

RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: NOVA MODALIDADE DE INTERVENÇÃO MILITAR

Graziene Carneiro de Souza*

RESUMO

O sistema de estados moderno é marcado por intervenções militares. Ao longo de sua história a compreensão de onde, como, quem e por quais valores intervir variaram de acordo com a concepção do Estado de dever estatal. O uso da força contra um membro da Sociedade Internacional, subordinado às regras e normas formuladas principalmente pelas unidades mais poderosas, esteve vinculado ao contexto normativo de cada ordem internacional. A intervenção militar humanitária, aplicada principalmente desde o fim da Guerra Fria, é um exemplo desta conjuntura. Atualmente, o entendimento sobre intervenção militar humanitária encontra-se em transformação. Novos valores relacionados a princípios fundamentais do sistema internacional, como a soberania, deparam-se com novos deveres do Estado, como a garantia da segurança humana. A Responsabilidade de Proteger é o resultado desta inovada compreensão. Formulada a partir da polêmica intervenção do Kosovo em 1999, a Responsabilidade de Proteger deixa brecha para a intervenção militar humanitária unilateral. Ainda discutida nas assembleias das Nações Unidas, a Responsabilidade de Proteger, se normatizada, significa nova justificativa e modalidade de intervenção militar baseada na recente definição de soberania e segurança humana.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger, intervenção militar humanitária, soberania, contexto normativo, segurança humana.

ABSTRACT

The modern states system is shaped by military interventions. Over its history the debate among states about whether, when, who and how to intervene, and what social values to secure, have changed according to the concept of state's duty. The use of force against an international society's member, subordinated to rules and norms formulated by powerful units, was linked to the normative

* Mestrado (PPGEST - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos: Defesa e Segurança - Uff) Orientador - Thiago Rodrigues R. Baia n 57 Jardim Salvador - Trindade- Goiás. 75380-000. E-mail: cgraziene@gmail.com

context of each international order. Humanitarian military intervention, applied mainly since the end of the Cold War, is an example of this type of conjuncture. Today, the understanding with regards to international military intervention have been modified. New values related to fundamental principles of the international system, such as sovereignty, face new state's duties, such as human security. The Responsibility to Protect is a result of this innovated understanding. Formulated from the Kosovo intervention in 1999, the Responsibility to Protect provides an opening for unilateral humanitarian military interventions. Still debated in the United Nations' General Assembly, the Responsibility to Protect, if normalized, would mean a new justification and modality of military intervention based on a revised definition of sovereignty and human security.

Keywords: Responsibility to Protect, humanitarian military intervention, sovereignty, normative context, human security.

"Diz-se que as falhas dos estados e as guerras civis e étnicas que se seguiram, muitas vezes são inevitáveis...Las dificultades ocasionalmente enfrentadas por las intervenciones internacionales confirman precisamente lo difícil que es tratar estos problemas...eventuais dificuldades enfrentadas por intervenções internacionais confirmam exatamente como é difícil tratar estes problemas... Deseo proponer una visión distinta. Proponho uma visão diferente. Ella es que estos fracasos, estas guerras y estos problemas son problemas políticos y problemas económicos con soluciones políticas y económicas. Ela é que estas falhas, estas guerras e estes problemas são de natureza política e econômica com as soluções de problemas políticos e econômicos. Los conflictos en una parte del mundo o la tiranía en otra no son inevitables. Os conflitos no mundo não é inevitável. La libertad y los derechos humanos son conceptos tan universales como son políticos, aplicables a todo ser humano de cualquier credo o color. Liberdade e direitos humanos são conceitos universais, tais como política aplicável a todos os seres humanos de qualquer credo ou cor. La carta de las naciones unidas fue escrita en el nombre de "nosotros, los pueblos de las naciones unidas". A Carta das Nações Unidas foi escrita em nome de 'nós os povos da Nações Unidas'."

Kofi Annan.

INTRODUÇÃO

No século XX as relações internacionais foram marcadas por inúmeras guerras que abalaram a humanidade. Vários tipos e dimensões antes nunca vistas, guerras entre Estados, dentro dos Estados, entre grandes potências, países recém independentes. Estas tragédias criaram sentimento de repúdio na comunidade internacional, abalada diante de tantas atrocidades, mutilações, dores e mortes.

