

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**DIEGO LUÍS BORTOLI**

**AS NAÇÕES UNIDAS E A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:  
IMPACTOS DA INTERVENÇÃO NA LÍBIA**

**Porto Alegre**

**2019**

**DIEGO LUÍS BORTOLI**

**AS NAÇÕES UNIDAS E A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:  
IMPACTOS DA INTERVENÇÃO NA LÍBIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvia Regina Ferabolli

**Porto Alegre**

**2019**

### CIP - Catalogação na Publicação

Bortoli, Diego Luís  
As Nações Unidas e a Responsabilidade de Proteger:  
Impactos da Intervenção na Líbia / Diego Luís Bortoli.  
-- 2019.  
84 f.  
Orientadora: Silvia Regina Ferabolli.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Nações Unidas. 2. Segurança internacional. 3.  
Líbia. 4. Responsabilidade de proteger. I. Ferabolli,  
Silvia Regina, orient. II. Título.

**DIEGO LUÍS BORTOLI**

**AS NAÇÕES UNIDAS E A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:  
IMPACTOS DA INTERVENÇÃO NA LÍBIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Silvia Regina Feraboli – Orientadora

UFRGS

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

UFRGS

---

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

PUC Minas

Aos meus pais, Merita e Edson,  
à minha irmã, Bruna,  
e à minha avó, Hilda.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Silvia Feraboli, pela atenção dada ao longo dos últimos meses, pelas lições de teorias pós-positivistas de relações internacionais e pela lucidez ao propor narrativas alternativas sobre assuntos do mundo árabe. Ao Prof. Kai Michael Kenkel, pelas indicações bibliográficas que me foram fundamentais. À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela educação gratuita e de qualidade e por todas as oportunidades que me proporcionou, e a seus docentes e demais funcionários, por terem viabilizado um ambiente digno para minha formação. A Luíza Leão e Fernanda Machry, por terem despertado em mim, lá no Direito, o interesse pelo Sistema ONU e pela temática de intervenções. Aos amigos que estiveram ao meu lado nessa trajetória, por trazerem leveza a momentos mais difíceis e intensidade a momentos mais alegres. Aos meus pais e à minha irmã, por sempre acreditarem em mim, oferecerem apoio irrestrito e, quando necessário, resgatarem minha essência, lembrando-me de quem eu sou. À minha avó, por ter me ensinado desde cedo a exercitar a justiça e a empatia. Se amadureci e pude ser capaz de concluir este trabalho, foi graças a todos vocês.

*“Since the Peace of Westphalia in 1648, non-interference in the internal policies even of the most repressive governments was the golden rule of international diplomacy. The Canadian-sponsored concept of "responsibility to protect" proposed the most significant adjustment to national sovereignty in 360 years.”*

Sir Martin Gilbert

*“If the Libyan war was about saving lives, it was a catastrophic failure.”*

Seumas Milne

## RESUMO

O presente trabalho busca avaliar a intervenção militar da OTAN na Líbia em 2011 à luz da norma de responsabilidade de proteger (RdP), identificando de que maneira o emprego da força no país, no contexto da Primavera Árabe, influenciou o debate posterior sobre a implementação dessa norma no âmbito das Nações Unidas. A RdP foi elaborada a partir de conceitos como “segurança humana” e “soberania como responsabilidade” e foi uma resposta às polêmicas advindas das intervenções humanitárias levadas a cabo sobretudo no decorrer dos anos 1990. Por meio da adoção do conceito na Cúpula Mundial em 2005, acreditou-se que a comunidade internacional havia atingido consenso sobre uma norma de proteção de civis vulneráveis. O resultado da ação da OTAN, contudo, evidenciou que os países interventores cumpriram o objetivo ulterior de mudança de regime a força, derrubando o governo de Muammar Kadafi. Tal resultado produziu um grande ceticismo quanto aos elementos coercitivos do pilar III da RdP (relativo à responsabilidade da comunidade internacional), o que afetou parcialmente a legitimidade dessa norma. Sob uma ótica construtivista e construtivista crítica, porém, argumenta-se que a complexidade normativa da RdP permite que ela se adapte a mudanças sistêmicas. Isto é, em momentos em que há maior relutância em invocar um de seus pilares, pode haver maior apoio a outro pilar.

**Palavras-chave:** Nações Unidas. Conselho de Segurança. Responsabilidade de Proteger. Líbia.

## **ABSTRACT**

This paper aims to assess NATO's military intervention in Libya in 2011 in light of the responsibility to protect (R2P) norm, identifying how the use of force in the country, in the context of the Arab Spring, influenced the subsequent debate on the implementation of this norm within the United Nations framework. R2P was built on concepts such as “human security” and “sovereignty as responsibility” and was a response to the controversies raised by the humanitarian interventions carried out mainly during the 1990s. Through the adoption of the concept at the 2005 World Summit, the international community was believed to have reached consensus on a norm for the protection of vulnerable civilians. The outcome of NATO's action, however, proved that the intervening countries had the ultimate goal of forcible regime change by overthrowing Muammar Gaddafi. Such a result has produced a great deal of skepticism over the coercive elements of R2P's Pillar III (which stands for the responsibility of the international community), which partially eroded the norm's legitimacy. From constructivist and critical constructivist lens, however, it is argued that R2P's normative complexity allows it to adapt to systemic changes. That is, at times when there is greater reluctance to invoke one of its pillars, there may be greater support for another pillar.

**Keywords:** United Nations. Security Council. Responsibility to Protect. Libya.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CCG	Conselho de Cooperação do Golfo
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CPSUA	Conselho de Paz e Segurança da União Africana
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
LEA	Liga dos Estados Árabes
MONUSCO	<i>Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo</i>
OCI	Organização para a Cooperação Islâmica
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RdP	Responsabilidade de proteger
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
UA	União Africana
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
UNOCI	<i>United Nations Operation in Côte d'Ivoire</i>
UNOSOM	<i>United Nations Operation in Somalia</i>
UNPA	<i>United Nations Protected Area</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE PROTEÇÃO: DO “DIREITO DE INTERVIR” À “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER” .....</b>	<b>18</b>
2.1	O PAPEL DAS NORMAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	18
2.2	DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO ÀS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS.....	20
2.3	O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (RdP).....	31
<b>3</b>	<b>A SITUAÇÃO NA LÍBIA E A RESPOSTA DO CONSELHO DE SEGURANÇA..</b>	<b>39</b>
3.1	OS PRIMEIROS ANOS DA RdP NAS NAÇÕES UNIDAS .....	39
3.2	A CRISE LÍBIA E A RESOLUÇÃO 1973 .....	42
3.3	A INTERVENÇÃO DA OTAN E SEUS RESULTADOS .....	52
<b>4</b>	<b>APOIO E RELUTÂNCIA À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER.....</b>	<b>58</b>
4.1	A INVOCAÇÃO DA RdP NA ONU APÓS A LÍBIA .....	58
4.2	ENGAJAMENTO COM A NORMA: LIMITES AO USO DA FORÇA .....	63
4.3	UMA NORMA CONSOLIDADA? .....	67
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>72</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>76</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 17 de março de 2011, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a Resolução 1973, que impunha uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia e autorizava o emprego de todos os meios necessários para proteger civis no país. A aprovação se deu no contexto da Primavera Árabe, em resposta à agravante situação dos direitos humanos no estado líbio. Desde fevereiro daquele ano, grupos de oposição ao governo de Muammar Kadafi iniciaram protestos a partir da cidade de Benghazi, cuja intensificação repercutiu na conquista de territórios por milícias. A ofensiva das forças armadas líbias foi violenta, contribuindo para a escalada do conflito. Na ocasião da ameaça pública de Kadafi de promover ofensivas contra levantes rebeldes em Benghazi, o Conselho de Segurança autorizou o emprego da força. Com o aval da ONU, forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) assumiram o mandato da proteção dos civis ameaçados, realizando bombardeios aéreos que destruíram estruturas do exército e do sistema de defesa aéreo líbio. À Operação *Unified Protector*, como ficou conhecida, seguiu-se uma série de acontecimentos que levaram à deposição e à morte de Kadafi (BELLAMY, 2011; HEHIR, 2013; PARIS, 2014).

A Resolução 1973 foi a primeira a autorizar o uso preventivo da força com propósitos humanitários contra a vontade de um estado em funcionamento, por meio da invocação do princípio de “responsabilidade de proteger” (RdP), comumente referenciado pela sigla em inglês, R2P (de “*responsibility to protect*”). A adoção do conceito pela ONU foi resultado da evolução das normas de proteção de civis em conflitos e de mudanças na realidade da ordem internacional. Conceitos como “segurança humana” e “soberania como responsabilidade”, aliados ao reconhecimento da inação internacional frente a crises humanitárias na década de 90, levaram a comunidade internacional a buscar a conciliação entre o direito dos estados de não-intervenção em seus assuntos internos e os direitos humanos dos indivíduos. O apogeu desses esforços se deu na elaboração da responsabilidade de proteger (DOYLE, 2015; EVANS, 2008).

Desde o fim da década de 1990, elementos constitutivos da RdP já eram empregados nas chamadas intervenções humanitárias, como aquelas no Iraque em 1990 e no Kosovo em 1999. As intervenções humanitárias caracterizavam-se pela fundamentação da coerção militar como imposição de uma norma cosmopolita de salvaguarda dos direitos de pessoas inocentes em situações de iminência de atrocidades em massa (POURMOKHTARI, 2013, p. 1773). A escalada

do conflito no Kosovo levou a OTAN a intervir militarmente, mesmo com o veto apresentado por China e Rússia no Conselho de Segurança. Apesar de sua ilegalidade, a operação foi vital para o engajamento do então Secretário-Geral da ONU Kofi Annan com a temática e para a posterior cristalização da RdP (THAKUR, 2006). Inicialmente proposta pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, 2001) e adotada em 2005 como política oficial das Nações Unidas, a RdP preconiza que é responsabilidade de cada estado proteger sua população de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Falhando o estado em cumprir essa obrigação, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional, que deve utilizar os meios à sua disposição de forma proporcional, sendo o uso da força o último desses meios (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA, 2005b).

Ao adotar a doutrina de RdP, segundo Pourmokhtari (2013, p. 1773), as Nações Unidas inauguraram uma nova era de humanitarismo que abandonou o princípio da intervenção humanitária, baseada na ideia de soberania como desconexa ao discurso de direitos humanos, para adotar a noção de soberania como “responsabilidade”. Gareth Evans (2008 apud MAHDAVI, 2015, p. 9) diferencia os significados de intervenção humanitária e RdP: enquanto aquela carrega consigo um significado unidimensional e percebido por países do Sul global como um disfarce da *mission civilisatrice*, esta propõe um discurso ético internacional que redefine a relação entre soberania e intervenção humanitária. Resoluções posteriores do Conselho de Segurança passaram a incorporar o conceito de RdP sem, no entanto, autorizarem intervenções. Essas resoluções se referem, sobretudo, a operações de paz das Nações Unidas que ganharam maior robustez do uso da força em seus mandatos em razão de desafios surgidos em campo, como nos casos de Mali, República Democrática do Congo e República Centro-Africana (BELLAMY; LUCK, 2018).

É somente na Líbia, porém, que o conceito será implementado como justificativa de uma intervenção. A peculiaridade do ambiente que permitiu a aprovação da Resolução 1973 residiu, de acordo com Bellamy (2011), em três aspectos: (i) na clareza das ameaças de Qaddafi, (ii) na rapidez da escalada do conflito, que não abriu muito espaço para deliberações, (iii) e no contexto político regional, onde a Liga dos Estados Árabes, o Conselho de Cooperação do Golfo e a Organização para a Cooperação Islâmica eram favoráveis a medidas contra o regime líbio. A posterior desconfiança dessas organizações e de outros países – especialmente os emergentes –

quanto ao descolamento da operação em relação ao seu mandato inicial evidencia o caráter conjuntural desse ambiente.

O debate sobre RdP surgido após a intervenção na Líbia testemunhou, de certa maneira, a intensificação do ceticismo quanto à implementação da norma. Kuperman (2013) argumenta que a intervenção foi fruto de uma má percepção da OTAN – e da ONU – sobre o conflito. A ação, nesse sentido, parece ter prolongado a guerra na Líbia, aumentado o número de vítimas e de abusos de direitos humanos, alimentando o radicalismo islâmico e levado à proliferação de armas no país e em seus vizinhos (THAKUR, 2016). A OTAN teria levado a cabo uma estratégia de mudança de regime na Líbia, que resultou na falência do estado (DE WAAL, 2013; KUPERMAN, 2015). Defensores do princípio argumentam, por outro lado, que embora tenha produzido resultados indesejáveis, a intervenção cumpriu seu objetivo de proteção de civis frente às ameaças declaradas por Kadafi (WEISS, 2011). Nessa linha, numa clara evidência de ameaça iminente de atrocidades em massa, a comunidade internacional restringiu o espaço para manobras políticas ao aceitar sua responsabilidade de proteger e debater como em vez de se deveria cumprir tal responsabilidade (BELLAMY, 2011, p. 2).

Considerando esses desdobramentos, o presente trabalho adota o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a intervenção na Líbia influenciou o debate sobre a responsabilidade de proteger (RdP)? A hipótese levantada é que a responsabilidade de proteger é um discurso normativo amplamente aceito pela comunidade internacional. A intervenção da OTAN na Líbia em 2011, entretanto, evidenciou as contradições desse discurso quando sua implementação passou a ser percebida como um meio para promover a mudança do regime líbio. A partir daí, a implementação dessa norma passou a ser questionada, contribuindo para sua perda de legitimidade.

O objetivo geral do trabalho é identificar os desafios impostos ao princípio da RdP a partir da intervenção da OTAN na Líbia, autorizada pela Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU. Entre os objetivos específicos, estão (i) analisar a evolução das intervenções humanitárias e a emergência da RdP como norma internacional; (ii) avaliar a operação da OTAN na Líbia sob a perspectiva do princípio da RdP no âmbito das Nações Unidas, além de seus resultados e os acontecimentos que a ela se seguiram; e (iii) revisar o debate fomentado por essa intervenção no ambiente político internacional, com ênfase no impacto ela exerceu sobre o processo decisório do CSNU em crises posteriores.

A produção acadêmica sobre intervenções humanitárias e a evolução normativa da responsabilidade de proteger é extensa, assim como aquela sobre a intervenção da OTAN na Líbia. Percebe-se, entretanto, que a literatura dá ênfase ao debate normativo sobre o princípio, enquanto que a crise líbia sugere inúmeros desafios relativos à estratégia de implementação da norma (PARIS, 2014). O esforço, assim, é conciliar o debate normativo e o debate sobre a implementação, entendendo que a consolidação de uma norma se dá, entre outros fatores, por meio de sua viabilidade prática.

A responsabilidade de proteger deve sua consolidação, em parte, ao significado moral que atrocidades em massa despertaram na comunidade internacional. Em resposta a sua inação aos inúmeros conflitos que provocaram a morte de civis, ela se propôs a desafiar a estrutura estadocêntrica das relações internacionais para desenvolver um instrumento que limita a soberania dos estados em favor do reconhecimento dos direitos humanos. Acontecimentos posteriores à intervenção na Líbia – a guerra civil no país é um dos grandes conflitos da atualidade – e a falha no trato de outras crises humanitárias atuais, como o conflito na Síria, porém, indicam os limites de implementação da doutrina da RdP e justifica a necessidade de aprofundar o estudo sobre seus problemas e contradições estruturais.

O trabalho exibe um caráter eminentemente qualitativo e os métodos se dividem em análise documental e revisão bibliográfica. A análise documental se concentra em resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), além de discursos oficiais e relatórios de autoridades da organização que aludem à proteção de civis e à responsabilidade de proteger (RdP). Particular ênfase será dada às Resoluções 1970 (2011) e 1973 (2011) do Conselho de Segurança, que culminaram na autorização do uso da força na Líbia. A aprovação do documento final da Cúpula Mundial das Nações Unidas por meio da Resolução 60/1 (2005) da Assembleia Geral é vista, não sem críticas, como o momento em que a comunidade internacional consagrou o princípio de RdP, o que dá relevância à revisão do documento *World Summit Outcome Document* (2005). Os relatórios do Secretário-Geral da ONU sobre a implementação da RdP oferecem um importante marco para o entendimento da percepção da organização sobre a norma.

A revisão bibliográfica, por sua vez, busca aliar autores clássicos, responsáveis pela elaboração conceito de RdP (EVANS, 2008; THAKUR, 2006), além de proponentes do princípio (BELLAMY, 2003; DOYLE, 2015; WEISS, 2011) e autores mais críticos à norma (HEHIR,

2013; 2015; PARIS, 2014; POURMOKHTARI, 2013). A obra organizada por Aidan Hehir e Robert Murray (2013), *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, merece especial menção em razão de seu esforço de reunir múltiplos trabalhos que incluem análises do caso líbio sob a ótica da RdP. Além disso, periódicos exclusivamente dedicados ao conceito de responsabilidade de proteger – é o caso do *Global Responsibility to Protect* – ou que produziram números especificamente voltados à RdP – como *Cooperation and Conflict* e *International Peacekeeping* – contribuíram com artigos que foram fundamentais à pesquisa.

O trabalho adota como referencial teórico-metodológico a abordagem construtivista e construtivista crítica. O debate sobre a legitimidade e eficácia das intervenções humanitárias esteve, conforme destacou Alex Bellamy (2003), predominantemente associado à Escola Inglesa, na relação entre princípios de ordem e justiça e questões de legitimidade e construção de normas na sociedade internacional (BULL, 1977; BUZZAN, 1993). Embora muitos construtivistas valham-se de elementos da Escola Inglesa, eles tiveram êxito em evidenciar incoerências internas nesse debate (BELLAMY, 2003). O construtivismo oferece um entendimento mais complexo do surgimento e evolução de normas internacionais. A teoria reconhece que a RdP promove uma mudança do discurso: do “direito de intervir” para “soberania responsável” (BARNETT, 2010).

Na visão construtivista de Michael Barnett (2010), duas categorias de normas incidem na construção da ordem internacional: as normas regulatórias constroem o comportamento dos atores; as normas constitutivas moldam atores de acordo com suas identidades, interesses e capacidades, determinando seu comportamento. Os esforços, pelos empreendedores de normas, de dotá-las de legitimidade ocorrem dentro dos padrões de comportamento apropriado definidos por normas já existentes. Esse “ciclo de vida” da norma corrobora a constituição mútua de norma e comportamento por meio de um modelo linear: definição, aceitação e internalização de normas (BARNETT; FINNEMORE, 1999; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Algumas abordagens construtivistas buscam dar explicação à contestação e ao refinamento de normas internacionais. Widmaier e Glanville (2015) defendem que a sobrevivência da norma reside em sua ambiguidade, a qual aumenta as possibilidades de criação de consenso e de ajuste a mudanças no padrão de comportamento aceitável. A importância do discurso de associação de responsabilidade internacional a capacidades materiais aparece na tentativa de potências tradicionais de limitar a participação de potências menores na governança

da segurança (KENKEL; DESTRADE, 2019). Depreende-se dessa literatura que o elemento de contestação à responsabilidade de proteger não está em seu conteúdo, mas sim em sua implementação. As contribuições do construtivismo crítico (GHOLIAGHA, 2015; WIENER, 2008) sustentam que a contestação é um processo inerente às normas, mesmo após sua aceitação, e que não leva necessariamente ao enfraquecimento destas. Dentro dessa perspectiva, o pressuposto segundo o qual a responsabilidade de proteger tem um significado fixo desde quando foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2005 torna-se inválido.

O trabalho subdivide-se em três capítulos, os quais correspondem aos três objetivos específicos já delineados. O primeiro capítulo introduz o debate sobre soberania, intervenção e direitos humanos, descrevendo e analisando os caminhos que conduziram à aprovação do conceito de responsabilidade de proteger pelos países-membros da ONU durante a Cúpula Mundial de 2005. O segundo capítulo, após fazer uma breve análise da recepção do conceito nas Nações Unidas, direciona-se aos desdobramentos da crise líbia de 2011 e ao seu enquadramento na ótica da RdP, que culminaria com a aprovação da controversa Resolução 1973 pelo CSNU e a intervenção da OTAN. O terceiro capítulo, por sua vez, avalia os impactos que a resposta internacional à situação na Líbia exerceu sobre crises posteriores, além de buscar compreender os movimentos contestatórios e o grau de consolidação da norma. Por fim, apresentam-se as conclusões e as referências bibliográficas.

## 2 EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE PROTEÇÃO: DO “DIREITO DE INTERVIR” À “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER”

Este capítulo pretende introduzir o debate sobre os limites impostos à soberania dos estados face a graves ameaças e violações de direitos humanos. Para esse fim, a primeira parte traz uma breve introdução ao estudo de normas proposto pela teoria construtivista, perpassando pelas abordagens tradicionais e críticas. Após, traça-se um panorama histórico da evolução da agenda internacional de proteção humana e ação humanitária, desde a emergência das normas de direito internacional humanitário até a ideia de intervenção humanitária, a qual causou grande polarização entre atores no âmbito multilateral. A parte final introduz o conceito de “responsabilidade de proteger” (RdP), uma síntese dos debates acalorados sobre soberania, direitos humanos e intervenção que vinham acontecendo na década de 1990, além de trazer análises sobre o significado do endosso dessa “norma emergente” pela Cúpula Mundial de 2005.

### 2.1 O PAPEL DAS NORMAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A abordagem construtivista das relações internacionais surgiu na década de 1980 com o objetivo de reconhecer mudanças na política global e explicá-las de maneira mais aprimorada que as teorias realistas e liberais. Desde cedo, construtivistas atribuíram às normas sociais um importante papel de bloco constitutivo das relações internacionais, enfatizando seu significado para as ações individuais e coletivas dos estados (GHOLIAGHA, 2015, p. 1078). Para o construtivismo, normas podem ser definidas como expectativas de um “padrão de comportamento apropriado” para atores que possuem “uma identidade dada”<sup>1</sup> (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891, tradução nossa).

O impacto das normas pode ser avaliado em termos regulatórios e constitutivos. Os efeitos regulatórios impulsionam os atores a agirem de acordo com uma norma por motivos instrumentais. Nessa linha, eles constroem ou encorajam o comportamento dos estados muitas vezes de maneira contrária aos interesses destes: sem necessariamente aceitar a validade de uma

---

<sup>1</sup> “*There is general agreement on the definition of a norm as a standard of appropriate behavior for actors with a given identity (...)*” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891).

norma, os estados “socializam-se” e moldam seu comportamento como resultado de pressões por legitimação ou conformidade. Quando resistem a essas pressões, eles se sujeitam a práticas de vexame internacional que podem modificar seu comportamento em situações futuras. Quando realizam concessões táticas ou adaptam seus argumentos de modo a atenuar pressões por adequação a uma norma, os estados acabam por implicitamente aceitar a validade desta. Os efeitos constitutivos, por sua vez, constroem e definem as identidades e os interesses dos atores que agem de acordo a determinada norma. Sob essa perspectiva, os estados internalizam normas por meio de sua institucionalização doméstica ou do próprio hábito, de modo que eles aderem às práticas prescritas por simples rotina e porque a norma já é constituinte de seus próprios interesses, não mais lhes impondo constrangimentos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998; GLANVILLE, 2015, p. 4).

