos de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão vão desde recomendações (art. 39), medidas provisórias, tais como a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, o rompimento das relações diplomáticas (arts. 40 e 41), até ações militares por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, inclusive por meio de demonstrações, bloqueios e outras operações, tudo com o escopo de restabelecer a paz e a segurança internacionais (art. 42).

Em uma análise sistemática da Carta da ONU, deve-se levar igualmente em consideração o que dispõe o artigo 2º, item 7, *in verbis*:

Artigo 2º A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no artigo 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios:

[...]

7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII. (sem grifo no original)

Em que pese ter sido delegada ao Conselho de Segurança a atribuição de decidir “recorrer ao uso da força” (art. 44 da Carta da ONU³), para Francisco Rezek, “tanto a Assembleia Geral, quanto o Conselho de Segurança das Nações Unidas podem ser utilizados como instâncias políticas de solução de conflitos internacionais” (REZEK, 2008, p. 345).

Rezek defende dois tópicos que singularizam essa via: ela só deve ser tomada em presença de conflitos de certa gravidade, que constituam alguma ameaça ao clima de paz; e, por outro lado, ser assumida à revelia de uma das partes, e mesmo de ambas, quando o conflito é trazido por terceiros à mesa de debate, seja ele um terceiro Estado integrante do Conselho de Segurança, ou o Secretário-Geral da ONU.

³ Quando o Conselho de Segurança decidir o emprego de força, deverá, antes de solicitar a um Membro nele não representado o fornecimento de forças armadas em cumprimento das obrigações assumidas em virtude do Artigo 43, convidar o referido Membro, se este assim o desejar, a participar das decisões do Conselho de Segurança relativas ao emprego de contingentes das forças armadas do dito Membro.

De outro vértice, cumpre observar que os mecanismos que possibilitam as intervenções militares em áreas que ameacem a paz e a segurança internacionais enquadram-se, segundo o relatório *Uma Agenda para a Paz* (1992) do então Secretário-Geral Boutros-Ghali, que elenca as atividades desenvolvidas pela ONU, no campo da paz e segurança internacionais, na chamada imposição da paz (*peace enforcement*⁴).

Todavia, o mencionado relatório das Nações Unidas não definiu de forma explícita o que seria uma operação de imposição da paz, limitando-se a apontar que, além da criação de forças armadas que deveriam ser colocadas à disposição do Conselho de Segurança, com fulcro no retrotranscrito artigo 43 da Carta das Nações Unidas, o Conselho deveria dispor de “unidades de imposição da paz”, que seriam, de acordo com o documento

[...] tropas dos Estados-membros, formadas por militares voluntários e mantidas em condição de alerta, destinadas a atuar em situações de violações de cessar fogo entre as partes de um conflito, sob a autorização do Conselho e, em caso de forças de manutenção da paz, sob comando do Secretário-Geral, a fim de restabelecer e manter o cessar fogo (ONU, 1992, p. 05).

Trazendo, à guisa de exemplo, um conceito desenvolvido pelo Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa do Brasil, a imposição da paz no ordenamento jurídico brasileiro pode ser conceituada como

Correspondente às ações adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta, incluindo o uso de força armada para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o Conselho de Segurança das Nações Unidas tenha determinado a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Nesses casos, o Conselho tem delegado a coalizões de países ou a organizações regionais e sub-regionais a execução, mas não a condução política, do Mandato de intervenção (BRASIL, 2013, p. 15).

Nesse sentido, ao retornarmos os olhares para o sistema internacional, observa-se que a imposição da paz está relacionada, conforme alhures pontuado, com as atividades regulamentadas pelo multicitado Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Segundo interessante levantamento (Figura 01) e escorço histórico feito por Simon Chesterman (2001), entre 1946 e 1989, o Conselho de Segurança invocou o Capítulo VII em apenas 24 (vinte e quatro) ocasiões. Em comparação, entre 1990 e 1999, 166 (cento e sessenta e seis) resoluções do Conselho recorreram ao Capítulo VII, o que demonstra a relevância que ganhou a contenda acerca da temática em análise ao longo da última década do século XX.

⁴ Segundo o mencionado documento, além da imposição da paz, existem outras quatro as atividades desenvolvidas pela ONU, no campo da paz e segurança internacionais, a saber: diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), restabelecimento ou promoção da paz (*peacemaking*), manutenção da paz (*peacekeeping*), e construção ou consolidação da paz (*peace building*).