A preocupação de prevenir conflitos estimulou a fundamentação de princípios que a partir da criação das Nações Unidas foram mais valorizados, ressaltados e normatizados, como os Direitos Humanos. Tentativas de acabar com barbaridades em relação ao ser humano se desenvolveram ao longo da história da Organização, atingindo seus Estados-membros e conseqüentemente todos os seus povos. Neste contexto, o conceito da Responsabilidade de Proteger foi criado, com o intuito de prevenir novos atentados aos direitos do ser humano.

Este trabalho tem o propósito de mostrar que o princípio da Responsabilidade de Proteger representa um novo contexto normativo das relações internacionais guiados por uma nova interpretação dos princípios da igualdade soberana e da não intervenção. Esta nova interpretação a partir da normatização do princípio abre espaço para uma nova modalidade legal de intervenção militar guiada por razões humanitárias.

INTERVENÇÃO, SOBERANIA E RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

A intervenção militar é estudada por diferentes escolas das relações internacionais. Analistas desta área de estudo enxergam o uso da força militar entre Estados de acordo com a legitimidade, legalidade ou mesmo pela busca de poder e a relação de dominação. Seja a escola realista, estruturalista, construtivista, liberal e etc., todas encaram a prática da intervenção militar como problemática do Sistema Internacional.

Os padrões de intervenção militar vêm sofrendo constante mudança ao longo da história do sistema de estados (FINNEMORE, 2004). Atualmente, as unidades intervêm por razões antes inimagináveis. Os argumentos dominantes a cerca destas mudanças remetem a fatores como as alterações na balança de poder ou na balança ofensiva-defensiva (“offense-defense balance”). Entretanto, segundo Martha Finnemore, os Estados fortes continuam intervindo em Estados fracos em uma escala “massiva” quando isto interessa a eles, o que mudou, incluindo a intervenção militar humanitária, é a forma e a razão para intervir.

“(...) I examine humanitarian military intervention and show that, although states have been intervening for this purpose for at least two centuries, whom they protect and how they intervene to do so have both changed. States now entertain claims from non-whites, non-Christians people who previously would not have registered on their consciousness, and, when they intervene, they will do so now only multilaterally with authorization from an international organization.”¹

A compreensão do processo normativo da política internacional para Finnemore é fundamental, uma vez que as normas internacionais não estão divorciadas do poder e do interesse estatal. Ao contrário, “(...) rules about intervention are strongly if not entirely shaped by actions of powerful states that actually have the capacity to intervene. (...)”² Apesar disso, a intervenção militar humanitária ainda é uma prática sem consenso entre os autores de relações internacionais e do direito, tanto na literatura quanto nos discursos dos líderes mundiais.

A justificativa da intervenção remonta os direitos fundamentais do Estado, discutidos desde o século XV. Para Adriana Ramos,

“Este instituto foi defendido por Francisco de Vitória (1480-1546), Francisco Suares (1548-1617), Luis Molina (1535-1601), Vattel (1714-1767), que defendem o direito natural falando de um ‘direito comum da humanidade’, onde a barbárie era proibida e havia a possibilidade de intervenção em um território onde houvesse a violação desse direito. Hugo Grocio na sua obra ‘De iure Belli ac Pacis’, de 1625, presume um direito de intervenção em relação ao Estado que maltrate os seus próprios cidadãos, sendo a sua raiz a teoria clássica da guerra justa, conceito desenvolvido por Santo Agostinho, São Ambrosio, São Tomas de Aquino dentre outros pensadores da Idade Média.”³

A intervenção pode ser traduzida em intromissão, o que significa “a interferência, por um ou mais Estados, nos assuntos internos ou externos de outro Estado soberano sem o seu consentimento, tendo como fim alterar determinado estado de coisas.”⁴ Finnemore define intervenção militar como

¹ FINNEMORE, Martha. The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force. New York: Cornell University Press, 2004. Pp.3

² Ibidem. Pp. 5.

