

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

LETICIA ASTOLFI SANTANA
(Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP)

**A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E O USO DA FORÇA NA
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS
PERSPECTIVAS DA LEGALIDADE E LEGITIMIDADE**

Trabalho preparado para apresentação no XI
Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 20 a 24 de setembro
de 2021.

RESUMO

As intervenções humanitárias tiveram grande expansão a partir dos anos 1990 na Organização das Nações Unidas (ONU). Entretanto, esbarravam em dois princípios basilares estabelecidos na Carta das Nações Unidas: A soberania e a não-intervenção. Dessa maneira, a Responsabilidade de Proteger (R2P) emergiu como uma possível solução para incompatibilidade histórica entre a proteção dos Direitos Humanos e soberania e não-intervenção. Assim, este trabalho propõe uma reflexão sobre quais foram as contribuições do R2P para a as estruturas de paz e segurança da ONU a partir de duas perspectivas: legalidade e legitimidade do uso da força por instituições multilaterais. Para este fim, esta pesquisa realizará análise de conteúdo dos documentos da ONU assim como de fontes secundárias. Após a realização da pesquisa, no que tange a perspectiva legal, o R2P não apresentou nenhuma modificação das normas já operantes no Direito Internacional que regulam o uso da força. Sob a perspectiva da legitimidade, o conceito não somente não se mostrou eficaz como também foi submetido à vontade política dos Estados-membros e seletividade em sua utilização. Assim, após a análise do R2P através das perspectivas da legalidade e da legitimidade percebe-se que a versão final e a aplicabilidade do conceito não apresentaram grandes mudanças na operacionalidade das intervenções aprovadas no âmbito da ONU e evidência as rupturas históricas presentes na organização.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger – Uso da força – Nações Unidas

Introdução

O fim da Guerra Fria e a conseqüente mudança conjuntural nos anos 1990 revitalizaram a Organização das Nações Unidas e sua importância multilateral para a manutenção da paz e segurança internacionais. Nesse contexto, as intervenções humanitárias ganharam extrema relevância dentro da agenda de segurança da organização. Entretanto, a proteção dos Direitos Humanos prevista como a principal motivação para a autorização dessas intervenções, esbarrava em princípios basilares da ordem internacional estabelecida após 1945: O princípio da não-intervenção e a soberania. A partir disso, a Responsabilidade de Proteger (R2P) emergiu dentro da ONU no início dos anos 2000 como um instrumento inovador que pudesse superar a incompatibilidade histórica entre a proteção dos Direitos Humanos e a soberania.

A partir deste contexto, este trabalho propõe uma reflexão sobre quais foram as contribuições do R2P para as estruturas de paz e segurança da ONU a partir de duas perspectivas: A legalidade e a legitimidade do uso da força por instituições multilaterais. Com esta finalidade, primeiro será introduzido o desenvolvimento histórico do R2P dentro da ONU através da apresentação das mudanças que ocorreram dentro da organização nos anos 1990 e das formulações do conceito até chegar em sua formulação final aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2005. Em seguida, discutirei o que o R2P representou sob a perspectiva do direito internacional, utilizando como base a Carta das Nações Unidas. Por fim, apresentarei os avanços do R2P no que tange a legitimidade do uso da força pela ONU em intervenções humanitárias. Para isso, primeiro haverá uma breve discussão teórica sobre definições de legitimidade na governança global para, em seguida, vermos se houveram avanços nas questões de legitimidade do uso da força com a aprovação do R2P.

1. O Desenvolvimento Histórico do R2P na ONU

O início da década de 1990, marcado pelo fim da Guerra Fria, implicou em profundas mudanças conjunturais nas relações internacionais. Não obstante, este novo contexto também exigiu um reposicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU) de maneira que a organização adaptasse seus mecanismos internos para continuar cumprindo seu objetivo primário de “manutenção da paz e segurança internacionais” (NAÇÕES UNIDAS, 1945) nessa nova realidade.

Destarte, o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 foi marcado por um aumento na eclosão de conflitos intraestatais concentrados na periferia global como resultado de

instabilidades geradas pelas *proxy wars*¹ promovidas pelos Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria. Assim, com a retirada de ambos de suas áreas de influência no final dos anos 1980, os países periféricos “tornaram [-se] uma grande fonte de instabilidade e desordem no período pós-Guerra Fria” (AYOOB, 1991, 1996). Entretanto essas mudanças não eram apenas quantitativas em relação ao número de conflitos que eclodiram neste período, mas também qualitativa no que tange a natureza do conflito. Esses conflitos compartilhavam algumas características, entre as quais envolviam “uma mistura de guerra, crime e violações de direitos humanos” (KALDOR, M., 2010, pp. 12) e foram denominados de “Novas Guerras”².

As mudanças quantitativas e qualitativas em relação aos conflitos que eclodiram na última década do século XX necessitavam de adaptações nos mecanismos da ONU para lidar com eles. A primeira mudança realizada foi a adoção e disseminação dentro da ONU de uma visão ampliada de segurança (BUZAN, B. 1997; BUZAN & HANSEN, 2012) que considerasse outros temas na agenda de paz e segurança da organização para além do âmbito militar como desenvolvimento, direitos humanos e meio ambiente, como temas que também influenciam na manutenção da paz e segurança internacional. Portanto, a visão ampliada de segurança permitia que as dimensões complexas sob as quais esses conflitos se desenvolviam fossem incluídas da agenda de segurança da ONU.

A segunda mudança foi realizada no que tange ao tipo de intervenção que a organização poderia realizar, principalmente em relação às decorrentes violações de Direitos Humanos das Novas Guerras que tinham os civis como seu principal alvo. Para este fim, o discurso legitimador para a autorização das intervenções internacionais passou a enfatizar fins ‘humanitários’ como seu principal objetivo ao invés de fins estratégicos ou políticos, adquirindo o caráter de ‘intervenção humanitária’ (AYOOB, 2002). Entretanto, a autorização de uma intervenção internacional legitimada sob a perspectiva de acabar com violações de Direitos

¹ Proxy Wars foi o nome dado aos conflitos promovidos no Terceiro Mundo durante o período da Guerra Fria como o resultado pela busca de áreas de influência entre a União Soviética e Estados Unidos. Para mais informações ver: AYOOB, M. The Security Problematic Of The Third World. *World Politics*, v. 43, n. 2, p. 257-283, jan. 1991. E também: AYOOB, M. State Making, State Breaking, State Failure in: CROCKER, C.A. et al. (Org.) *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Washington: United States Institute of Peace Press, 1996.