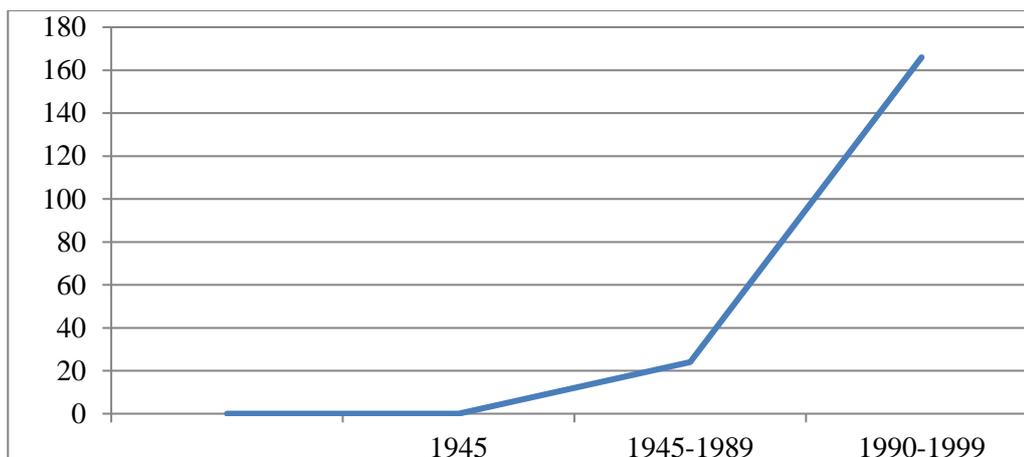


Figura 01: Levantamento que aponta o número de casos ao longo do Século XX em que o Conselho de Segurança invocou o Capítulo VII da Carta da ONU

Dentro dessa análise, identificam-se dois períodos na história do Conselho. O primeiro teve início em 1945, com a Carta de São Francisco, e término em 1990, já no fim da Guerra Fria, com a adoção, pelo Conselho, da Resolução n. 678 (1990), que autorizou o uso contra o Iraque de todos os meios para dar cumprimento à Resolução n. 660 (1990) e restabelecer a paz e a segurança internacionais na área (DROUBI, 2006). Nunca antes havia o Conselho autorizado o uso da força contra um País. O segundo período tem aí começo, permanecendo em aberto.

De acordo com Sufyan el Droubi (2006), o primeiro período foi marcado pela incapacidade do Conselho de atuar minimamente em situações de ameaça à paz e à segurança internacionais. Sua inércia foi provocada pelo jogo de soma zero da Guerra Fria. O segundo período, já de hegemonia internacional, assistiu a um quase despertar do Conselho para suas funções; sua atuação, de início, teve sensível impulso. Droubi assinala que:

Embora hoje acomodados em um patamar ainda longe do ideal refletido na Carta, os trabalhos do Conselho podem ser entendidos, numa perspectiva histórica, mais próximos dos desígnios a que foram criados. O aumento do grau de atividade do Conselho pode ser percebido pelo sensível aumento das resoluções por ele adotadas, a partir de 1990 – *Década das Sanções* (DROUBI, 2006, p. 04).

Na prática, conforme assinala Estevão Gomes Pinto de Abreu (2013), a ONU tem autorizado o uso da força militar para restabelecer ou manter a paz e segurança internacionais, obrigar o cumprimento de sanções, defender o pessoal civil ou militar de operações de paz, prover proteção física a civis em regiões de conflito armado e proteger atividades humanitárias.

2 O DIREITO DE INGERÊNCIA E A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: DA QUESTÃO DA SOBERANIA À NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O conceito de responsabilidade de proteger tem sido alvo de inúmeras discussões desde a década de 1980, uma vez que se passou a defender a ideia de intervenção humanitária, de um *droit d'ingérence* (direito de ingerência). Tal conceito dispõe acerca da possibilidade de intervenção militar da comunidade internacional em determinado Estado, em virtude de sua necessidade para se resguardar os direitos humanos e evitar a sua violação.

Para que se possa entender o porquê da existência de debates em torno do tema, e da imprescindibilidade de se delimitar a abrangência desse conceito, é preciso entender que ele se encontra estritamente relacionado com a evolução do conceito de soberania.

Nesse norte, a partir de uma análise perfunctória da evolução histórica do conceito de soberania, verificar-se-á que, em que pese sua existência já ser tratada anteriormente, foi somente com a Paz de Vestfália de 1648⁵ – evento que contribuiu para a formação da ordem internacional que se conhece – o conceito de Estados soberanos passou a se consolidar.

Desse modo, os Estados, ao mesmo tempo que passaram a ser capazes de se afirmar de forma estável e bem definida, com o reconhecimento das demais nações, tiveram suas ações limitadas pelos próprios outros países, uma vez que a soberania impunha a exclusão da autoridade de atores externos em assuntos internos de cada Estado, ou seja, mesmo que se verificassem situações de violação aos direitos humanos, ou de falta de atendimento às necessidades básicas da população de determinado país, a comunidade internacional nada poderia fazer para compelir o Estado soberano a tomar medidas para que cessasse tal situação. Somente o próprio Estado, em razão da inviolabilidade de sua soberania, teria o direito de impor a ordem e tomar as medidas que julgasse necessárias.

Tal ideia de soberania estava vinculada a um conceito ainda pouco lapidado e que refletia o pensamento reinante na Idade Média, no qual o poder do Estado estava atrelado ao

⁵ A Paz de Vestfália, segundo Marcelo Dias Varella (2009), é representada por dois tratados importantes: o tratado de Münster e o de Osnabrück, que celebram o fim da Guerra dos Trinta Anos. Esses tratados traziam em seu texto o reconhecimento do poder soberano dos Estados sobre seus territórios, a exclusão da interferência dos demais Estados. No entanto, é lógico que a soberania nasce muito antes dessa data. Não se cria um conceito tão forte por um ato jurídico. Ao contrário, o ato jurídico reconhece o conceito, que vinha sendo construído por um processo histórico, representado pelo enfraquecimento do poder papal e a construção dos Estados nacionais.

poder da religião, como proposta pelo teórico francês Jean Bodin (2011) ainda no século XVI por intermédio dos seus *Seis Livros da República*.