³ RAMOS, Adriana. Intervenção Humanitária. Disponível em <http://www.viannajr.edu.br/revista/dir/doc/art10010.pdf>. Acesso em 08 de maio de 2010.

⁴ MELLO, Celso C. de A.. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 238.

“the deployment of military personnel across recognized boundaries for the purpose of determining the political authority structure in the target state.”⁵ Entretanto, a autora concorda que esta definição só se encaixa no período da Guerra Fria, quando se entendia a intervenção como mudança de autoridade política.

Embora o tema da intervenção militar humanitária tenha feito parte da agenda internacional no período pós - Guerra Fria e se fale muito sobre a ocorrência de tal prática, seu conceito permanece sujeito a inúmeras divergências. A ambigüidade em torno dele está principalmente no campo do direito internacional, no qual se alega que nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir direta ou indiretamente, por nenhuma razão em assuntos internos e externos de outro Estado, sendo, portanto, a Intervenção Humanitária uma violação da lei internacional (BELLAMY, 2009).

A carta das Nações Unidas em seu Cap. VII destaca “a prevalência da soberania sobre os direitos do homem.”

“No state or group of states has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other state. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the state or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.”⁶

A principal questão sobre as intervenções está em torno do princípio da igualdade soberana e de como o mesmo é afetado. Considerado um dos pilares jurídicos do Sistema Internacional, este princípio confirma que todos os Estados são iguais e soberanos entre si, dispondo do mesmo reconhecimento enquanto unidade política. Edward Carr, entretanto, argumenta a dificuldade de se definir o mesmo princípio dentro de uma comunidade, destacando a dificuldade de reconhecimento do estrangeiro como igual. Segundo este autor, “a igualdade não é jamais absoluta e pode às vezes ser definida como uma ausência de discriminação por motivos entendidos como irrelevantes.”⁷ Para ele, a discriminação no sistema internacional é endêmica, uma vez que a desigualdade entre Estados em

⁵ FINNEMORE, Martha. The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force. New York: Cornell University Press, 2004. Pp.9.

⁶ BELLAMY, Alex J. Responsibility to Protect: the global effort to end mass atrocities. Malden: Ed. Polity, 2009. pp. 16.

⁷ CARR, Eduard. Vinte anos de Crise 1919-1939. Uma introdução aos estudos de Relações Internacionais. Brasília: Ed. Universidade de Brasília. 1981. P 209.

relação a poder é flagrante, e não há o reconhecimento entre indivíduos de estados diferentes, ou seja, o outro que está longe, em outro Estado, não é igual⁸.

Apesar de iguais juridicamente, ou seja, possuir “igualdade de status,” “mera igualdade formal dos estados perante a lei”, com “igualdade de direitos, oportunidades ou de posses, ela é proporcional, e não absoluta.” Carr justifica esta afirmação destacando a “constante intromissão, ou intromissão em potencial das potências,” que torna quase sem sentido qualquer concepção de igualdade entre os membros da comunidade internacional.

Válida ou não, a soberania fundamentada no direito internacional refere-se, de acordo com Bellamy, “to the rights that states enjoy to territorial integrity, political independence and non-intervention, whilst human rights refer to the idea that individuals ought to enjoy certain fundamental freedoms by virtue of their humanity”⁹. No entanto, ao longo da história do sistema de estados moderno, esta definição foi interpretada de maneiras distintas.

Nos limites da época do absolutismo, a soberania da sociedade de estados estava relacionada ao fato dos Estados “act however they please within their own jurisdictions.” No momento anterior ao Pacto da Liga das Nações, à celebração do tratado Briand-Kellogg de proscricção da guerra de agressão, em 1928, e da própria carta das Nações Unidas, soberania era a prática na qual os Estados “enjoyed a right to go to war” baseada na *realpolitik*¹⁰. Já no período pós-colonial, a soberania possuiu uma relação direta com a declaração de que todos os povos têm o direito de autodeterminação, direito de decidir seus status político e seu desenvolvimento econômico, social e cultural, o que significava que nenhuma potência podia deliberadamente intervir em um Estado fraco, na tentativa de se evitar a re-ermegência do colonialismo.