² Algumas das características das Novas Guerras são: (1) Conflitos interestatais agravados pela erosão do monopólio do uso da força; (2) conflitos com uma complexa rede de atores, incluindo atores não-estatais e atores privados; (3) o alvo principal passa a ser a população civil; (4) os conflitos geralmente não são contidos pelas fronteiras políticas e podem gerar instabilidades regionais (*spill-over*); (5) atores envolvidos podem lucrar com a ocorrência e perpetuação do conflito. Para mais detalhes a discussão de Novas Guerras ver: DUFFIELD, M. *Global Governance and the News Wars: The merging of Development and Security*, Londres: Zed Books, 2001; KALDOR, M. Inconclusive Wars: Is Clausewitz Still Relevant in These Global Times?. *Global Policy*, v. 1, n. 3, p. 271-281, out. 2010. ; MÜNKLER, H. *Viejas y nuevas guerras: Asimetría y Privatización de la Violencia*. 1 ed. Madrid: Siglo, 2005.

Humano decorrentes dos conflitos esbarrava na soberania estatal e no princípio da não-intervenção.

Dessa forma, a terceira mudança consistiu na revisão da soberania westfaliana³. A visão tradicional de soberania – ou soberania westfaliana – apresenta um caráter absoluto no sentido que age como “barreira normativa contra ingerências externas” (AYOON, p.82, 2002), baseado no princípio da não-intervenção previsto na Carta das Nações Unidas (BELLAMY & WILLIAMS, 2010). Todavia, a erosão do monopólio do uso da força impedia os governos de conterem o avanço da violência e consequentes violações de Direitos Humanos em seus territórios. Assim, frente aos desafios impostos pelas Novas Guerras a ideia de soberania absoluta passou a ser questionada.

Para esse fim, foi desenvolvido o conceito de “soberania como responsabilidade” pelo então Secretário-Geral para Pessoas Internamente Deslocadas da ONU, Francis Deng. A soberania como responsabilidade previa que a soberania “não era meramente um direito e sim uma responsabilidade” (DENG, F., 2011) dos Estados em garantirem os direitos básicos de sua população. A soberania como responsabilidade inaugura a visão pós-westfaliana da soberania estatal (BELLAMY & WILLIAMS, 2010), pois dela o conceito de soberania não era mais absoluto, e sim era condicionado ao cumprimento do Estado de suas responsabilidades através da garantia que sua população não estava sofrendo de violações de Direitos Humanos (PAYANDEH, 2010).

Assim, esta nova concepção de soberania que passou a ser discutida durante os anos 1990 auxiliava no processo de legitimação das intervenções humanitárias através de uma nova proposta de soberania que não fosse excludente à proteção dos Direitos Humanos e que, simultaneamente, estivesse legalmente baseada nos princípios incluídos na Carta das Nações Unidas. Durante esse período, as discussões internas da ONU em relação a sua agenda de paz e segurança eram movimentadas em busca de acomodar a dicotomia entre Direitos Humanos e soberania estatal em sua atuação obtendo o apoio de seus Estados-Membros.

Após consecutivas falhas em intervenções coordenadas pela ONU nos anos 1990, entre as quais se destacam os casos da Somália, Bósnia e Ruanda, a organização teve ação limitada frente as graves violações de Direitos Humanos ocorridas em decorrência dessas conflitos. Dessa forma, apesar da disseminação das ideias de intervenção humanitária e da soberania

³ Adotamos neste artigo a nomenclatura soberania westfaliana e soberania pós-westfaliana utilizada por Bellamy e Williams para distinguir a interpretação de soberania que emergiu após a Guerra Fria. BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. Understanding peacekeeping. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

como responsabilidade dentro da ONU, era necessária a formalização de mecanismos de coordenação multilaterais para lidar com esses novos conflitos de maneira mais consistente e eficaz e que pudesse ser utilizado dentro da estrutura multilateral das Nações Unidas. Dentro deste contexto, surge o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P).

O Desenvolvimento institucional do R2P

O conceito de R2P gerou uma ampla discussão dentro da ONU, devido a sua proposta de estabelecer um mecanismo que permitisse a coexistência da preservação dos Direitos Humanos e soberania no que tange às intervenções internacionais. O conceito sofreu diversas modificações desde sua concepção até alcançar seu formato final. Nesta seção serão analisados os três momentos institucionais fundamentais para o estabelecimento do R2P: *A International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, *High Level Panel* e o *In Larger Freedom* e o *2005 World Summit*.

A ICISS foi estabelecida em 2000 com o objetivo de desenvolver novas propostas para a conciliação entre soberania e intervenção e apresentá-las à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no ano seguinte (ICISS, 2001). A Comissão foi sugerida e endossada pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan e sua formação foi liderada pelo governo canadense.

Uma das principais propostas da Comissão foi a mudança do discurso de “direito à intervenção” para a “responsabilidade de proteger”, com o objetivo atenuar o apelo ao uso da força intrinsecamente conectado às intervenções humanitárias e mudar o foco para o objetivo final de proteção dos Direitos Humanos, baseado na soberania como responsabilidade. Adicionalmente, a responsabilidade de proteger não deveria ser restrita somente à iminência do conflito, mas também aplicada na prevenção e no período de reconstrução pós-conflito (EVANS, 2008).

Na instância referente à autoridade ocorreram as maiores discordâncias em relação ao R2P. Apesar de a ICISS ter usado como base legal a Carta da ONU que delega em seu capítulo 24 ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais (UNITED NATIONS, 1945), os membros discordavam sobre manter o CSNU como autoridade única pela aplicação do R2P. Isso ocorreu com base no caráter “antidemocrático” do CSNU relacionado ao poder de veto detido pelos seus cinco membros permanentes (P-5) (BELLAMY, 2009). Assim, algumas mudanças foram sugeridas como o estabelecimento de um “Código de Conduta” que impedisse que a utilização do veto em emergências humanitárias, a convocação de uma sessão especial AGNU como estabelecido no

*Uniting for Peace*⁴ e a consulta à órgãos regionais (Capítulo VIII da Carta) seria primordial no caso de intervenções militares (ICISS, 2001).

Por fim, os critérios para a aplicação do R2P – ou limiar de justa causa – determinando a autorização do uso da força somente como o último recurso e somente nos casos

“Perda de vidas em larga escala, real ou apreendida, com intenções genocidas ou não, a qual é produto tanto de ação deliberada do Estado, ou negligência ou inabilidade de ação do Estado, ou situação de Estado falido; ou ‘limpeza étnica’ em larga escala, real ou apreendida, sendo realizada através de morte, expulsão forçada, atos de terror ou estupro” (ICISS, p. 32, 2001).