Ao longo da história, entretanto, a necessidade de proteção das populações contra a arbitrariedade de alguns governos acabou por limitar essa percepção da soberania dos Estados, passando-se à noção de que esta não poderia mais se constituir como princípio inviolável, em face da necessidade de respeito aos direitos fundamentais de todos os seres humanos. Percebe-se, portanto, uma clara tensão entre a imprescindibilidade de proteção dos indivíduos e a ideia de soberania, segundo a qual não haveria a possibilidade de intervenção de um Estado em outro.

Foi somente a partir do holandês Hugo Grotius (2004) que a noção de soberania vigente começou a chamar a atenção dos grandes pensadores para o seu aspecto jurídico externo nas relações internacionais. Tal autor foi um dos principais responsáveis pela chamada “descanonização do direito” uma vez que ajudou a racionalizar os seus institutos jurídicos, aplicando-os no início da normatização da recém-criada comunidade internacional. Dessarte, para Grotius:

[...] o poder pertence ao povo que transfere tal competência ao monarca absoluto de forma irrevogável, havendo a concentração do poder de decisão da melhor forma de governo no seu aspecto interno, da mesma forma que preserva a igualdade soberana entre os Estados na sua face externa (GROTIUS, 2004, p. 324).

Essa transição feita por Grotius só reforça que, ao longo dos anos, a necessidade de proteção das populações contra a arbitrariedade de alguns governos acabou por limitar essa percepção da soberania dos Estados, passando-se à noção de que esta não poderia mais se constituir como princípio inviolável, em face da necessidade de respeito aos direitos fundamentais de todos os humanos.

Trazendo para uma perspectiva mais atual da questão da soberania e a necessidade de respeito aos direitos humanos, Luigi Ferrajoli (2007) observa que não subsiste mais o conceito de soberania absoluta. Esta se encontra limitada internamente pela noção de Estado de Direito, que impõe a necessidade de respeito aos direitos fundamentais. No âmbito externo, a soberania é limitada pelo compromisso com a paz e o respeito aos direitos humanos. Conclui-se, portanto, que a soberania moderna tem por base um binômio direito-dever: direito de agir de forma independente no cenário internacional, sempre observado o compromisso com a paz e os direitos humanos. Desse modo, não há domínio reservado absoluto titularizado pelos Estados (FERRAJOLI, 2007).

Percebe-se, portanto, uma clara tensão entre a imprescindibilidade de proteção dos indivíduos, e a ideia de soberania, segundo a qual não haveria a possibilidade de intervenção

de um Estado em outro. Nesse sentido figura o escólio de Liliana Lyra Jubilut (2007), a qual assinala que

Um dos mais relevantes choques axiológicos do cenário internacional ocorre entre os conceitos de soberania e direitos humanos. Esse choque apresenta duas dimensões. Por um lado ele envolve a questão da legitimidade e por outro lado, ele envolve a questão da legalidade. Esse conflito é evidenciado na prática de intervenções humanitárias quando uma norma central do cenário internacional – a limitação do uso da força – é questionada à luz da necessidade da proteção de direitos humanos (JUBILUT, 2007, p. 01).

Dessa forma, visando tanto assegurar a proteção a todos os indivíduos, quanto obedecer à soberania de cada Estado, buscou-se, ao se formular o conceito de Responsabilidade de Proteger, em 2001, por meio da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), não se rejeitar a soberania, mas sim relativizá-la.

Procurou-se responder ao questionamento de quando e se seria possível que os países tomassem medidas coercitivas, incluindo as de caráter militar, contra determinado país, com o propósito de proteger habitantes desse Estado, que se encontrassem em situação de risco. Ao mesmo tempo, buscou-se delimitar as situações em que tal intervenção seria cabível, para que não houvesse uma afronta à soberania de cada Estado.

3 OS TRÊS PILARES E AS CATEGORIAS DE AÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

O conceito de responsabilidade de proteger foi inserido oficialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) por meio de sua incorporação, em 2005, nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial (*2005 World Summit Outcome*), nos seguintes termos:

Responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade

138. Cada estado é responsável por proteger a sua população contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Essa responsabilidade implica na prevenção de tais crimes, incluindo o incitamento à sua comissão, tomando as medidas adequadas e necessárias. Aceitamos essa responsabilidade e nos comprometemos em agir de acordo com ela. A comunidade internacional deve, se for o caso, incentivar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade e ajudar as Nações Unidas a estabelecer uma capacidade de celeridade de alerta.

