

Trabalho preparado para apresentação no IX Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019

O impacto dos Estados e Organizações Internacionais na proteção dos Direitos Humanos

Júlia Battistuzzi Penachioni
DCP/USP

Resumo

Os Direitos Humanos, no papel de importante participante na ordem internacional, têm enfrentado grandes desafios nos últimos tempos, como pode ser observado nos Relatórios Globais que a organização Human Rights Watch emite todos os anos. Kenneth Roth chama a atenção para as ações dos Estados que empregam “políticas do medo”, mencionado também a ascensão do populismo como uma ameaça global aos valores defendidos pelos Direitos Humanos.

Além disso, uma grande dificuldade em relação ao que preconiza o Direito Internacional Humanitário pode ser observada no desempenho das instituições e normas formuladas para lidar com gravíssimas violações internacionais de direitos humanos, como crimes contra a humanidade, crimes de guerra, crimes de agressão e genocídio, sendo que as duas estruturas primordiais nesse aspecto são o Tribunal Penal Internacional (TPI), em Haia, e a doutrina *Responsibility to Protect* (R2P ou Responsabilidade de Proteger), que entraram em vigor em 2002 e 2005, respectivamente. Sobre ambas foi depositada uma grande expectativa em termos de prevenção de atrocidades e prestação de contas.

O maior desafio, contudo, está na Organização que tem o poder de promover as respostas internacionais para grandes atrocidades: o Conselho de Segurança da ONU, que é responsável pela aplicação da norma R2P e tem o poder de encaminhar situações ao TPI, mesmo de Estados que não fazem parte do Estatuto de Roma. Uma primeira contradição está no fato de que três (Estados Unidos, Rússia e China) dos cinco membros permanentes do Conselho não ratificaram o Estatuto de Roma, enquanto que a aplicação da norma R2P sugere uma seletividade nas tomadas de decisão do P5, conforme pode ser observado ao se comparar os desdobramentos dos casos da Líbia e da Síria.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Organizações Internacionais; Estados; R2P; TPI

Introdução

O presente projeto pretende estudar os desafios atuais à defesa e garantia dos Direitos Humanos a partir dos atores que os promovem, ou são por eles responsáveis, ou seja, os governos e as Organizações Internacionais. Para tanto, a pesquisa abrange dois níveis de análise diferentes: o nível do Estado e o nível da Sociedade Internacional.

O primeiro nível é empregado para mostrar a importância dos Estados na aplicação de normas internacionais (ou nacionais) para a proteção e fomento dos Direitos Humanos, partindo-se também do entendimento de que os direitos humanos são uma ferramenta de proteção da população contra abusos do próprio governo, limitando sua ação e impondo obrigações. O objetivo aqui é desvendar quais os efeitos da ação dos Estados sobre os direitos humanos, levando em consideração, sobretudo, a emergência de governos populistas, as políticas “antiterror” e do medo e os processos de imigração.

O segundo nível de análise se refere às Organizações Internacionais como centrais, considerando as que foram formadas para lidar com as mais graves violações de direitos humanos, ou seja, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, crime de agressão e genocídio, tanto em termos de prevenção, intervenção e prestação de contas. O ponto de maior interesse nesse nível é responder à seguinte questão: por que as organizações internacionais respondem a atrocidades em alguns casos, mas não em outros? Na busca por respostas, serão analisadas duas organizações: o Conselho de Segurança da ONU (a principal organização para a proteção dos direitos humanos, responsável, inclusive, pela aplicação da norma R2P) e o Tribunal Penal Internacional (no papel de Corte permanente para a prestação de contas global).

Entre as barreiras enfrentadas por esses mecanismos de respostas internacionais estão questões políticas, como o alto número de investigações promovidas no continente africano, levando o TPI a ser chamado de instituição racista, neocolonialista, e acusado de aplicar “dois pesos e duas medidas”, o que resultou em ameaças de membros da União Africana de abandonar o Estatuto de Roma¹. Simultaneamente, a norma R2P tem recebido críticas, como a de ser um “erro estratégico”², sobretudo no que concerne à aplicação extrema da doutrina: intervenções humanitárias.

Para a pesquisa, serão avaliadas as maiores crises humanitárias desde 2005 (ano em que o TPI já estava em funcionamento e o Conselho de Segurança na ONU adotara a norma R2P), para determinar se: (1) possuem os requisitos mínimos para que as Organizações Internacionais promovam respostas, e em caso positivo, como cada Organização de

¹ VILMER, J. J., “The African Union and the International Criminal Court: counteracting the crisis”. *International Affairs*, 92 (2016): 1319-1342. doi:10.1111/1468-2346.12747.