Os efeitos regulatórios e constitutivos de uma norma são reconhecidos, seja em instâncias de cumprimento ou violação, por meio da análise das deliberações dos atores, das justificativas que eles oferecem para suas ações e das respostas que eles formulam às ações de outros atores (GLANVILLE, 2015, p. 4). Ambos os efeitos dependem, ainda, da medida em que a norma se incorpora a um espaço normativo altamente contestado, onde distintas concepções de comportamento competem pela aderência dos agentes (MORRIS, 2013). Tradicionalmente, a evolução de normas internacionais é interpretada por meio do modelo padronizado elaborado por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink, o qual estabelece três estágios evolutivos: a emergência, a “cascata” e a internalização das normas. O estágio da emergência caracteriza-se pela persuasão, pelos empreendedores normativos, de uma massa crítica de estados (ou líderes normativos) a adotar uma norma. No estágio “cascata”, os estados aderentes da norma buscam socializar outros estados a se tornarem seguidores da norma enquanto difundem-na em suas instituições e burocracias nacionais. No estágio da internalização, por fim, a norma é tratada como dada, não sendo mais objeto de amplo debate público (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Para que uma norma transite de maneira bem-sucedida por esse “ciclo de vida”, ela precisa ser institucionalizada em nível internacional por meio de um conjunto específico de regras e organizações. A institucionalização da norma ajuda a esclarecer seu significado e o que constitui sua violação (GLANVILLE, 2015, p. 5).

O modelo de Finnemore e Sikkink tem sido amplamente utilizada para explicar o engajamento de estados com normas, não estando, contudo, isento de críticas. Novas abordagens

teóricas, agrupadas em torno do construtivismo crítico, têm desafiado a abordagem unidimensional e estática do modelo do “ciclo de vida” ao propor que as normas são na verdade dinâmicas e estão constantemente sujeitas a contestações e reinterpretações (WIENER, 2008). Nessa linha, mesmo após a conclusão de um acordo sobre determinado conteúdo normativo, as normas continuam sendo contestadas e moldadas pela prática, de modo que sua evolução se dá via interação com a realidade contextual. Assim, as normas são o que os estados fazem delas (GHOLIAGHA, 2015, p. 1079). As teorias construtivistas críticas também têm questionado o papel da institucionalização internacional e da clareza no processo evolutivo da norma, argumentando que o excesso de precisão pode ser prejudicial para o desenvolvimento do consenso e que a ambiguidade pode ser útil para a adaptação da norma às mudanças da ordem internacional (WIDMAIER; GLANVILLE, 2015).

## 2.2 DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO ÀS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Na maior parte da história moderna das relações internacionais, a proteção humana frente a atrocidades ocupou posição secundária ou de completa indiferença na preocupação de líderes mundiais. Com a emergência do sistema de estados nacionais modernos – representado pela Paz de Westphalia, de 1648 –, tal indiferença foi institucionalizada por meio da igualdade jurídica dos estados, fundamentada na ideia de que a soberania de cada um deles implicaria a não-intervenção de outros estados em seus assuntos internos. A soberania, nesse contexto, surgiu como fruto da necessidade do conjunto de países europeus de prover uma base secular para a autoridade estatal e de se autoafirmar como última instância da manutenção de sua ordem interna (THAKUR, 2018). Questões como a proteção de indivíduos em cenários hostis como guerras seriam, portanto, tratadas tão somente pelas autoridades soberanas do território onde aqueles indivíduos se encontravam.

Ainda nessa época, no entanto, vozes dissonantes que propunham limites à soberania estatal irrestrita em determinadas circunstâncias ganharam relevância. O jurista holandês Hugo Grotius, por exemplo, defendeu em seu livro *De Iure Belli ac Pacis* (1625) a legalidade de intervir a fim de assistir pessoas que estivessem resistindo a tiranias, o que constituiria uma “guerra justa” (HOMANS, 2011). Os argumentos de Grotius embasaram no século XIX o

movimento abolicionista, que tornar-se-ia política de estado da Grã-Bretanha por meio de seus esforços de extinguir o tráfico de escravos. No mesmo século, alguns estados europeus intervieram militarmente em áreas do Império Turco-Otomano sob a justificativa de proteção de minorias cristãs em risco, remontando a esse contexto os primeiros usos do termo “intervenção humanitária”. Em 1863, foi fundado na Suíça o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), primeira organização internacional de caráter humanitário. A Primeira Convenção de Genebra, assinada no ano seguinte, cimentou as bases do direito internacional humanitário ao vincular estados à obrigação, em tempos de beligerância, de proteger civis seus e de outros estados. Todos esses impulsos, entretanto, não chegaram a corporificar um princípio jurídico ou moral relativo à proteção humana que fosse amplamente aceito. Tampouco consolidaram uma prática estatal que desafiasse a soberania de outros estados se estes levassem a cabo, por exemplo, políticas de extermínio ou de deslocamento forçado contra a própria população ou se permitissem a realização de crimes atrozes dentro dos limites de seu território (EVANS, 2008).

Com a chegada do século XX, as consequências humanitárias de conflitos passaram a atrair cada vez mais consciência internacional. Entre 1899 e 1907, as Conferências da Haia buscaram disciplinar a condução da guerra por estados beligerantes, amadurecendo as regras de direito internacional humanitário que haviam sido inauguradas pela Convenção de 1864. Após as atrocidades da Primeira Guerra Mundial e do genocídio armênio, houve nos anos 1920 uma preocupação incipiente, no discurso da Liga das Nações, em vincular o sistema de mandatos de territórios à promoção do bem-estar e do desenvolvimento dos povos sujeitos, em promover os direitos de minorias na Europa Central e em lidar com a questão dos refugiados, o que incluiu a nomeação de um alto comissariado para refugiados (EVANS, 2008). De maneira crescente, ainda, autoridades empreenderiam esforços em direção à proibição da guerra como instrumento político, como o Pacto Kellogg Briand (THAKUR; MALEY, 2015). A natureza estadocêntrica da Liga das Nações e a própria composição do órgão – em grande parte, impérios coloniais –, porém, inviabilizaram a adoção de dispositivos relacionados a padrões de direitos humanos (EVANS, 2008; THAKUR, 2006).

Foi somente após a Segunda Guerra Mundial e o Holocausto, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que se intensificaram expectativas de uma ordem internacional favorável à defesa de garantias de indivíduos. A equiparação do alto número de vítimas civis ao de combatentes nesses episódios ressignificou as normas internacionais

referentes a vítimas de conflitos e à conduta da guerra em si (LEMAIRE, 2012). A elaboração da Carta do Tribunal de Nuremberg, em 1945, introduziu o conceito de “crimes contra a humanidade”, que poderiam ser cometidos por um estado contra sua própria população, não necessariamente em tempos de guerra (EVANS, 2008). A Carta da ONU, do mesmo ano, por sua vez, estabeleceu os fundamentos de uma nova ordem jurídica internacional ao instituir um regime de proibição do uso e da ameaça da força nas relações internacionais e propor múltiplos direitos humanos individuais e coletivos. Tais garantias foram melhor explicitadas por documentos suplementares, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. A adoção da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, em 1948, e da Terceira e Quarta Convenções de Genebra, em 1949, completaram esse quadro de avanços institucionais do pós-II Guerra (BIERRENBACH, 2011). Por meio deles, os estados estabeleciam seu compromisso com um conjunto de padrões de comportamento relacionados à promoção do bem-estar de suas populações (MORRIS, 2013).

Por mais que instituísse um novo consenso normativo fundamentado, entre outras coisas, nos direitos humanos, a Carta da ONU manteve uma postura essencialmente estatista quanto à paz e segurança internacionais ao preconizar a não-intervenção (BELLAMY, 2003; MORRIS, 2013). Conforme seu Artigo 2º, parágrafo 4º (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 1945, p. 6-7):

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.

O parágrafo 7º do mesmo artigo reitera a não-ingerência em assuntos domésticos (ONU, 1945, p. 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 solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

Conflagrava-se, assim, a contradição fundamental da Carta da ONU: a proscrição ao uso da força e à ingerência e a prescrição dos direitos humanos.

Artigos subsequentes da Carta introduzem duas exceções à proibição do uso da força: esta poderia ser utilizada como autodefesa individual ou coletiva ou quando expressamente autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O CSNU seria, conforme exposto nos artigos do Capítulo VII<sup>2</sup>, o único órgão legítimo para autorizar intervenções e outras medidas coercitivas sobre estados em casos de grave ameaça à segurança internacional. Ele também seria composto por cinco membros permanentes – Estados Unidos (EUA), União Soviética (URSS), Reino Unido, França e China –, detentores do poder de vetar quaisquer resoluções não-procedimentais (ONU, 1945). De acordo com Gareth Evans (2015, p. 17), a preocupação fundamental dos fundadores da ONU não era, de fato, direitos humanos, mas sim a possibilidade de agressão de um estado contra outro.

A Guerra Fria impediu que o CSNU operasse plenamente suas funções no complexo mecanismo de segurança coletiva idealizado pela Carta da ONU, especialmente quando questões sensíveis aos interesses das duas superpotências, EUA e URSS, estavam em jogo (BIGATÃO, 2014). No período, o discurso de soberania dos estados foi privilegiado em detrimento ao de direitos humanos. O processo de descolonização afro-asiática e a emergência do Movimento dos Não-Alinhados fortaleceram uma narrativa anticolonial favorável à norma da não-intervenção (EVANS, 2008, p. 21). A interface entre o direito de estados e os direitos de indivíduos não deixou, entretanto, de ser discutida, especialmente porque autoridades soberanas estavam sendo acusadas de perpetrar graves violações de direitos humanos. A possibilidade de intervenção militar delineada no Capítulo VII da Carta da ONU permitiu que alguns estados defendessem o uso da força para fins humanitários (THAKUR, 2006). A impotência do CSNU – seja ela devida ao confronto bipolar ou à simples apatia dos países-membros – fomentou esse debate. Afinal, como a comunidade internacional deveria reagir a cenários de graves violações de direitos humanos em que ações não poderiam ser justificadas pela autodefesa ou pela autorização expressa de um Conselho de Segurança que se encontrava marginalizado?

---

<sup>2</sup> Enquanto o Capítulo VI da Carta da ONU prevê os mecanismos que a organização deve adotar para a solução pacífica de controvérsias – negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a organismos ou acordos regionais, etc. –, o Capítulo VII apresenta medidas que podem ser adotadas quando aquelas forem comprovadamente ineficazes (GRAY, 2008). As medidas do Capítulo VII, ditas “coercitivas”, são elencadas em seu Artigo 42: “No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas” (ONU, 1945, p. 30).

Uma resposta a essa questão foi a elaboração da ideia de “intervenção humanitária”, um instrumento que poderia ser moralmente justificável, ainda que ilegal no âmbito das Nações Unidas<sup>3</sup> (THAKUR; MALEY, 2015). Ela foi amplamente discutida no meio acadêmico. Jack Donnelly (2013, p. 254-5, tradução nossa) conceituou “intervenção” como o “envolvimento estrangeiro coercitivo nos assuntos internos de um estado; violação, sem [necessariamente] guerra, dos direitos soberanos de um estado; imposição que prejudica a independência política de um estado”. Uma intervenção seria chamada de “humanitária”, então, quando realizada para “cessar, prevenir ou punir (...) violações graves e sistemáticas de direitos humanos” em benefício de indivíduos de nacionalidade distinta daquela do estado interventor<sup>4</sup> (DONNELLY, 2013, p. 255, tradução nossa). Jennifer Welsh (2004, p. 3, tradução nossa) definiu “intervenção humanitária” como a “interferência coercitiva nos assuntos internos de um estado, envolvendo o uso da força armada, com o objetivo de combater violações maciças de direitos humanos ou impedir sofrimento humano generalizado”<sup>5</sup>. Em tom similar, Thomas Weiss (2005, XXIX, tradução nossa) sustentou que o termo envolveria a adoção de “medidas coercitivas por forças militares externas para garantir o acesso a civis ou a proteção de direitos sem o consentimento das autoridades políticas locais”<sup>6</sup>.

Já durante a Guerra Fria, intervenções militares coercitivas de conteúdo humanitário fizeram parte da prática de estados. Evans (2008, p. 23) avalia tais intervenções em duas categorias: aquelas que reivindicaram fracos motivos humanitários ou quase humanitários, que muitas vezes encobriam motivos políticos e econômicos; e aquelas que produziram impactos

---

<sup>3</sup> A ideia de “intervenção humanitária” foi inicialmente defendida no contexto da Guerra de Biafra (1967-70), na Nigéria, quando o médico francês Bernard Kouchner, na época a serviço do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, liderou dissidências à posição de neutralidade da organização frente ao massacre sistemático de populações locais pelo governo nigeriano (BIERRENBACH, 2011). Kouchner fundou, em 1971, o *Médicos sem Fronteiras* e influenciou o posicionamento dessa instituição a favor do questionamento da soberania de estados quando suas populações estivessem passando por condições de saúde inumanas (EVANS, 2008). O médico posteriormente popularizou, junto do professor de direito Mario Betatti, a expressão “*droit d'ingérence*”: o direito de um estado de intervir em outro, violando sua soberania, sob um mandato conferido por uma autoridade supranacional com o fim de garantir a vítimas de atrocidades o direito a assistência humanitária (ARMAND, 2009).

<sup>4</sup> “*Intervention is ordinarily defined as coercive foreign involvement in the internal affairs of a state; violation, short of war, of a state's sovereign rights. (...) An intervention is typically called humanitarian if undertaken to halt, prevent, or punish “genocide,” understood as gross and systematic and severe human rights violations involving extensive political killing, or in response to humanitarian crises such as famines or massive refugee flows*” (DONNELLY, 2013, p. 254-5).

<sup>5</sup> “*(...) coercive interference in the internal affairs of a state, involving the use of armed force, with the purposes of addressing massive human rights violations or preventing widespread human suffering*” (WELSH, 2004, p. 3).

<sup>6</sup> “*(...) coercive measures by outside military forces to ensure access to civilians or the protection of rights without the consent of local political authorities*” (WEISS, 2005, XXIX).

humanitários sem, no entanto, manifestar esse objetivo, justificando-se, em vez, em motivos não tão controversos como a autodefesa. Enquadram-se na primeira categoria sobretudo aquelas realizadas por países que alegaram o motivo de proteção de seus nacionais em território estrangeiro: as intervenções da Bélgica no Congo (em 1960 e 1964), dos Estados Unidos no Congo (1964), na República Dominicana (1965), em Granada (1983) e no Panamá (1989) e de Israel em Uganda (1976) são exemplos<sup>7</sup> (BIERRENBACH, 2011; GRAY, 2008). A segunda categoria compreende três instâncias comumente destacadas na literatura: (i) a ação da Índia em Bangladesh (1971) protegeu a população hindu e assegurou a independência da região do regime ditatorial do Paquistão Ocidental, embora a Índia tenha utilizado a autodefesa e a agressão demográfica como justificativa; (ii) a invasão do Camboja do Khmer Vermelho pelo Vietnã (1978) derrubou o regime genocida de Pol Pot, mas se fundamentou na legítima defesa; (iii) e a intervenção pela Tanzânia em Uganda (1979) derrubou o regime de Idi Amin, acusado de extermínio de grupos étnicos, também recorrendo à autodefesa contra ameaças de agressão (EVANS, 2015; GRAY, 2008). De todo modo, as intervenções de ambas as categorias sofreram considerável condenação internacional, especialmente na ONU e em organizações regionais. Em nenhum desses exemplos houve autorização expressa do CSNU para intervir (BIERRENBACH, 2011).

O fim do confronto bipolar e o rompimento das estruturas da Guerra Fria, a partir de 1990, modificaram a maneira com que a comunidade internacional lidaria com ameaças à paz e à segurança mundial. O colapso da União Soviética viabilizou a adoção de um discurso que agrupava o capitalismo liberal liderado pelos EUA, a democracia, o primado do direito internacional e a defesa dos direitos humanos – esses dois últimos respaldados pelo sistema ONU – como motores de uma “nova ordem mundial” direcionada à ausência de conflitos (JAHN, 2013). Tal otimismo foi capturado na famosa proposição do “fim da história”, de Francis Fukuyama (1992). Ao mesmo tempo, a acentuada queda do uso do veto no CSNU trouxe ao órgão a possibilidade de exercer mais ativamente os poderes que a Carta da ONU lhe atribuíra.

---

<sup>7</sup> Uma importante exceção a esse padrão, identificada por Evans (2008), foi a intervenção da França no Império Centro-Africano (atual República Centro-Africana) em 1979, que derrubou o regime de Jean Bedel Bokassa fundamentada em violações de direitos humanos. Em razão da falta de simpatia internacional pelo regime, a intervenção atraiu poucos protestos no mundo. Embora alguns autores argumentem que o caso foi uma intervenção humanitária por excelência, outros chamam a atenção para os interesses econômicos franceses nela envolvidos, aliados às tentativas de contenção, por parte dos países ocidentais, de revoluções e golpes de estado que estavam sendo apoiados por países socialistas na região (BIERRENBACH, 2011).

Alimentavam-se, a partir disso, expectativas de que o Conselho pudesse flexibilizar a norma da não-intervenção a favor dos elementos dessa “nova ordem” (EVANS, 2015). Antonio Patriota (2010) argumenta que a autorização da intervenção no Iraque por meio da Resolução 678<sup>8</sup> (1990), no contexto que levou à Guerra do Golfo, sinalizou o restabelecimento do consenso entre os cinco membros permanentes e um novo comprometimento do CSNU com a segurança coletiva, especialmente no tocante à adoção de medidas coercitivas previstas no Capítulo VII da Carta.

Acontecimentos seguintes, entretanto, frustraram essas expectativas e abalaram o otimismo do imediato pós-Guerra Fria. Novos desafios de segurança, próprios da década de 1990, viriam a surgir, de modo que “as circunstâncias claras de agressão contra a integridade territorial de um Estado membro, que caracterizaram o episódio do Golfo, não voltariam a reproduzir-se” (PATRIOTA, 2010, p. 7). Se até então o CSNU estava habituado a gerenciar conflitos eminentemente interestatais, o padrão de conflitos que o órgão deveria encarar passados os anos de bipolaridade era predominantemente intraestatal. As chamadas “novas guerras” ou “guerras de terceira geração”<sup>9</sup>, como ficaram conhecidas, eram geralmente conflitos armados civis que eclodiram sobretudo em estados recém-independentes na África e, no continente europeu, na ex-Iugoslávia. Elas incluíam entre os beligerantes, além de exércitos tradicionais, grupos rebeldes e outros atores não-estatais, o que dificultava a diferenciação entre combatentes e não-combatentes – estes últimos tornando-se alvo de violência generalizada (KALDOR, 2001). O atentado contra os direitos humanos de civis comumente produziria sérias crises humanitárias. Esse novo quadro criou um vácuo normativo favorável à defesa de ações internacionais (para proteção de vulneráveis), que foi preenchido, apesar de suas inadequações, pela ideia de intervenção humanitária (THAKUR; MALEY, 2015).

Diferentemente daquelas levadas a cabo no período anterior, as intervenções da década de 1990 exibiram caráter manifestamente humanitário, embora motivações políticas posteriores

---

<sup>8</sup> A resolução 678, adotada pelo Conselho de Segurança em 29 de novembro de 1990, foi uma resposta à invasão e anexação do território do Kuwait pelo Iraque de Saddam Hussein em 2 de agosto daquele ano. Entre outras medidas, o CSNU exigia a retirada iraquiana do território ocupado e autorizava os membros das Nações Unidas a empregar todos os meios necessários para implementar tal exigência caso o Iraque não o fizesse até a data de 15 de janeiro do ano seguinte – o que, de fato, não ocorreu. Em 17 de janeiro de 1991, uma coalizão internacional liderada pelos EUA iniciou a expulsão das tropas iraquianas do Kuwait (PATRIOTA, 2010).

<sup>9</sup> De acordo com Evans (2015, p. 18), esse tipo de conflito ocuparia posição central na agenda securitária internacional até o início dos anos 2000, quando os ataques aos EUA em 11 de setembro de 2001 redirecionaram o foco ao combate ao terrorismo.

estivessem presentes. Elas foram, em sua maioria, autorizadas pela ONU e contaram com efetivos que atuaram sob sua bandeira em operações de paz, impondo medidas coercitivas conformes ao Capítulo VII da Carta (MALONE, 2007). Um primeiro grupo de intervenções foi alegadamente bem-sucedido. A mais emblemática foi a ação no Iraque em 1991, após a Guerra do Golfo. Mesmo sem o consentimento governamental, a ONU autorizou e tropas lideradas pelos EUA implementaram um mandato de proteção da população curda no norte do país, a qual vinha sendo alvo de uma campanha de repressão do governo de Saddam Hussein (EVANS, 2008). Embora o posterior regime de sanções aplicado ao Iraque tenha gerado graves consequências humanitárias, a criação de enclaves de segurança para curdos dentro do território iraquiano – os chamados *safe havens*, protegidos por forças da ONU – foi um legado positivo da intervenção humanitária no país (BIERRENBACH, 2011, p. 74). Outros casos que se inserem nesse conjunto foram as ações na Libéria (1990-1997), no Haiti (1994-1997) e em Serra Leoa (1997-1998) – onde houve consentimento das autoridades, que, no entanto, não exerciam controle total sobre seu território – e no Timor-Leste (1998) – onde o consentimento foi controverso, haja vista a forte pressão internacional que o governo do país sofreu (THAKUR, 2006).

Um segundo grupo de intervenções humanitárias foi mais problemático. Três delas envolveram crises a que a comunidade internacional respondeu por meio das Nações Unidas, mas cujas ações “erráticas, incompletas ou contraproduativas”, relacionadas à limitação do uso da força por capacetes azuis, permitiram a ocorrência de catástrofes humanitárias (EVANS, 2015, p. 17). Foram os casos da Somália, de Ruanda e da Bósnia. Uma outra intervenção, a da OTAN no Kosovo, foi particularmente controversa por não ter sido autorizada pelo CSNU.

Na Somália, a guerra civil que se iniciou em 1991 derrubou o governo central e produziu uma onda de refugiados, deslocados internos e insegurança alimentar. Apesar do emprego de uma operação de paz para ajuda humanitária, a UNOSOM<sup>10</sup> I (1992), o recrudescimento da crise fez com que o CSNU intensificasse o uso da força contra milícias por meio da *United Task Force* (1992). Essa postura implicou o abandono da neutralidade da missão da ONU, o que na época foi justificado em razão da ausência de autoridade central na Somália. Tais esforços foram, entretanto, frustrados, especialmente devido à indisponibilidade de armamento adequado. Em 1993, a morte de 19 soldados norte-americanos levou à retirada das tropas dos EUA da área. A

---

<sup>10</sup> *United Nations Operation in Somalia* (Operação das Nações Unidas na Somália).