139. A comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta para

ajudar a proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos dispostos a adotar uma ação coletiva, de maneira oportuna e decisiva, através Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o Capítulo VII, em cada caso concreto e em cooperação com organizações regionais relevantes se for o caso, se os meios pacíficos se mostrarem inviáveis e seja evidente que as autoridades nacionais não consigam proteger suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. Destacamos a necessidade da Assembleia Geral continuar examinando a responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade, assim como suas consequências, tendo em conta os princípios da Carta e do Direito Internacional. Também temos intenção de comprometer-nos, se necessário e apropriado, para ajudar os Estados a construir a capacidade para proteger suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade, e ajudar aqueles que se encontram em tensão antes que se instalem as crises e os conflitos.

Contudo, tal conceito acabou perdendo força nos anos seguintes no cenário internacional, havendo restrições de alguns países em aceitá-lo em sua totalidade, já que não havia sido inteiramente regulamentada a matéria.

Em vista desse risco de desuso, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, em 2009, procurou melhor esclarecer sobre como deveria ser implementado o conceito ora analisado. Assim, editou naquele ano o relatório *Implementing the Responsibility to Protect*, no qual apresentou a responsabilidade de proteger como pautada em três pilares.

O primeiro deles derivaria do retro transcrito parágrafo 138 do *World Summit Outcome* de 2005, o qual estabelece que cada Estado detém a responsabilidade de proteger sua população contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, através da prevenção da ocorrência de tais delitos, incluindo seu incitamento, com a adoção das medidas apropriadas e necessárias (ONU, 2009).

Reconhecida a responsabilidade primária de cada Estado, tem-se a incidência, de acordo com o mencionado relatório, do segundo pilar, o qual reconhece que a comunidade internacional ocupa um papel suplementar na prevenção e na adoção de medidas para a proteção das populações dos Estados soberanos contra violações massivas dos direitos humanos, devendo garantir esses direitos quando os Estados se revelam incapazes ou indispostos a fazê-lo (ONU, 2009).

Desta feita, os Estados-membros da ONU detêm a responsabilidade de recorrer a meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos adequados, para apoiar esses Estados na proteção de suas populações.

Destaca-se, outrossim, que o item 29⁶ do citado relatório delimita o âmbito de abrangência desse segundo pilar, prevendo a possibilidade de se adotar tanto medidas persuasivas e incentivos positivos, como também envolver assistência militar para auxiliar os Estados que se encontram comprometidos, sob ameaça armada.

Por fim, o terceiro pilar determina que no caso de as autoridades nacionais fracassarem e a resolução pacífica dos conflitos, prevista no segundo pilar, se mostrar insuficiente, a comunidade internacional poderá autorizar a intervenção, através do Conselho de Segurança das Nações Unidas, único órgão competente para sua decretação (ONU, 2009).

É importante salientar que esse último pilar é alvo de maiores controvérsias, uma vez que tem sido equiparado ao *uso da força* e à *intervenção militar unilateral*. Entretanto, apesar dessa equiparação, não se pode afirmar que tal uso é permitido indiscriminadamente.

O próprio *2005 World Summit Outcome* estabelece limitações à intervenção promovida pela comunidade internacional, no exercício de sua responsabilidade de proteger. Vislumbra-se que há uma limitação: a) *material*, somente se permitindo a intervenção nos casos do cometimento de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica; b) *temporal*, já que somente se permite a intervenção quando se evidenciar que o Estado individual falhou em proteger sua população e que foram esgotados todos os meios pacíficos possíveis na tentativa de resolução do conflito; e c) *formal*, pois, com base nos Capítulos VI e VII da Carta da ONU, o único órgão que poderá decretar a intervenção, conforme já pontuado, é o Conselho de Segurança das Nações (ONU, 2005).

Denota-se a partir da análise dos três pilares conjuntamente, que o instituto da responsabilidade de proteger possui como elemento não a mera intervenção quando se verifica que houve alguma violação aos direitos humanos, mas sim é composta por três categorias de ação, que se complementam, mas que não são necessariamente encadeadas: a responsabilidade de prevenção, a de reação, e a de reconstrução.

Nesse sentido, a responsabilidade de prevenção, de acordo com o mencionado relatório da ONU de 2009, encontra-se prevista tanto no primeiro e segundo pilares como no terceiro.

⁶ Item 29. Se a liderança política do Estado estiver determinada a cometer crimes e violações relacionadas com a responsabilidade de proteger, as medidas de assistência do segundo pilar será de pouca utilidade e a comunidade internacional seria melhor para iniciar a montagem da capacidade e vontade para uma "oportuna e decisiva" resposta, conforme estipulado no parágrafo 139 do Documento Final da Cúpula. No entanto, quando a liderança política nacional é fraca, dividida ou incerta sobre como proceder, carece da capacidade de proteger efetivamente sua população, ou enfrenta uma oposição armada que está ameaçando ou cometendo crimes e violações relacionadas com a responsabilidade de proteger, as medidas do segundo pilar terão papel fundamental na implementação internacional da responsabilidade de proteger. Além de medidas persuasivas e incentivos positivos, o segundo pilar abrange também a assistência militar para ajudar os Estados sitiados a lidar com atores que ameaçam tanto o Estado como sua população. Estas medidas complementam os instrumentos políticos do primeiro pilar, uma vez que nenhum dos três pilares é projetado para trabalhar de forma isolada em relação aos outros.