A apresentação do relatório da ICISS em dezembro de 2001 proporcionou o cenário ideal para o início das discussões em torno do conceito de Responsabilidade de Proteger e suas implicações na promessa de inovação no modo de operação das intervenções na comunidade internacional. O relatório angariou inicialmente um pequeno grupo países favoráveis ao novo conceito apresentado⁵; porém, muitos outros se mostravam reticentes ao mesmo entre os quais se destacam membros do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e G-77, Rússia, China e Estados Unidos.⁶

Apesar das críticas de Estados-membros na recepção do R2P, Kofi Annan estava determinado em incluir o R2P como parte de seu projeto de reforma da ONU a ser apresentado na 60ª Assembleia Geral, em 2005. Dessa forma, ele estabeleceu o *High Level Panel on Threats, Challenges and Changes*, com o objetivo de promover sua agenda de mudanças institucionais

⁴ O “Uniting for Peace” foi apresentado em 1950, dentro da Resolução 377(V) da 50ª Sessão da AGNU, estabelecendo um mecanismo alternativo dentro das Nações Unidas caso o CSNU falhasse em cumprir seu papel primário de manutenção da paz e segurança internacionais. Se esse cenário fosse apresentado, a AGNU poderia discutir o problema e fazer as recomendações necessárias através de uma Sessão Especial de Emergência. A Sessão Especial de Emergência deveria ser convocada pelo CSNU e aprovada pela maioria dos membros da ONU. UNITED NATIONS. Resolução da 50ª Sessão da Assembleia Geral A/RES/377(V). e nov. 1950. UN [online]. Disponível em: [http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf). Acesso em: 18/01/2021.

⁵ Os países que expressaram apoio ao material apresentado pela Comissão foram: Alemanha, Argentina, Austrália, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Croácia, Nova Zelândia, Noruega, Peru, Reino Unido, República da Irlanda, Ruanda, Suécia e Tanzânia. HEHIR, A. The responsibility to protect: Rhetoric, Reality And The Future Of Humanitarian Intervention. 1 ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2012. p. 45.

⁶ Especificamente entre o P-5: China e Rússia não queriam que a autoridade primária no que tange a autorização do uso da força fosse diminuída dentro da ONU. Por sua vez, os Estados Unidos se mostrou reticente ao aceitar o R2P devido sua preocupação primária com a Guerra ao terror. Os Estados membros do G-77 e MNA não se mostraram receptivos ao R2P devido a sua priorização histórica do princípio da não-intervenção como um mecanismo legal que evitava ingerências externas em seus países, após suas independências. WELSH, J. M. From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society. *Global Governance*, v. 8, n. 1, p. 503-521, 2002. MACFARLANE, S. N.; THIELKING, C. J.; WEISS, T.G. The Responsibility to protect: Is Anyone Interested in Humanitarian Intervention?. *Third World Quarterly*, v. 25, n. 5, p. 977-992, 2004. BELLAMY, A J. Responsibility to protect: The Global Effort to End Mass Atrocities. 1 ed. Cambridge: Polity Press, 2009.

e no qual divulgou o relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. No documento foram apresentadas algumas propostas de mudança em relação ao R2P considerando as críticas apresentadas ao conceito. O documento reforça que a soberania e não-intervenção são princípios basilares da ordem internacional e que o R2P deve ser aplicado em conformidade com eles. Ademais, é reforçado o uso da força como última instância e, principalmente, endossa o CSNU como autoridade responsável pela autorização de intervenções militares (UNITED NATIONS, 2004).

Essas mudanças foram incluídas no relatório de Kofi Annan destinados à AGNU, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights*, divulgado em março de 2005. O relatório aborda novamente diversos pontos relacionados à reforma da ONU, entre eles há uma seção exclusivamente destinada à discussão do R2P denominada “Liberdade para viver com Dignidade” no qual o SGNU sugere que “ a comunidade internacional deveria adotar a ‘Responsabilidade de Proteger’ como base para a ação coletiva contra genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade” (UNITED NATIONS, 2005). Ambos os documentos formulados por Kofi Annan tiveram como objetivo principal estimular a adesão dos Estados-membros a inclusão do R2P dentro dos mecanismos de segurança coletiva multilaterais durante as discussões da 60ª AGNU.

O *2015 World Summit* marcou os 60 anos de existência da ONU e dentro do qual haviam expectativas de reformas da instituição de maneira a adaptar seu funcionamento à conjuntura contemporânea. As reformas mais substantivas, como a reforma do CSNU, de fato não foram implementadas durante a reunião da AGNU. Entretanto, o princípio da responsabilidade de proteger foi incluído nos parágrafos 138, 139 e 140⁷ do documento final (*Outcome Document*), marcando assim o estabelecimento institucional do R2P nas Nações Unidas.

⁷ “138. Cada Estado Individualmente tem a responsabilidade de proteger sua população de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Essa responsabilidade compreende a prevenção de tais crimes, incluindo sua incitação, através dos meios apropriados e necessários. A comunidade internacional deve, conforme apropriado, encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento de sistemas de aviso prévio

139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de utilizar de forma apropriada os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos de acordo com o Capítulo VI e VIII da Carta, para ajudar na proteção de populações de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Nesse contexto, estamos preparados para agir através da ação coletiva, de maneira oportuna e decisiva, através do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o Capítulo VII, com uma análise de caso a caso e em cooperação com organizações regionais relevantes conforme for apropriado, no caso dos meios pacíficos se mostrarem inadequados e as autoridades nacionais se mostrarem falhas na proteção de sua população de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Enfatizamos a necessidade da Assembleia Geral de continuar sua consideração da responsabilidade de proteger populações de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações, consciente dos princípios da Carta e do direito internacional.

140. Apoiamos integralmente a missão do Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.” UNITED NATIONS. General Assembly Resolution A/RES/60/1. 16 set. 2005. UN [online].

As modificações em relação ao documento feito pela ICISS consideraram as críticas realizadas pelos Estados-membros ao R2P. Nesse sentido, o documento final determinou que o CSNU seria a única autoridade responsável pela aprovação das intervenções que utilizassem o R2P. A AGNU é mencionada como “encarregada de continuar sua consideração da responsabilidade de proteger populações de genocídios, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações [...]” (UNITED NATIONS, 2005). Contrariamente à ICISS, neste documento, a AGNU não é colocada como o órgão multilateral responsável pela deliberação do uso da força em casos de violações de Direitos Humanos mencionadas e não há menções explícitas ao *Uniting for Peace*. Ademais, no documento final a ideia de estabelecer um “Código de Conduta” impedindo o uso do veto pelo P-5 em casos de emergências humanitárias também foi descartada devido a rejeição dos membros permanentes à proposta (HEHIR, 2012; UNITED NATIONS, 2005).

Em relação aos critérios, o documento final foi mais objetivo do que seus predecessores definindo que o a limiar de justa causa para a aplicação do R2P seriam “genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade” (UNITED NATIONS, 2005). Houve assim uma clara mudança de linguagem em relação à formulação inicial do R2P que sugeria sua aplicação em caso de “violência em larga escala”.

Em 2009, o então SGNU Ban Ki-moon, divulgou o relatório *Implementing the Responsibility to Protect*, no qual esquematiza o R2P em 3 pilares: Pilar um – os Estados tem a responsabilidade de proteger sua população; Pilar dois – a comunidade internacional tem a responsabilidade de oferecer assistência caso o Estado sozinho não consiga cumprir com o pilar um; Pilar 3 – a comunidade internacional tem a responsabilidade de responder prontamente incluindo o uso da força, caso seja necessário (UNITED NATIONS, 2009). Os três pilares do R2P foram formulados de acordo com as proposições apresentadas na resolução aprovada em 2005 e os pilares foram introduzidos como uma forma de esquematizar a ordem de operacionalização da responsabilidade de proteger.