² COX, Dan G. e STANLEY, Bruce. “The Responsibility to Protect has turned into a strategic mistake”, *E-International Relations*, 1 October 2018: 1, <https://www.e-ir.info/2018/10/01/the-responsibility-to-protect-has-turned-into-a-strategic-mistake/>.

posicionou e (2) qual a ação do Estado correspondente à crise em questão, ou se o governo estava envolvido nas violações de direitos humanos.

O objetivo da pesquisa é responder às seguintes perguntas:

1. Como explicar o recuo global contra os Direitos Humanos?
2. Como explicar o afastamento de Estados individuais de instituições de Direitos Humanos, como o Tribunal Penal Internacional e o Conselho de Direitos Humanos da ONU?
3. Por que as Organizações Internacionais respondem a atrocidades em alguns casos, mas não em outros e o que isso significa?
4. Quais os obstáculos para a aplicação de instrumentos de proteção dos Direitos Humanos?

Desvendar tais perguntas levará a solução da questão central para essa pesquisa: qual o impacto dos Estados e Organizações Internacionais na proteção dos Direitos Humanos?

Nível de análise do Estado como ator central na proteção (ou abuso) dos Direitos Humanos

Os Direitos Humanos, no papel de importante participante na ordem internacional, têm enfrentado grandes desafios nos últimos tempos, como pode ser observado nos Relatórios Globais que a organização Human Rights Watch (HRW) emite todos os anos. No *World Report* de 2016³ Kenneth Roth, diretor executivo, chama a atenção para as “políticas do medo”,

Fear of being killed or tortured in Syria and other zones of conflict and repression drove millions from their homes. Fear of what an influx of asylum seekers could mean for their societies led many governments in Europe and elsewhere to close the gates. Fear of mounting terrorist attacks moved some political leaders to curtail rights and scapegoat refugees or Muslims. And fear of their people holding them to account led various autocrats to pursue an unprecedented global crackdown on the ability of those people to band together and make their voices heard.

³ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2016*: 1.
https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf.

Roth também cita a ascensão do populismo como uma ameaça global aos valores defendidos pelos Direitos Humanos. Tais direitos são uma ferramenta de proteção da população contra abusos do governo, limitando sua ação e impondo obrigações; contudo, observa-se que governos populistas os têm manipulado “em favor do povo”, tratando-os como uma ameaça à vontade da maioria e como um obstáculo para as políticas de defesa da nação⁴. Nas palavras de Rieff⁵, “*the global balance of power has tilted away from governments committed to human rights norms and toward those indifferent or actively hostile to them.*”

Diante dessa crítica, no entanto, é necessário definir inicialmente o que é entendido nessa pesquisa por governo populista. Para Jan-Werner Müller⁶, críticas às elites, por exemplo, não são necessariamente uma característica essencialmente populista, embora quando na oposição esse posicionamento ocorra. O crucial na identificação de um populista é a reivindicação de que ele, e somente ele, representa o “verdadeiro” povo; como resultado, seus adversários são considerados como “illegítimos”. Os conflitos políticos se tornam pessoais e moralizados, partindo da alegação de que o rival é corrupto, não se importa com o “povo” e trabalha para interesse próprio ou de “grandes corporações”.

O principal problema é a ideia de que existe um povo verdadeiro, o que implica, conseqüentemente, que quem não apoia o governo em questão, não faz parte do povo (seria um cidadão de segunda categoria). Em outras palavras, *populism inevitably involves a claim to a moral monopoly of representing the supposedly real people – and also inevitably results in exclusionary identity politics*⁷.

Incidentes terroristas, sociedades que estão se tornando mais diversificadas e o aumento da imigração serviram de munição para discursos populistas em que “o outro” (o terrorista, o imigrante, o exilado) está usurpando direitos da população. Sentimentos nacionalistas, xenofóbicos, racismo e islamofobia crescem continuamente, levando à noção de que os Direitos Humanos e as Organizações Internacionais não estão protegendo a população de governos abusivos, mas se posicionando como um obstáculo para o

⁴ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2017*, https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf.

⁵ RIEFF, David. “The End of Human Rights? Learning from the failure of the Responsibility to Protect and the International Criminal Court”. *Foreign Affairs*, 2018.

⁶ MÜLLER, Jan-Werner. “The Rise and Rise of Populism?”. In *The Age of Perplexity: Rethinking the World We Knew*. BBVA, 2018.

⁷ *Ibid.*: 71.

próprio governo proteger a “verdadeira população”. Nos EUA e na Europa, por exemplo, a população entende que a imigração é a maior ameaça, seguida por terrorismo, perda da identidade cultural e menores oportunidades econômicas⁸.