Resolução 897 (1993) do CSNU, por sua vez, estabeleceu o desengajamento gradual das tropas da então UNOSOM II, que foi encerrada em 1995 (PATRIOTA, 2010; POWER, 2002).

A “síndrome da Somália” explica, em parte, a demora da resposta internacional aos acontecimentos de 1994 em Ruanda (BIERRENBACH, 2011, p. 77). A eclosão da guerra civil ruandesa em 1990 colocou em conflito hutus (maioria étnica que controlava o poder) e rebeldes da minoria tutsi. Apesar de um cessar-fogo e do estabelecimento de uma missão de paz da ONU no final de 1993 (a UNAMIR<sup>11</sup>), as hostilidades retornaram em abril de 1994, quando, após o assassinato do presidente hutu Juvénal Habyarimana por rebeldes tutsi, extremistas hutus iniciaram então uma política de genocídio de tutsis e da população moderada. As reações do CSNU não foram condizentes à gravidade da situação: a Resolução 918, adotada em maio, esquivou-se do uso da palavra “genocídio” a fim de evitar a contração da responsabilidade de agir preconizada na Convenção de 1948, além de atualizar o mandato e o número de efetivos da UNAMIR a níveis considerados insuficientes para combater as atrocidades contra civis. O reconhecimento do genocídio e da emergência humanitária pelo CSNU só ocorreu em junho, quando o órgão autorizou a França a intervir militarmente. Estima-se que, durante três meses de política genocida, entre 800 mil e 1 milhão de pessoas morreram (BIERRENBACH, 2011; PATRIOTA, 2010).

Após a dissolução da Iugoslávia, a declaração de independência da Bósnia e Herzegovina em 1992 alastrou um confronto armado que já estava em curso entre Croácia e Sérvia. Em resposta, o CSNU estendeu à Bósnia o mandato de sua missão de paz na região (UNPROFOR<sup>12</sup>) e das áreas de proteção de civis (UNPAs<sup>13</sup>). Ainda em 1992, o Conselho estabeleceu uma zona de exclusão aérea sobre a Bósnia, autorizando no ano seguinte que estados-membros se utilizassem de todos os meios necessários para implementá-la. Não houve, nesse momento, intervenção, e o conflito continuou. Apoiadas por Belgrado, milícias sérvias vinham realizando na Bósnia uma campanha de limpeza étnica que resultou em 1,5 milhão de refugiados e mais de 50 mil mortos. A campanha teve seu ápice no ataque a Srebrenica, que abrigava uma UNPA, em julho de 1995. Na ocasião, o frágil contingente da UNPROFOR foi incapaz de evitar a execução de oito mil homens e crianças. A guerra na Bósnia só teve fim em dezembro daquele ano, após a OTAN bombardear posições sérvias (POWER, 2002; PUGH, 2007).

---

<sup>11</sup> *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda).

<sup>12</sup> *United Nations Protection Force* (Força de Proteção das Nações Unidas).

<sup>13</sup> *United Nations Protected Areas* (Áreas Protegidas das Nações Unidas).

O fracasso das ações militares na Somália, a brutalidade do genocídio de Ruanda e a apatia diante do ataque a Srebrenica revelaram um perigoso hiato entre as práticas de comportamento internacional esperadas pela ONU em sua Carta e a fraca mobilização dos estados-membros para cumpri-las (THAKUR, 2007, p. 396). Tais episódios significaram uma fase de crise das operações de paz da organização, de modo particular, e de descrédito no próprio multilateralismo das Nações Unidas, de modo geral (DOYLE; SAMBANIS, 2006). Essa percepção de paralisia da ONU criou condições para que mecanismos alternativos de segurança coletiva marginalizassem a autoridade legal do CSNU.

Foi o caso da ação militar da OTAN no Kosovo, em 1999, empregada em resposta à crise humanitária que ali eclodiu. A dissolução da Iugoslávia havia revogado, consigo, a relativa autonomia gozada pelo Kosovo até então. Marcaram os anos seguintes a luta armada pela independência kosovar, organizada pela comunidade albanesa do território, e a repressão da autoridade formal, a Sérvia de Slobodan Milosevic. Em 1998, em resposta a levantes armados kosovares, Milosevic iniciou uma campanha de limpeza étnica semelhante à da Bósnia, a qual resultou em mais de três mil albaneses mortos e cerca de 300 mil refugiados. Apesar do insucesso de negociações diplomáticas, o CSNU recusava-se a autorizar a força em razão da oposição de Rússia e China. Em março de 1999, sem autorização do CSNU, os EUA e seus aliados ocidentais resolveram agir por meio da OTAN, realizando bombardeios aéreos a posições sérvias no Kosovo. A ação produziu um novo fluxo de refugiados e mais massacres pelos sérvios na área. Em junho do mesmo ano, no entanto, sob a ameaça da OTAN de iniciar uma campanha terrestre, Milosevic ordenou a retirada das tropas do Kosovo (BIERRENBACH, 2011; POWER, 2002). A intervenção da OTAN no Kosovo, embora tenha realizado seu objetivo de pôr fim à crise humanitária, desafiou a integridade do sistema de segurança internacional como um todo (EVANS, 2015, p. 18). Ela evidenciou o risco de que a ONU e, especialmente, o CSNU, se tornassem irrelevantes frente a uma conjuntura em que a principal potência mundial, os EUA, estaria disposta a agir contrariamente ao direito internacional (BRASIL, 2017, p. 50). Por outro lado, o episódio contribuiu para a reformulação da doutrina de intervenção humanitária (DOYLE, 2015), processo que será tratado a seguir.

A “década das intervenções humanitárias” teve fim, assim, sem apresentar um consenso internacional sobre a legitimidade dessas intervenções. Se de um lado a ideia do “direito de ingerência” perpassou todas as crises deflagradas nos anos 1990, quando a necessidade e a

oportunidade de tomar medidas protetivas surgiram, de outro, fortes argumentos contrários à intervenção se manifestaram. As críticas sobre as possíveis motivações políticas da doutrina de intervenção humanitária concentraram-se no receio de que ela ampliasse as assimetrias de poder entre estados nas relações internacionais, a partir da reprodução de um discurso colonial, apropriado por estados que se consideravam maduros o suficiente para operar “missões civilizatórias” em estados recém-independentes do domínio colonial (MAHDAVI, 2015; PARIS, 2004; THAKUR; MALEY, 2015). A defesa das prerrogativas tradicionais de soberania dos estados manteve-se firme durante o decorrer da década. Tratava-se sobretudo de um debate entre Norte e Sul global, em que os estados criados pela descolonização, orgulhosos de sua independência, mas conscientes de suas fragilidades, reconheciam que as intervenções passadas de potências coloniais e imperialistas não haviam sido benéficas e, portanto, não haveriam de admitir o direito dessas mesmas potências de intervir mais uma vez, independentemente das justificativas e circunstâncias (EVANS, 2008, p. 18; MAHDAVI, 2015). Outra crítica concentrou-se na falta de garantias, dos defensores da intervenção humanitária, de que os “beneficiários” de tal intervenção estariam em situação melhor do que caso a intervenção não tivesse ocorrido (PARIS, 2014). Nessa linha, pouco se falou, no auge das crises humanitárias da década, em estratégias de prevenção ou mesmo em formas menos intrusivas de intervenção para responder a atrocidades, o que contribuiu para a polarização do debate entre interventores e não-interventores, seja no nível de decisão política ou no nível acadêmico (EVANS, 2008).

Alguns meses após a polêmica intervenção da OTAN no Kosovo, o então Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan, apresentou esse dilema à Assembleia Geral do Milênio em 2000, onde também instou os estados-membros a chegar a um consenso: “se a intervenção humanitária é (...) um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder (...) a violações graves e sistemáticas dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos de nossa humanidade comum?”<sup>14</sup> (UN, 2000, p. 48, tradução nossa). De fato, o engajamento de Annan com a questão foi fundamental para a formulação e adoção, durante os anos 2000, do conceito inovador de “responsabilidade de proteger”.

---

<sup>14</sup> “If humanitarian intervention is indeed an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of common humanity?” (UN, 2000, p. 48).

### 2.3 O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (RdP)

A iniciativa mais célebre ao chamado de Kofi Annan foi a do governo do Canadá, que patrocinou a criação, em 2000, da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (do inglês, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, cuja sigla é ICISS). Presidida por Gareth Evans (ex-ministro das relações exteriores da Austrália) e Mohamed Sahnoun (diplomata argelino e assessor do SGNU), a ICISS tinha como objetivo “construir um entendimento mais amplo sobre o problema da conciliação entre a intervenção para a proteção humana e a soberania”<sup>15</sup> (ICISS, 2001a, p. 2, tradução nossa). Formada por um quadro de doze especialistas de diferentes regiões do globo, a comissão almejava gerar, por meio de consultas opinativas realizadas em diferentes partes do globo, o “consenso político global sobre como superar a polêmica, e mesmo a paralisia, em direção à ação no âmbito do sistema internacional, particularmente por meio da ONU”<sup>16</sup> (ICISS, 2001b, p. 341). Debruçando-se por um ano sobre questões legais, morais, operacionais e políticas, a ICISS publicou em 2001 o relatório *The Responsibility to Protect*, que introduziu o conceito de responsabilidade de proteger.

O relatório da Comissão levou em consideração um conjunto de esforços intelectuais que já haviam sido desenvolvidos ao redor da temática de soberania e intervenção. Entre eles estavam a noção do “direito de ingerência”, elaborada por Bernard Kouchner, passando pelas discussões acerca das “intervenção humanitárias” até a mais recente “doutrina da comunidade internacional”, do ex-primeiro ministro britânico Tony Blair. Pelo seu foco demasiadamente intervencionista ou militar, porém, tais noções foram contrapostas a posturas mais conciliatórias, capazes de atrair o apoio de países do Sul global, como os conceitos de “segurança humana” e de “soberania como responsabilidade” (EVANS, 2015).

O conceito de “segurança humana” havia ganhado destaque após a divulgação do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). Demonstrando a preocupação dessa agência da ONU com a emergência das “novas guerras”, o relatório sustentava que a segurança humana é um conceito centrado na pessoa

---

<sup>15</sup> “Our mandate was generally to build a broader understanding of the problem of reconciling intervention for human protection purposes and sovereignty” (ICISS, 2001a, p. 2).

<sup>16</sup> “(...) the mandate of ICISS would be to promote a comprehensive debate on the issues and to foster global political consensus on how to move from polemics, and often paralysis, toward action within the international system, particularly through the UN” (ICISS, 2001b, p. 341).

e significa “segurança em relação a ameaças crônicas, tais como fome, doenças e repressão”, além da “proteção contra rupturas bruscas e dolorosas nos padrões de vida cotidiana, seja em casa, no emprego ou na comunidade”<sup>17</sup> (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP, 1994, p. 22-3, tradução nossa). Considerada uma tentativa inovadora de preencher o hiato entre perspectivas de segurança do Norte e do Sul global, a segurança humana pressupõe que a segurança nacional de um estado está associada à realização de direitos dos indivíduos que estão sob sua jurisdição. Consequentemente, o estado deve estar a serviço do indivíduo, abstendo-se da violação de seus direitos fundamentais e adotando medidas favoráveis à promoção destes (THAKUR, 2006). A ideia de segurança humana criou, assim, novas demandas e expectativas relativas ao modo com que estados tratam suas populações (ICISS, 2001a, p. 7).

O conceito de “soberania como responsabilidade”, por sua vez, foi primariamente articulado no início da década de 1990 por Francis Deng, diplomata sudanês que atuou como representante do SGNU para deslocados internos entre 1992 e 2004. Modificando o entendimento tradicional de soberania como o direito de um estado de controlar determinado território, a ideia pressupõe que os estados têm um conjunto de obrigações internas mínimas, exigidas internacionalmente por normas e tratados de direitos humanos, as quais implicam a contração de “responsabilidades”. De acordo com Deng (apud EVANS, 2008, p. 36, tradução nossa), “a essência de ser um país soberano (...) não é apenas a proteção contra interferências externas – é uma questão de os estados terem responsabilidades positivas pelo bem-estar de seus próprios cidadãos”<sup>18</sup>. Assim, a consistência e o reconhecimento da soberania estatal dependem do cumprimento dessas responsabilidades. O entendimento de que um estado seria soberano desde que protegesse sua população faria da “soberania como responsabilidade” uma das bases conceituais da norma de responsabilidade de proteger (EVANS, 2008).

Elaborados a partir desses ensaios intelectuais e normativos, os princípios básicos e os fundamentos do relatório da ICISS podem ser sintetizados em sua sinopse:

---

<sup>17</sup> “It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life-whether in homes, in jobs or in communities” (UNDP, 1994, p. 23).

<sup>18</sup> “I am wholly respectful of your country’s sovereignty, but the essence of being a sovereign country these days is not just protection from outside interference – rather it’s a matter of states having positive responsibilities for their own citizens’ welfare, and to assist each other” (DENG apud EVANS, 2008, p. 36).

### 1. Princípios básicos

A. A soberania do estado implica responsabilidade, e a responsabilidade primária pela proteção de seu povo está no próprio estado.

B. Em casos em que uma população está sofrendo danos graves, como resultado de guerra interna, insurgência, repressão ou falha do estado, e o estado em questão não está disposto ou não pode impedi-los ou evitá-los, o princípio da não-intervenção dá lugar à responsabilidade internacional de proteger.

### 2. Fundamentos

Os fundamentos da responsabilidade de proteger, como princípio orientador da comunidade internacional dos estados, estão em: A. obrigações inerentes ao conceito de soberania; B. a responsabilidade do Conselho de Segurança, nos termos do artigo 24 da Carta das Nações Unidas, pela manutenção da paz e segurança internacionais; C. obrigações legais específicas sobre direitos humanos e declarações, convenções e tratados de proteção humana, direito internacional humanitário e direito nacional; D. a prática em desenvolvimento dos estados, organizações regionais e do próprio Conselho de Segurança<sup>19</sup> (ICISS, 2001a, xi, tradução nossa).

Gareth Evans (2008; 2015) afirma que o relatório da ICISS impactou de quatro maneiras o curso do debate sobre intervenção humanitária, começando pela marginalização desse conceito – excessivamente associada ao uso da força militar – ao redirecionar o controverso discurso do “direito de intervir” em estados para o da “responsabilidade de proteger” populações vulneráveis. Tal redirecionamento evidenciou a expectativa da comissão de que tradicionais proponentes da não-intervenção, como China, Rússia e os Não-Alinhados, pudessem se engajar de maneira mais construtiva em um esforço normativo. Essa recharacterização também retirou a questão da proteção do domínio do “direito” de qualquer estado, especialmente aqueles mais poderosos, e a colocou no âmbito da “responsabilidade” de toda a comunidade de estados (EVANS, 2008).

O relatório também ampliou a gama de atores envolvidos na agenda de proteção. Enquanto o “direito de intervir” focava-se em atores internacionais capazes de utilizar a força militar, a RdP insistiu no primado da obrigação de cada estado de proteger sua população. Somente a partir da dificuldade desse estado em cumprir tal responsabilidade é que outros estados assumiriam a obrigação de auxiliá-lo nessa tarefa. E apenas se o estado estivesse fracassando nessa missão, como resultado de incapacidade ou de má vontade, a responsabilidade

---

<sup>19</sup> “1. *Basic Principles (...)* A. *State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.* B. *Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.* (...) 2. *Foundations (...)* The foundations of the responsibility to protect, as a guiding principle for the international community of states, lie in: A. *obligations inherent in the concept of sovereignty;* B. *the responsibility of the Security Council, under Article 24 of the UN Charter, for the maintenance of international peace and security;* C. *specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian law and national law;* D. *the developing practice of states, regional organizations and the Security Council itself*” (ICISS, 2001a, xi).

recairia sobre a comunidade internacional, que poderia adotar medidas mais robustas (EVANS, 2015).

A comissão teria, ainda, tornado claro o significado da responsabilidade de proteger na prática: enquanto a intervenção humanitária fundamentou-se de maneira unidimensional na reação militar, o relatório desmembrou a RdP em três dimensões complementares de atuação: prevenção, reação e reconstrução (EVANS, 2008). A responsabilidade de prevenção corresponderia ao esforço de abordar as causas diretas e profundas do conflito interno e de outras crises que colocassem populações em risco. A responsabilidade de reagir envolveria a resposta a situações de alta necessidade humana com medidas adequadas, que podem incluir medidas coercitivas como sanções e julgamentos internacionais e, em casos mais extremos, a ação militar. A responsabilidade de reconstruir, por fim, compreenderia o fornecimento, especialmente após uma intervenção militar, de plena assistência à recuperação, reconstrução e reconciliação do estado após a crise, combatendo as causas dos danos a que a intervenção foi projetada para interromper ou evitar. Dentre esses três níveis, o da prevenção deveria ser priorizado (ICISS, 2001a, xi).

A ação militar, por fim, sendo o último dos recursos da responsabilidade de reagir, seria guiada pelo gradualismo na intrusão das ações. A comissão buscou esclarecer os princípios que governariam esse instrumento. O critério inicial seria a legalidade, encontrada unicamente na autoridade legal do CSNU, a qual deveria ser fortalecida em vez de marginalizada. O critério seguinte seria a legitimidade, formado por cinco marcos referenciais que, embora não garantissem o consenso em casos concretos, tornariam sua conquista mais provável: a gravidade da ameaça, a motivação primária da ação militar proposta, a existência de alternativas de meios pacíficos razoavelmente disponíveis, a proporcionalidade das respostas e o balanço das consequências de uma ação dessa natureza (EVANS, 2008, p. 43).

Ainda que, posteriormente, as proposições do relatório da ICISS não tenham sido adotadas de modo integral pelas Nações Unidas, sua inovação conceitual foi um importante passo em direção à consolidação da norma de RdP. Se os atentados de 11 de setembro de 2001 e a invasão do Iraque pelos EUA em 2003 haviam desviado o foco da agenda de segurança internacional nas crises humanitárias da década de 90 e no relatório de 2001, o contexto de preparação para a Cúpula Mundial de 2005 – cujo objetivo era repensar o papel e a relevância da organização, que completaria 60 anos – favoreceu a retomada do debate sobre intervenções

humanitárias (BIERRENBACH, 2011). Ainda em 2004, Kofi Annan endossou em seu relatório *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada*<sup>20</sup> o que ele descreveu como: “a norma emergente de que existe uma responsabilidade internacional coletiva de proteger”, exercível pelo Conselho de Segurança, “autorizando a intervenção militar como um último recurso em caso de genocídio e outros massacres em larga escala, limpeza étnica ou sérias violações do direito humanitário que governos soberanos se mostraram incapazes ou indispostos de prevenir”<sup>21</sup> (UN, 2004, p. 106, tradução nossa). Já em 2005, Annan reforçou, no relatório *Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos*<sup>22</sup>, sua expectativa de que a Cúpula Mundial considerasse o conceito: “devemos assumir a responsabilidade de proteger e, quando necessário, agir em seu nome”<sup>23</sup> (UNGA, 2005a, p. 35, tradução nossa).

A postura ativista dos relatórios do SGNU precipitou a adoção unânime, em 2005, do conceito de responsabilidade de proteger pela Assembleia Geral da ONU, o que lhe conferiu reconhecimento oficial por mais de 150 chefes de estado e de governo (HEHIR, 2013, p. 6). Embora o encontro tenha frustrado maiores anseios de reforma do sistema ONU, a conceituação da RdP pelo Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 manteve quase intacta a proposta inicial de Annan. A relutância não-intervencionista de um pequeno grupo de países em desenvolvimento esteve presente até os últimos momentos das sessões. Na mesma linha, a Rússia mostrou-se inflexível à ideia de limitar o exercício pleno e irrestrito da soberania dos estados, por mais irresponsável que ele fosse. Entretanto, a defesa e a receptividade de países da África Subsaariana e da América Latina a princípios de limitação da soberania permitiram que as proposições fossem levadas adiante (BELLAMY, 2006; EVANS, 2015).

O Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 endossa o conceito em seus parágrafos 138 e 139 (UNGA, 2005b, p. 30, tradução nossa, grifos do autor):

---

<sup>20</sup> *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (tradução nossa).

<sup>21</sup> “The Panel endorses the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent” (UN, 2004, p. 106).

<sup>22</sup> *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (tradução nossa).

<sup>23</sup> “I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it” (UNGA, 2005a, p. 35).

### **Responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade**

138. Cada estado, individualmente, tem a responsabilidade de proteger a sua população de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. A responsabilidade vai no sentido de prevenir tais crimes, incluindo o seu incentivo, através de meios necessários e apropriados. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deve, como convém, encorajar e apoiar os estados a exercerem essa responsabilidade e ajudar as Nações Unidas a implementarem um sistema de alertas antecipados.

139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e pacíficos apropriados, em conformidade com os Capítulos VI e VII da Carta, para auxiliar a proteção das populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos preparados para empreender uma ação coletiva, de modo decisivo e oportuno, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, inclusive com o Capítulo VII, de forma individual e em cooperação com relevantes organizações regionais, no caso de inadequação dos meios pacíficos e do fracasso manifesto das autoridades nacionais na proteção de suas populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Ressaltamos a necessidade de a Assembleia Geral continuar a refletir sobre a responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações, levando em consideração os princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. Também pretendemos nos comprometer, quando necessário e apropriado, a ajudar a capacitar os estados para protegerem suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e a auxiliar aqueles em situações de tensão antes da escalada de crises e conflitos<sup>24</sup>.

A linguagem da responsabilidade de proteger adotada pela AGNU em 2005 diferiu daquela proposta pelo relatório da ICISS de 2001 em alguns aspectos. A versão da RdP apresentada no Documento Final promoveu um estreitamento conceitual ao restringir a

---

<sup>24</sup> ***“Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity (...)*** 138. *Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability. (...) 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out”* (UNGA, 2005b, p. 30, grifos do autor).

responsabilidade de proteger a quatro crimes e violações – genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. O relatório de 2001, adotando um escopo mais amplo, havia incluído, além dessas situações, cenários de colapso estatal e a consequente exposição da população à fome e à guerra civil, assim como catástrofes naturais e ambientais nas quais o estado é incapaz ou não está disposto a fornecer ajuda (ICISS, 2001, p. 33). Esse estreitamento foi resultado do processo de barganha na Cúpula Mundial: algumas delegações temiam que um escopo mais amplo pudesse facilitar intervenções nos assuntos internos de outros países, de maneira que foi necessário trazer mais precisão a pontos vagos e ambíguos do relatório (ORFORD, 2011).