2. Aspectos Legais do R2P

Desde a sua primeira concepção na ICISS até a sua versão final apresentada no World Summit de 2005, o conceito de R2P sofreu diversas modificações. Apesar disso, ele foi recebido

com grande entusiasmo uma vez que representava uma saída reconhecida multilateralmente para a superação da dicotomia entre soberania e Direitos Humanos que barrava a autorização de intervenções humanitárias. Nesta seção discutiremos se a emergência do R2P representou mudanças *de facto* sob a ótica do direito internacional no que tange a legalidade do uso da força em intervenções externas.

Para este fim, o documento que será utilizado como base para esta análise será a Carta das Nações Unidas. Esta escolha está relacionada com duas razões principais: A primeira é o reconhecimento da comunidade internacional da Carta das Nações Unidas como o documento que reúne “as normas costumeiras predominantes do direito internacional” (HALT, 2012); o segundo ponto é relacionado a própria idealização do R2P, uma vez que sua proposição ocorreu dentro do sistema ONU com o objetivo final de ser utilizado pela própria organização nas questões de paz e segurança internacional.

Dentro da Carta das Nações Unidas, não há menções relacionadas a intervenções humanitárias (HEHIR, 2012) e há apenas poucas referências diretas aos Direitos Humanos, dentre as quais se destacam o preâmbulo, o qual determina que a ONU será responsável por “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem” (UNITED NATIONS, 1945), e o artigo 1(3)⁸. Isso ocorreu pois no contexto de formulação da Carta durante a Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética, China e França, priorizaram o princípio da não-intervenção e da soberania. A inclusão das menções relacionadas a Direitos Humanos ocorreu somente na versão final da Carta, após pressão internacional e doméstica (LAUREN, 2011). Alguns anos após a fundação da ONU, foi aprovada pela AGNU a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual é detalhada a visão institucional acerca do tema.

Entretanto, as principais ressalvas relacionadas ao R2P e às intervenções humanitárias não discordavam em relação à compreensão de direitos humanos, mas sim no que era relativo ao princípio de não-intervenção e da proibição do uso da força previstos nos Artigos 2(4)⁹ e 2(7)¹⁰ da Carta.

⁸ “Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou *humanitário*, e para promover e estimular o *respeito aos direitos humanos* e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;” Grifo nosso. UNITED NATIONS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. UN [online]. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf. Acesso em: 18/01/2021.

⁹ 2 (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.

¹⁰ 2 (7) Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma

Segundo esses Artigos, os Estados-membros devem respeitar a “integridade territorial” dos outros membros da organização estando proibida a ameaça do uso da força, portanto, fortalecendo o princípio da não-intervenção. Ambos os Artigos foram utilizados como as bases legais que impediam a autorização de intervenções humanitárias segundo a Carta das Nações Unidas. Nesse sentido, essa interpretação impulsionou a necessidade da revisão do conceito de soberania, como a ‘soberania como responsabilidade’, dentro do qual o princípio da não-intervenção foi condicionado às obrigações do Estado em proteger sua população contra violações de direitos humanos, e usado como base para a criação do R2P (PAYANDEH, 2010).

Todavia, ainda do Artigo 2(7), é declarado que apesar do princípio da não-intervenção ser estabelecido com uma das bases legais da Carta este princípio “não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas do Capítulo VII” (UNITED NATIONS, 1945). O Capítulo VII (“Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”), por sua vez, é encarregado pela regulamentação do uso da força dentro do aparato institucional das Nações Unidas, e dentro do qual, o CSNU é o órgão responsável pela aplicação deste Capítulo, conforme indicado no Artigo 39¹¹.

Os Artigos 41 e 42 citados acima adereçam como o CSNU deve proceder para a autorização do uso da força. Dessa forma, eles determinam que primordialmente o Conselho deve recorrer às medidas pacíficas de controvérsias (Capítulo VI) para a resolução de contensões tivessem consequências para a manutenção da paz e segurança internacionais. Somente quando o CSNU determinasse que as medidas pacíficas fossem esgotadas, os membros do Conselho poderiam recorrer à aplicação de medidas coercitivas através de sanções (Artigo 41)¹² ou do uso da força (Artigo 42)¹³.

solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas do Capítulo VII.

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

¹² “41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.” UNITED NATIONS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. UN [online]. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf. Acesso em: 18/01/2021.

¹³ “42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.” UNITED NATIONS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. UN [online]. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf. Acesso em: 18/01/2021.

Portanto, a própria redação da Carta das Nações Unidas condiciona o princípio da não-intervenção e a proibição do uso da força. Contudo, neste caso, a Carta – especificamente o Artigo 39 - condiciona esses pilares da ordem internacional à compreensão subjetiva do que os membros do CSNU entendem como ameaça da paz e segurança internacional. Em suma, a autorização de intervenções militares com base em violações de Direitos Humanos, pode ser legalmente autorizada se o Conselho definir ‘violações de Direitos Humanos’ como uma ameaça à paz e segurança internacional, ocorrendo assim a despeito do princípio da não-intervenção. E apesar de essa ser uma “leitura extensiva” do Artigo 39, ela foi realizada amplamente para a autorização de intervenções da ONU durante os anos 1990, anteriormente à criação do R2P (PAYANDEH, 2010; HALT 2012).

Não obstante, a própria elaboração da Carta das Nações Unidas, durante a Conferência de Dumbarton Oaks e a Conferência do de São Francisco, previa uma redação pouco precisa dos princípios basilares do documento. De fato, isso se torna ainda mais evidente no que tange a dicotomia estabelecida entre Direitos Humanos e o princípio da não-intervenção, uma vez que foi criada uma “duplicidade deliberada” (LAUREN, p.129, 2011) em relação ao conteúdo da Carta. Essa duplicidade permitia que a organização fosse fundamentada na proteção dos direitos fundamentais, ao mesmo tempo que fosse mantida a soberania westfaliana e o princípio da não-intervenção. Portanto, a Carta das Nações Unidas foi elaborada de maneira vaga o suficiente para permitir mudanças em sua interpretação.

Complementarmente, Payandeh defende que a Carta é um documento sujeito a “um método de interpretação dinâmico-evolucionário” (PAYANDEH, p. 491, 2010), isto é, sua interpretação pode sofrer alterações de acordo com as mudanças na conjuntura internacional. Portanto, a Carta foi redigida de maneira vaga para que a Organização pudesse acompanhar as mudanças do processo constitutivo histórico. Nesse sentido, o R2P não apresenta uma adição em relação a estrutura normativa já existente no direito internacional, podendo ser enquadrado dentro da Carta. Ele é, entretanto, uma evolução na interpretação da Carta das Nações Unidas aplicada para o contexto pós-Guerra Fria de maneira a adequar os instrumentos multilaterais de manutenção de paz e segurança para lidar com novos tipos de conflitos.