A saída dos EUA do Conselho de Direitos Humanos da ONU é um grande exemplo da desconfiança dos Estados nas organizações internacionais. O governo norte-americano acusou o Conselho de servir a seus próprios interesses e ser uma organização hipócrita, sendo Israel e a questão da Palestina um dos fatores principais para tal acusação – Israel continua sendo analisado pela ONU por suas atividades em Gaza e nos Territórios Ocupados. Além do mais, diplomatas dos EUA acusam o Conselho de ignorar as graves violações de direitos humanos que ocorrem na Coreia do Norte⁹.

Nível de análise da Sociedade Internacional: mecanismos de respostas internacionais a graves violações de Direitos Humanos

A origem dos mecanismos de respostas internacionais a graves violações de Direitos Humanos pode ser traçada a partir da formação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, considerada um marco na emergência de normas internacionais de direitos humanos, seguida pela aprovação da Convenção para a Prevenção e Punição dos Crimes de Genocídio e a Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948¹⁰. Observa-se ainda, após o término da Segunda Guerra Mundial, o estabelecimento dos Tribunais de Nuremberg e Tóquio (1945), formados para julgar os “perdedores” da guerra em termos individuais; esse formato foi seguido pelos Tribunais Internacionais *ad hoc* para a então Iugoslávia (TPII) e para Ruanda (TPIR), constituídos nos anos 1990, que colocaram em prática a doutrina e jurisprudência da prestação de contas penal individual¹¹, assim como trabalharam para seu desenvolvimento¹².

⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2017*.

⁹ BBC News. Why did the US leave the UN Human Rights Council? 20/06/2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44552304>.

¹⁰ MARCONI, Cláudia. “Há um papel para a justiça punitiva em processos de paz?”. In *O Silêncio das Missões de Paz*. Org. Reginaldo Mattar Nasser. São Paulo: EDUC: CNPq, 2012.

¹¹ O termo “prestação de contas penal individual” é empregado aqui como tradução livre de *individual criminal accountability*.

¹² SIKKINK, Kathryn. *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2011.

Após os genocídios ocorridos em Ruanda e na então Iugoslávia, entendeu-se necessário instituir uma Corte penal internacional de caráter permanente, em contraste com os tribunais anteriores, de formato *ad hoc*; após muitas negociações, o Estatuto de Roma foi aprovado, em 1998, com “jurisdição permanente para julgar os crimes de guerra, contra a paz, contra a Humanidade e os de genocídio”¹³, e entrou em vigor em 2002 após ser ratificado por 60 países, estabelecendo o Tribunal Penal Internacional. O TPI é uma instituição que foi arquitetada para incidir sobre indivíduos violadores de direitos humanos, permitindo a mudança de um regime internacional de direitos humanos estadocêntrico, cujos atores são os Estados, para um regime cosmopolita, no sentido de os indivíduos serem considerados os atores principais na sociedade internacional¹⁴.

O TPI representa, portanto, uma doutrina que coloca o indivíduo como sujeito e possível violador de direitos humanos, definindo, a partir da prestação de contas penal individual, que ninguém pode ser exceção tratando-se de prestação de contas, seja um oficial, um soldado, ou um membro do governo¹⁵. Além do mais, o Estatuto de Roma promoveu uma separação do Conselho de Segurança da ONU¹⁶, posto que houve uma busca para evitar sua justiça seletiva e controle. De acordo com Sikkink, foi justamente essa característica do Estatuto que levou os Estados Unidos, na época do governo Clinton, a mudar de posição quanto ao TPI, visto que acreditavam, durante as negociações, que possuiriam um maior controle sobre a Corte. Como isso não aconteceu, os Estados Unidos, assim como a Rússia e a China, apresentam-se como os três Estados dentre os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU que não fazem parte do Estatuto de Roma.

Na mesma época das negociações em torno do Estatuto de Roma acontecia um debate acerca das intervenções humanitárias, principalmente após os bombardeios da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Sérvia sob o pretexto de proteger

¹³ PERRONE-MOISÉS, Cláudia. “Antecedentes históricos do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 98, 2003: 578.

¹⁴ MARCONI, Cláudia. “Há um papel para a justiça punitiva em processos de paz?”. In *O Silêncio das Missões de Paz*. Org. Reginaldo Mattar Nasser. São Paulo: EDUC: CNPq, 2012: 245.

¹⁵ SIKKINK, Kathryn. *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2011.

¹⁶ Com exceção do artigo 13 (b) do Estatuto de Roma do TPI, que determina: “O Conselho de Segurança, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, [pode] denunciar ao Procurador qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes” (Estatuto de Roma, 2002). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm.

a população do Kosovo. As contradições que a experiência das intervenções mostrou, como o uso político e a seletividade, levaram ao apontamento do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, da necessidade de se repensar as intervenções, de forma a superar o dilema entre o uso unilateral da força e a “inação da comunidade internacional diante de atrocidades que poderiam ser evitadas”, como ocorreu com Ruanda e Srebrenica¹⁷.