Na década de 1990, as Nações Unidas propagaram um novo contexto normativo, formulando justificativas para intervenções baseadas em razões humanitárias. O caso da intervenção na Somália, em 1992, representou uma nova era. Foi a primeira vez que o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou uma intervenção sob o Cap. VII sem o consentimento do

⁸ Ibidem.

⁹ BELLAMY, Alex J. *Responsibility to Protect: the global effort to end mass atrocities*. Malden: Ed. Polity, 2009. p.8.

¹⁰ Ibidem. p. 12.

governo soberano, por razões explicitamente humanitárias¹¹. A intervenção em Ruanda, em 1994, contudo, mostrou os limites da luta da comunidade internacional por uma nova doutrina das Nações Unidas. Foi o primeiro caso de genocídio depois do Holocausto. Segundo Wheeler, “this chapter charts the abject failure of international society to honour humanity’s promise to the Jews of ‘Never Again’.”¹²

Depois de Ruanda, o argumento humanitário, baseado em valores universais, como alicerce legítimo para o uso da força passou a ser aceito levando em conta a tradição da guerra justa. De acordo com Wheeler, os requisitos mínimos para que uma intervenção seja considerada legitimamente humanitária, são: emergência humanitária suprema, isto é, o uso da força deve ser o último recurso; requisito de proporcionalidade, ou seja, o uso da força deve ser proporcional ao dano humanitário que se deseja prevenir ou cessar; e resultado humanitário positivo¹³.

Na última década do século XX, a atenção dos órgãos da ONU especializados em conflitos internacionais voltou-se para conflitos intra-estatais, uma vez que a guerra inter-estatal tornou-se exceção (MINEAR, 2002). Os Estados que enfrentam este tipo de desordem passaram a ser denominados na literatura das Relações Internacionais como “Estados Falidos” ou “Estados Fracassados”, devido à suposta incapacidade de manter a segurança de seus cidadãos (FUKUYAMA, 2004). Para assegurar que as guerras intra-estatais não se tornassem ameaças ao sistema internacional, o Conselho de Segurança, que tem de acordo com a Carta Nações Unidas (art. 39 e 42) autoridade para decidir sobre o uso da força pela comunidade internacional, passou a considerar pressões econômico-comerciais nos “Estados Falidos” e, em casos extremos, a fim de evitar a escalada da violação dos direitos humanos, genocídio ou crimes contra a humanidade, a intervenção militar.

Um dos mais significativos exemplos dessa nova direção das ações internacionais em nome de valores universais sob proteção da ONU e do Direito Internacional foi o caso da intervenção no Kosovo, em 1999. Na década de 1990, a OTAN reconheceu o novo contexto internacional, no qual as guerras civis poderiam transformar-se em ameaça à segurança regional, criando, um “Novo Conceito Estratégico” para a organização.

¹¹ WHEELER, Nicholas J. *Saving strangers: humanitarian intervention in International Society*. New York: Oxford University Press. 2000. Pp. 172.

¹² *Ibidem*. Pp. 208.

¹³ *Ibidem*. Pp. 34.

¹⁴ O “Novo Conceito Estratégico” da OTAN (discutido no período da intervenção) afirma a necessidade de mudanças no papel da OTAN na nova ordem internacional do pós-guerra fria.

A operação militar da OTAN ocorrida em 24 de março de 1999, denominada “Força Aliada” é um caso de ingerência em nome de questões humanitárias, ainda que sem a autorização explícita do Conselho de Segurança. Forças desta organização, após várias resoluções da ONU condenando as atrocidades cometidas pelas autoridades iugoslavas contra a população Kosovar-albanesa em Racak, atacaram o Kosovo com o objetivo de interromperem as violências praticadas pelo exército iugoslavo contra a população kosovar de origem albanesa e liberar a chegada de ajuda humanitária à região (NOGUEIRA, 2000).

As críticas à intervenção da OTAN argüiram a legitimidade e legalidade da ação, e colocaram a relevância política da ONU sob questionamento (MORE, 1999). Além de ocasionar uma nova discussão em relação à intervenção militar baseada em motivos humanitários, a operação “Força Aliada”, levou a comunidade internacional a uma discussão a respeito da eficiência da ONU para regulamentar as ações armadas e a manutenção da paz no mundo.