Um segundo ponto que deve ser destacado, além da conformidade legal do R2P com a Carta das Nações Unidas, é a conformidade do R2P com outras normas já existentes no direito internacional. Há uma mudança na linguagem utilizada no ICISS e na resolução de 2005 sobre os crimes que permitiriam a invocação do R2P (ou critério). Ao passo que a ICISS é abrangente ao estabelecer como critério “perda de vida em larga escala (...)” (ICISS, 2001), o documento

de 2005 reduz e especifica a aplicabilidade do R2P a “genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade” (UNITED NATIONS, 2005).

Nesse sentido, a formulação final do conceito de R2P aprovada em 2005 é baseada em normas já existentes e operantes do direito internacional. Crimes de guerra e Crimes contra a humanidade são previstos nas Convenções de Genebra de 1949, já o crime de genocídio é previsto na Convenção contra o Genocídio de 1948. Além disso, todos são apresentados como crime no Estatuto de Roma de 1998, que estabeleceu o Tribunal Penal Internacional. Portanto, não somente o R2P foi formulado em conformidade com as normas do direito internacional já existente, mas como também não altera as disposições dos tratados internacionais mencionados que abordam esses crimes sob ótica do direito internacional¹⁴ (PANDIARAJ, 2016; KOLB, 2018,).

Entretanto, apesar do R2P ser baseado em outras normas do direito internacional e ter sido descrito como uma norma emergente do direito internacional costumeiro,¹⁵ não é possível ainda classifica-lo de tal forma. Primeiramente, o R2P é uma conceito muito amplo que compreende elementos de linguagem “legal, política e moral”, portanto, dificultando sua tradução para uma norma. O que poderia ocorrer, entretanto, seria a transformação de elementos específicos dentro do R2P em normas do direito internacional (PAYANDEH, 2010; KOLB, 2018), caso ainda não sejam compreendidas por outros tratados ou outras fontes do direito internacional já existentes. O R2P, em sua formulação utilizada desde 2005, não foi apresentado em conformidade com as fontes do direito internacional estabelecidas no Artigo 38¹⁶ da Corte Internacional de Justiça (HALT, 2012).

Especificamente, o R2P não pode ser considerado uma norma emergente do direito internacional costumeiro pois não é considerado uma prática recorrente dos Estados e nem a

¹⁴ O ex-SG/NU Ban Ki-moon reforça essa visão em seu documento *Implementing the responsibility to protect*: “3. Deve-se ressaltar que as provisões dos parágrafos 138 e 139 do Summit Outcome são estritamente ancorados nos princípios já estabelecidos do direito internacional. Sob o direito internacional convencional ou costumeiro. [...] a responsabilidade de proteger não altera e, de fato, reforça as obrigações legais dos Estados-membros [...]. BAN, K. *Implementing the Responsibility to Protect*. 2009. UN [online]. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/SG_reportA_63_677_en.pdf. Acesso em: 11/09/2021.

¹⁵ Kofi Annan se refere ao R2P como uma “norma emergente” tanto em *A more secure World: Our Shared Responsibility* (para. 203), quanto em *In Larger Freedom* (para. 135). ANNAN, K. *A More Secured World: Our Shared Responsibility*. 2004. p. 66. UN [online]. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf. Acesso em: 18/01/2021. ANNAN, K. *In a Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. 2005. UN [online]. Disponível em: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger_freedom_exec_summary.pdf. Acesso em: 18/01/2021.

¹⁶ Segundo o Artigo 38(1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça há 4 fontes do direito internacional: 1. Convenções, 2. Costume internacional, 3. Princípios gerais de direito reconhecidos, e 4. Doutrina. UNITED NATIONS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. UN [online]. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartaONU_VersoInternet.pdf. Acesso em: 18/01/2021.

percepção que ele consiste em uma obrigação legal (*opinio juris*) (HALT, 2012; PAYANDEH, 2010; PANDIARAJ, 2016). O próprio processo de elaboração do R2P não previa a criação de uma norma (KOLB, 2018). Durante as discussões da ICISS, a mudança da linguagem de “*right to intervene*” para “*responsibility to protect*” foi adotada de maneira a evitar que o conceito se tornasse legalmente vinculante. O termo “responsabilidade” foi adotado justamente por não representar enfaticamente uma obrigação legalmente vinculante. Isso ocorreu pois, de um lado os países periféricos temiam a utilização do R2P como um instrumento de intervenção pelos países de centro, de outro lado os países de centro não seriam legalmente obrigados a realizar intervenções no caso de violações de Direitos Humanos. Em outras palavras, as mudanças na linguagem utilizada permitiram a acomodação das vontades políticas dos países de centro e dos países periféricos, possibilitando assim a aprovação do R2P na AGNU (HEHIR, 2012).

O R2P não pode ser compreendido como uma norma ou uma norma emergente do direito costumeiro internacional. Somado a isso, o conceito de responsabilidade de proteger também não introduziu um novo mecanismo legal que possibilitasse a superação da dicotomia entre Direitos Humanos e não-intervenção ou que mudasse as obrigações dos Estados-membros da ONU, apenas reiterou princípios e normas já existentes no direito internacional reunindo-as com o discurso da intervenção humana. Portanto, sob a perspectiva legal o R2P não introduziu mudanças na estrutura já existente, representando apenas uma evolução na interpretação desses elementos. A partir disso, na próxima seção investigaremos se o R2P representou mudanças no que tange a legitimidade das intervenções humanitárias.

3. Legitimidade e o R2P

O R2P não pode ser entendido como uma norma emergente do direito internacional, portanto, sob a perspectiva legal o conceito não apresentou contribuições para os problemas relacionados ao uso da força em intervenções humanitárias, não modificando o status quo da dicotomia entre a proteção de Direitos Humanos e soberania presente na Carta das Nações Unidas. Dessa forma, nesta seção iremos investigar se o R2P representou avanços multilaterais no que tange a legitimidade das intervenções humanitárias propostas pela ONU.

Para esse fim, primeiro é necessário compreender quais são as definições de legitimidade utilizada pela literatura, especificamente dentro do espectro da governança global. Para Scholte, uma instituição internacional tem legitimidade quando há o consentimento das partes que a integram (SCHOLTE, 2011). Por sua vez, Keohane e Buchanan adicionam à complexidade da definição de legitimidade das organizações internacionais, determinando que esta pode assumir dois tipos de significados diferentes, um sociológico e outro normativo. O

significado sociológico da legitimidade determina que uma instituição é legítima quando é amplamente *acreditado* por seus membros que ela tem o direito de governar. Por outro lado, o significado normativo da legitimidade prevê que uma instituição é legítima “quando ela detém [*de facto*] o direito de governar” (BUCHANAN & KEOHANE, p.405, 2006). A partir desta distinção, os debates acerca de legitimidade de instituições internacionais geralmente compreendem em sua maioria os problemas relacionados ao aspecto normativo da legitimidade, e não ao aspecto sociológico.