O governo do Canadá patrocinou, então, a criação no ano 2000, da comissão *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) com o objetivo de elaborar respostas ao dilema destacado por Kofi Annan¹⁸, emitindo um ano depois um relatório intitulado: “*The Responsibility to Protect*”, que originou a doutrina *Responsibility to Protect*. Segundo a ICISS¹⁹, a ideia central da R2P é que os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos de catástrofes que podem ser evitadas, como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, e quando são incapazes ou estão indispostos a tal, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional.

A R2P se baseia em três elementos, ou melhor, responsabilidades: (1) A responsabilidade de prevenir; (2) A responsabilidade de reagir e (3) A responsabilidade de reconstruir. A primeira responsabilidade é considerada a dimensão mais importante da doutrina: a prevenção, ou seja, abordar as causas principais que geram o conflito interno e crises que podem colocar a população em risco. A segunda significa responder às situações com medidas consideradas apropriadas, desde sanções até intervenções militares. A terceira e última responsabilidade consiste na assistência que deve ser fornecida principalmente após uma intervenção militar, como recuperação, reconstrução e reconciliação²⁰.

A proposta do relatório é simples: transformar a noção do “direito de intervir” dos Estados poderosos em responsabilidade de todos os Estados soberanos de proteger seus cidadãos de atrocidades, assim como ajudar outros Estados a fazer o mesmo²¹. A doutrina R2P começou a ser implementada parcialmente pela Assembleia Geral da ONU em 2005 durante o *World Summit*, constando nos parágrafos 138 e 139 do documento final do

¹⁷ FONSECA JR., Gelson e BELLI, Benolli. “Desafios da Responsabilidade de Proteger”, *Política Externa*, v. 21, n. 4, 2013.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ ICISS. “The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty”. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

²⁰ *Ibid.*: 13.

²¹ EVANS, Gareth. “The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All”. *Irish Studies in International Affairs*, v. 20, 2009.

evento – “*World Summit Outcome Document*”²²”. A forma de disposição da doutrina na resolução final foi o resultado de difíceis negociações que alteraram as propostas originais do relatório da ICISS. Os três elementos, ou responsabilidades fundamentais (prevenção, reação e reconstrução) se transformaram em três pilares de ação política: (1) As responsabilidades de proteção do Estado; (2) Assistência internacional e capacitação e (3) Resposta oportuna e decisiva.

O primeiro pilar diz respeito à responsabilidade de cada Estado de proteger sua população contra crimes gravíssimos, como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, inclui também medidas para construir a capacidade de antecipação e prevenção, educando a população sobre os riscos de atrocidades. O segundo pilar trata da responsabilidade coletiva da comunidade internacional de encorajar e auxiliar os Estados a cumprirem suas responsabilidades de proteger; essa assistência pode acontecer de diversas formas, como apoiar os esforços de um Estado na construção de capacitações relevantes para os tempos de crise. Já o terceiro pilar corresponde ao fracasso da prevenção e da proteção do Estado, nesse caso opções para uma resposta adequada são elaboradas, desde mediação, monitoramento e missões de observação, até ferramentas mais extremas, como sanções, missões de *peacekeeping* e ações militares com o propósito de proteger a população civil²³.

A norma R2P é o exemplo de resposta internacional a graves violações de direitos humanos mais significativo para essa pesquisa, em termos de ações possíveis por parte do Conselho de Segurança da ONU, pois engloba diferentes ações envolvendo prevenção, assistência e intervenções humanitárias.

O Conselho de Segurança da ONU e a relação entre R2P e TPI

A relação entre a R2P e o TPI é profunda, pois ambos possuem o mesmo caráter político: o cosmopolitismo, que entende o ser humano, o indivíduo, como sujeito principal na sociedade internacional²⁴. O TPI sustenta a noção de que indivíduos, e não Estados, são

²² Cf. GENERAL ASSEMBLY. 60/1. 2005 World Summit Outcome. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>.

²³ UN OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Compendium of Practice: Implementation of the Responsibility to Protect (2005-2016), 2016.

²⁴ KERSTEN, Mark. “A Fatal Attraction? The UN Security Council and the Relationship between R2P and the International Criminal Court”, *Justice in Conflict*, 2013.

responsáveis por violações de direitos humanos e, portanto, atua tendo por base a prestação de contas penal individual. De forma similar, a R2P busca colocar o indivíduo em primeiro plano, defendendo que o próprio direito de soberania dos Estados está condicionado à capacidade e vontade de cada um de defender sua população contra grandes atrocidades. Não pode ser afirmado, contudo, que os dois são projetos cosmopolitas, mas foram pensados de forma a reformular conceitos de soberania e se pautam na proteção dos direitos humanos e na defesa dos interesses da humanidade, de forma que *“both the ICC and R2P should thus be viewed as attempts to legalize and moralize international relations under the mantra of liberal cosmopolitanism”*²⁵.