Outro aspecto de diferenciação entre as duas definições de RdP se refere à questão de transferência de responsabilidades à comunidade internacional. Enquanto a ICISS defendeu essa transferência em qualquer contexto de falha dos estados em assumir sua responsabilidade, a ONU a propôs apenas no caso de “fracasso manifesto” dos estados. Na instância extrema de recorrência à intervenção militar, o documento de 2001 considera a responsabilidade da comunidade internacional como “residual” e latente. O de 2005, por sua vez, reitera que somente uma análise caso a caso poderia determinar se os estados estão preparados para agir coletivamente. O relatório da ICISS deixava implícita a possibilidade de empreender ações sem a autorização do CSNU, quando este se encontrasse bloqueado pelo veto. O consenso obtido em 2005, contudo, foi possível porque se ateu à exclusividade da autoridade do CSNU como órgão competente para autorizar a ação coletiva, restringindo o uso do conceito ao âmbito multilateral. Vale salientar, ainda, que o Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, diferentemente do relatório da ICISS, não estabelece critérios de gradação para intervenções de cunho militar (EVANS, 2008; PATTISON, 2010, p. 14).

De qualquer modo, o consenso produzido na Cúpula Mundial de 2005 gerou impactos significativos também fora das Nações Unidas. Diversas ONGs, *think tanks* e centros de pesquisa foram criados com o intento específico de promover a RdP (HEHIR, 2013). No meio acadêmico, o debate se desenvolveu ao redor de múltiplos eixos: a natureza e distinção da RdP em comparação a conceitos relacionados; a criação (ou não) de novas obrigações perante o direito internacional; a adequação da RdP ao discurso pós-colonial; e seu status como “norma”, “norma emergente” ou algo menos relevante. Sobre essa última questão, Gareth Evans (2015, p. 28, tradução nossa), presidente da ICISS em 2001, mostrou-se otimista: “é bastante convincente que

a RdP, com o peso de uma resolução unânime” de alto nível da AGNU “e muitas aplicações (...) internacionais subsequentes, já possa ser descrita (...) como uma nova norma internacional: um novo padrão de comportamento e um novo guia de comportamento para todos os estados”<sup>25</sup>.

A emergência da RdP em 2005 permite algumas interpretações acerca de seu papel enquanto norma. A terminologia da RdP constitui em verdade um conjunto de normas que compreende no mínimo duas responsabilidades distintas – a nacional e a internacional –, o que a torna, nos termos de Jennifer Welsh (2018, p. 54), uma “norma complexa”. Outro aspecto importante da RdP é sua natureza deliberadamente política e não jurídica. Os chefes de estado e de governo reunidos na Cúpula Mundial não objetivavam criar obrigações legais adicionais ao aderir ao conceito. O próprio SGNU, Kofi Annan, salientava que o objetivo primordial da RdP não era criar novos dispositivos jurídicos, mas sim o compromisso político de implementar regras já existentes, consagradas pelo direito internacional e pelo direito humanitário, como as responsabilidades extraterritoriais da Convenção do Genocídio. Por essa razão, a norma de RdP tem uma natureza eminentemente diretiva, encaminhando os atores internacionais à promoção de um ambiente de proteção a populações vulneráveis (WELSH, 2018).

---

<sup>25</sup> “[I]t is strongly arguable that R2P, with the weight behind it of a unanimous General Assembly resolution at head-of-state and government level, and many subsequent international applications and affirmations, can already be properly described as a new international norm: a new standard of behaviour, and a new guide to behaviour, for every state” (EVANS, 2015, p. 28).

### **3 A SITUAÇÃO NA LÍBIA E A RESPOSTA DO CONSELHO DE SEGURANÇA**

O presente capítulo busca analisar a resposta do Conselho de Segurança à crise que se conflagrou na Líbia em 2011, fruto dos embates entre o regime de Muammar Kadafi e o levante armado rebelde que reivindicava sua deposição. A primeira seção traz um breve panorama da recepção do conceito de responsabilidade de proteger pelas Nações Unidas logo após sua adoção pela Assembleia Geral em 2005. A segunda parte traça o desenrolar dos acontecimentos iniciais e as primeiras respostas de organismos internacionais à situação na Líbia, que nas Nações Unidas foram enquadradas no marco conceitual da RdP. A resposta da ONU ao contexto líbio foi inusitadamente enérgica e culminou na elaboração de uma resolução que, para defensores da RdP, marcou o consenso internacional ao redor da norma. A seção final, por sua vez, analisa como se deu a implementação dessa resolução. A intervenção da OTAN no país geraria grande polêmica e polarizaria os debates no CSNU, consequentemente frustrando as convicções de que a comunidade internacional havia chegado a um denominador comum.

#### **3.1 OS PRIMEIROS ANOS DA RdP NAS NAÇÕES UNIDAS**

O texto dos parágrafos 138 e 139 aprovado pela Cúpula Mundial de 2005 representou um consenso entre defensores e dissidentes da norma emergente de proteção de vulneráveis, a RdP. No processo de barganha que atingiu esse consenso, os representantes dos estados rejeitaram a ideia de que outro órgão além do CSNU teria autoridade legítima na emissão de mandatos que respondessem a ameaças ou ao cometimento de atrocidades em massa. Ao mesmo tempo, no entanto, o documento identificou a AGNU como o órgão em que discussões ao redor do conceito seriam levadas adiante, a fim de que tópicos como a sua implementação incluíssem as preocupações e anseios de países em desenvolvimento. Por essa razão, a partir de 2005, o ponto focal das discussões sobre a implementação da RdP seria a AGNU, e não o CSNU. Entre as principais discussões estiveram a elaboração de estratégias de aumento da capacidade da ONU em alertar precocemente potenciais situações e a criação de um escritório conjunto sobre prevenção do genocídio e responsabilidade de proteger (WELSH, 2011).

O CSNU teria tido, assim, nos cinco primeiros anos de adoção da RdP, um papel relativamente limitado nas discussões sobre o conceito. Duas resoluções temáticas que lhe faziam

referência foram aprovadas no período. A Resolução 1674 (2006), sobre proteção de civis em conflito armado, foi a primeira resolução do órgão a se referir explicitamente à RdP, endossando o conteúdo dos dois parágrafos do Documento Final de 2005. Nela os membros do CSNU reconheceram o entrelaçamento e o mútuo reforço entre a paz e a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos, identificando-os como “as bases para a segurança coletiva e o bem-estar”<sup>26</sup> (UNSC, 2006, p. 1, tradução nossa). Três anos depois, por meio da Resolução 1894 (UNSC, 2009), os estados-membros reafirmaram a ideia de soberania responsável e o compromisso da comunidade internacional em proteger populações de atrocidades em massa. O conflito de Darfur, no Sudão, seria a primeira situação geográfica específica cujos desdobramentos seriam enquadrados, nos debates no CSNU, na ótica da RdP. A Resolução 1706 (2006) sublinhava a responsabilidade primária das autoridades sudanesas de proteger sua população da agravante situação naquela região e também criava uma missão de paz a ser destacada para a região, cuja implementação, contudo, foi frustrada pela ausência de consentimento do governo do Sudão (VERHOEVEN; OLIVEIRA; JAGANATHAN, 2015). A relativa falta de atenção à RdP pelo CSNU nesse período foi alimentada pela contestação e pela ausência de clareza acerca das responsabilidades que o conceito envolvia, de quem deveria assumir a responsabilidade internacional, e critérios sobre quando um estado falha manifestamente na sua responsabilidade de proteger (WELSH, 2011). De fato, até 2009 faltava uma estratégia clara sobre os passos que deveriam ser seguidos para combater genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Em 2009, porém, o então SGNU Ban Ki-moon promoveu um importante avanço conceitual a fim de facilitar a compreensão da RdP ao estabelecer uma terminologia de três pilares que deveria guiar a implementação da norma. Embora tais pilares estivessem implícitos no relatório da ICISS de 2001 e nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final de 2005, Ban Ki-moon explicitou-os em seu relatório intitulado *Implementando a responsabilidade de proteger*<sup>27</sup>, de 2009:

---

<sup>26</sup> “Acknowledging that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being, and recognizing in this regard that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing (...)” (UNSC, 2006, p. 1, grifos do autor).

<sup>27</sup> *Implementing the Responsibility to Protect* (tradução nossa).

O **pilar I** é a responsabilidade contínua do Estado de proteger suas populações, sejam nacionais ou não, de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e de seu incitamento. (...) O **pilar II** é o compromisso da comunidade internacional de auxiliar os Estados no cumprimento dessas obrigações. (...) O **pilar III** é o da responsabilidade dos Estados Membros de responderem coletivamente de maneira oportuna e decisiva quando um Estado manifestamente não fornece essa proteção. (...) Uma resposta fundamentada, calibrada e oportuna pode envolver qualquer uma das diversas ferramentas disponíveis às Nações Unidas e a seus parceiros. Essas incluem medidas pacíficas previstas no Capítulo VI da Carta, medidas coercitivas previstas no Capítulo VII e/ou colaboração com arranjos regionais e sub-regionais prevista no Capítulo VIII<sup>28</sup> (UNGA, 2009, p. 8-9, tradução e grifos nossos).

Ao esclarecer que não se deve presumir que um pilar é mais importante que outro, o relatório do SGNU buscou distanciar a RdP de noções mais militaristas ligadas a intervenções humanitárias para aproximá-la dos aspectos relacionados à prevenção e à construção de capacidades previstos nos pilares I e II. O documento não deixou de salientar, contudo, a importância do pilar III não só como um caminho para a adoção das medidas coercitivas do Capítulo VII da Carta da ONU, mas também como um meio para a comunidade internacional adotar as medidas pacíficas do Capítulo VI e cooperar com organismos regionais, conforme a letra do Capítulo VIII (MORRIS, 2013).

Por iniciativa do próprio SGNU, a AGNU passaria a realizar, a partir de 2009, sessões informais de diálogo interativos entre estados-membros, organizações internacionais e membros da sociedade civil com o objetivo de discutir estratégias de implementação da RdP. Os diálogos interativos de 2009 sugeriam um alto nível de aderência ao discurso proposto pela norma. O esforço de Ban Ki-moon em explicitar a linguagem dos pilares rendeu, assim, maior entendimento aos países sobre o significado da RdP, o que conferiu à doutrina maior força política (EVANS, 2015). Facilitou, ainda, sua operacionalização nos debates, resoluções e missões das Nações Unidas e na própria discussão acadêmica. De maneira crescente, contudo, como as próximas páginas pretendem argumentar, o pilar III da responsabilidade de proteger canalizaria a polêmica ao redor das prerrogativas soberanas dos estados e dos meios de que a

---

<sup>28</sup> *“Pillar one is the enduring responsibility of the State to protect its populations, whether nationals or not, from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, and from their incitement. (...) Pillar two is the commitment of the international community to assist States in meeting those obligations. (...) Pillar three is the responsibility of Member States to respond collectively in a timely and decisive manner when a State is manifestly failing to provide such protection. (...) These would include pacific measures under Chapter VI of the Charter, coercive ones under Chapter VII and/or collaboration with regional and subregional arrangements under Chapter VIII”* (UNGA, 2009, p. 8-9).

comunidade internacional dispõe para fazer valer suas normas de maneira “oportuna e decisiva”. A intervenção da OTAN na Líbia em 2011 seria o *case in point* nesse cenário.

### 3.2 A CRISE LÍBIA E A RESOLUÇÃO 1973

Os acontecimentos na Líbia em 2011 se inserem no contexto da onda de revoltas pacíficas ou violentas que então varreu o mundo árabe, do Marrocos ao Golfo, e se convencionou chamar de “Primavera Árabe” (VISENTINI et al., 2012, p. 57). Tendo abalado ou destituído oligarquias autoritárias que governavam há décadas, esses episódios tiveram como marco inicial o dia 17 de dezembro de 2010, quando um jovem na Tunísia ateou fogo ao próprio corpo em protesto contra o aumento de preços de alimentos no país e a repressão do governo de Zine El Abidini Ben Ali. Seguidas a esse ato, uma série de agitações nacionais culminou na derrubada de Ben Ali, que estava há 23 anos no poder. A onda de manifestações não tardou em se espalhar pela região. No início de fevereiro de 2011 o mesmo fenômeno viabilizou no Egito a derrocada do presidente Hosni Mubarak, cujo governo já durava três décadas (OLIVEIRA, 2015, p. 672). Logo Líbia, Iêmen e Síria também testemunharam seus efeitos, que, contudo, gerariam cruentas guerras civis. Se a Primavera Árabe pôde ser interpretada como expressão dos anseios de povos árabes por democracia, ela também pôde ser vista como uma agenda instrumentalizada por potências ocidentais, nomeadamente EUA, Reino Unido e França, na tentativa de suprimir regimes que não eram consonantes aos seus interesses (VISENTINI et al., 2012).

O tumulto nos vizinhos imediatos da Líbia a leste e a oeste, Egito e Tunísia, logo se fez sentir no país. As revoltas em território líbio tiveram início no dia 15 de fevereiro de 2011 em Benghazi e rapidamente se espalharam pela região leste do país, a mais rica em petróleo. Em sua pauta, estava um discurso crítico ao caráter autocrático do longo regime de Kadafi e sua corrupção sistêmica, violações de direitos humanos, além dos elevados índices de desemprego, sucateamento infraestrutural e o direcionamento dos lucros do petróleo a uma classe favorecida (VISENTINI et al., 2012). Não se tratavam, entretanto, unicamente de protestos pacíficos, como a imprensa ocidental buscou veicular. A articulação de um levante armado a partir de Benghazi tornou o teor das manifestações cada vez mais violento, o que foi respondido de maneira proporcionalmente violenta pelas forças armadas. Os grandes noticiários internacionais, porém, insistiam em adotar uma narrativa de “repressão brutal” pelas autoridades nacionais a

“manifestações pacíficas” de civis (HEHIR, 2013). O avanço dos rebeldes continuou e, em 26 de fevereiro, já tendo tomado o controle de algumas cidades líbias, eles proclamaram a criação de um Conselho Nacional de Transição (CNT) formado por dissidentes de Kadafi. O CNT se apresentava como representante legítimo do povo líbio e clamava pelo seu reconhecimento internacional (OLIVEIRA, 2015).

O entendimento difundido pela mídia de que o governo de Kadafi estava adotando uma linha excessivamente repressiva sobre manifestantes pacíficos, ameaçando a população civil, ecoou no discurso de organismos multilaterais. Já em 22 de fevereiro, a Liga dos Estados Árabes (LEA) suspendeu a participação da Líbia, condicionando seu retorno ao fim das hostilidades (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 839). A União Africana também recriminou as ações do governo líbio, condenando, no dia seguinte à suspensão da Líbia da LEA, o “uso excessivo e indiscriminado de armas letais” contra manifestantes pacíficos e salientando que “as aspirações do povo líbio por democracia, reforma política e desenvolvimento socioeconômico [eram] legítimas” e deveriam ser respeitadas<sup>29</sup> (AFRICAN UNION – AU, 2011a, p. 2, tradução e grifos nossos). A resposta das Nações Unidas à crise, por sua vez, foi inusitadamente rápida e seria enquadrada nos marcos das normas de proteção humana e da “responsabilidade de proteger” (RdP), em advertência a “ameaças iminentes”. Também em 22 de fevereiro, a então Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Navi Pillay, pediu às autoridades líbias que colocassem fim ao uso da violência contra manifestantes, que poderia resultar em crimes contra a humanidade (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 839). Tal retórica foi reproduzida por conselheiros do SGNU e pelo próprio Secretário-Geral, Ban Ki-moon. No dia 25, o Conselho de Direitos Humanos estabeleceu uma comissão de investigação da situação na Líbia e recomendou a suspensão do país do órgão pela Assembleia Geral da ONU, o que de fato ocorreria no dia 1 de março (HEHIR, 2013).

A alegada negligência do governo de Kadafi à pressão internacional serviu de justificativa para que, no dia 26 de fevereiro, o CSNU aprovasse de forma unânime a Resolução 1970. Nela, o órgão demandava o fim das hostilidades e destacava a “responsabilidade” do estado líbio “de

---

<sup>29</sup> Conforme o original do comunicado do Conselho de Paz e Segurança da UA: “*Expresses deep concern with the situation in the Great Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya and strongly condemns the indiscriminate and excessive use of force and lethal weapons against peaceful protestors, in violation of human rights and International Humanitarian Law, which continues to contribute to the loss of human life and the destruction of property. (...) Underscores that the aspirations of the people of Libya for democracy, political reform, justice and socio-economic development are legitimate and urges that they be respected*” (AU, 2011a, p. 2, grifos do autor).

proteger” sua população. Agindo sob o Capítulo VII da Carta da ONU, impôs um conjunto de sanções ao regime: o congelamento de ativos e a proibição de viagens de membros da alta patente governamental, um embargo à entrada de armas na Líbia e a remissão do caso ao Tribunal Penal Internacional<sup>30</sup> (UNSC, 2011a). De certo modo, a unanimidade da resolução indicava o apoio dos estados-membros ao emprego de medidas coercitivas contra o governo, embora países como China e Rússia tivessem deixado claro que não estariam de acordo com medidas eventualmente mais robustas (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

Os confrontos, entretanto, continuaram. Se inicialmente o levante rebelde estava logrando rápidas conquistas, a partir do fim de fevereiro as forças sob o comando de Kadafi passariam a reverter esse cenário, retomando o controle de algumas cidades e avançando em direção ao epicentro da rebelião, Benghazi (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). No CSNU, pressões favoráveis à adoção de medidas adicionais se intensificaram como fruto de alegações de que o regime não havia cumprido os dispositivos da Resolução 1970 e continuava recorrendo à violência, inclusive contra civis desarmados, a fim de conter os movimentos populares (LEME, 2015, p. 93). Reino Unido e França, especialmente, lideraram demandas por medidas mais coercitivas previstas no Capítulo VII, como o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea (*no-fly zone*, em inglês) – iniciativa que encontrava o respaldo da Liga dos Estados Árabes (LEA) – ou mesmo uma intervenção direta (OLIVEIRA, 2015, p. 673). A mídia ocidental, ao mesmo tempo, propagava pronunciamentos de Kadafi e de seu filho que teriam manifestado a intenção do governo de atacar civis e promover um “banho de sangue” em Benghazi. Frente a isso, a opinião pública ocidental propunha que a comunidade internacional adotasse uma postura mais enérgica a fim de cumprir sua “responsabilidade de proteger” as populações ameaçadas (BELLAMY, 2011; LEME, 2015).

Após negociações decorrentes de propostas franco-britânicas, o Conselho veio a aprovar, em 17 de março de 2011, a Resolução 1973. Contando com votos favoráveis de dez membros da câmara – incluindo EUA, Reino Unido e França, os chamados P3 – e a abstenção de outros cinco – China, Rússia, Brasil, Índia e Alemanha –, a resolução foi aprovada com o senso da urgente necessidade de que as forças comandadas por Kadafi colocassem fim aos “ataques contra civis” em Benghazi, os “quais poderiam constituir crimes contra a humanidade” (BROCKMEIER;

---

<sup>30</sup> O governo líbio reagiu à Resolução 1970 por meio do envio de uma nota ao CSNU em 2 de março, onde declarava prematura a condenação do estado líbio e demandava a suspensão da resolução até que as alegações nela contidas fossem provadas (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

STUENKEL; TOURINHO, 2015, p. 4). Seu preâmbulo solicitava um cessar-fogo ao conflito líbio e reiterava a “responsabilidade das autoridades líbias de proteger a população líbia”<sup>31</sup> (UNSC, 2011b, p. 1, tradução nossa). Nas cláusulas operativas, o Conselho de Segurança (UNSC, 2011b, p. 2-3, tradução nossa e grifos nossos e do autor):

4. *Autoriza* os Estados Membros que tenham notificado o Secretário-Geral, agindo a nível nacional ou por meio de organizações ou acordos regionais (...) **a tomar todas as medidas necessárias (...) para proteger civis e áreas de população civil sob ameaça de ataque na Jamahiriya Árabe da Líbia, incluindo Benghazi, excluindo uma força de ocupação estrangeira de qualquer natureza em qualquer parte do território líbio (...)**;

5. *Reconhece* o importante papel da Liga dos Estados Árabes em questões relacionadas à manutenção da paz e segurança internacionais na região, e tendo em vista o Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, solicita que os Estados Membros da Liga dos Estados Árabes cooperem com outros Estados Membros na implementação do parágrafo 4<sup>o</sup>;

6. *Decide* estabelecer uma **proibição de todos os voos no espaço aéreo da Jamahiriya Árabe da Líbia, a fim de ajudar a proteger os civis;**

(...)

8. *Autoriza* os Estados Membros que tenham notificado o Secretário-Geral e o Secretário-Geral da Liga dos Estados Árabes, agindo a nível nacional ou por meio de organizações ou acordos regionais, a **tomar todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento da proibição de voos imposta pelo parágrafo 6<sup>o</sup>**<sup>32</sup> (...).

Cumpra aqui ressaltar que grande parte do discurso que fundamentou a resolução baseava-se em premissas duvidosas. Em artigo publicado na revista *International Security* em julho de 2013, Alan J. Kuperman reconheceu alguns exageros da campanha midiática ocidental

---

<sup>31</sup> “Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians (...)” (UNSC, 2011b, p. 1, grifos do autor).

<sup>32</sup> 4. Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and requests the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council; 5. Recognizes the important role of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind Chapter VIII of the Charter of the United Nations, requests the Member States of the League of Arab States to cooperate with other Member States in the implementation of paragraph 4; (...) 6. Decides to establish a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians; (...) 8. Authorizes Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 (...).” (UNSC, 2011b, p. 2-3, grifos do autor).

contra Kadafi, à qual aderiram as potências ocidentais e repercutiu no processo decisório do CSNU. Em primeiro lugar, e contrariamente ao que estava sendo difundido, os protestos na Líbia incluíam desde o início rebeldes armados. Por mais que inicialmente o governo tivesse respondido com armas não-letais, a escalada dos confrontos levou o exército a lançar mão de armas letais. Há indícios de que a violência em larga escala teria sido iniciada pelos rebeldes (KUPERMAN, 2013, p. 108-9). O equilíbrio de forças desses embates não os configurava, portanto, como ataques do governo à população, mas sim como uma guerra civil (FERABOLLI, 2011 apud OLIVEIRA, 2015, p. 675). Outra falácia seria a amplitude dos levantes: enquanto a mídia encarava os protestos como uma grande revolta nacional contra o regime, é sabido que eles se concentraram na região de Benghazi, no leste, onde historicamente a oposição a Kadafi era forte. O número de mortos, por fim, teria sido deturpado: apesar da ausência de estimativas oficiais, calcula-se que as baixas até antes da intervenção internacional que se seguiria foram cerca de dez vezes menores que aquelas reportadas pela imprensa ocidental – sendo muitas delas baixas do próprio exército nacional. Embora o governo de Kadafi tivesse usado a força contra rebeldes e inclusive os intimidado com discursos implacáveis, não há indícios de que ele tenha alvejado manifestantes pacíficos ou reagido de maneira indiscriminada contra civis (KUPERMAN, 2013, p. 111-2).