Estabelece-se que, antes de se tomar qualquer medida no sentido da intervenção militar, devem ser adotadas medidas para sua prevenção.

Como modo de se efetivar essa prevenção, a Carta da ONU, como mencionado anteriormente, prevê algumas medidas pacíficas em seus Capítulos VI (art. 33⁷) e VII (art. 52⁸), tais como: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais.

Quando a prevenção falha, entretanto, a responsabilidade de proteger determina que a reação é necessária. Conforme ressalta Rafael Assumpção Rocha (2012), tal reação não compreende apenas a intervenção militar, esta somente podendo ser decretada nos casos mais extremos. Dessa forma, a reação deve ser, primordialmente, através da adoção de medidas pacíficas. Pode-se recorrer a medidas similares às dispostas para a prevenção, entretanto, não sendo essas suficientes, deve-se cogitar a hipótese de serem aplicadas sanções.

Na área militar, consoante alhures retratado no tópico 01, pode haver, com base no Capítulo VII da Carta da ONU, embargos de armas e o cancelamento de programas de cooperação e treinamento; na área econômica, pode-se congelar ativos financeiros de alguns líderes, determinar restrições ao acesso de alguns produtos, ou promover embargos aéreos; nas áreas política e diplomática, pode ser determinada a suspensão da representação diplomática, ou a expulsão do Estado de organismos internacionais. Também é possível que se leve o caso à jurisdição da Corte Internacional de Justiça ou do Tribunal Penal Internacional.

Somente depois de tomadas todas as medidas possíveis para se evitar a intervenção militar, é que o Conselho Nacional de Segurança das Nações poderá autorizar o uso da força, ou seja, a intervenção militar em si, para proteger as populações contra um dos quatro casos mencionados no conceito de responsabilidade de proteger (genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica).

⁷ Artigo 33. 1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. 2. O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias.

⁸ Artigo 52. 1. 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. 2. Os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades, empregarão todo os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança. 3. O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instância do próprio conselho de Segurança.

Finalmente, a última categoria de ação corresponde à responsabilidade de reconstruir, composta por mecanismos de *peacebuilding*, através da assistência dos Estados-membros da ONU àquele país no qual houve a crise humanitária, para promover sua reconstrução, reabilitação e reconciliação, eliminando de maneira definitiva a origem do conflito (ONU, 2009).

Contudo, frisa-se que, por mais bem delimitadas tais categorias de ação e bem definidos os três pilares sobre os quais se sustenta o conceito da responsabilidade de proteger, após atenta análise dos mesmos, verifica-se que estes não estabelecem critérios específicos para se regular o *uso da força* em operações militares promovidas pela comunidade internacional.

Diante dessa omissão, o Brasil, em 2011, procurou introduzir um novo conceito no cenário internacional, qual seja, o conceito da responsabilidade ao proteger, visando a regularização da situação.

4 A RESPONSABILIDADE AO PROTEGER NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Em 2011, o cenário político internacional foi palco de grandes discussões acerca da responsabilidade de proteger, em decorrência da situação em que se encontrava a Líbia (discutida no próximo tópico), havendo muitas discussões sobre a possibilidade de intervenção nesse país.

A compreensão das razões pelas quais o Brasil buscou introduzir esse novo conceito no cenário internacional exige o entendimento de que os pronunciamentos brasileiros com relação à adoção do conceito da responsabilidade de proteger sempre foram, de certo modo, cautelosos (BRAGA, 2012). Isso se justifica em razão de haver choque aparente entre esse conceito e um dos princípios tradicionais da diplomacia brasileira: o princípio da não intervenção (art. 4º, IV, da CF/88).

Em virtude dessa cautela, o posicionamento brasileiro tem sido no sentido de se adotar um novo conceito, concomitantemente com o da responsabilidade de proteger, visando, primordialmente, focar o princípio da diplomacia preventiva e restringir o uso da força ao mínimo possível, somente depois de exauridos os meios diplomáticos. Com isso, propôs-se, com a instituição da responsabilidade ao proteger, estabelecer diretrizes de operacionalização do antigo conceito, e clarificar pontos controversos em torno do aspecto militar (BENNER, 2013).

Analisados os pronunciamentos brasileiros em torno do tema, tais como o discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU feito pela presidente do Brasil, Dilma Rousseff, em setembro de 2011, e o documento⁹ apresentado, em novembro do mesmo ano, pela embaixadora brasileira Maria Luiza Viotti, ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio Patriota, é possível se depreender as intenções brasileiras ao se instituir o novo conceito, e os principais pontos inovadores com relação à responsabilidade de proteger.

Primeiramente, verifica-se, por meio dos documentos retro mencionados, que o Brasil procurou reafirmar a necessidade da prevenção, afirmando que esta deve ser vista como o instrumento mais importante para se evitar as crises humanitárias e lidar com as raízes dos problemas que levam a tais crises. Assim, defende a utilização de instrumentos preventivos como forma de reforçar a capacidade dos Estados de protegerem suas populações.