A partir desta distinção, os autores estabelecem três critérios que possibilitam determinar o grau de legitimidade de uma instituição, sob a lógica de que quantos mais critérios uma instituição cumprir maior será sua legitimidade. O primeiro critério é a aceitabilidade moral mínima (*minimal moral acceptability*)¹⁷, a partir da qual uma instituição deve ser fundada com base em um requerimento mínimo moral acordado entre seus membros, mesmo que eles discordem em relação a outros aspectos tangentes à operacionalidade da organização; conseqüente, a instituição deve ter integridade institucional (*institutional integrity*), isto é, uma instituição deve alcançar os seus objetivos propostos e os quais justificam sua existência, caso contrário sua legitimidade será questionada (BUCHANAN & KEOHANE, 2006).

Por fim, a participação na instituição deve apresentar benefícios comparativos em relação à não-participação na instituição. Entretanto, somente os interesses de um Estado em são suficientes para o reconhecimento da legitimidade de uma organização. É necessário que esses os benefícios obtidos através da sua participação, não possam ser obtidos de outra maneira fora da instituição. No mesmo sentido, a legitimidade também implica na disposição dos Estados de “cumprir com regras e aceitar uma ordem política mesmo que isso vá contra seus interesses específicos” (HURRELL, p. 16, 2005).

Complementarmente à proposta de legitimidade vinculada por Keohane e Buchanan, a legitimidade também pode ser abordada sob a perspectiva de *input legitimacy* e *output legitimacy* (SCHARPF, 1999). Sob a perspectiva das instituições multilaterais, a *input legitimacy* ocorre quando são estabelecidos e seguidos princípios comumente acordados, isto é, princípios gerais amplamente aceitos pelos membros daquela instituição. Por sua vez, a *output legitimacy* está relacionada com a efetividade da instituição e, portanto, ao fato da

¹⁷ Scholte também aborda este ponto, ainda que brevemente, determinando que as instituições internacionais devem ser fundadas com base em aspectos morais compartilhados para que seja possível aumentar seu grau de legitimidade. Da mesma maneira, Hurrell defende que uma das dimensões da legitimidade são os princípios que podem ser justificáveis em termos de valores compartilhados. Entretanto, este último autor não utiliza o termo “moral” e sim “valores compartilhados”. SCHOLTE, J.A. Towards Greater Legitimacy in Global Governance. *Review of International Political Economy*. V.18., n. 1. Pp. 110-120. HURRELL, A. Legitimacy and the Use of Force: Can the Circle Be Squared?. *Review of International Studies*. V.31, p.15-32, 2005.

instituição conseguir cumprir (ou não) com os objetivos que justificam sua existência (HURRELL, 2005; SCHARPF, 1999). Apesar das denominações diferentes, a *input legitimacy* tem um nível de similitude com a aceitabilidade moral mínima, e a *output legitimacy* com a integridade institucional, propostos por Buchanan e Keohane.

Por fim, Hurrell defende que a legitimidade de uma instituição não pode ser analisada sem considerar o seu contexto histórico. Uma vez que a legitimidade é construída por uma série de práticas que refletem interesses e uma estrutura de poder específica não é possível compreendê-la fora do contexto cultural e histórico a partir do qual ela foi criada e estabelecida (HURRELL, 2005).

Legitimidade, o uso da força e o R2P

A partir dessas definições, percebe-se que as mudanças nos tipos de conflitos ocorrida no início dos anos 1990 criou um problema de legitimidade para a ONU e sua atuação na manutenção da paz e segurança internacionais. A conjuntura internacional que se estabelecia após o fim da Guerra Fria era diferente daquela estabelecida após o fim da Segunda Guerra, quando a ONU foi fundada. Por um lado, as Novas Guerras necessitaram de novas abordagens multilaterais para lidar com as novas características desses conflitos, necessitando de intervenções mais intrusivas que desafiavam princípios basilares da ordem internacional pós-Segunda Guerra como a não-intervenção e a soberania westfaliana (HURRELL, 2005). Por outro lado, a inação ou a ação tardia da ONU frente às graves violações de direitos humanos, como nos casos da Bósnia e de Ruanda, também colocou a legitimidade da organização em cheque. Portanto, as visões de legitimidade daquele contexto histórico específico não conseguiam mais atender essas mudanças que ocorriam na nova conjuntura.

Assim, as mudanças nos discursos promovidos pela organização como a extensão da interpretação dos princípios da Carta através da adoção de uma visão ampliada de segurança, da criação da soberania como responsabilidade e da proteção dos Direitos Humanos foram fundamentais para legitimação do uso da força em intervenções humanitárias, ao mesmo tempo que não violavam normas fundacionais da ordem internacional pós-Segunda Guerra como a Carta da ONU. De maneira complementar, a mudança na justificativa para a autorização de intervenções com base em princípios morais (*moral grounds*) ressaltando a necessidade de proteção dos Direitos Humanos, tornavam menos explícitos os interesses geopolíticos envolvidos na aprovação de uma intervenção.

Nesse contexto, o R2P foi elaborado com o objetivo de fortalecer a legitimidade das intervenções humanitárias através dos meios multilaterais e foi impulsionado como uma saída

para a incompatibilidade entre a soberania westfaliana e a proteção dos Direitos Humanos. De fato, o conceito atingiu inicialmente este objetivo, uma vez que houve grande mobilização por parte de alguns Estados-membros e do SGNU Kofi Annan para articular a aprovação do R2P no 2005 World Summit. Apesar disso, o R2P sofreu diversas restrições no seu processo de formulação o que pode ser evidenciado pela comparação entre o conceito apresentado pela ICISS e sua versão final. Na tentativa de evitar a desaprovação do conceito, a versão final eliminou os pontos de objeção apresentados principalmente pelos países do P-5, do G-77 e MNA, fazendo com que o R2P aprovado em 2005 fosse uma versão mais restrita do que inicialmente idealizado. Portanto, é possível apontar que, visando a aprovação dos Estados-membros, a versão final do R2P apenas apresenta pontos que tiveram uma aceitabilidade moral mínima entre os atores envolvidos no processo decisório.

Apesar da aprovação do R2P pela AGNU, considerado o órgão mais democrático dentro do sistema ONU devido a presença de todos os Estados-membros, o conceito ainda sofreu com contestações. Em suma, o primeiro e segundo pilares do R2P são amplamente aceitos dentro das Nações Unidas. O problema central é relacionado ao terceiro pilar que consiste na resposta da comunidade internacional no caso de violação dos quatro crimes previstos pelo R2P e a abertura para a possibilidade legítima do uso da força. Isso ocorreu, pois a não-intervenção ainda é considerada a clausula pétrea do direito internacional¹⁸ (FIOTT, 2015; PANDIARAJ, 2016).