De todo modo, a adoção da Resolução 1973 pelo CSNU foi motivo de comemoração para defensores do princípio da responsabilidade de proteger. A resposta internacional à situação na Líbia foi, além de rápida, mais explicitamente ligada à RdP que qualquer outra crise anterior. A ideia de que a comunidade internacional tinha o papel de proteger civis líbios ameaçados teria sido admitida não só por países ocidentais, mas também por estados da Liga Árabe, da União Africana, da América Latina e da Ásia (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015, p. 3-4). De forma inédita, o Conselho de Segurança autorizava o uso da força militar por terceiros sem o consentimento de um estado em funcionamento sob a justificativa da proteção de civis, conformando-se em particular ao terceiro pilar do marco conceitual da RdP (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). Tal atitude marcava uma das primeiras ocasiões em que China e Rússia aquiesceram a uma intervenção militar sem o consentimento do governo local (KEATING, 2013, p. 175). Nessa lógica, Ramesh Thakur (2011 apud MORRIS, 2013, p. 1265, tradução nossa) defendeu que a RdP atuou como uma “poderosa norma galvanizante” sobre a Líbia, sendo

portanto um “divisor de águas” no comportamento internacional<sup>33</sup>. Na mesma linha, o SGNU Ban Ki-moon declarou que a Resolução 1973 era uma decisão histórica, significando que a RdP havia atingido sua maturidade (MORRIS, 2013). Tom Keating (2013, p. 175) reconheceu que a aprovação da resolução, mas não a sua implementação, de fato sugeriu um alto grau de aderência aos princípios da norma.

Algumas observações, contudo, fazem frente a esses argumentos otimistas que associam à Resolução 1973 um alto grau de aceitação da RdP. Em primeiro lugar, o fato de que as resoluções só mencionam as responsabilidades das autoridades nacionais é indicativo de que a ideia de empregar a força em nome da responsabilidade da comunidade internacional de proteger era ainda contestada por alguns membros do CSNU (WELSH, 2011, p. 255). Além disso, vale frisar que uma série de condicionantes havia criado um ambiente propício à aprovação do documento. A ausência de votos dissidentes dependeu de uma complexa combinação de fatores políticos, estratégicos e operacionais que teriam se coadunado com o imperativo humanitário de agir (MORRIS, 2013, p. 1271), o que refletia que o consenso atingido para a resolução era tênue (KEATING, 2013, p. 175). Tal combinação é fundamental para explicar o voto favorável de alguns países e também a abstenção de estados que historicamente defendiam a não-intervenção, como China e Rússia (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). Dois fatores ocuparam centralidade nessa explicação. O primeiro foi a degradação da imagem internacional do regime de Kadafi: os membros do CSNU foram unânimes na condenação do comportamento repressivo e violento do governo líbio, especialmente em um contexto no qual as demandas assinaladas na Resolução 1970 não haviam sido respeitadas (MORRIS, 2013).

O outro fator foi uma relativa convergência no posicionamento de organizações regionais relevantes quanto à situação na Líbia. Já no início da crise, a Liga dos Estados Árabes (LEA), a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e a União Africana (UA) haviam condenado as ações que estavam supostamente sendo realizadas pelo governo do país, onde “sérias violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário” haviam sido e estavam sendo cometidas (UN, 2011b, p. 1). Ao adotarem essa postura, esses órgãos assumiram um papel de “*gatekeeping*” que ofereceu aos membros do CSNU uma visão mais permissiva à possibilidade de adoção de medidas coercitivas no caso

---

<sup>33</sup> “(...) for Ramesh Thakur, R2P was a ‘game-changer’ which acted ‘as a powerful new galvanising norm’ over Libya” (MORRIS, 2013, p. 1265).

(BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 839). Após votarem a Resolução 1973, todos os quinze países declararam que as manifestações da LEA, da UA, da OCI e do CCG influenciaram seu padrão de votação, seja no voto favorável ou na abstenção (MORRIS, 2013, p. 1271). A declaração do representante da China, que à época presidia o Conselho de Segurança, foi particularmente interessante: seu país não havia vetado a passagem da resolução “porque conferiu grande importância aos clamores da Liga Árabe e da União Africana”<sup>34</sup> (UNSC, 2011e, online, tradução nossa).

As posturas da LEA, da OCI e do CCG foram, contudo, mais longe em relação à da União Africana. Desde o início do conflito na Líbia, as três principais organizações do mundo árabe vinham solicitando ao CSNU a imposição de uma zona de exclusão aérea sobre o território do país<sup>35</sup> (MORRIS, 2013). A mais relevante e decisiva das demandas foi a resolução da LEA de 12 de março de 2011. Por meio dela, a Liga Árabe solicitava ao Conselho de Segurança que tomasse “todas as medidas necessárias para impor imediatamente uma zona de exclusão aérea” e “para estabelecer áreas seguras em locais expostos a bombardeios” em território líbio, assim como cooperasse e se comunicasse com o Conselho Nacional de Transição, constatando que as autoridades líbias haviam “perdido sua legitimidade”<sup>36</sup> (LEAGUE OF ARAB STATES – LAS, 2011, p. 2, tradução nossa). A posição da LEA contribuiu para que os Estados Unidos, onde a administração de Barack Obama até então mostrava cautela em relação à possibilidade de empregar a força na Líbia, aderissem ao ativismo franco-britânico acerca da Resolução 1973 (MORRIS, 2013) e propusessem a inclusão de uma cláusula que autorizava o uso da força de maneira mais extensiva que a necessária para uma *no-fly zone* (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015, p. 7).

---

<sup>34</sup> “*It had not blocked the passage of the resolution, however, because it attached great importance to the requests of the Arab League and the African Union*” (UNSC, 2011e, online).

<sup>35</sup> Em 7 de março, o CCG instou o CSNU a adotar todas as medidas necessárias para a proteção de civis, incluindo a imposição de uma zona de exclusão aérea sobre território líbio. No dia seguinte, a OIC reproduziu essa demanda, porém excluiu qualquer ocupação militar estrangeira. No dia 10, o CCG solicitou à LEA que iniciasse negociações com a oposição rebelde líbia, alegando que o regime de Kadafi havia perdido sua legitimidade (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 841).

<sup>36</sup> “**Decides:** (...) 1. To call on the Security Council to bear its responsibilities towards the deteriorating situation in Libya, and to take the necessary measures to impose immediately a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in Libya, while respecting the sovereignty and territorial integrity of neighboring States, (...) 2. To cooperate and communicate with the Transitional National Council of Libya and to provide the Libyan people with urgent and continuing support as well as the necessary protection from the serious violations and grave crimes committed by the Libyan authorities, which have consequently lost their legitimacy (...)” (LAS, 2011, p. 2, grifos do autor).

O conteúdo da declaração da Liga Árabe de 12 de março, no entanto, destoava da tradicional conexão da organização ao princípio da não-intervenção (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). Um dos possíveis motivos dessa “inflexão” seria a composição de países que atenderam à reunião de votação do documento: dos 22 países-membros da LEA, apenas metade se fazia presente. Desses onze, seis eram membros do CCG, dos quais quatro (Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Catar e Kuwait), por sua vez, estavam engajados em iniciativas de cooperação militar com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (OLIVEIRA, 2015, p. 686), a qual posteriormente assumiria o comando das operações militares na Líbia. Os países do CCG tinham motivações adicionais. Bahrein e Iêmen também passavam pelas agitações da Primavera Árabe. Os membros do CCG, particularmente Arábia Saudita e Catar, temiam que essas agitações ganhassem atenção internacional e ameaçassem o *status quo* regional. O desvio do foco para a Líbia, assim, teria sua dose de oportunismo ao silenciar movimentos na península arábica (BELLAMY; WILLIAMS, 2011; OLIVEIRA, 2015).

Se no início da crise líbia a União Africana havia adotado uma postura próxima à da LEA, ao longo de março de 2011 a UA seria mais cautelosa que a Liga na resposta que propunha ao conflito. Em 10 de março, o Conselho de Paz e Segurança da UA (CPSUA) realizou reunião em nível presidencial, na qual foi apresentada a estratégia diplomática da UA para a Líbia (DE WAAL, 2013, p. 370). Na ocasião, a câmara condenou a “transformação de protestos pacíficos em uma rebelião armada” e enfatizou seu “forte comprometimento com o respeito à unidade e integridade territorial da Líbia”, além de “sua rejeição a qualquer intervenção militar estrangeira”<sup>37</sup> (AU, 2011b, p. 1, tradução nossa). O CPSUA também anunciou a criação de um comitê ad hoc de alto nível, o qual seria responsável pela implementação de um *roadmap* que propunha um cessar-fogo imediato, a cooperação com autoridades líbias para a entrega de ajuda humanitária e a mediação de um diálogo político entre os rebeldes de Benghazi e o governo de Kadafi (AU, 2011b, p. 1). A UA sinalizava, assim, uma atitude menos generosa ao Conselho

---

<sup>37</sup> “5. **Reiterates AU’s strong and unequivocal condemnation** of the indiscriminate use of force and lethal weapons, whoever it comes from, resulting in the loss of life, both civilian and military, and the transformation of pacific demonstrations into an armed rebellion; (...) 6. **Reaffirms** its strong commitment to the respect of the unity and territorial integrity of Libya, as well as its rejection of any foreign military intervention, whatever its form; (...) 7. **Expresses** its conviction that the current situation in Libya calls for an urgent African action for: (i) the immediate cessation of all hostilities, (ii) the cooperation of the competent Libyan authorities to facilitate the timely delivery of humanitarian assistance to the needy populations, (iii) the protection of foreign nationals, including the African migrants living in Libya, and (iv) the adoption and implementation of the political reforms necessary for the elimination of the causes of the current crisis (...)” (AU, 2011b, p. 1, grifos do autor).

Nacional de Transição em relação à da LEA. Para as autoridades africanas, a mudança de governo não era pré-condição para a solução do conflito (OLIVEIRA, 2015, p. 676). De todo modo, vale salientar que os três países-membros da UA presentes no CSNU em março de 2011 (África do Sul, Gabão e Nigéria) foram favoráveis à Resolução 1973 muito em razão de seu parágrafo 2º – proposto pela África do Sul –, o qual reconhecia as iniciativas propostas pelo CPSUA<sup>38</sup> (DE WAAL, 2013, p. 371).

A cautela da UA em relação ao uso da força na Líbia foi compartilhada pelos países-membros do CSNU que se abstiveram na votação da Resolução 1973, sete dias após o anúncio do *roadmap* pelo CPSUA. China, Rússia, Brasil, Índia e Alemanha não estavam convencidos da necessidade de intervenção militar e mostravam ceticismo quanto aos motivos daqueles que a defendiam (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). A então Representante Permanente do Brasil na ONU, Maria Luiza Viotti, foi clara na explicação de seu voto: a abstenção não deveria em absoluto ser interpretada como endosso do comportamento do governo líbio ou como negligência para com a necessidade de proteger a população civil; expressava, contudo, o entendimento brasileiro de que o texto da Resolução 1973 contemplava medidas que iam muito além do chamado da LEA pelo estabelecimento de uma zona de exclusão aérea (BRASIL, 2011). Viotti ainda destacou o temor de que tais medidas pudessem “proporcionar argumentos que permitissem uma manipulação da narrativa sobre os propósitos da comunidade internacional” (LEME, 2015, p. 98). A Rússia também denunciou que a adição de novas cláusulas ao escopo inicial do rascunho da resolução poderia abrir margem para uma operação militar de maior escala. Para a delegação russa – posição compartilhada pelo Brasil –, a alternativa mais rápida para se alcançar o objetivo de proteção de civis e de estabilização da situação na Líbia seria um imediato cessar-fogo, e não as medidas adotadas pelo parágrafo 4º da resolução. A Índia, por sua vez, questionou a adequação do momento para a decisão de usar a força, tendo em vista que o CSNU ainda não

---

<sup>38</sup> Conforme o parágrafo, o CSNU “[s]alienta a necessidade de intensificar os esforços para encontrar uma solução para a crise que responda às demandas legítimas do povo líbio e toma nota das decisões do Secretário-Geral de enviar seu Enviado Especial à Líbia e do Conselho de Paz e Segurança da União Africana de enviar seu Comitê ad hoc de Alto Nível à Líbia com o objetivo de facilitar o diálogo em direção às reformas políticas necessárias para encontrar uma solução pacífica e sustentável” (UNSC, 2011b, p. 2, tradução nossa, grifos do autor). Do original: “Stresses the need to intensify efforts to find a solution to the crisis which responds to the legitimate demands of the Libyan people and notes the decisions of the Secretary-General to send his Special Envoy to Libya and of the Peace and Security Council of the African Union to send its ad hoc High Level Committee to Libya with the aim of facilitating dialogue to lead to the political reforms necessary to find a peaceful and sustainable solution” (UNSC, 2011b, p. 2, grifos do autor).

havia recebido o relatório do Enviado Especial da ONU à Líbia (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

Os discursos dos países-membros que se abstiveram da Resolução 1973 mostram que as objeções apresentadas incluíam, além de argumentos guiados por princípios, como a não-ingerência, preocupações de ordem pragmática. O uso da força poderia piorar uma situação que já era crítica, enquanto a decisão de impor uma zona de exclusão poderia demandar um maior comprometimento militar que potencialmente prolongaria o conflito. China, Rússia e Índia, particularmente, levantaram um conjunto de questões procedimentais sobre a implementação da resolução, referentes ao modo com que a zona de exclusão aérea seria colocada em prática, às regras de engajamento do país ou do grupo de países interveniente, e ao resultado político que se esperava após uma intervenção militar (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). Para a China, tais questões não foram esclarecidas ou respondidas pelos proponentes da Resolução 1973 durante os debates que antecederam sua aprovação. Em seu pronunciamento após o anúncio da abstenção, o representante chinês admitiu que seu país encontrava “séria dificuldade com partes da resolução”<sup>39</sup> (CHINA, 2011, online, tradução nossa).

Apesar de todos os argumentos que expressavam o ceticismo dos estados-membros que se abstiveram, esses países tiveram pouco espaço para manobras diplomáticas. Prevaleceu, assim, no CSNU a visão dos P3, que invocava o discurso da determinação da comunidade internacional em assumir sua responsabilidade de proteger frente à iminência de um massacre de civis em Benghazi. EUA, Reino Unido e França argumentavam que todos os meios diplomáticos do Capítulo VI e os menos intrusivos do Capítulo VII da Carta da ONU haviam sido exauridos e fracassado em dissuadir Kadafi, de maneira que não restava outra opção senão o emprego da força militar. Os três aliados, inclusive, eram ostensivos no argumento de que uma *no-fly zone* não seria suficiente para cumprir o mandato de proteção de civis, pois as ameaças estariam partindo de tanques, o que requeria também uso extensivo da força no terreno (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015). Outros países do CSNU aderiram a esse discurso em razão do imperativo, também ventilado pelos P3, de que a ONU não deveria permanecer apática ao que poderia configurar “uma nova Ruanda” ou “outra Srebrenica”<sup>40</sup>. Sob essa perspectiva, os estados

---

<sup>39</sup> “China has serious difficulty with parts of the resolution” (CHINA, 2011, online).

<sup>40</sup> Adler-Nissen e Vincent Pouliot (2014, p. 13, tradução e grifos nossos) notaram que as informações e os discursos que circulavam entre os diplomatas do CSNU na ocasião teriam assumido de maneira frequente o seguinte formato:

que se mostravam relutantes teriam se constrangido em vetar a resolução por não poderem legitimar sua discordância, restando-lhes a alternativa da abstenção (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

### 3.3 A INTERVENÇÃO DA OTAN E SEUS RESULTADOS

Assim que a Resolução 1973 foi aprovada pelo Conselho de Segurança, em 17 de março de 2011, interpretações conflitantes acerca de sua implementação foram levantadas. Para estados-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e aliados, como Catar e Jordânia, respaldados pela ideia de que as forças armadas líbias constituiriam uma ameaça para civis, o mandato do documento incluía um amplo conjunto de atividades militares: desde a supressão da força aérea e do sistema de defesa aéreo da Líbia até o uso da força contra as capacidades terrestres do exército comandado por Kadafi. Para China e Rússia, por outro lado, o conjunto de ações que o texto da resolução autorizava era bem mais limitado. As autoridades russas lembravam que qualquer ato que extrapolasse seu mandato ou se utilizasse da força de maneira desproporcional seria inaceitável, enquanto as chinesas exigiam, conforme a letra da resolução, um cessar-fogo imediato e condenavam qualquer arbitrariedade nas suas interpretações (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 845).

As expectativas de observância ao documento foram, contudo, rapidamente frustradas. Em 19 de março de 2011, apenas dois dias após o aval das Nações Unidas, países da OTAN iniciaram bombardeios a instalações civis e militares do governo da Líbia. No mesmo dia, chefes de estado e de governo ocidentais, chanceleres de países árabes e os Secretários-Gerais da ONU e da LEA reuniram-se na França para a Cúpula de Paris de Apoio ao Povo Líbio<sup>41</sup>. Encabeçadas por Nicolas Sarkozy, as autoridades se comprometeram a adotar todos os meios necessários, inclusive militares, para o cumprimento da decisão do CSNU e prestaram homenagem “à corajosa ação do Conselho Nacional de Transição (CNT) líbio” e a todos que enfrentavam o regime de Muammar Kadafi e apoiavam o CNT<sup>42</sup> (LES ÉCHOS, 2011, online, tradução nossa).

---

“você quer acordar amanhã e [de repente] não há mais Benghazi?”. Do original: “*Do you want to wake up tomorrow and there is no Benghazi?*” (ADLER-NISSEN; POULIOT, 2014, p. 13).

<sup>41</sup> *Sommet de Paris pour le soutien du peuple libyen* (tradução nossa).

<sup>42</sup> “*Nous sommes déterminés à prendre toutes les actions nécessaires, y compris militaires, conformément à la résolution 1973, pour assurer le plein respect des exigences du Conseil de sécurité. (...) Nous rendons hommage à*

Ficava claro, assim, que já no início da intervenção a coalizão de países operante na Líbia apoiava a oposição rebelde, desviando-se manifestamente da conduta delineada pela Resolução 1973, que primava pelos esforços de negociação entre as partes.

Com tal apoio, os insurgentes foram capazes de conter o avanço das tropas de Kadafi sobre Benghazi e de retomar gradualmente as posições que vinham sendo recuperadas pelo exército líbio, adquirindo nova vantagem no conflito (OLIVEIRA, 2015, p. 674). Em abril, as operações nacionais da intervenção seriam aglutinadas sob o guarda-chuva da OTAN, passando a constituir uma única operação, batizada de *Unified Protector*. Naquele mesmo mês, a ação estrangeira se intensificou: embora EUA e alguns países europeus indicassem gradual desengajamento, França e Reino Unido assumiram maior controle. Diante da clara extrapolação da intervenção ocidental em relação ao mandato conferido pelo CSNU, condenações à ação da OTAN passaram a ecoar dentro e fora das Nações Unidas, especialmente devido a registros de casualidades civis por conta dos bombardeios. Entre 20 e 21 de março, União Africana, Liga Árabe, China, Rússia, Brasil, Índia, Turquia, Cuba, Venezuela, África do Sul e Bolívia repudiaram os bombardeios e solicitaram seu fim (VISENTINI et al., 2012, p. 61). O então Secretário-Geral da Liga Árabe, Amr Moussa, que até então havia sido favorável à intervenção, declarou que a ação da OTAN “divergia do objetivo de impor uma zona de exclusão aérea” e que os anseios da LEA envolviam a proteção de civis, e não o alvejamento de mais civis<sup>43</sup> (MOUSSA apud REUTERS, 2011, online, tradução nossa).

O início dos ataques aéreos pela coalizão dos P3 frustrou a implementação das iniciativas de mediação para a Líbia concebidas pela União Africana nove dias antes – as autoridades africanas que compunham o comitê ad hoc não conseguiram voar ao país para levar adiante seu *roadmap* (DE WAAL, 2013). De fato, as tentativas da UA de colocar em prática seus planos seriam sucessivamente ignoradas pelos estados que lideravam a intervenção. No mês de abril, quando o comitê finalmente logrou chegar a Trípoli, Kadafi teria, sob a condição do fim dos ataques da OTAN, aceitado um cessar-fogo e concordado em iniciar negociações para pôr fim aos enfrentamentos (OLIVEIRA, 2015, p. 676). O CNT, todavia, teria rejeitado qualquer diálogo com o governo líbio. Tal recusa explica-se por dois motivos: o comitê ad hoc da UA era

---

*l'action courageuse du Conseil national de transition libyen (CNT) et à tous les responsables libyens qui se sont courageusement désolidarisés du régime libyen et ont apporté leur appui au CNT*” (LES ECHOS, 2011, online).

<sup>43</sup> “What is happening in Libya differs from the aim of imposing a no-fly zone, and what we want is the protection of civilians and not the bombardment of more civilians” (MOUSSA apud REUTERS, 2011, online).

percebido pelos rebeldes como parcial; ao mesmo tempo, o manifesto apoio da coalizão aos insurgentes fez com que estes perdessem o interesse em dialogar com um governo cujas posições eram gradativamente enfraquecidas pelos bombardeios (LEME, 2015).

A marginalização das iniciativas da União Africana pode alternativamente ser explicada pelo desinteresse da coalizão em promover uma solução política negociada que incluísse o governo da Líbia. Embora se respaldasse no objetivo de proteger de civis, desde cedo a intervenção da OTAN demonstrou que buscava remover Muammar Kadafi do poder e implantar um novo governo no país (OLIVEIRA, 2015). Implementou, para isso, de maneira seletiva provisões da Resolução 1973 que favorecessem seus objetivos, ao passo que ignorou outras, além de ter expandido a referência a “todos os meios necessários” para incluir ações militares que iriam além da proteção de civis, tornando viável uma “mudança de regime forçada”<sup>44</sup> (DE WAAL, 2013, p. 368, tradução nossa). Se o objetivo da aliança transatlântica de fato fosse a proteção de civis, os bombardeios limitar-se-iam às forças que estariam ameaçando civis para, então, criar um ambiente favorável à imposição de um cessar-fogo. De modo diverso, a coalizão, mesmo após ter dissuadido os avanços das tropas de Kadafi e invertido o equilíbrio do conflito, continuou os bombardeios sobre forças que já se encontravam em retraimento e não mais ofereciam ameaças (KUPERMAN, 2013). Além disso, a coalizão havia comprovadamente fornecido suporte militar direto e armamentos aos rebeldes, violando o dispositivo do embargo de armas previsto na Resolução 1970 e endossado pela Resolução 1973 (LEME, 2015).