Nesse ponto, é interessante destacar que tal ênfase na prevenção é promovida não apenas em razão da tradição diplomática brasileira de defender a soberania de cada Estado, como também em razão de o Brasil buscar aumentar sua influência no âmbito internacional, procurando ser visto como modelo de Estado, já que se utilizou dessa prevenção ao adotar políticas sociais de redistribuição de renda, luta contra a fome e contra a pobreza (BENNER, 2013).

Noutro norte, vislumbra-se que o modelo proposto pelo Brasil de responsabilidade ao proteger, também dá ênfase à necessidade de que, antes que se determine a intervenção, se considere se esta será útil para a resolução do conflito.

É exatamente o que assinala Carlos Braga (2012) ao trabalhar as características do novo conceito apresentado pelo Brasil:

Assim, os principais elementos da proposta apresentada pelo governo brasileiro são: a valorização da prevenção e dos meios pacíficos de solução de controvérsias; a excepcionalidade do emprego da força; a obrigação de que a ação militar não cause danos maiores do que aqueles que busca evitar; a observância rigorosa dos mandatos; a importância da proporcionalidade e de limites para o emprego da força; e a necessidade de monitoramento e avaliação da implementação das resoluções (BRAGA, 2012, p. 47).

Denota-se que a partir dessa precaução, busca-se evitar a imposição de uma medida tão drástica quanto a intervenção militar nos Estados, pois o uso da força, muitas vezes, acaba por disseminar ainda mais a violência e a instabilidade no país palco de conflitos, podendo até mesmo agravar a situação deste.

⁹ Documento esse denominado *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*.

Assim, a diplomata Maria Luiza Viotti (2011), por intermédio do documento apresentado ao Ministro das Relações Exteriores retro citado, sustenta que, em razão de o principal objetivo da ONU ser a proteção de civis, seria inaceitável que uma intervenção promovida pelas Nações Unidas chegasse a causar mais danos a estes do que os próprios conflitos que justificaram a intervenção. O posicionamento brasileiro, elucida Viotti, é o de que devem ser reavaliados os três pilares que sustentam o conceito da responsabilidade de proteger, sendo necessário se estabelecer uma subordinação política e uma sequência cronológica entre esses pilares, com o terceiro pilar (ação militar) sendo apenas subsidiário ao primeiro.

Ademais, o discurso brasileiro contido no documento de 2011 (*Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*) defende o princípio da não indiferença, ou seja, pela instituição de uma cultura de solidariedade internacional, detendo todas as nações a responsabilidade de determinar a proteção aos que se encontram em situação de risco, em razão da responsabilidade compartilhada dos Estados em auxiliar os demais nos casos de extrema necessidade. Objetivou-se com a defesa do princípio da não indiferença, como esclarece Viotti, que se evitasse a “intervenção seletiva”, isto é, que a ONU somente interviesse quando seus Estados-membros tivessem algum interesse político ou econômico no país em conflito.

Pode-se concluir, dentro dessa análise, que o novo conceito introduzido pelo Brasil possibilitou que a responsabilidade de proteger ganhasse mais força e legitimidade no cenário internacional, enquanto mecanismo em potencial de proteção dos civis em necessidade, assunto de extrema importância para a garantia dos direitos humanos em nível internacional.

5 O CASO LÍBIA E AS RESOLUÇÕES 1970/2011 E 1973/2011 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA AFRONTA AO CONCEITO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER?

A intervenção coercitiva na Líbia pode ser tida como um caso paradigmático para se analisar a responsabilidade de proteger no sistema internacional. Isso porque, de acordo com o Alex J. Bellamy (2010), foi a primeira vez que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o uso de força militar para proteger vidas humanas contra a vontade de um Estado funcional.

Na Líbia, o movimento que ficou conhecido como a *Primavera Árabe* teve início no mês de fevereiro de 2011, com uma série de protestos na região Leste organizados por dissidentes do regime de Muammar Kadafi, então presidente líbio.

Em decorrência dos conflitos deflagrados entre as forças *kadafistas* e o movimento rebelde (organizados em torno do Conselho Nacional de Transição), em 26 de fevereiro de 2011, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou, por unanimidade, a Resolução 1970, que clamava pelo fim das hostilidades, estabelecia o congelamento dos bens e a proibição de viagens de membros do governo Kadafi, um embargo à venda de armas, além de manter o território líbio sob constante observação (ONU, 2011).

No entanto, com o passar do tempo, com o recrudescimento do conflito, França, Líbano e Reino Unido sugeriram uma proposta de resolução que posteriormente seria aprovada como a Resolução 1973. Os referidos países argumentavam que se fazia necessária a adesão de uma nova resolução com medidas mais efetivas para garantir de fato que as leis prevalecessem à força, a democracia se colocasse acima da ditadura e a liberdade fosse preferível à opressão. Com base em tal proposta, em 17 de março de 2011, os membros do CSNU aprovaram – com dez votos favoráveis e cinco abstenções¹⁰ – a Resolução 1973 (ONU, 2011).