De acordo com Rodrigo Fernandes More, o uso legítimo da força não é monopólio do Conselho de Segurança. A Carta das Nações Unidas, ainda no Capítulo VII, prevê no artigo 51 a possibilidade de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer qualquer ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais.

Carta das Nações Unidas Carta das Nações Unidas, Artigo 51:

"Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente à legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício deste direito de legítima defesa serão comunicados imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais."

Para More (1999), há pelo menos quatro proposições que se pode extrair do artigo 51 para serem pensadas em relação à OTAN e aos ataques ao Kosovo: “a) a natureza jurídica da OTAN; b) se o artigo se aplica também a conflitos internos; c) se se aplica somente a membros das Nações Unidas; d) se comporta ponderações de natureza humanitária; e) se a OTAN atingiu a autoridade e responsabilidade atribuída pela Carta ao Conselho de Segurança.”

Segundo João Pontes Nogueira, o conflito no Kosovo levanta duas importantes e controvertidas questões para a política internacional hoje: “a

prática da intervenção humanitária e a formação de novos Estados nacionais no pós-Guerra Fria.” Segundo o mesmo autor, entre as características de tais processos estão a “profunda instabilidade dos arranjos político-territoriais e a fragilidade institucional desses novos Estados.” Adiciona ainda, as dificuldades manifestadas “nas contradições e ambigüidades produzidas pelas diversas reivindicações de aplicação do direito de autodeterminação e suas conseqüências para o status das divisões territoriais estabelecidas no pós-guerra.”¹⁵ Para este autor, as ações da OTAN registram a existência de um componente humanitário real na intervenção, ao mesmo tempo em que explora a dificuldade de estabelecer, com a clareza necessária, os motivos e interesses que levaram a coalizão ocidental a empreender uma operação de tal envergadura e risco.

Stephen Krasner, um dos mais renomados autores neo-realistas da atualidade, considera que “intervenções ocorrem quando há assimetrias de poder e quando servem aos interesses dos Estados mais poderosos.” Krasner aceita a possibilidade de “intervenções motivadas pela defesa de certos direitos sem que haja um interesse direto do Estado interventor no resultado da intervenção – a ação britânica contra a escravidão no século XIX, por exemplo.” Entretanto, acredita que casos desta natureza são exceções que apenas ratificam a regra: “a assimetria de poder é um requisito fundamental, e quando o auto-interesse não é servido, a intervenção ocorre somente quando os custos são baixos.”¹⁶

A criação da ICISS e do conceito da Responsabilidade de Proteger é o resultado do debate entre os estudiosos das relações internacionais. Em 2000, o governo canadense propôs a comissão denominada Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (CIISE) ou International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), a qual buscou equacionar importantes conceitos, como: não-intervenção, soberania e respeito pelos direitos humanos. Apoiada pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, a ICISS criou em 2001 o conceito da Responsabilidade de Proteger (Responsability to Protect – R2P na sigla em inglês) como uma tentativa de se contrapor à imobilidade da Comunidade Internacional diante do genocídio de Ruanda e da intervenção sem autorização da ONU no Kosovo, em 1999.

¹⁵ NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.15 No.44 Oct. 2000, pp. 144.

¹⁶ KRASNER, Stephen. Em ALMEIDA, João Marques de. A Nato e a Intervenção Militar na Bósnia. IPRI. Lisboa: 2004. Disponível em <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=28>. Acesso dia 07 de julho de 2011.

Ao receber o prêmio Nobel da Paz por seu trabalho como secretário-geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan definiu sucintamente o dilema básico:

“...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 our common humanity?”¹⁷

A Responsabilidade de Proteger foi discutida e aprovada na Assembléia Geral, em 2005, como um dos princípios que deveriam orientar os Estados-membros. Entretanto, sua introdução na pauta da ONU gerou muita discussão e oposição tanto de analistas da política e direito internacionais, quanto de líderes que viram na R2P a possibilidade de que intervenções sobre países pobres pudessem ser justificadas com base em princípios universais (BELLAMY, 2009).