Segundo Ainaly²⁶, tanto a norma Responsabilidade de Proteger quanto o Tribunal Penal Internacional são as maiores inovações em matéria de proteção dos direitos humanos em décadas. Ambos foram desenvolvidos na mesma época, lado a lado, e embora não estejam formalmente ligados, possuem propósitos similares: combater grandes atrocidades. Desde que o relatório da ICISS foi publicado em 2001, a norma da R2P tem sido difundida gradualmente por instituições e discursos de governança internacionais, gerando um grande debate acerca das possíveis mudanças quanto a política, poder e soberania dos Estados. O Estatuto de Roma, criado poucos anos antes, limitava o poder do Conselho de Segurança no TPI, mas com a adoção da R2P em 2005 pela Assembleia Geral da ONU, que prevê o poder do Conselho em termos de autorizar ou vetar ações pautadas na doutrina, *“the current system is one in which politics trumps law and decisions are made on a case-by-case basis, according to the political imperatives involved in each, rather than being constrained by guidelines or principles”*²⁷.

O TPI é visto tanto pela Procuradora da Corte, Fatou Bensouda, quanto por Gareth Evans, um dos fundadores da R2P, como uma ferramenta. Nas próprias palavras de Bensouda: *“the Court should be seen as a tool in the R2P toolbox; strengthening the correlation and the interaction between both is what I think we should be concerned more with in order*

²⁵ Ibid.:8. “Tanto o TPI quanto a R2P devem ser vistos como tentativas de legalizar e moralizar as relações internacionais sob o mantra do cosmopolitismo liberal” (tradução livre).

²⁶ AINLEY, Kirsten. “The responsibility to protect and the International Criminal Court: counteracting the crisis”. *International Affairs*, 91 (1), 2015.

²⁷ Ibid.: 7. “O sistema atual é um em que a política supera a lei e as decisões são tomadas caso-a-caso, de acordo com os imperativos políticos envolvidos em cada um, ao invés de serem limitadas por diretrizes ou princípios” (tradução livre).

*to maximize effectively the protection which we will give to civilians*²⁸. Para Ainley²⁹, no entanto, para que isso aconteça seria necessário conceder um maior controle ao Conselho de Segurança da ONU, que ao exercer seu poder político de levar casos de Estados que não são signatários do Estatuto de Roma ao TPI, não respeita a decisão dos Estados soberanos que optaram por não fazer parte do Estatuto. Além disso, o poder do CSONU de levar casos (ou usar seu poder de veto) ao TPI pode também ser visto como uma forma de impedir que grandes atrocidades cometidas por membros do P5, ou por seus protegidos, sejam julgadas, principalmente levando-se em conta que os Estados Unidos, Rússia e China não ratificaram o Estatuto de Roma.

Por outro lado, na visão de Bellamy e Dunne³⁰ o caso da Líbia é um bom exemplo de como o Conselho de Segurança da ONU consegue promover ações decisivas para implementar a R2P, inclusive ao encaminhar o caso ao TPI; contudo, a intervenção militar na região é a prova de que o princípio fundamental da doutrina – a prevenção – falhou. Para os autores, é preciso compreender que se tratando de grandes atrocidades é impossível utilizar um mesmo formato de ação política para diferentes situações. Sendo assim, as ações internacionais devem ser sob medida, por exemplo, o que foi feito em relação à Líbia pode só agravar a situação na Síria. Outra questão importante é que para a ONU exercer seu poder de coerção, ela precisa do apoio de um Conselho de Segurança unido; quando este está dividido, suas resoluções são fracas, assim como as implementações – Ruanda e Bósnia são grandes exemplos disso.

Na opinião de Chesterman³¹, o que a R2P defende em termos do Conselho de Segurança lidar de forma caso-a-caso, podendo autorizar ou não intervenções militares, já vem acontecendo há mais de uma década. Ou seja, isso significaria que nenhuma mudança significativa ocorreu para assegurar consistência no sistema internacional, tampouco de forma a alterar o processo legal que concebe respostas às crises dentro dos Estados

²⁸ “A Corte deve ser vista como uma ferramenta na caixa de ferramentas da R2P; o fortalecimento da correlação e da interação entre ambos é o que eu acho que devemos nos preocupar mais para maximizar efetivamente a proteção que daremos aos civis” (tradução livre). Cf. discurso da Procuradora do TPI, Fatou Bensouda em “R2P in 2022” (2012), www.stanleyfoundation.org/r2p.cfm.