Elaborada com base no princípio da responsabilidade de proteger e do Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 1973 autorizou os membros do Conselho – que tiverem previamente informado o Secretário Geral – a agir juntamente com outras organizações tomando as “medidas necessárias” para proteger os civis e as áreas por eles povoadas. A nova resolução também deu liberdade aos membros para que estes reforcem as medidas para o embargo de armas, proibição de viagens e congelamento de bens, estabelecendo uma Zona de Exclusão Aérea (ZEA).

A partir da aprovação da Resolução 1973, Ajish Joy (2011) assinala que as nações ocidentais deram início a uma verdadeira intervenção militar em apoio ao Conselho Nacional de Transição, com a França lançando a operação *Harmattan*, os EUA liderando a operação *Odyssey Dawn*, o Reino Unido a operação *Ellamy* e o Canadá a operação *Mobile*, sendo, posteriormente, as diferentes operações concentradas em uma só e assumidas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sob o nome de operação *Unified Protector*.

A intervenção internacional efetuada com fulcro no Capítulo VII da Carta da ONU e no conceito de responsabilidade de proteger culminou, oito meses após o início dos conflitos, com a morte de Muammar Kadafi em 20 de outubro de 2011 e a consequente tomada de poder pelos seus opositores.

Na prática, pode-se notar que a Resolução 1973 não reflete a base teórica da responsabilidade de proteger construída com intuito de proteger os direitos humanos dos civis

¹⁰ Votaram a favor: África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Colômbia, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, Estados Unidos, França e Reino Unido; abstiveram-se: Alemanha, Brasil, Índia, China e Rússia.

de determinado país. A tentativa de solução pacífica do conflito líbio fracassou antes mesmo de ter sido posta em prática e a opção pela intervenção militar que, *prima facie*, deve ser utilizada como *ultima ratio* foi acolhida como primeira opção por aqueles que votaram pela implementação da referida resolução do CSNU.

A posição brasileira, ao se abster na votação, vai ao encontro do entendimento dos países emergentes (BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China¹¹), que à época compunham de forma rotativa o Conselho de Segurança. Seguindo a doutrina construída em torno da responsabilidade ao proteger, o posicionamento brasileiro é o de que o texto da resolução em apreço contemplaria medidas que iam muito além do chamado de paz.

O uso da força como dispôs a resolução poderia impedir à realização do objetivo comum: o fim imediato da violência e a proteção de civis. Ademais, existia a preocupação de que tais medidas tivessem os efeitos involuntários de exacerbar tensões no terreno e de fazer mais mal do que bem aos próprios civis com cuja proteção a sociedade internacional estava comprometida (ONU, 2011).

O importante aspecto dos movimentos populares no Norte da África e no Oriente Médio era justamente a sua natureza espontânea e local. Nesse sentido, entendia-se que o emprego de força militar conforme determinado pela resolução poderia alterar tal narrativa de maneira a ensejar sérias repercussões para a situação na Líbia (OLIVEIRA, 2015).

A proteção de civis, a garantia de uma solução duradoura e o atendimento das legítimas demandas do povo líbio exigiriam, assim, diplomacia e diálogo, e não o uso da força como solução imediata. Em outros termos, a intervenção militar das nações ocidentais na Líbia poderiam provocar uma banalização da relativização da soberania, desvirtuando o conceito de responsabilidade de proteger.

Destarte, as operações de curto prazo, como a que se apresentava a partir da Resolução 1973, seriam incapazes de solucionar as bases dos conflitos na Líbia. O caminho seria, pois, a tentativa, em um primeiro momento, da solução pacífica do conflito, com um imediato cessar-fogo e o fim à violência e a todos os ataques a civis, que sublinham a necessidade de intensificarem-se esforços que levem às reformas políticas necessárias para uma solução pacífica e sustentável (OLIVEIRA, 2015).

O que se pode concluir, portanto, é que as decisões tomadas pela sociedade internacional por meio do Conselho de Segurança, em relação ao caso líbio de 2011, não tiveram como

¹¹ O acrônimo BRIC (que posteriormente teve a letra “S” acrescentada ao final da sigla para incluir a África do Sul) foi cunhado pelo economista Jim O’Neill, chefe de pesquisa em economia global do grupo financeiro Goldman Sachs, em um estudo de 2001 intitulado *Building Better Global Economic BRICs*.

fundamento a responsabilidade ao proteger proposta pelo Brasil (analisada no tópico 04) e também não levaram em consideração a normativa da própria ONU em relação aos pilares (vistos no tópico 03) que deveriam ser utilizados para se colocar em prática a responsabilidade de proteger.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocorrência de inúmeros conflitos com violação aos direitos humanos no cenário internacional tem levado a uma crescente preocupação das nações quanto à necessidade de se instituir um consenso sobre a possibilidade de intervenção militar nos países palco de conflitos, para a proteção das populações desses.

Desde a criação da Carta da ONU em 1945, as ações coercitivas promovidas pela comunidade internacional em nações que ameacem a paz mundial, foram previstas. Entretanto, foi a partir de 2001, com a edição do conceito de responsabilidade de proteger, que a possibilidade do *uso da força* contra países onde houvesse expressa violação aos direitos fundamentais dos seres humanos, ganhou maior destaque.