Assim, devido ao fato do R2P não ser legalmente vinculante, a decisão de intervenção recaí no princípio de *war of choice* ao invés de *war of necessity*¹⁹ (FIOTT, 2015). Isto é, apesar do R2P prever que no caso da inação de um Estado frente a ocorrência dos quatro crimes a comunidade internacional teria uma obrigação moral de agir, a formulação intencional do R2P com uma linguagem não-normativa, exime a ação obrigatória diante das violações, sendo assim, uma *war of choice*. Não obstante, nos anos seguintes a sua aprovação, quando o R2P começou a ser colocado em prática dentro do CSNU, diversos problemas relacionados à seletividade e vontade política dos membros emergiram.

¹⁸ Pandiaraj se refere a não-intervenção como uma “super-costumary law” do sistema internacional e, complementarmente, Fiott argumenta que o ainda há uma grande discussão acerca do uso da força pois a “norma prevalecente” nas relações internacionais ainda é a não-intervenção. FIOTT, D. The Use of Force and the Third Pillar. In: FIOTT, D. & KOOPS, J. (Org.) *The Responsibility to Protect and The Third Pillar: Legitimacy and Operationalization*. 1ed. New York: Palgrave Macmillan, 2015. PANDIARAJ, S. Sovereignty as Responsibility: Reflections on the Lega; Status of the Doctrine of Responsibility to Protect. *Chinese Journal of International Relations*. Pp. 795-815, 2016.

¹⁹ Em seu texto, Daniel Fiott utiliza os termos de H. Strachan *wars of choice* e *wars of necessity* para sumarizar os problemas relacionados às intervenções que preveem o uso da força e o terceiro pilar do R2P. FIOTT, D. The Use of Force and the Third Pillar. In: FIOTT, D. & KOOPS, J. (Org.) *The Responsibility to Protect and The Third Pillar: Legitimacy and Operationalization*. 1ed. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

Para Edward Newman os problemas relacionados à aplicabilidade do R2P se desenvolveram em duas frentes: de *output legitimacy* e de *input legitimacy*. Em relação à *output legitimacy* há problemas de inconsistência e seletividade na atuação do CSNU em relação ao R2P. O conceito foi criado para dar um respaldo institucionalmente legítimo para as ações intervencionistas da ONU, através do CSNU, em casos de violações de Direitos Humanos. Contudo, não houve consistência na utilização do R2P pelo Conselho, uma vez que houveram casos com explícitas violações nos quais nenhuma ação ou uma ação tardia foi aplicada, ao passo que em outras situações a autorização de intervenção foi tomada rapidamente (NEWMAN, 2011).

Os conflitos na Líbia, Costa do Marfim e na Síria elucidam a inconsistência na ação do CSNU através do R2P. Nos casos da Líbia e da Costa do Marfim, a autorização do uso da força através do R2P pelo Conselho foi particularmente rápida, com o amplo apoio dos membros da OTAN para intervenção na Líbia e da França na Costa do Marfim. A aprovação da Resolução 1973 que autorizou o uso da força na Líbia ocorreu em apenas três dias (HEHIR, 2012), mesmo com as abstenções de Brasil, Índia, Rússia e China durante a votação.

Entretanto, no caso da Síria mesmo com os relatórios da Anistia Internacional e do Alto Comissariado das Nações Unidas apontando Crimes contra a Humanidade promovidos pelo governo de Bashar al-Assad, o CSNU não conseguiu aprovar nenhuma intervenção, além de ter mencionado o R2P poucas vezes em suas reuniões abertas (MORRIS, 2013). Algumas resoluções foram propostas entre 2011 e 2012, porém nas sessões de votação, China e Rússia vetaram todas as propostas. A posição dos dois países foi justificada com base na percepção de que “a intervenção na Líbia tinha sido um abuso da autoridade da ONU” (NEWMAN, p. 134, 2011) desrespeitando o princípio da não-intervenção e a soberania do país, somado aos resultados questionáveis que a aplicação do R2P apresentou na Líbia (MORRIS, 2013).

Ademais, houveram também casos de abusos de Direitos Humanos que não integraram a agenda de discussão do CSNU em relação à aplicação ao R2P como Zimbábue, Palestina e Sri Lanka (NEWMAN, 2011). Portanto, mesmo com os critérios estabelecidos pelo R2P para intervenção internacional em casos de violações de Direitos Humanos, não houve consistência na atuação do CSNU, ocorrendo a seletividade dos casos em que o órgão atuou baseado nos interesses políticos de seus membros em promover ou barrar uma agenda específica para a atuação do Conselho. Esse problema ainda é agravado no caso do P-5, pois eles detêm o poder de veto (HEHIR, 2012). Portanto, o R2P não conseguiu superar os problemas de ação do CSNU que datam desde o estabelecimento da ONU. Sob a perspectiva da integridade

institucional, o R2P apenas evidenciou o questionamento da legitimidade do CSNU como o órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacional.

No que tange a *input legitimacy*, apesar de o R2P ter sido aprovado durante o 2005 *World Summit*, a sua aplicação ainda não é “comumente acordada”, principalmente dentro do CSNU. Isso porque o R2P não conseguiu superar as divisões dentro do órgão entre os atores que preconizavam a proteção dos Direitos Humanos e aqueles que defendiam a manutenção da não intervenção e da soberania absoluta e sem condicionalidades. Portanto, segundo Newman, “a operacionalização multilateral do R2P discutivelmente não passa no teste da *input legitimacy* [...]” (NEWMAN, p. 138, 2011).

A partir disso, é possível observar que inicialmente o R2P foi apresentado como uma saída eficaz para superar os problemas de legitimidade através dos quais as intervenções humanitárias eram contestadas, principalmente relacionado à dicotomia entre a soberania westfaliana e Direitos Humanos. Entretanto, o fato do R2P ter surgido dentro de uma organização multilateral considerada legítima, não implica automaticamente na legitimidade do conceito. E após suas aplicações iniciais pelo CSNU, o R2P evidenciou problemas de *input legitimacy* e *output legitimacy* não somente relacionados ao conceito, mas, principalmente, os problemas estruturais mais profundos que colocam em questão a efetividade do funcionamento da estrutura de paz e segurança da ONU.

Conclusão

A Responsabilidade de Proteger surgiu no início dos anos 2000 sob a promessa de superar a dicotomia entre a soberania westfaliana e a proteção dos Direitos Humanos, que casava impedimentos para a aprovação de intervenções humanitárias através dos instrumentos multilaterais do sistema ONU. Assim, após a análise do R2P através das perspectivas da legalidade e da legitimidade percebe-se que a versão final e a aplicabilidade do conceito não apresentaram grandes mudanças na operacionalidade das intervenções aprovadas pelo CSNU. Principalmente em comparação com o entusiasmo inicial através do qual o R2P foi desenvolvido.