Uma vez que objetivo inicial declarado da intervenção – libertar civis de Benghazi da ameaça das forças do regime – havia sido alcançado, as questões centrais a partir de então envolveriam a continuidade da ação militar na Líbia (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015, p. 8). De um lado, havia a convicção da coalizão interventora de que a mudança de regime poderia ser um objetivo em si, justificado pela necessidade de proteger civis. De fato, ao longo das semanas, os países interventores sustentariam que Muammar Kadafi, ao ameaçar sua própria população, havia perdido sua legitimidade enquanto governante. EUA, Reino Unido e França tinham consciência, no entanto, da fragilidade do consenso internacional, construído a partir do discurso da responsabilidade de proteger, que havia permitido a ação

---

<sup>44</sup> “[T]he leading western nations – France, Britain and the United States (collectively the ‘P3’ at the UNSC) – selectively implemented only the provisions favourable to their objectives, ignoring the others, and moreover expanded the reference to ‘all necessary measures’ to include taking military actions beyond protecting civilians, leading directly to forcible regime change” (DE WAAL, 2013, p. 368).

militar na Líbia. Mais ainda, os líderes dos P3 sabiam que explicitar seu objetivo de mudança de regime por meios militares prejudicaria esse consenso. A fim de resolver tal problema, argumentaram que seguiriam duas estratégias de ação simultâneas e independentes no país: uma de cunho militar, encarregada da proteção de civis, e outra não-militar, voltada para a transformação democrática (DE WAAL, 2013). Em carta conjunta veiculada em jornais de seus respectivos países, o presidente norte-americano Barack Obama, o primeiro-ministro britânico David Cameron e o presidente francês Nicolas Sarkozy argumentaram:

Nosso dever e nosso mandato, de acordo com a Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, é proteger civis, e estamos fazendo isso. Não é remover Kadafi pela força. Mas é impossível imaginar um futuro para a Líbia com Kadafi no poder<sup>45</sup> (OBAMA; CAMERON; SARKOZY, 2011, online, tradução nossa).

Do lado oposto do espectro, estava um conjunto de atores que se opunha à mudança de regime como uma estratégia a ser seguida no contexto líbio. Esse grupo desenvolveu duas linhas argumentativas inter-relacionadas: era contrário ao uso extensivo da força pela OTAN para cumprir seu objetivo de derrubar Kadafi e também ao abuso de argumentos humanitários, calcados na responsabilidade de proteger, para justificar uma mudança de regime (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015). Países como Brasil, Índia e África do Sul aderiram a esse discurso no CSNU, propondo a necessidade de gradação na implementação da Resolução 1973 e, portanto, criticando o emprego extensivo da força pela OTAN. Para esse grupo de países, os meios militares seriam recursos últimos, devendo seu uso ser limitado à proteção de civis ameaçados. Na Líbia, a continuidade dos bombardeios e o suporte terrestre aos rebeldes pela coalizão indicavam a clara violação desses limites. A falta de empenho em pressionar os rebeldes a participarem de negociações políticas, como a iniciativa da União Africana, por fim, trouxe ceticismo quanto às reais intenções da intervenção da OTAN (THAKUR, 2013). Essa visão seria compartilhada por defensores e analistas da RdP.

A segunda linha argumentativa, relativa ao abuso do mandato da proteção de civis, encontrou respaldo entre países pós-coloniais atrelados ao princípio da não-intervenção, bem como entre os proponentes do princípio da segurança humana (BROCKMEIER; STUENKEL;

---

<sup>45</sup> “*Our duty and our mandate under UN Security Council Resolution 1973 is to protect civilians, and we are doing that. It is not to remove Gaddafi by force. But it is impossible to imagine a future for Libya with Gaddafi in power*” (OBAMA; CAMERON; SARKOZY, 2011, online).

TOURINHO, 2015). No CSNU, ela fez parte da retórica dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), os quais perceberam o abuso de argumentos humanitários pelos países interventores como forma de levar adiante uma agenda política de remoção de Kadafi do governo (ALMUSTAFA; CINQ-MARS; REDDING, 2013; THAKUR, 2013). Esses estados alegaram que a sobreposição de motivações políticas sobre a agenda de proteção humana produziria impactos negativos sobre esta (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015). De modo similar, Gareth Evans (2012) e Ramesh Thakur (2013), formuladores do conceito de responsabilidade de proteger, reconheceram que a OTAN havia ultrapassado o mandato do CSNU e argumentaram que a mudança de regime não deveria ser parte de uma intervenção humanitária que se insira nos quadros da RdP.

A intervenção da OTAN na Líbia duraria até outubro de 2011, quando, após oito meses de sucessivos ataques e bombardeios a posições das forças armadas líbias, os rebeldes finalmente capturaram e executaram Muammar Kadafi. Durante esse período, o país foi marcado por uma guerra de posição, onde cada um dos lados ora avançava, ora retrocedia. A imbatível campanha ocidental e seu apoio aos insurgentes, entretanto, prevaleceram e o regime foi derrubado. No dia 23 de outubro, Mustafa Abdel Jalil, líder do Conselho de Transição, declarou a libertação da Líbia, instituindo a Sharia como a lei oficial do novo governo (VISENTINI et al., 2012). Quatro dias depois, por meio da Resolução 2016, o CSNU tomava nota da “Declaração de Libertação” da Líbia e estabelecia a data de 31 de outubro de 2011 como o fim da zona de exclusão aérea sobre o país, além da anulação dos polêmicos parágrafos 4º e 5º da Resolução 1973 (LEME, 2015; UNSC, 2011d). O anúncio do fim das ações da OTAN no momento em que o governo de Kadafi capitulava e a autoridade do CNT era reconhecida veio a fortalecer a tese de o que verdadeiro objetivo da intervenção ocidental era a mudança de regime na Líbia.

Cabe, aqui, trazer uma breve análise dos interesses dos países ocidentais da coalizão na mudança de regime levada a cabo na Líbia. Oliveira (2015) explica de maneira objetiva motivações que estariam por trás do pretense cumprimento do mandato da Resolução 1973 pela OTAN. No caso dos Estados Unidos, interessava uma maior participação na exploração do petróleo líbio e a presença de um governo alinhado a Washington na região norte da África, especialmente após a queda de regimes aliados no Egito e na Tunísia e em um contexto de expansão da atuação chinesa no continente africano. Para a França, importava o aumento do direito sobre os recursos energéticos líbios. O país foi o primeiro a reconhecer o CNT como

autoridade legítima da Líbia, de modo que a partir do novo governo a participação da Total, maior petrolífera francesa, na exploração do petróleo na Líbia cresceu de 14% para 35%. A derrubada de Kadafi também era conveniente em razão dos esforços kadafistas de criar uma moeda africana que fizesse frente à dominação econômica do franco CFA na África. Para Itália e Reino Unido, um governo alinhado ao ocidente na Líbia também significava possibilidades de maior aproveitamento dos recursos energéticos do país (OLIVEIRA, 2015).

A Resolução 1973, embora permissível a medidas mais coercitivas, tinha em suas cláusulas a ideia do despacho de enviados especiais da ONU e da UA com o fim de impor um cessar-fogo. A rápida implementação de uma operação militar após sua aprovação, porém, gerou questionamentos sobre a exaustão dos recursos, proporcionalidade e o grau de comprometimento com a agenda de proteção de civis. Enquanto o texto da resolução sugeria aderência à RdP, a intervenção que se seguiu fracassou nessa tarefa (KEATING, 2013). Nas palavras de Gareth Evans (2012, online, tradução nossa):

O consenso do Conselho de Segurança sobre quando e como aplicar a RdP, tão evidente em fevereiro e março de 2011, evaporou-se em uma onda de recriminação em relação a como a implementação do mandato do Conselho para a [situação na] Líbia, liderada pela OTAN, “para proteger civis e áreas de população civil sob ameaça de ataque” foi conduzida. (...) [R]apidamente ficou claro que os três membros permanentes do Conselho de Segurança que comandavam a intervenção (Estados Unidos, Reino Unido e França) não se contentariam com nada menos que uma mudança de regime e fariam o que fosse necessário para alcançá-la<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> “Security Council consensus about when and how to apply R2P, so evident in February and March 2011, has evaporated in a welter of recrimination about how the NATO-led implementation of the Council’s Libya mandate ‘to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack’ was carried out. (...) [I]t rapidly became apparent that the three permanent Security Council’s members driving the intervention (the United States, the United Kingdom, and France) would settle for nothing less than regime change, and do whatever it took to achieve it” (EVANS, 2012, online).

## 4 APOIO E RELUTÂNCIA À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

A justificativa da intervenção na Líbia no conceito de RdP influenciaria a maneira como a norma seria invocada e implementada pelo Conselho de Segurança a partir de 2011. O presente capítulo busca avaliar tais influências. Em primeiro lugar, busca-se mostrar que novas situações de ameaças a populações civis passariam a fazer parte da agenda do órgão. Além da própria crise humanitária oriunda da guerra civil na Líbia, o foco internacional transferiu-se para a Síria, onde também em 2011 eclodiram violentos embates entre as forças do regime de Bashar al-Assad e dos grupos de oposição. No contexto de operações de paz das Nações Unidas, observou-se uma crescente tendência de autorização, pelo CSNU, do emprego da força para fins de proteção de civis. Busca-se compreender qual foi o papel desempenhado pela RdP nesses contextos. Observa-se que, apesar da intensificação da menção à RdP em resoluções sobre casos específicos, o CSNU restringiu-se sobretudo ao pilar I da norma. O capítulo também busca trazer as contribuições dos movimentos contestatórios à norma, além de fazer uma breve reflexão teórica acerca do grau evolutivo em que a RdP se encontra.

### 4.1 A INVOCAÇÃO DA RdP NA ONU APÓS A INTERVENÇÃO NA LÍBIA

As controvérsias acerca da implementação da Resolução 1973 na Líbia modificaram a atmosfera no Conselho de Segurança desde o momento da aprovação do documento, afetando a maneira com que o órgão enfrentaria novas crises que se conflagrariam a partir de então. Se por um lado permaneciam dúvidas a respeito de quando e como a força deveria ser empregada para fins de proteção de civis ameaçados, por outro havia uma forte percepção de que os países da OTAN haviam manipulado e assumido uma interpretação extensiva da resolução de março de 2011. Como resultado, instalou-se certo grau de desconfiança entre os membros do CSNU que impactaria negativamente nos trabalhos do órgão não só relativos à proteção de civis, mas também de modo mais geral (SECURITY COUNCIL REPORT, 2012). O ceticismo à adoção de medidas coercitivas fundamentadas no pilar III da RdP desempenharia especial papel no trato do CSNU ao conflito na Síria, deflagrado também em 2011 no contexto da Primavera Árabe.

Pouco mais de um mês após a aprovação da Resolução 1973 sobre a Líbia, o CSNU seria informado pela primeira vez, por Ban Ki-moon, sobre a situação deteriorante na Síria. Apenas

cinco meses depois, entretanto, o órgão se reuniu para discutir formalmente a questão. Na ocasião, em outubro de 2011, França, Reino Unido, Alemanha e Portugal propuseram um rascunho de resolução que condenava as “graves e sistemáticas violações de direitos humanos e o uso da força contra civis pelas autoridades sírias”, reforçando a “responsabilidade primária do governo sírio de proteger sua população” (UNSC, 2011e, p. 2, tradução nossa). Rússia e China logo vetaram a proposta. A delegação russa explicou o veto enfatizando seu respeito à soberania e à integridade territorial da Síria, além de sua tradicional adesão ao princípio da não-intervenção, inclusive militar, em assuntos internos de um país estrangeiro, conclamando por uma solução política nacional ao conflito (UNSC, 2011f, p. 3). Preocupações similares seriam reproduzidas repetidas vezes, tanto pela Rússia quanto pela China, passando a caracterizar as deliberações do CSNU sobre o conflito sírio (MORRIS, 2013).

Costuma-se justificar a oposição russa e chinesa à adoção de medidas mais robustas contra a Síria de Bashar al-Assad por meio dos interesses nacionais dessas potências no país. A Rússia, em particular, possui históricos laços com o regime de Assad. Não é coincidência, portanto, que estados ocidentais (mormente os P3) acusassem as autoridades russas de cooperarem com o governo sírio a fim de que ele pudesse levar adiante a repressão de dissidentes. Considerada essa observação, entretanto, deve-se atentar às sucessivas associações feitas, nas discussões do CSNU, entre a situação na Síria e a resposta internacional que estava então sendo dada à crise na Líbia. Embora ambos os países estivessem atravessando por uma onda de eventos que se inseria no contexto da Primavera Árabe e na agenda do CSNU, os paralelos estabelecidos eram mais profundos que a mera simultaneidade e sinalizavam a visão negativa de parte dos membros do órgão sobre a intervenção que se realizava em território líbio (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015). As autoridades russas explicitaram esse desconforto, admitindo que a situação na Síria não poderia ser dissociada da experiência na Líbia, e expressaram seu receio de que invocações futuras do princípio da responsabilidade de proteger, incluindo as deliberações sobre o caso sírio, fossem implementadas da mesma forma que a problemática operação da OTAN no país africano (UN, 2011f, p. 4). As críticas feitas nos debates sobre a Líbia contaminaram, assim, aqueles sobre a Síria. O ex-Secretário Geral da ONU Kofi Annan, que em 2012 atuava como enviado da ONU e da Liga Árabe à Síria, reconheceu que o modo com que a RdP havia sido implementada na Líbia havia limitado o espaço político para que as grandes potências acordassem uma resposta coletiva à Síria (ANNAN, 2012).

O impasse no CSNU fez com que o conflito sírio fosse marginalizado no quadro institucional das Nações Unidas. Consequentemente, as próprias ameaças à população civil geradas pelos confrontos no país, reportadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU como violações sistemáticas e generalizadas de direitos as quais constituem crimes contra a humanidade, não puderam ser plenamente enquadradas na linguagem da RdP, como havia ocorrido na Líbia meses antes. A alegada inação do Conselho de Segurança diante da crise propiciou, em meados de 2012, inusitada resolução da Assembleia Geral que expressava graves preocupações com a escalada da violência na Síria e lamentava a falha do CSNU em adotar decisões mais enérgicas. Já na metade de 2013, quando o governo de Assad foi acusado de utilizar armas químicas contra civis, a opinião pública ocidental aderiu a um contexto discursivo segundo o qual as autoridades sírias já haviam manifestamente fracassado em proteger sua população, exigindo que a comunidade internacional adotasse medidas mais robustas em resposta. O discurso político prevalente, entretanto, adotado à época pelos EUA e seus aliados, ateu-se à questão de punir o governo sírio pela utilização de armas proibidas em detrimento da responsabilidade de proteger populações vulneráveis (WELSH, 2018). Tais evidências indicam que mesmo os países ocidentais, os quais durante a crise líbia haviam desempenhado importante papel na defesa da RdP, optaram por não associar a crise síria a esse discurso, especialmente à responsabilidade da comunidade internacional de proteger.

Os pronunciamentos de Rússia e China, por sua vez, embora convergissem com os demais membros do CSNU na conclamação pelo fim das hostilidades na Síria, divergiam em três aspectos principais: os dois países demandavam que as críticas tecidas ao comportamento do regime de Assad fossem também direcionadas a outros grupos beligerantes; insistiam que qualquer acordo deveria evitar a força e ser totalmente consensual; e expressavam a suspeita de que, similarmente ao que havia ocorrido na Líbia, qualquer iniciativa de intervenção militar que fosse levantada tivesse como objetivo final a mudança de regime na Síria (MORRIS, 2013, p. 1275; KERSAVAGE, 2014, p. 35). Sobre esse último aspecto, a OTAN teria reafirmado que não tinha intenção de se engajar militarmente no conflito sob a justificativa de que uma ação na Síria pioraria a já crítica situação. De qualquer forma, a inflexão russa e chinesa quanto à imposição de medidas coercitivas na Síria, mesmo que sanções econômicas, deve ser interpretada mais largamente como uma contestação às históricas práticas intervencionistas levadas a cabo pelo

Ocidente. Tratava-se, assim, de um contraponto a uma agenda normativa mais ampla, da qual a RdP fazia parte (MORRIS, 2013).

Somente em fevereiro de 2014 o CSNU foi capaz de aprovar uma resolução sobre a Síria. A Resolução 2165 restringia-se a um pedido de permissão para a entrega de ajuda humanitária, mas salientava, valendo-se da terminologia do Pilar I da RdP, a responsabilidade do governo de proteger a população Síria (UNSC, 2014). Resoluções subsequentes sobre a mesma crise reproduziram a mesma linguagem – foram os casos das Resoluções 2254 (2015), 2258 (2015) e 2332 (2016) (GLOBAL R2P, 2019). As responsabilidades mais amplas da comunidade internacional, contudo, não foram articuladas pelo órgão. Alguns autores consideram que as resoluções do CSNU que estabelecem operações de ajuda humanitária, como essas sobre o conflito sírio, são um esforço ético pragmático de diplomatas e políticos ocidentais de implementar a RdP em condições nas quais há pouca margem para medidas mais robustas (RALPH, 2018). Welsh (2018), contudo, contrapõe-se a essa interpretação, sustentando que o desígnio primário da norma de responsabilidade de proteger não é facilitar a entrega de suprimentos humanitários – propósito para o qual já existe um amplo arcabouço legal –, mas sim o comprometimento político dos estados em garantir a proteção de populações contra atrocidades amplas e sistemáticas.

O debate acadêmico sobre os impactos da implementação da RdP na Líbia costuma se aglutinar sobre as deliberações do CSNU acerca da crise na Síria. Outras situações, entretanto, fornecem uma ótica distinta para compreender como o órgão passou a perceber o conceito na prática. De fato, após a Resolução 1973, o CSNU passaria a aprovar um maior número de resoluções que aludem à responsabilidade de proteger (BELLAMY, 2015). Até março de 2019, o *think tank* Global Centre for the Responsibility to Protect (2019) contabilizava 74 resoluções que faziam expressa referência à norma. Bellamy e Williams (2011) atentaram para o engajamento do CSNU com o que chamam de “política de proteção”: a tendência da câmara de enquadrar contextos de crises em problemas de “proteção humana”, que envolvem também a RdP.

Evidência desse engajamento com uma “política de proteção” seria a intensificação da autorização do uso da força justificada na linguagem de proteção de civis em mandatos de operações de paz das Nações Unidas. Apenas duas semanas após a passagem da Resolução 1973, por exemplo, o CSNU autorizou, por meio da Resolução 1975, que a operação na Costa do

Marfim (UNOCI<sup>47</sup>) empregasse “todas as medidas necessárias para cumprir seu mandato de proteção de civis”<sup>48</sup> (UNSC, 2011c, p. 3, tradução nossa). Em 2012, a Resolução 2085 sobre a situação no Mali autorizava que uma operação africana no país<sup>49</sup> “auxiliasse as autoridades malinesas em sua responsabilidade primária de proteger sua população”<sup>50</sup> (UNSC, 2012, p. 4, tradução nossa). Em março de 2013, o órgão aprovou de maneira unânime a incorporação de uma “brigada de intervenção” à missão da ONU na República Democrática do Congo, a MONUSCO<sup>51</sup>. À *Force Intervention Brigade* foi conferida a possibilidade de realizar frentes ofensivas com o objetivo de proteção de civis no país, embora o CSNU ressaltasse que tal autorização exibia caráter excepcional e não deveria configurar precedentes (BERDAL, 2016; BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015).

Um fator por trás do crescimento do uso da força para a proteção de civis em operações de paz das Nações Unidas, apesar das consequências negativas do uso da força na Líbia, é o fato de que essas operações ostentam o consentimento expresso do estado anfitrião. Nesses casos, a forma com que a missão é conduzida permanece diretamente sob o controle do CSNU. Autorizar uma missão da ONU a usar a força para proteger civis difere, assim, de autorizar terceiros a intervir e conduzir uma operação militar, como foi o caso da OTAN na Líbia: há mais escrutínio, controle e responsabilidade, já que as Nações Unidas se tornam diretamente responsáveis por fornecer informações sobre o que está acontecendo (BERDAL, 2016; BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015). Ressalta-se, também, que essas resoluções não autorizam o uso da força justificadas na responsabilidade de proteger da comunidade internacional, isto é, no terceiro pilar da RdP. O conceito, quando aplicado a esses contextos, geralmente recapitula a responsabilidade primária dos estados anfitriões de proteger suas populações, reforçando a soberania de autoridades que haviam previamente convidado ou concordado com o despacho de missões da ONU a seus países.

---

<sup>47</sup> *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim).

<sup>48</sup> “Recalls its authorization and stresses its full support given to the UNOCI, while impartially implementing its mandate, to use all necessary means to carry out its mandate to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and its areas of deployment, including to prevent the use of heavy weapons against the civilian population and requests the Secretary-General to keep it urgently informed of measures taken and efforts made in this regard” (UNSC, 2011c, p. 2, grifos do autor).

<sup>49</sup> Missão Internacional Africana de Apoio ao Mali (*African-led International Support Mission to Mali* ou AFISMA).

<sup>50</sup> “To support the Malian authorities in recovering the areas in the north of its territory under the control of terrorist, extremist and armed groups (...)” (UNSC, 2012, p. 4).

<sup>51</sup> *Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo* (Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo).

A crescente menção à RdP em resoluções do CSNU após a intervenção na Líbia, portanto, em sua maioria limitou-se a reiterar a responsabilidade das autoridades nacionais de proteger suas populações, conforme o pilar I do conceito. Seja no contexto específico da crise síria ou no contexto mais amplo das diversas operações de paz da ONU, o aumento do número de referências à norma não significou, porém, que um maior consenso em relação à implementação de seu conteúdo havia sido atingido – apenas demonstrou que os estados estavam mais familiarizados com o seu potencial de ação.

#### 4.2 O ENGAJAMENTO COM A NORMA: LIMITES AO USO DA FORÇA

Os debates surgidos a partir da intervenção na Líbia foram, de maneira geral, fundamentais para que os estados se familiarizassem com a norma de responsabilidade de proteger. Mais estados passaram a nomear pontos focais a fim de institucionalizar o conceito em suas burocracias nacionais e coordenar o desenvolvimento de políticas voltadas à prevenção e à resposta a crimes atrozes (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2015, p. 15; WELSH, 2018, p. 62). Tais esforços vão de acordo com os compromissos delineados pelo pilar I da RdP, que enfatiza o papel dos estados em desenvolver mecanismos para proteger suas populações de atrocidades em massa. Por outro lado, o abuso do mandato da Resolução 1973 ativou a percepção negativa de estados a respeito do uso da força sob o pretenso dever da comunidade internacional de proteger populações ameaçadas, delineado pelo pilar III da RdP. Se antes da intervenção na Líbia a definição critérios para o uso da força na implementação da RdP não se fazia necessária, acreditando-se no papel de guardião do Conselho de Segurança sobre esse instrumento (BELLAMY, 2006), a partir de 2011 mais estados tornaram-se conscientes da necessidade de definir limites à ação militar e atuar de modo mais ostensivo na constituição da norma.