Em razão de haver restrições de alguns países em aceitar o conceito no cenário internacional, sob a justificativa de que no caso de intervenção haveria uma afronta à soberania dos países, além de alegarem que haveria uma “intervenção seletiva”, comandada pelos Estados mais poderosos, o conceito de responsabilidade de proteger tem passado por uma fase de transição.

É nesse aspecto que surge a iniciativa brasileira no sentido de melhor regulamentar a matéria, culminando com a criação do conceito da responsabilidade ao proteger. O Brasil visa, com sua iniciativa, não apenas criar melhores mecanismos de proteção aos civis, como também reafirmar sua posição no cenário global.

A contribuição brasileira para o desenvolvimento da ideia da possibilidade de intervenção internacional se mostrou ampla, contribuindo para a maior aceitação do conceito da responsabilidade de proteger pelos países que se encontravam receosos em aceitá-lo.

Assim, pode-se afirmar que a iniciativa brasileira representou um grande avanço para o desenvolvimento da ideia da intervenção em países palco de conflitos, possibilitando uma maior regulamentação da responsabilidade de proteger e uma diminuição da resistência de adoção do conceito pelos demais Estados.

O caso líbio de 2011, por sua vez, evidencia que a prática internacional dos conceitos da responsabilidade de proteger e ao proteger ainda possuem um longo caminho a percorrer

para que os critérios que foram estabelecidos nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial (*2005 World Summit Outcome*) sejam aplicados em conformidade com o Direito Internacional e não com fulcro nos interesses políticos dos Estados que lideram o Conselho de Segurança da ONU.

Com efeito, a Resolução 1973/2011 do CSNU demonstra que a escolha do Capítulo VII da Carta da ONU e da intervenção militar para solução dos conflitos na Líbia não levou em conta os pilares da responsabilidade de proteger e não priorizou a resolução pacífica de controvérsias para a concretização dos direitos humanos da população envolvida.

REFERÊNCIAS

ABREU, Estevão Gomes Pinto de. **A ONU e o Uso da Força em Operações de Paz: uma Agenda para a Imposição da Paz?** Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4900:a-onu-e-o-uso-da-forca-em-operacoes-de-paz&catid=38&Itemid=127>. Acesso em 25 de setembro de 2016.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 16^a ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARRAL, Welber. **A metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: Ed. Boiteux, 2009.

BELLAMY, Alex J. **Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm**. *Ethics & International Affairs*. New York, v.25, no. 3, p.263-269, 2011.

BENNER, Thorsten. **O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger**. Disponível em <file:/// /Benner_2013_Brasil-Responsabilidade-ao-Proteger>. Acesso em 21 de novembro de 2016.

BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República: Primeiro Livro**. São Paulo: Ícone, 2011.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. **Responsabilidade ao Proteger: uma alternativa brasileira às intervenções humanitárias políticas?**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de Operações de Paz**. Brasília: [s.n.], 2013.

DROUBI, Sufyan el. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. **Revista Imes**, São Paulo, v. VII, n. 12, p.225-270, jan./dez. 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Diego Vikboldt; BAUMGARTEN, Marcelo Zepka. **Controvérsias Internacionais: Soluções Pacíficas e Coercitivas**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2550>. Acesso em 24 de setembro de 2016.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Trad. Ciro Mioranza. Florianópolis: Editora Unijuí, 2004.

JOY, Ajish P. The Crisis in Libya. **Observer Research Foundation. ORF Issue Brief**, n.28, p.1-22, 2011.

JUBILUT, Líliliana Lyra. A “responsabilidade de proteger” é uma mudança real para as intervenções humanitárias? Disponível em <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>>. Acesso em 25 de setembro de 2016.

MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe. **BJIR**, Marília, v. 4, n. 3, p.670-693, set./dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas.

_____. **2005 World Summit Outcome**. Disponível em: <http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf>. Acesso em 24 de agosto de 2016.

_____. General Assembly. **Implementing the responsibility to protect**. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtop.pdf>>. Acesso em 18 de novembro de 2016.

_____. Security Council. **Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General**. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>>. Acesso em 22 de agosto de 2016.

_____. Security Council. **Resolution 1970 (2011)**. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/>>. Acesso em 02 de setembro de 2016.

_____. Security Council. **Resolution 1973 (2011)**. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/>>. Acesso em 06 de setembro de 2016.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 11^a ed.. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROCHA, Rafael Assumpção. **Evolução e Prática do Princípio da “Responsabilidade de Proteger**. Disponível em <[file:///C:/Users/
/Evoluç%3Bã%3Bo%20e%20Prá%3Btica%20do%20princí%3Bpi
o%20da%20de%20RtoP_Rafael%20Rocha](file:///C:/Users/Evoluç%3Bã%3Bo%20e%20Prá%3Btica%20do%20princí%3Bpi%20da%20de%20RtoP_Rafael%20Rocha)>. Acesso em 20 de novembro de 2016.

TAYLOR, Paul; CURTIS, Devon. **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.