Para Kenkel, a comissão estava preocupada com os novos arcações de ação para a manutenção da paz e da segurança. A sua meta era “identificar os meios conceituais e concretos à disposição dos guardiões da segurança internacional em situações em que haveria um imperativo moral e legal de assistência às populações em grave perigo de seus governos escudados no recurso ao princípio da não-intervenção e da inviolabilidade de fronteiras.”¹⁸

A ICISS reconheceu três aspectos da responsabilidade da comunidade internacional: a responsabilidade de prevenir; a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. Anotou que acima de tudo, a “Responsabilidade de Proteger” constitui “a responsabilidade de reagir às situações de compêlir ajuda a proteção humana,” adicionando, que a intervenção internacional teria o objetivo de acabar com os abusos aos direitos humanos em larga escala, tomando a forma de intervenção militar legítima em casos extremos¹⁹. Além disso, expôs seis princípios para que a intervenção militar seja legítima, “namely, right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects”.²⁰

¹⁷ ANNAN, Kofi. *We the Peoples: The Role of the UN in the 21st Century*. New York: United Nations Department of Public Information, 2000; p. 48.

¹⁸ KENKEL, Kai Michael. *Global Player ou espectador nas margens? A “Responsabilidade de Proteger”*: definição e implicações para o Brasil. Disponível em <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/358/35850202/35850202.html> Acesso em 27 de julho de 2010.

¹⁹ ICISS. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. 2001. p. 29.

²⁰ Idem. p. 29 e 32.

O princípio remete à discussão entre soberania e direitos humanos, modificando a soberania enquanto autoridade em soberania enquanto responsabilidade. Entretanto, estes dois conceitos entram em conflito na medida em que os Estados são considerados incapazes ou não querem proteger os direitos e liberdades fundamentais de seus cidadãos. Estes Estados são, no primeiro caso, considerados “Falidos” e no segundo, Estados criminosos, como a Sérvia, em 1999 (DAVID, 2000).

O relatório da ICISS define que a soberania como responsabilidade possui três implicações:

“(…) first, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission.”²¹

Esta nova definição baseada na idéia de moral internacional, do reconhecimento do outro, mostra uma mudança no papel do Estado e no comportamento da comunidade internacional. O Estado tem agora o dever de proteger seus cidadãos, e caso seja incapaz de assim fazer este dever passa para a comunidade internacional.

Seitenfus, Zanella e Marques observam:

“Institucionalizada, esta nova doutrina securitária traz em si uma importante reflexão: a de que a inviolabilidade dos limites dos Estados não deve ser defendida com maior intensidade do que a vida e dignidade de seus habitantes. Não se quer dizer aqui que o baluarte da soberania deva ser, agora, impiedosamente enterrado, mas que, sim, ele deve passar por uma profunda resignificação. Talvez esta resignificação esteja centrada, conforme sugere o relatório da ICISS, na substituição de uma idéia de Soberania como Controle, por uma idéia de Soberania como Responsabilidade. Isto implica em que a justificativa para a inviolabilidade de um Estado não se deve mais dar pela eficácia de uma imposição legalmente aceita – e jamais contestada – de Soberania. O respeito a sua autoridade implica, agora, em fazer

²¹ ICISS. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. p. 13.

reconhecer seu comprometimento e efetiva atuação na proteção do bem estar de seus cidadãos.”²²

Neste sentido, o princípio da Responsabilidade de Proteger representa um novo contexto normativo do Sistema de Estado. A falta de regulamentação, ou seja, a inexistência de respaldo jurídico, e a dicotomia soberania e direitos humanos, torna a alternativa limite vinculada à Responsabilidade de Proteger – a ação militar coletiva contra um Estado – um possível novo marco na modalidade do conflito armado internacional. O conceito da Responsabilidade de Proteger traria, ao menos formalmente, a possibilidade de uma nova modalidade legal de intervenção militar justificada por razões humanitárias na medida em que a comunidade internacional torna-se responsável pelo bem-estar de todos os indivíduos.