No que tange a perspectiva legal, o R2P não apresentou nenhuma modificação das normas já presentes no Direito Internacional que regulavam o uso da força. A própria elaboração do conceito já previa sua atuação de acordo com os princípios presentes na Carta da ONU. No mais, o R2P somente reforçou os mecanismos institucionais já existentes dentro da ONU, enfatizando o papel do CSNU como a única autoridade responsável para lidar com a

autorização do uso da força em intervenções externas, através de uma interpretação mais abrangente da Carta.

Sob a perspectiva da legitimidade, inicialmente o R2P apresentou avanços uma vez que conseguiu ser aprovado na AGNU em 2005, após diversas reformulações. Entretanto, nos anos seguintes quando ele começou a ser utilizado nas atividades do CSNU, o conceito não somente não se mostrou eficaz sendo submetido a inconsistência e seletividade que não obedeciam os critérios de aplicação estabelecidos para o R2P, como também explicitou os problemas estruturais do sistema ONU no que tange a manutenção da paz e segurança.

Bibliografia

ANNAN, K. A More Secured World: Our Shared Responsibility. 2004. p. 66. UN [online]. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf. Acesso em: 18/01/2021.

ANNAN, K. In a Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. 2005. UN [online]. Disponível em: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger_freedom_exec_summary.pdf. Acesso em: 18/01/2021.

AYOOB, M. The Security Problematic Of The Third World. *World Politics*, v. 43, n. 2, p. 257-283, jan. 1991.

AYOOB, M. State Making, State Breaking, State Failure in: CROCKER, C.A. et al. (Org.) *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Washington: United States Institute of Peace Press, 1996

AYOOB, M. Humanitarian Intervention and State Sovereignty. *International Journal of Human Rights*, v.6,n.1, 2002.

BAN, K. Implementing the Responsibility to Protect. 2009. UN [online]. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/SG_reportA_63_677_en.pdf. Acesso em: 11/09/2021.

BELLAMY, A J. Responsibility to protect: The Global Effort to End Mass Atrocities. 1 ed. Cambridge: Polity Press, 2009.

BELLAMY, A.J.; WILLIAMS, P.D., *Understanding Peacekeeping*. 2ed. Cambridge: Ed. Polity, 2010.

BUCHANAN, A. & KEOHANE, R. The Legitimacy of Global Institutions. *Ethics and International Affairs*, vol. 20(4), pp. 405-437, 2006.

BUZAN, B.; HANSEN, L. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

BUZAN, B. Rethinking Security After the Cold War. *Sage Journals*, v. 32, n.1, 1997.

CONVENÇÕES DE GENEBRA SOBRE A PROTEÇÃO DE CIVIS EM TEMPOS DE GUERRA. 1949. Disponível em: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf. Acesso em: 13/09/2021.

CROCKER, C.A. et al. (Org.) *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Washington: United States Institute of Peace Press, 1996.

DENG, F.M. The Responsibility While Protecting (RwP). 2011. UN [online]. Disponível em: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/FD%2021%20February%20remarks%20-%20English.pdf>. Acesso em: 29/11/2015.

DUFFIELD, M. *Global Governance and the News Wars: The merging of Development and Security*, Londres: Zed Books, 2001.

EVANS, G. *The responsibility to protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. 1 ed. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2008.

FIOTT, D. *The Use of Force and the Third Pillar*. In: FIOTT, D. & KOOPS, J. (Org.) *The Responsibility to Protect and The Third Pillar: Legitimacy and Operationalization*. 1 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

HALT, B. *The Legal Character of R2P and the UN Charter* [online], 2012. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2012/08/08/the-legal-basis-of-the-responsibility-to-protect/>. Acesso em: 18/01/2021.

HEHIR, A. *The responsibility to protect: Rhetoric, Reality And The Future Of Humanitarian Intervention*. 1 ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

HEHIR, A. *The responsibility to Protect and International Law*. In: CUNCLIFFE, P. (Org.) *Critical perspectives on the responsibility to protect: Interrogating Theory and Practice*. 1 ed. Nova York: Routledge, 2011. p. 84-100.

HURRELL, A. *Legitimacy and the Use of Force: Can the Circle Be Squared?. Review of International Studies*. V.31, p.15-32, 2005.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*. 2001, Ottawa.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Rome Statute of the International Criminal Court*. 1998. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf>. Acesso em: 13/09/2021.

KALDOR, M. *New and old war: Organized violence in a Global World*. Stanford University Press, 1999.

KALDOR, M. *Inconclusive Wars: Is Clausewitz Still Relevant in These Global Times?. Global Policy*, v. 1, n. 3, p. 271-281, out. 2010.

KOLB, A. *The UN Security Council Members' Responsibility to Protect: A Legal Analysis*. 1 ed. Heidelberg: Springer, 2018.

LAUREN, P. *The Evolution Of International Human Rights: Visions Seen*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011.

MACFARLANE, S. N.; THIELKING, C. J.; WEISS, T.G. *The Responsibility to protect: Is Anyone Interested in Humanitarian Intervention?. Third World Quarterly*, v. 25, n. 5, p. 977-992, 2004.

MORRIS, J. *Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum. International Affairs*, v. 89, n. 5, p. 1265-1283, 2013.

MÜNKLER, H. *Viejas y nuevas guerras: Asimetría y Privatización de la Violencia*. 1 ed. Madrid: Siglo, 2005.

NEWMAN, E. The Responsibility to Protect, Multilateralism and International Legitimacy *in*: THAKUR, R. & MALEY, W. (Org.) *Theorising the Responsibility to Protect*. 1ed. Cambridge University Press, 2015.

PANDIARAJ, S. Sovereignty as Responsibility: Reflections on the Lega; Status of the Doctrine of Responsibility to Protect. *Chinese Journal of International Relations*. Pp. 795-815, 2016.

PAYANDEH, M. With Great Power Comes Great Responsibility The Concept of the Responsibility to Protect Within the process of International Lawmaking. *The Yale Journal of International Law*. V. 35, n. 469, p. 469-516, 2010.

SCHARPF, F. *Regieren in Europa: Effektiv und Demokratisch?*. 1ed. Frankfurt/Main: Campus, 1999.

SCHOLTE, J.A. Towards Greater Legitimacy in Global Governance. *Review of International Political Economy*. V.18., n. 1. Pp. 110-120.

UNITED NATIONS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. UN [online]. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf. Acesso em: 18/01/2021.

UNITED NATIONS. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. 1948. Disponível em: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf. Acesso em: 13/09/2021.

UNITED NATIONS. General Assembly Resolution A/RES/60/1. 16 set. 2005. UN [online]. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>. Acesso em: 18/01/2021.

WEISS, T. G. *Humanitarian intervention: War and conflict in the modern world*. 2 ed. Cambridge: Polity Books, 2012.

WELSH, J. M. From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society. *Global Governance*, v. 8, n. 1, p. 503-521, 2002.

WHEELER, N. J. A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect After the 2005 World Summit. *The UN at Sixty: Celebration or Wake?*, University of Toronto, out. 2005.