O ambiente normativo pós-Líbia favoreceu a aproximação de dois grupos de atores que haviam estado em lados opostos nos debates sobre intervenção. Até 2011 o argumento intervencionista baseado na lógica da segurança humana se opunha a perspectivas pós-coloniais, legalistas ou anti-imperialistas, que inclusive percebiam a noção de “responsabilidade de proteger” como uma nova roupagem da ideia de “intervenção humanitária” (POURMOKHTARI, 2016). Após a polêmica ação da OTAN que contribuiu para a derrubada de Kadafi, no entanto, os dois grupos passaram a atuar do mesmo lado. A maioria da sociedade de estados, além de atores e

acadêmicos da sociedade civil, passou, então, a constituir oposição à ideia de mudança de regime justificada em motivos humanitários contra um governo em funcionamento (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2016). Essa contestação logrou aprimorar contornos que, acreditava, deveriam ser incluídos na RdP a fim de enfatizar sua incompatibilidade com a mudança de regime e evitar, em última análise, que o esforço normativo empregado até então perdesse legitimidade (EVANS, 2012; THAKUR, 2012). Esse sentimento traduziu-se no engajamento dessa coalizão de atores em discussões sobre critérios ao uso da força para fins humanitários e sobre como garantir maior transparência na implementação de mandatos do CSNU (BROCKMEIER; STUENKEL; TOURINHO, 2016).

A transição de poder em curso nas relações internacionais contemporâneas e a crescente proeminência de países não-ocidentais na governança global tornaram possível que novos atores atuem não só como contestadores de normas, mas também como empreendedores normativos. O grupo de países emergentes conhecido como BRICS (Brasil, Rússia, China e África do Sul) faz parte de uma coalizão que está de fundamental acordo com os princípios que regem a RdP e que absolutamente apoia os pilares I e II da norma. Quanto ao terceiro pilar, entretanto, os BRICS divergem dos países ocidentais não sobre seu conteúdo, mas sim sobre como e quando implementá-lo, contestando uma noção de responsabilidade que é excessivamente associada a capacidades materiais de força militar (KENKEL; DESTRADE, 2019; STUENKEL, 2014).

Uma das iniciativas que melhor capturou a posição dos BRICS foi a proposta da “responsabilidade ao proteger” (*responsibility while protecting*, ou RWP) elaborada pelo governo do Brasil enquanto o país ocupava um assento rotativo no Conselho de Segurança entre 2011 e 2012 (KENKEL; DESTRADE, 2019). A tradição de crítica, pela diplomacia brasileira, à propensão de alguns países de tratar crises pela via militar havia ganhado fôlego na seara da intervenção na Líbia. À época, o então chanceler brasileiro Antonio Patriota denunciou a lacuna entre o que fora autorizado pela Resolução 1973 do CSNU e ação da OTAN (LEME, 2015). Após discurso da Presidenta Dilma Rousseff na AGNU em setembro de 2011 que enunciava a RWP<sup>52</sup>, em novembro daquele ano a delegação brasileira no CSNU fez circular uma nota na qual

---

<sup>52</sup> Conforme a letra do discurso inaugural de Rousseff à AGNU: “Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões. E a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma” (ONU NEWS, 2011, online).

constavam as ideias de um conceito que de certa forma atendia o desconforto de grande parte da comunidade internacional com o desenrolar do episódio líbio. O diplomata brasileiro João Marcos Senise Leme (2015) fez um resumo dos principais pontos da nota intitulada “*Responsibility while Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept*”.

[O] documento alerta para a necessidade de avaliar criteriosamente os custos indiretos de uma ação militar antes de optar por tal via. (...) [R]ecorda o texto a necessidade de pesar também as “dolorosas consequências” das intervenções que agravaram conflitos, propiciaram condições para a infiltração do terrorismo onde não havia e aumentaram a vulnerabilidade dos civis. (...) Em referência quase explícita à intervenção na Líbia, afirma o documento que “*there is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change*”<sup>53</sup>. Em seguida, indica a necessidade de associar ao exercício da RdP uma responsabilidade ao proteger, para que ambas se desenvolvam juntas, com base em um conjunto consensual de princípios, parâmetros e procedimentos. Oferece o documento uma lista não exaustiva desses elementos: a ênfase deve ser dada à diplomacia preventiva, que reduz os riscos de conflitos e seus custos humanos; a comunidade internacional deve exercer com rigor a tarefa de esgotar os meios pacíficos disponíveis; o uso da força deve estar sempre respaldado por autorização das Nações Unidas; a autorização para o uso da força deve ser limitada em suas dimensões legal, operacional e temporal, e a letra e o espírito do mandato devem reger a eventual ação militar; a ação militar deve ser empreendida de maneira judiciosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo CSNU; é necessário aprimorar os procedimentos do CSNU, de forma a permitir os adequados monitoramento e avaliação da interpretação e da aplicação das resoluções, bem como a prestação de contas (*accountability*) por parte daqueles a quem se autoriza o uso da força (LEME, 2015, p. 110).

A ideia brasileira da RWP foi percebida por entusiastas da RdP como uma oportunidade de recuperar a credibilidade do conceito após o episódio líbio por meio da introdução de critérios e limites ao uso da força. Via-se a possibilidade de viabilizar uma aproximação de posições em um debate polarizado e a construção de um sistema internacional mais sujeito a normas e, portanto, mais legítimo (LEME, 2015). A proposta, contudo, tornava patente o ceticismo do Brasil quanto à ação militar e a sua percepção de que a RdP poderia atuar como uma licença para promover mudanças de regime (MORRIS, 2013, p. 1279).

A contestação sobre a adequação da dimensão militar do pilar III da RdP também consumiu os diálogos anuais da Assembleia Geral das Nações Unidas, onde estados individuais recorrentemente fizeram referência ao caos pós-intervenção na Líbia como um motivo para reavaliar os aspectos coercitivos da norma. Divergências quanto a esse aspecto inclusive

---

<sup>53</sup> “(...) existe uma percepção crescente de que o conceito de responsabilidade de proteger pode ser mal utilizado para outros fins que não a proteção de civis, como a mudança de regime” (LEME, 2015, p. 110, tradução nossa).

impediram que a AGNU adotasse, no final de 2015, uma ampla resolução sobre a RdP, a primeira desde a da Cúpula Mundial de 2005. A proposta do grupo que havia introduzido seu rascunho, formado por Austrália, Coreia do Sul, Malásia e Brasil, enfrentou dificuldades sobretudo devido a duas cláusulas operativas ligadas ao terceiro pilar: elas enfatizavam a necessidade de implementar a RdP “responsavelmente” e demandavam que qualquer emprego da força autorizado pelo CSNU sob a terminologia da RdP contivesse mandatos claros e procedimentos explícitos, para que pudesse ser alvo de controle. Os dois parágrafos foram percebidos pelos países da OTAN – particularmente EUA e França – como uma crítica às ações na Líbia e como uma tentativa da AGNU de impor restrições à conduta do CSNU. Em 2016, as negociações sobre o texto dessa resolução permaneciam em um impasse. Enquanto a reafirmação da RdP encontrou largo apoio entre os países, a AGNU foi incapaz de dar conteúdo à implementação de seu terceiro pilar, o que pôde ser visto como um indicativo de que o consenso estava comprometido (BELLAMY; LUCK, 2018; THAKUR, 2015; WELSH, 2018).

De todo modo, os diálogos interativos informais que vinham ocorrendo na AGNU desde 2009 sugerem o crescente engajamento de países não-ocidentais com o discurso proposto pela RdP. Se em 2009 o Egito, um dos líderes dos Não-Alinhados, havia se mostrado um dos países mais relutantes à norma, em 2015 sua posição seria marcadamente distinta: “(...) o debate sobre o conceito de RdP não deve ser considerado [um debate] sobre o mérito ou o valor do conceito em si, com o qual todos concordamos no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, mas reflete as suspeitas de alguns Estados-Membros em relação a seu possível mau uso”<sup>54</sup> (EGITO, 2015, p. 5, tradução e grifos nossos). Outros países africanos, como Nigéria e Tanzânia, adotariam posições similares nos debates de 2014, 2015 e 2016 (WELSH, 2018). Nessa linha, a Índia sugeriria em 2016 que a implementação do princípio se insere em agendas mais amplas, como a construção da paz e a prevenção de conflitos, enfatizando a necessidade de associar a RdP à construção autônoma de capacidades nacionais<sup>55</sup> (ÍNDIA, 2016, p. 2). E mesmo a China, que no

---

<sup>54</sup> “(...) *the debate on the concept of R2P should not be regarded as one on the merit or the value of the concept itself, which we have all concurred to in the 2005 World Summit Outcome Document, but rather reflects the suspicions harbored by some member-states regarding its possible misuse*” (EGITO, 2015, p. 5).

<sup>55</sup> “*It is our consistent view that the key to R2P must be prevention. (...) In addition, we are of the view that the United Nations and its Member States, and regional and sub-regional organisations should be ready to offer assistance, as required by the State concerned, to strengthen its policies and programmes, including capacity building, to protect its people from any of the R2P crimes. Such policies and programmes must be nationally owned rather than imposed from outside. (...) Another important aspect is strengthening peacebuilding efforts. (...) R2P has*

CSNU representa com a Rússia o bastião da não-intervenção, qualificou em 2014 a RdP como uma “norma prudencial”, ressaltando que sua interpretação não é livre e sugerindo uma série de medidas à disposição da comunidade internacional para implementá-la, incluindo o uso da força como a última dessas medidas<sup>56</sup> (CHINA, 2014, p. 1).

#### 4.3 UMA NORMA CONSOLIDADA?

A norma de responsabilidade de proteger tornou-se, a partir de sua elaboração em 2001 e sua adoção em 2005, o marco conceitual preferível para enquadrar as discussões sobre intervenções de caráter humanitário e, de modo geral, a proteção de direitos humanos de indivíduos em situações vulneráveis (HEHIR; PATTISON, 2016, p. 141). Argumentos favoráveis à consolidação da RdP enquanto norma costumam utilizar a evidência de que, embora a resposta internacional a situações de ameaça ou cometimento de atrocidades não tenha sido a ideal – como comprova o caso sírio –, o Conselho de Segurança tem se referido de maneira crescente à RdP em suas resoluções e pronunciamentos oficiais (BELLAMY; LUCK, 2018). Thomas Weiss (2014, p. 10) se opôs ao argumento de que o caos gerado na Líbia após a intervenção da OTAN teria minado o consenso produzido sobre a RdP: durante os três anos após o episódio líbio o CSNU invocou a norma com uma frequência três vezes maiores em relação aos seis anos iniciais da norma, de 2005 a 2011. Tal frequência sugeriria que o emprego da terminologia da RdP no CSNU, sobretudo no contexto da Primavera Árabe, havia se tornado menos contencioso, o que por conseguinte teria fortalecido seu status enquanto norma (GIFKINS, 2015).

Conforme já discutido, no entanto, o aumento das referências à RdP se restringiu ao primeiro pilar da norma. De fato, analisando-se todas as resoluções adotadas pelo CSNU desde 2011 até março de 2019 que utilizam a terminologia da RdP, nota-se a tendência do órgão em referir-se, em resoluções sobre países e situações geográficas específicas, somente à responsabilidade primária de autoridades nacionais de proteger suas populações de atrocidades ou

---

*to be understood against the background of the challenge of strengthening peacebuilding efforts”* (ÍNDIA, 2016, p. 2).

<sup>56</sup> *“First, the Responsibility to Protect adopted at the 2005 World Summit provides a prudential norm with respect to its application to the four international crimes, namely genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity. All parties should refrain from expanding the norm or take liberty in the explanation. At the present, Member States have not reached a consensus. The United Nations should continue the discussion. (...) The preventive actions should give priority through dialogues, negotiations and good offices. Forceful intervention and the use of force should be the last resort”* (CHINA, 2014, p. 1).

no máximo à assistência externa para o cumprimento dessa responsabilidade primária. Nesse mesmo período, observa-se que as únicas resoluções que reconhecem uma responsabilidade internacional – na medida em que tão somente reforçam o conteúdo dos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, vale dizer – são temáticas: são as resoluções 2117 (2013), sobre armas pequenas e leves, 2150 (2014), sobre prevenção e combate do genocídio, 2171 (2014), sobre prevenção do conflito armado, e 2185 (2014), sobre operações de manutenção da paz (GIFKINS, 2015; GLOBAL R2P, 2019). Nenhuma dessas resoluções explica como essa responsabilidade externa é coletivamente percebida ou esclarece as circunstâncias em que ela pode ser operacionalizada (HEHIR, 2015, p. 5). Uma análise mais aprofundada, portanto, confirma que apesar de a RdP ser mais comumente referenciada a partir de 2011, tal referência se deu de maneira altamente circunscrita.

A intensificação do uso da terminologia da RdP em resoluções do CSNU não constitui, assim, necessariamente um avanço positivo. Retomando as ideias de Finnemore e Sikkink (1998), a qualificação de um termo como “norma” exige mais do que seu mero uso repetitivo, importando a maneira como ele é invocado. Sob essa perspectiva, a análise da eficácia da RdP não recai apenas sobre a frequência do uso do termo em discursos de alto-nível, mas também sobre a relação entre as invocações retóricas e a prática estatal (HEHIR, 2015, p. 8). Como já se argumentou anteriormente, a relutância no engajamento com o componente externo da RdP aumentou significativamente em razão da intervenção na Líbia. A interpretação restrita da norma demonstra que enquanto os membros da câmara estão relativamente confortáveis com a aplicação dos pilares I e II em suas decisões, eles guardam pontos de vista distintos relativos à implementação das “aspirações cosmopolitas” previstas pelo pilar III (WELSH, 2018). Essa discordância vai de encontro ao objetivo principal do terceiro pilar: legitimar o envolvimento externo nos assuntos internos de países soberanos, incluindo, em casos extremos, o uso da força militar. Uma interpretação mais pessimista, aliás, sustenta que a recorrente invocação do primeiro pilar em detrimento do terceiro esteja sendo uma maneira de legitimar a inação externa frente às situações condenadas pela RdP (HEHIR, 2015).

Se o elemento externo deixou de ser invocado e passou a ser percebido mais como uma deficiência – comprometendo a eficácia da norma – do que como um recurso retórico adicional, então é natural que apenas os elementos que usufruem de maior consenso – os pilares I e II – sejam empregados. O princípio segundo o qual os estados têm uma responsabilidade de proteger

sua própria população não é, contudo, uma inovação da RdP. Desde a adoção da Carta da ONU, dispositivos de direito internacional e mesmo resoluções do CSNU e da AGNU já sinalizavam essa obrigação, enquanto que os quatro crimes proscritos pela RdP já eram ilegais muito antes da adoção do conceito. O principal desafio internacional se encontrava justamente no cumprimento desses dispositivos, um desafio cuja resolução se relaciona diretamente ao Pilar III da RdP (HEHIR, 2015). Assim, independentemente da frequência da menção à RdP, a aplicação do conceito não mostra sinais que indiquem a facilitação da intervenção militar sem consentimento (MORRIS, 2015, p. 9). A relutância ao elemento coercitivo do terceiro pilar, assim, revela o descrédito no próprio elemento inovador trazido pela RdP, levantando questionamentos ao próprio valor agregado da norma.

Chega-se, então, a considerações relativas ao aspecto mais contencioso da responsabilidade de proteger desde sua implementação pela Resolução 1973: o uso da força, por atores externos, para objetivos humanitários, sem o consentimento do estado anfitrião. Enquanto o emprego de meios militares pode ser, em contextos extremos, a única opção para atenuar violações massivas de direitos humanos e implementar as responsabilidades externas da RdP, para uma larga proporção de países o apoio ao conceito é inversamente proporcional à probabilidade de que sua invocação resulte no recurso à força (MORRIS, 2015, p. 7). Adotando-se o modelo de Finnemore e Sikkink (1998), essa relação inversa repercute nos graus de cascata e internalização da norma, os quais continuam sendo objeto de significativa controvérsia (MORRIS, 2013).

O professor canadense Roland Paris (2014) destacou que a utilização da força na Líbia evidenciou uma série de problemas estruturais que acompanham intervenções militares com fins humanitários e fornecem justificativas à relutância de muitos países. Um dos mais relevantes para o escopo deste trabalho se refere aos motivos mistos de intervenções dessa natureza: dificilmente elas têm objetivos meramente altruístas, sendo quase sempre carregadas de cálculos políticos e estratégicos. A persecução de interesses próprios é, aliás, necessária para que estados assumam os riscos que uma operação militar externa engendra. O entendimento de que o autointeresse do interventor (invariavelmente poderoso) é inerente a uma intervenção, todavia, comumente gera uma crise de legitimidade desse instrumento, podendo lhe gerar oposição política e inclusive militar (PARIS, 2014, p. 573-4). Outro problema estrutural relevante é a inconsistência dessas intervenções: há situações de emergência humanitária em relação às quais os estados optam

simplesmente por não intervir, seja pela falta de interesses políticos ou por avaliarem que uma eventual operação pode ser contraproducente. O padrão dúbio na resposta de potenciais interventores reforça, contudo, a percepção de que os estados são na verdade movidos por motivos alheios ao altruísmo quando decidem intervir, a qual por sua vez enfraquece a própria credibilidade na norma de responsabilidade de proteger (HEHIR, 2013; PARIS, 2014, p. 578).

O problema da inconsistência conduz ao que Paris (2014) chama de “dilema estrutural” da RdP: se por um lado o aspecto inovador que, em 2005, trouxe credibilidade à norma está justamente na possibilidade de ação militar externa quando outros meios foram exauridos, por outro, o recurso à força de modo seletivo pode realçar a ausência de respostas igualmente robustas a outras crises humanitárias, trazendo descrédito (PARIS, 2014, p. 579). Uma resolução a esse dilema, proposta pelo professor britânico Justin Morris (2015), é a extirpação do uso da força como elemento constitutivo do terceiro pilar da RdP. A exclusão desse elemento coercitivo do escopo da norma, na visão de Morris (2015, p. 9-10), salvaguardaria um repertório de práticas baseadas na RdP que contam com o consentimento do estado anfitrião, como a prevenção, a construção de capacidades e a assistência. Paris (2014, p. 578), no entanto, sustenta que excluir a possibilidade de emprego da força como último recurso, embora supere o problema da inconsistência, tornaria a RdP uma doutrina vazia.

A responsabilidade de proteger é uma “norma complexa” que merece uma investigação mais profunda acerca de sua robustez. Para esse fim, Welsh (2018) decompõe a norma em dois aspectos: a validade e a factibilidade. A continuidade, após a crise na Líbia, do enquadramento de contextos de crises aos marcos da responsabilidade de proteger indica que ainda há uma forte crença normativa de que o risco ou o cometimento de crimes atrozes ativam a responsabilidade internacional de responder. O fato de as prescrições da RdP terem encontrado pouca contestação direta e explícita indicam que a norma tem experimentado um alto grau de validade desde a Cúpula Mundial de 2005, tendo sido incorporada, de modo cascata, na política dos estados (ALMUSTAFA; CINQ-MARS; REDDING, 2013). Um segundo indicativo de sua validade é a ampliação geográfica do consenso sobre a RdP em seus três pilares: a maioria de atores relevantes ao redor do globo, e não somente no ocidente, aceita o discurso de que a proteção de populações dos quatro crimes definidos pela norma são responsabilidades nacionais e internacionais dos estados (WELSH, 2018). O grau de aceitação da RdP pela comunidade política internacional se reflete, assim, no fato de que o princípio *per se* não é mais alvo de grandes

discussões. A controvérsia se redirecionou à questão da melhor estratégia de implementação, de maneira a permitir maior monitoramento e evitar abusos (THAKUR, 2015).

A questão da implementação se entrelaça com o segundo aspecto: a factibilidade da RdP – isto é, a medida em que o conteúdo da norma serve de orientação para a ação (WELSH, 2018). A análise da factibilidade abre mais espaço para debates sobre como a norma tem sido implementada pelas autoridades competentes, no caso o CSNU. A prática do órgão corrobora que seus membros não têm encontrado grandes dificuldades em mencionar os pilares I e II em contextos de crises específicas. O ponto de contenção, entretanto, ocorre especificamente no que concerne o pilar III (THAKUR, 2015). Após a intervenção na Líbia, alguns estados passaram a associar o terceiro pilar da RdP exclusivamente ao uso da força militar, o que implica na qualificação do papel da comunidade internacional como um todo – em vez do específico emprego da força – como um “último recurso” (MORRIS, 2015; WELSH, 2018). Tal forma de contestação, resultante de uma interpretação que enfatiza o uso da força, embora não prejudique a validade da RdP, tem capacidade deletéria sobre a factibilidade da norma. Apesar disso, sua natureza complexa lhe garante uma proteção adicional: o desacordo sobre um elemento pode fortalecer outra dimensão da norma. Assim, ainda que os estados manifestem preocupações acerca do componente militar do terceiro pilar da RdP, eles compensam seu ceticismo reforçando seu apoio aos pilares I e II da norma (WELSH, 2018).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou identificar os impactos que a intervenção da OTAN na Líbia, iniciada em março de 2011, que contou com a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas por meio da Resolução 1973, exerceu sobre o conceito de “responsabilidade de proteger” (RdP) no âmbito da Organização das Nações Unidas. Compreendida inicialmente com otimismo, como uma norma que havia contado com o endosso de mais de 150 chefes de estado e de governo na Cúpula Mundial de 2005, a RdP enfrentou, a partir de 2011, sucessivas contestações que limitaram sua aplicação prática. Investigou-se, mais precisamente, o modo com que a intervenção e suas consequências influenciaram o debate político sobre a implementação da norma. Sugeriu-se como hipótese que, embora a responsabilidade de proteger seja um discurso amplamente aceito, o modo com que ela foi implementada na Líbia, autorizando uma operação militar que promoveu a mudança de regime no país, contribuiu para a sua perda de legitimidade.

Durante a maior parte da história das relações internacionais contemporâneas, a estrutura estadocêntrica do sistema internacional tornou viável um cenário quase que indiferente à vulnerabilidade de indivíduos e grupos populacionais a contextos de guerra e de ameaças generalizadas a sua vida e integridade. Mesmo com o advento do sistema ONU e a adoção de dispositivos que estabeleciam padrões fundamentais de direitos humanos, legitimou-se um regime político-jurídico que primava pela não-intervenção e pela proibição da guerra. Instituiu-se com a Carta da ONU um dilema que acompanharia as relações internacionais a partir de 1945: de um lado havia o amplo respaldo à soberania dos estados-membros; de outro, havia o compromisso da comunidade internacional com o respeito aos direitos humanos, sem, no entanto, existirem meios eficazes de garantir esse respeito.