²⁹ AINLEY, Kirsten. “The responsibility to protect and the International Criminal Court: counteracting the crisis”. *International Affairs*, 91 (1), 2015.

³⁰ BELLAMY, Alex; DUNNE, Tim. “Responsibility to Protect” on Trial—or Assad? *Ethics and International Affairs*, 2012.

³¹ CHESTERMAN, Simon. “Leading from Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya”. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*. Paper 282, 2011.

soberanos. Por outro lado, a utilidade da R2P é que ela pode servir de ferramenta para pressionar o CSONU a agir – por meio de *advocacy* de grupos e indivíduos com capacidade suficiente para influenciar o comportamento dos Estados. A questão é: estão os P5 suscetíveis à essa influência?³²

Hehir responde a essa questão da seguinte maneira: a R2P transformou-se em um meio para consolidar a pressão política e normativa, buscando alterar as tomadas de decisões do P5. Tendo em vista que o número de Estados apoiadores da doutrina aumentou, supõe-se que essa pressão é efetiva, no entanto, “*when states express support for R2P, they are arguably engaging in a form of theatrics designed for public consumption*”³³. De acordo com o autor, a intervenção militar na Líbia, sancionada pelo CSONU, foi um caso extraordinário em que os interesses do P5 coincidiram com os da população civil que estava sofrendo.

Segundo Fonseca Jr. e Belli³⁴, “talvez em nenhum outro tema de Relações Internacionais seja mais evidente a tensão entre interesses e valores do que na discussão sobre a doutrina da Responsabilidade de Proteger”. Um caso de destaque aconteceu em 2008 quando a Geórgia lançou uma ofensiva militar contra a Ossétia do Sul: o governo russo interveio unilateralmente, expulsando as forças da Geórgia e reconhecendo a independência da Ossétia do Sul e de Abkhazia. A Rússia alegou que sua ação foi para evitar um genocídio, nas bases da doutrina Responsabilidade de Proteger. Por fim, a Promotora do TPI autorizou uma investigação *proprio motu* em 2016 para apurar os crimes alegadamente cometidos pelas três partes do conflito: as forças armadas da Geórgia, as forças da Ossétia do Sul e as forças armadas da Rússia. A abertura da investigação foi possível porque a Geórgia é um Estado parte do Estatuto de Roma, sendo assim, o TPI pode exercer jurisdição sobre os crimes – que forem listados no Estatuto – cometidos em seu território ou por seus cidadãos³⁵.

Convém citar ainda uma importante contribuição brasileira à doutrina R2P: a “*Responsibility While Protecting*” (RWP, ou Responsabilidade ao Proteger). Essa

³² HEHIR, Aidan. “From human security to the responsibility to protect: the co-option of dissent?” *Michigan State International Law Review*, v. 23.3, 2015.

³³ *Ibid.*: 689. “Quando os Estados expressam seu suporte para a R2P, eles estão indiscutivelmente envolvidos em uma forma teatral projetada para consumo público” (tradução nossa).

³⁴ FONSECA Jr., Gelson e BELLI, Benolli. “Desafios da Responsabilidade de Proteger”, *Política Externa*, v. 21, n. 4 (2013): 11.

³⁵ *Ibid.*

formulação brasileira fomentou o debate político, colocando ênfase na prevenção e salientando que o uso da força, que só deve ser aplicado nos casos mais extremos, necessita de proporcionalidade, moderação e limites. A RWP defende que se faz necessário não somente a autorização do CSONU, mas também um monitoramento de como as decisões e resoluções do Conselho estão sendo implementadas, além de um escopo de ação definido – diferentemente do observado na Líbia, caso em que, segundo os autores, o CSONU ofereceu um “cheque em branco” para conter a situação, livre de prestações de contas³⁶.

Diante do cenário exposto, em que preocupações emergem pelos excessos na Líbia e pela inação na Síria, volta-se ao dilema que levou à formulação da norma R2P: ação unilateral de um lado, com consequências imprevisíveis, e a inação e falta de consenso de outro, que permitem que graves violações dos direitos humanos continuem acontecendo.

Estudo de casos

O caso da Líbia é considerado por muitos como a primeira implementação efetiva da R2P³⁷, “*a textbook case of the RtoP norm working exactly as it was supposed to, with nothing else in issue but stopping continuing and imminent mass atrocity crimes*”.³⁸, foi certamente a primeira vez na história da ONU em que uma intervenção militar no território de um Estado soberano, contra a vontade de seu governo, foi autorizada³⁹. A “Primavera Árabe” começou na Líbia em fevereiro de 2011 – após ter dado início na Tunísia e se espalhado para outros países do norte da África e do Oriente Médio – por meio de uma série de protestos no leste do país, em adição a um levante armado iniciado em Benghazi por dissidentes do regime Gaddafi. As manifestações se espalharam e tornaram-se mais violentas entre as forças do governo e “manifestantes” armados, o que levou a formação, ainda no mês de fevereiro, do Conselho Nacional de Transição (CNT),

³⁶ Ibid.:23.