Uma das formulações de países ocidentais em resposta a esse dilema havia sido a ideia da “intervenção humanitária”, segundo a qual, ainda que ilegais no âmbito da ONU, seriam legítimas intervenções militares em outros estados a fim de prover auxílio humanitário a populações que estivessem tendo seus direitos alegadamente violados pelos seus governantes. Diversas intervenções sob a alcunha humanitária foram realizadas durante a Guerra Fria e, principalmente, durante os anos 1990, pelos Estados Unidos e por países europeus, nos continentes africano, asiático e na América Latina. Logo os países desses espaços do globo, que há não muito tempo haviam sido colonizados pelos mesmos países que agora intervinham em

seus territórios, passaram a contestar os reais motivos dessas ações. O auge dessa era havia sido atingido no Kosovo, em 1999, quando a OTAN marginalizou a não autorização do Conselho de Segurança para intervir no país sob a justificativa de proteção de civis frente a ataques da Sérvia.

Em razão das polêmicas acerca das intervenções humanitárias, o início do século XXI testemunhou uma reorientação do discurso sobre intervenção e soberania. Enquanto na década de 90 falava-se no “direito de intervir” dos países em territórios onde supostas violações de direitos humanos estavam ocorrendo, a partir de 2001, e com mais força a partir de 2005, passou-se a falar na “responsabilidade” da comunidade internacional “de proteger” populações que estivessem passando por situações de ameaça ou de cometimento de crimes atrozes. Trabalhado sobre as ideias de “soberania como responsabilidade” e de “segurança humana”, o conceito de responsabilidade de proteger buscava galvanizar o apoio do Sul global, que havia se tornado cético frente a uma agenda de intervenções levadas a cabo pelos países do Norte. Para esse propósito, a RdP calçou-se num discurso que fortalecia a soberania dos estados ao reconhecer a responsabilidade primária de cada um deles de proteger (consagrada no pilar I da norma) suas populações contra um rol específico de atrocidades: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Caberia à comunidade internacional, representada pelas Nações Unidas, a responsabilidade secundária de auxiliar os estados a cumprir essa responsabilidade (pilar II da norma). Somente quando o estado manifestamente fracassasse em assumir tal responsabilidade, o dever de proteger seria transferido ao Conselho de Segurança (pilar III da norma), que poderia adotar os instrumentos à sua disposição para cumpri-lo.

Apesar do aparente consenso ao redor do conceito, os acontecimentos na Líbia vieram a comprovar que não havia um consenso quanto à aplicação do pilar III. Frente às violações de direitos humanos no país, o CSNU foi coerente ao enxergar a situação na Líbia sob as lentes da RdP. A autorização do uso da força sem o consentimento das autoridades de um estado em funcionamento justificada na RdP, contudo, mostrou-se vulnerabilizada pela ausência de critérios e pelo alargamento do mandato da Resolução 1973 por parte dos interventores. A OTAN, ao usar extensivamente a força e apoiar materialmente o levante rebelde contrário ao governo líbio, demonstrou que seu real objetivo ao intervir era derrubar o regime de Muammar Kadafi. Diante disso, os países que haviam se mostrado relutantes quanto ao uso da força, e mesmo aqueles que haviam acreditado na possibilidade de seu uso para fins humanitários, passaram a adotar uma

postura restritiva sobre as crises que viriam a surgir a partir de então, cristalizada na tendência do CSNU de invocar somente os pilares I e II da RdP. O exemplo da Síria é talvez o mais marcante.

A análise da intervenção na Líbia, aprofundada no segundo capítulo desse trabalho, permitiu a elaboração das seguintes conclusões: (i) a aprovação da Resolução 1973, que conferiu suporte legal à posterior intervenção da OTAN, embora tenha se valido do imperativo de agir respaldado na “responsabilidade de proteger”, foi possível graças a um conjunto de fatores alheios aos motivos humanitários, dentre eles as conclamações de organizações regionais por ações mais enérgicas do Conselho de Segurança; (ii) o curso das ações da OTAN na Líbia, finalizadas em outubro de 2011, evidenciou os reais motivos dos países interventores – derrubar o governo de Muammar Kadafi, promovendo a mudança de regime líbio por meio do emprego da força militar; (iii) os resultados da intervenção da OTAN – mormente a mudança de regime – provocaram grande condenação internacional, inclusive da opinião pública ocidental.

No intento de avaliar os impactos da intervenção sobre os debates acerca do princípio de responsabilidade de proteger nas Nações Unidas, por sua vez, a realização do trabalho permitiu chegar às seguintes conclusões: (i) a partir de 2011, a invocação do conceito em resoluções do CSNU sobre casos específicos continuou restrita ao seu pilar I – relativo às responsabilidades do estado de proteger sua população –, enquanto somente resoluções temáticas do órgão utilizariam a linguagem do pilar III – relativa às responsabilidades da comunidade internacional –, o que indica a relutância dos estados-membros em ativar responsabilidades internacionais em contextos nacionais; (ii) houve a intensificação, nos últimos anos, da autorização pelo CSNU do uso da força em contextos de operações de paz, mas tal autorização, de maneira diversa à do contexto líbio, fundamentou-se no consentimento das autoridades nacionais, por meio do reforço, em resoluções sobre situações específicas, da responsabilidade primária dos estados de proteger suas populações; (iii) o desenrolar da intervenção na Líbia gerou a percepção de que os elementos coercitivos do pilar III da RdP haviam sido empregados de maneira excessiva e desproporcional no país, o que abriu caminhos para a intensificação de esforços normativos voltados à limitação do uso desses elementos.

O trabalho procurou demonstrar que a legitimidade de uma norma como a RdP pode ser avaliada a partir de seu grau de robustez. Avaliar o grau de robustez de uma norma complexa como a RdP, no entanto, implica dividi-la em dois critérios: validade e factibilidade. Pelo critério da validade, verificou-se que a norma é legítima em razão do enquadramento, pelo CSNU, de

crises na ótica da RdP e pela adesão dos países a seu discurso. Pelo critério da factibilidade, por sua vez, percebe-se que a norma tem sua legitimidade contestada em contextos nos quais se propõe sua aplicação pelos meios coercitivos do pilar III. A partir do reconhecimento de que a norma da RdP é complexa, relê-se a hipótese inicial, assim, para confirmar que, apesar da ampla aceitação do discurso da RdP pela comunidade internacional, a implementação dos elementos coercitivos do pilar III da norma (que se refere às responsabilidades externas) teve sua legitimidade consideravelmente diminuída após o episódio líbio.

Por fim, esclarece-se que o tema não foi de maneira alguma esgotado nesta monografia. O conceito de responsabilidade de proteger é ainda recente, de maneira que seu debate e evolução obviamente se encontram em curso. Assim, o emprego de seus elementos em um episódio específico como o líbio, no qual houve uma intensa confluência de cálculos políticos e condições excepcionais, certamente não deve servir de parâmetro único para futuras aplicações da norma. Enquanto isso, as mudanças pelas quais a ordem internacional vem passando e o debate acadêmico podem ajudar a esclarecer, futuramente, pontos acerca da RdP que hoje em dia são altamente contenciosos.

## REFERÊNCIAS

ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya. **European Journal of International Relations**, v. 20, n. 4, p. 889-911, 29 jan. 2014.

AFRICAN UNION – AU. **Communiqué of the 261st meeting of the Peace and Security Council**. 23 fev. 2011a. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-communication-on-the-situation-in-libya.pdf>. Acesso em: 2 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Communiqué of the 265th meeting of the Peace and Security Council**. 10 mar. 2011b. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/communication-libya-eng.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

ALMUSTAFA, Maissaa; CINQ-MARS, Evan; REDDING, Matthew. The Responsibility to Protect: Ensuring the Norm's Relevance After Libya, Côte d'Ivoire and Syria. **CIGI (Centre for International Governance Innovation) Junior Fellows Policy Brief**, n. 10, p. 1-8, ago. 2013.

ANNAN, Kofi. "**Sur la Syrie, à l'évidence, nous n'avons pas réussi**". 7 jul. 2012. Disponível em: [https://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2012/07/07/kofi-annan-sur-la-syrie-a-l-evidence-nous-n-avons-pas-reussi\\_1730658\\_3218.html](https://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2012/07/07/kofi-annan-sur-la-syrie-a-l-evidence-nous-n-avons-pas-reussi_1730658_3218.html). Acesso em: 7 jul. 2012.

ARMAND, Michel. **Groupe de réflexions et d'échanges**. Orléans: Université du Temps Libre, 2009.

BARNETT, Michael N.. **The International Humanitarian Order**. Londres: Routledge, 2010.

\_\_\_\_\_; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BELLAMY, Alex J.. Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society. **Review of International Studies**, v. 29, p. 321-340, 2003.

\_\_\_\_\_. Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm. **Ethics & International Affairs**, v. 25, n. 3, p. 1-7, ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. **Ethics & International Affairs**, v. 20, n. 2, p. 143-169, jun. 2006.

\_\_\_\_\_; LUCK, Edward. **The Responsibility to Protect: From Promise to Practice**. Cambridge: Polity, 2018.

\_\_\_\_\_; WILLIAMS, Paul D.. The new politics of protection?: Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. **International Affairs**, v. 87, n. 4, p. 825-850, jul. 2011.

BERDAL, Mats. The State of UN Peacekeeping: Lessons from Congo. **Journal of Strategic Studies**, v. 41, n. 5, p. 721-750, ago. 2016.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BIGATÃO, Juliana. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 13-40.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia**. 17 mar. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2514-aprovacao-da-resolucao-1973-do-conselho-de-seguranca-da-onu-sobre-a-libia>. Acesso em: 18 set. 2011.

BRASIL, Bruno Berretini Camponês do. **Líbia: Um estudo da intervenção internacional de 2011 e de seus aspectos jurídicos e políticos**. 2017. 315 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BROCKMEIER, Sarah; STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos. The Impact of the Libya Intervention Debates on Norms of Protection. **Global Society**, v. 30, n. 1, p. 113-133, nov. 2015.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. Nova York: Columbia University Press, 1977.

BUZZAN, Barry. From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. **International Organization**, v. 47, n. 3, p. 327-352, 1993.

CHINA. PERMANENT MISSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA TO THE UN. **Statement by H.E. Ambassador Li Baodong, Permanent Representative of China to the United Nations, at the Security Council Meeting on the Situation in Libya**. 17 mar. 2011. Disponível em: <http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t824183.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Statement by the People's Republic of China at the Informal Interactive Dialogue on R2P**. 8 set. 2014. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/peoples-republic-of-china.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

DE WAAL, Alex. African roles in the Libyan conflict of 2011. **International Affairs**, v. 89, n. 2, p. 365-379, mar. 2013.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

DOYLE, Michael W.. **The Question of Intervention: John Stuart Mill & the Responsibility to Protect**. New Haven: Yale University Press, 2015.

\_\_\_\_\_; SAMBANIS, Nicholas. **Making war and building peace:** United Nations peace operations. Princeton: Princeton University Press, 2006.

EGITO, República Árabe do. **Statement by Egypt at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect"**. 8 set. 2015. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/resources/818>. Acesso em: 14 nov. 2019.

EVANS, Gareth. **R2P and RWP After Libya and Syria**. 23 ago. 2012. Disponível em: <http://www.gevans.org/speeches/speech485.html>. Acesso em: 19 out. 2019.

\_\_\_\_\_. The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm. In: THAKUR, Ramesh; MALEY, William (Org.). **Theorising the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 16-37.

\_\_\_\_\_. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. Nova York: Free Press, 1992.

GHOLIAGHA, Sassan. 'To prevent future Kosovos and future Rwandas.' A critical constructivist view of the Responsibility to Protect. **The International Journal of Human Rights**, v. 19, n. 8, p. 1074-1097, 2015.

GIFKINS, Jess. R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and beyond. **Cooperation and Conflict**, v. 51, n. 2, p. 148-165, nov. 2015.

GILBERT, Martin. **The terrible 20th century**. 31 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.theglobeandmail.com/opinion/the-terrible-20th-century/article17990016/>. Acesso em: 8 nov. 2019.

GLANVILLE, Luke. Does R2P matter? Interpreting the impact of a norm. **Cooperation and Conflict**, v. 51, n. 2, p. 1-16, nov. 2015.

GLOBAL R2P. **R2P References in United Nations Security Council Resolutions and Presidential Statements**. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/publications/232>. Acesso em: 16 out. 2019.

GRAY, Christine. **International Law and the Use of Force**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HEHIR, Aidan. The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect. **International Security**, v. 38, n. 1, p. 137-159, jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Assessing the influence of the Responsibility to Protect on the UN Security Council during the Arab Spring. **Cooperation and Conflict**, v. 51, n. 2, p. 166-183, nov. 2015.

\_\_\_\_\_; MURRAY, Robert (Org.). **Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention**. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.

\_\_\_\_\_; PATTISON, James. Introduction: The Responsibility to Protect after the Arab Spring. **Cooperation and Conflict**, v. 51, n. 2, p.141-147, 18 nov. 2015.

HOMANS, Charles. Responsibility to Protect: A Short History. **Foreign Policy**, out. 2011. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/responsibility-to-protect-a-short-history>. Acesso em: 06 out. 2019.

ÍNDIA. PERMANENT MISSION OF INDIA TO THE UNITED NATIONS. **Statement by Ambassador Asoke K. Muk-erji to the Informal Interactive Dialogue of the General Assembly on the Responsibility to Protect**. 8 set. 2015. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/india.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY – ICISS. **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001a.

\_\_\_\_\_. **The Responsibility to Protect – Research, Bibliography, Background**: Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001b.

JAHN, Beate. **Liberal Internationalism: Theory, History, Practice**. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. Palo Alto: Stanford University Press, 2001.

KEATING, Tom. The UN Security Council on Libya: Legitimation or Dissimulation?. In: HEHIR, Aidan; MURRAY, Robert. **Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention**. Londres: Palgrave Macmillan, 2013. p. 162-190.

KENKEL, Kai Michael; DESTRADE, Sandra. Explaining emerging powers' reluctance to adopt intervention norms: normative contestation and hierarchies of responsibility. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 1, p. 1-20, 2019.

KERSAVAGE, Kathryn. The “responsibility to protect” our answer to “never again”? Libya, Syria and a critical analysis of R2P. **International Affairs Forum**, v. 5, n. 1, p. 23-41, jan. 2014.

KUPERMAN, Alan J.. A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO's Libya Campaign. **International Security**, v. 38, n. 1, p. 105-136, jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Obama's Libya Debacle: How a Well-Meaning Intervention Ended in Failure. **Foreign Affairs**, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2019-02-18/obamas-libya-debacle>. Acesso em: 23 jun. 2019.

LEAGUE OF ARAB STATES – LAS. **The implications of the current events in Libya and the Arab position**. 12 de março de 2011. Disponível em: [http://responsibilitytoprotect.org/Arab%20League%20Ministerial%20level%20statement%2012%20march%202011%20-%20english\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Arab%20League%20Ministerial%20level%20statement%2012%20march%202011%20-%20english(1).pdf). Acesso em: 13 set. 2019.

LEMAIRE, Julie. La responsabilité de protéger : un nouveau concept pour de vieilles pratiques ? **Note d'Analyse du Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité**, Bruxelas, p. 1-11, jan. 2012.

LEME, João Marcos Senise Paes. A Intervenção na Líbia, a 'Responsabilidade de Proteger' e a 'Responsabilidade ao Proteger'. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 91-114, jun. 2015.

LES ECHOS. **Sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen : le communiqué**. 19 mar. 2011. Disponível em: <https://www.lesechos.fr/2011/03/sommet-de-paris-pour-le-soutien-au-peuple-libyen-le-communique-407422>. Acesso em: 2 out. 2019.

MAHDAVI, Mojtaba. A Postcolonial Critique of Responsibility to Protect in the Middle East. **Perceptions**, v. 20, n. 1, p. 7-36, 2015.

MALONE, David. Security Council. In: DUNNE, Tim; WEISS, Thomas G.. **The Oxford Handbook on the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 117-135.

MILNE, Seumas. **If the Libyan war was about saving lives, it was a catastrophic failure**. 26 de outubro de 2011. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/26/libya-war-saving-lives-catastrophic-failure>. Acesso em: 8 nov. 2019.

MORRIS, Justin. Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. **International Affairs**, v. 89, n. 5, p. 1265-1283, set. 2013.

\_\_\_\_\_. The Responsibility to Protect and the use of force: Remaking the Procrustean bed?. **Cooperation and Conflict**, v. 51, n. 2, p. 1-15, nov. 2015.

OBAMA, Barack; CAMERON, David; SARCOZY, Nicolas. **Libya letter by Obama, Cameron and Sarkozy: Full text**. 15 abr. 2011. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13090646>. Acesso em: 16 nov. 2019.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. 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, 22 dez. 2015.

ONU NEWS. **ONU comenta conceito brasileiro sobre “responsabilidade ao proteger”**. 15 dez. 2011. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2011/12/1393171-onu-comenta-conceito-brasileiro-sobre-responsabilidade-ao-proteger>. Acesso em: 20 out. 2011.

ORFORD, Anne. **International Authority and the Responsibility to Protect**. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Carta da ONU**. 26 de junho de 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.

PARIS, Roland. **At War’s End: Building Peace after Civil Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention. **International Peacekeeping**, v. 21, n. 5, p. 569-603, out. 2014.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PATTISON, James. **Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?** Nova York: Oxford University Press, 2010.

POURMOKHTARI, Navid. A Postcolonial Critique of State Sovereignty in IR: the contradictory legacy of a ‘West-centric’ discipline. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 10, p. 1767-1793, 2013.

POWER, Samantha. **"A Problem from Hell": America and the Age of Genocide**. Nova York: Basic Books, 2002.

PUGH, Michael. Peace Enforcement. In: DUNNE, Tim; WEISS, Thomas G.. **The Oxford Handbook on the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 370-386.

RALPH, Jason. What Should Be Done? Pragmatic Constructivist Ethics and the Responsibility to Protect. **International Organization**, v. 72, n. 1, p. 173-203, 10 dez. 2017.

REUTERS. **Arab League head says wanted no-fly zone, not bombs**. 2011. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-libya-league-strikes/arab-league-head-says-wanted-no-fly-zone-not-bombs-idUSTRE72J2JL20110320>. Acesso em: 20 out. 2019.

SECURITY COUNCIL REPORT. Protection of Civilians in Armed Conflict. **Security Council Report**, Nova York, n. 2, p. 1-32, maio 2012.

STUENKEL, Oliver. The BRICS and the Future of R2P. **Global Responsibility to Protect**, v. 6, n. 1, p. 3-28, 2014.

THAKUR, Ramesh. Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Org.). **The Oxford Handbook on the United Nations**. 2. ed. Nova York: Oxford University Press, 2018. p. 387-403.

\_\_\_\_\_. R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers. **The Washington Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 61-76, abr. 2013.

\_\_\_\_\_. R2P's 'Structural' Problems: A Response to Roland Paris. **International Peacekeeping**, v. 22, n. 1, p. 11-25, jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Review article: The Responsibility to Protect at 15. **International Affairs**, v. 2, n. 92, p. 415-434, 2016.

\_\_\_\_\_. **The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_; MALEY, William. Introduction: theorising global responsibilities. In: THAKUR, Ramesh; MALEY, William (Org.). **Theorising the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 3-15.

UNITED NATIONS – UN. **We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century** (Millennium Report of the Secretary-General). 2000. Disponível em: [https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We\\_The\\_Peoples.pdf](https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **A more secure world: Our shared responsibility**. 2004. Disponível em: [http://providus.lv/article\\_files/931/original/HLP\\_report\\_en.pdf?1326375616](http://providus.lv/article_files/931/original/HLP_report_en.pdf?1326375616). Acesso em: 24 set. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human development Report 1994: New dimensions of human security**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **A/59/2005/Add.3. In larger freedom: towards development, security and human rights for all**. 26 mai. 2005. Disponível em: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/A.59.2005.Add.3\[1\].pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/A.59.2005.Add.3[1].pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **A/63/677. Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General**. 12 jan. 2009. Disponível em: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/SG\\_reportA\\_63\\_677\\_en.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/SG_reportA_63_677_en.pdf). Acesso em: 7 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **A/RES/60/1. 2005 World Summit Outcome Document**. 24 out. 2005. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf). Acesso em: 24 jun. 2019.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. **S/RES/1674 (2006)**. 28 abr. 2006. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/security-council-resolution-1674-2006-on-protection-of-civilians-in-armed-conflict/>. Acesso em: 18 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/RES/1894 (2009)**. 11 nov. 2009. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/security-council-resolution-1894-2009-on-protection-of-civilians-in-armed-conflict/>. Acesso em: 18 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/RES/1970 (2011)**. 26 fev. 2011a. Disponível em: [https://www.undocs.org/S/RES/1970\(2011\)](https://www.undocs.org/S/RES/1970(2011)). Acesso em 22 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/RES/1973 (2011)**. 17 mar. 2011b. Disponível em: [https://www.undocs.org/S/RES/1973\(2011\)](https://www.undocs.org/S/RES/1973(2011)). Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/RES/1975 (2011)**. 30 mar. 2011c. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/cotedivoire1975.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/RES/2016 (2011)**. 27 out. 2011d. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/2016>. Acesso em: 22 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/RES/2085 (2012)**. 20 dez. 2012. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/sres2085-on-mali.pdf>. Acesso em: 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/RES/2165 (2014)**. 14 jul. 2014. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2165>. Acesso em: 5 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **SC/10200**. 17 mar. 2011e. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>. Acesso em: 29 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/2011/612. France, Germany, Portugal and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: draft resolution**. 4 out. 2011f. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **S/PV.6627. 6627th meeting**. 4 out. 2011g. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Golan%20Heights%20S%20PV%206627.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

VERHOEVEN, Harry; OLIVEIRA, Ricardo Soares de; JAGANATHAN, Madhan Mohan. To Intervene in Darfur, or Not: Re-examining the R2P Debate and Its Impact. **Global Society**, v. 30, n. 1, p. 21-37, nov. 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes et al. O Verão Árabe: guerra civil e intervenção internacional na Líbia, Síria e Iêmen. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 51, p. 57-79, jul. 2012.

WEISS, Thomas G.. **Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crisis and the Responsibility to Protect**. 2. ed. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

\_\_\_\_\_. Military humanitarianism: Syria hasn't killed it. **The Washington Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 7-20, 2014.

\_\_\_\_\_. RtoP Alive and Well after Libya. **Ethics & International Affairs**, v. 25, n. 3, p. 287-292, 2011.

WELSH, Jennifer. Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP. **Ethics & International Affairs**, v. 25, n. 3, p. 255-262, 2011.

\_\_\_\_\_. **Humanitarian Intervention and International Relations**. Nova York: Oxford University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. Norm Robustness and the Responsibility to Protect. **Journal of Global Security Studies**, v. 4, n.1, p. 53-72, 2018.

\_\_\_\_\_. The Responsibility to Protect after Libya & Syria. **Daedalus**, v. 145, n. 4, p. 75-87, set. 2016.

WIDMAIER, Wesley W.; GLANVILLE, Luke. The benefits of norm ambiguity: constructing the responsibility to protect across Rwanda, Iraq and Libya. **Contemporary Politics**, v. 21, n. 4, p. 367-383, 17 mar. 2015.

WIENER, Antje. **The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.