³⁷ EVANS, Gareth. *Ending Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect Balance Sheet After Libya*. 2011. Disponível em: <https://www.gevans.org/speeches/speech443.html>.

³⁸ Ibid.:1. “Um caso clássico da norma R2P funcionando exatamente como deveria, com nada mais em questão além de parar os crimes de atrocidade em massa contínuos e iminentes (tradução livre).

³⁹ MORRIS, Justin. “Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum”, *International Affairs* 89: 5, 2013.

liderado por dissidentes do governo que se apresentaram como os únicos representantes legítimos do Estado⁴⁰.

Com o avanço contínuo dos rebeldes, foi aprovada a resolução 1970 do Conselho de Segurança da ONU⁴¹ em 26 de fevereiro, condenando as grandes violações dos direitos humanos e “*Recalling the Libyan authorities’ responsibility to protect its population*”⁴², ponto em que é argumentado a aplicação da doutrina R2P. Essa resolução, além de promover embargo de armas, proibição de viagens a membros do governo, congelamento de bens e um novo comitê para sanções, encaminhou a situação da Líbia para o Tribunal Penal Internacional⁴³. Após demonstração de força dos combatentes do governo, já em março, o CSONU aprovou a resolução 1973, que determinou uma zona de exclusão aérea além de autorizar “todas as medidas necessárias”⁴⁴.

A “Primavera Árabe” também alcançou a Síria, em março de 2011 (somente um mês depois da Líbia). O conflito envolvendo diferentes grupos, como as forças do governo Assad, apoiadas pela Rússia, rebeldes, e o autodenominado Estado Islâmico (EI), ainda perdura. Estima-se que até o momento cerca de 511.000 pessoas foram mortas, além de tratar-se do maior deslocamento forçado da história desde a Segunda Guerra Mundial, contabilizando aproximadamente 5 milhões de refugiados⁴⁵. Crimes de atrocidade em massa estão sendo cometidos na Síria, tanto pelas forças do governo e seus apoiadores, quanto pelos grupos armados de oposição, mas nenhuma solução significativa foi empregada.

Esses dois casos foram selecionados a título de exemplo, pois ilustram que mecanismos de respostas internacionais a graves violações de direitos humanos existem e foram formulados para proteger populações. No entanto, há obstáculos na sua implementação, como a divisão interna no Conselho de Segurança da ONU, que frustram as tentativas de

⁴⁰ OLIVEIRA, Guilherme. “A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe”. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n. 3 (2015): 670-693.

⁴¹ SECURITY COUNCIL. *Resolution 1970*. 2011, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf.

⁴² “Recordando a responsabilidade das autoridades líbias de proteger sua população” (tradução livre).

⁴³ A Líbia não é um Estado Parte do Estatuto de Roma, sua situação foi encaminhada ao TPI pelo CSONU a partir do que é previsto no artigo 13 (b) do Estatuto (Estatuto de Roma, 2002).

⁴⁴ Security Council. *Resolution 1973*. 2011, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf.

⁴⁵ CAREY, Glen. “Syria’s Civil War”. *The Washington Post*, 20/12/2018. https://www.washingtonpost.com/business/syrias-civil-war/2018/12/20/72731c20-0480-11e9-958c-0a601226ff6b_story.html?noredirect=on&utm_term=.d644bc2816f4.

promover respostas oportunas aos conflitos – uma questão visível nos diversos vetos por parte da Rússia e da China às propostas de resoluções formuladas para a Síria⁴⁶, assim como as várias vezes em que os Estados Unidos utilizaram de seu poder de veto na questão Palestina⁴⁷.

Para responder às questões propostas, a metodologia selecionada é baseada em estudos de caso. As maiores crises humanitárias serão selecionadas, a partir de 2005 (ano em que tanto a norma R2P quanto o TPI estavam em funcionamento), para um estudo de Análise Qualitativa Comparativa (QCA). No modelo proposto, os casos serão classificados, assim como as ações por parte do governo e das duas Organizações Internacionais em questão: o Conselho de Segurança da ONU (principalmente por seu papel de tomador de decisão em termos de aplicação da norma R2P – tratada aqui como variável independente) e o Tribunal Penal Internacional (representativo da etapa “prestação de contas” tanto após os conflitos, como durante – uma tendência crescente).

A seleção prévia dos casos foi feita de acordo com a base de dados “The Political Terror Scale”, que define o grau de violência (abusos, terror político e violações à integridade física) em cada conflito de acordo com relatórios e dados das duas principais organizações não governamentais de direitos humanos, Amnesty International e Human Rights Watch, além dos relatórios do Departamento de Estado dos EUA. Foram pré-selecionados os casos que contêm o nível 5 (máximo) na escala de 0 a 5, entre 2005 e 2017:

Afganistão, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Colômbia, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Egito, Eritreia, Etiópia, Guiné, Iraque, Israel, Coreia do Norte, Líbia, Myanmar, Nepal, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Somália, Sudão do Sul, Sri Lanka, Sudão, Síria, Togo, Turquia, Uganda, Ucrânia, Iêmen, Zimbábue. No total, são 32 casos, o que representa um n-médio adequado para uma análise QCA.

Esses casos serão categorizados de acordo com suas características, como: extensão do conflito, número de fatalidades, categoria do conflito (estatal, não-estatal e violência unilateral) e os tipos de crimes cometidos (ponto essencial para conferir se atendem aos requisitos para que respostas internacionais sejam formuladas). Essas informações serão

⁴⁶ ADAMS, Simon. “Failure to Protect: Syria and the UN Security Council”. *Global Centre for the Responsibility to Protect*, Occasional Paper Series, n. 5, 2015.

⁴⁷ A lista completa dos vetos do P5 pode ser acessada em <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>.

elaboradas a partir de diferentes bases de dados de direitos humanos, como a Uppsala Conflict Data Program, CIPRI, PTS e Correlates of War Project.

Referências bibliográficas

ADAMS, Simon. “Failure to Protect: Syria and the UN Security Council”. *Global Centre for the Responsibility to Protect*, Occasional Paper Series, n. 5, 2015.

AINLEY, Kirsten. “The responsibility to protect and the International Criminal Court: counteracting the crisis”. *International Affairs*, 91 (1), 2015.

BELLAMY, Alex; DUNNE, Tim. “Responsibility to Protect” on Trial—or Assad? *Ethics and International Affairs*, 2012.

CAREY, Glen. “Syria’s Civil War”. *The Washington Post*, 20/12/2018. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/business/syrias-civil-war/2018/12/20/72731c20-0480-11e9-958c-0a601226ff6b_story.html?noredirect=on&utm_term=.d644bc2816f4.

CHESTERMAN, Simon. “Leading from Behind’: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya”. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*. Paper 282, 2011.

COX, Dan G. e STANLEY, Bruce. “The Responsibility to Protect Has Turned into a Strategic Mistake”. *E-International Relations*, 1 October 2018: 1. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2018/10/01/the-responsibility-to-protect-has-turned-into-a-strategic-mistake/>.

EVANS, Gareth. *Ending Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect Balance Sheet After Libya*. 2011. Disponível em: <http://www.gevans.org/speeches/speech443.html>.

EVANS, Gareth. “The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All”. *Irish Studies in International Affairs*, v. 20, 2009.

FONSECA JR, Gelson e BELLI, Benolli. “Desafios da Responsabilidade de Proteger”. *Política Externa*, v. 21, n. 4, 2013.

HEHIR, Aidan. “From human security to the responsibility to protect: the co-option of dissent?”. *Michigan State International Law Review*, v. 23.3, 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2016*. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2017*. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf.

HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2018*. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313462>.

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

KERSTEN, Mark. “A Fatal Attraction? The UN Security Council and the Relationship between R2P and the International Criminal Court”. *Justice in Conflict*, 2013.

MARCONI, Cláudia. “Há um papel para a justiça punitiva em processos de paz?”. In *O Silêncio das Missões de Paz*. Org. Reginaldo Mattar Nasser. São Paulo: EDUC: CNPq, 2012.

MORRIS, Justin. “Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum”. *International Affairs* 89: 5, 2013.

OLIVEIRA, Guilherme. “A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe”. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n. 3, p. 670-693, 2015.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. “Antecedentes históricos do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 98, 2003.

RIEFF, David. “The End of Human Rights? Learning from the failure of the Responsibility to Protect and the International Criminal Court”. *Foreign Affairs*, 2018.

SECURITY COUNCIL. “Resolution 1970”. 2011. Disponível em: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf.

SECURITY COUNCIL. “Resolution 1973”. 2011. Disponível em: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf.

SIKKINK, Kathryn. *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2011.

UN OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *Compendium of Practice: Implementation of the Responsibility to Protect (2005-2016)*, 2016.

VILMER, J. J., “The African Union and the International Criminal Court: counteracting the crisis”. *International Affairs*, 92 (2016): 1319-1342. doi:10.1111/1468-2346.12747.