A Responsabilidade de Proteger poderia levar à elaboração, a partir de uma chave de análise baseada na perspectiva do conflito internacional e dos interesses de poder dos Estados, de duas hipóteses: primeiro, que o princípio seria uma forma de adaptação jurídica da ONU diante da prática política que parece desenhar como um novo procedimento as intervenções conduzidas por coalizões de Estado em nome de valores universais (e não mais ações unilaterais em nome de “interesses nacionais”); e, em segundo lugar, como uma nova forma de justificação para ações que visam a defesa de interesses nacionais, mas não mais aqueles definidos classicamente, mas agora, articulados a um novo conceito de governança global destinada a gerir os fluxos internacionais de capital, a propiciar a circulação comercial, a garantir acesso às fontes de matérias-primas e fontes de energia e a manter a estabilidade política necessária para que essas dimensões possam se realizar. Para tanto, seria preciso controlar grupos ou atores que possam criar obstáculos, colocando em marcha operações para pacificar regiões, países ou zonas tidas como problemáticas por serem palco de desastres humanitários, guerras civis ou para centros de treinamento ou operacionais para organizações ilegais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tentou mostrar o debate principal sobre o princípio da Responsabilidade de Proteger. O conceito é uma forma de adaptação jurídica da ONU diante do abalo trazido pelo despontar da chamada intervenção

²² SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. ZANELLA, Cristine Koehler. MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/358/35850202/35850202.html>. Acesso em 25 de julho de 2010.

humanitária, a partir das ações da OTAN no Kosovo, em 1999, e que esboça um novo instrumento legal para justificar campanhas militares, não em termos tradicionais (interesse nacional), mas em nome de princípios universais, como a proteção dos direitos humanos.

A adoção do conceito nas Nações Unidas é recente e por isso ainda muito cedo para afirmar suas conseqüências nas relações internacionais. Portanto, é legítimo indagarmos se esta nova forma de encarar a soberania, a “soberania enquanto responsabilidade” é um meio das grandes potências moldar ou perpetuar a ordem internacional.

A nova forma de interpretar a igualdade soberana e a moral internacional mostra que a nova compreensão sobre o indivíduo e a soberania é o resultado de uma mudança normativa. Resta saber, como esta mudança afetará o sistema de estados e as intervenções militares humanitárias. Ainda não houve intervenção embasada na Responsabilidade de Proteger. Apesar da intervenção da Líbia pela OTAN em 2011 ter sido justificada por razões humanitárias e aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, sua resolução não citou o princípio.

A distância entre as normas e a prática das intervenções militares humanitárias dificulta a aplicação da Responsabilidade de Proteger. O potencial abalo às relações dos conceitos de soberania e não-intervenção causado pela R2P abre um novo debate sobre a segurança humana e seu papel nas políticas estratégico-militares dos Estados mais poderosos política, econômica e militarmente. Esta discussão ainda está longe de finalizar.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, João Marques de. A Nato e a intervenção militar na Bósnia. Lisboa: IPRI. 2004.

ANNAN, Kofi. We the Peoples: the role of the UN in the 21st century. New York: United Nations Department of Public Information, 2000.

BELLAMY, Alex J. Responsibility to Protect: the global effort to end mass atrocities. Malden: Ed. Polity, 2009.

CARR, Eduard. Vinte anos de Crise 1919-1939: uma introdução aos estudos de relações internacionais. Brasília: UnB., 1981.

DAVID, Charles-Philippe. La guerre et la paix: approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie. Paris: Presses de Science Po, 2000.

FINNEMORE, Martha. The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force. New York: Cornell University Press, 2004.

FUKUYAMA, Francis. Construção de estados. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

INTERNATIONAL CANADA: COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect, Dec. 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2011.

KENKEL, Kai Michael. Global Player ou espectador nas margens? A "Responsabilidade de Proteger": definição e implicações para o Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 50, n. 2., p. 2-24, 2007.

MELLO, Celso C. de A.. Curso de direito internacional público. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MINEAR, Larry. The humanitarian enterprise: dilemmas e discoveries. Connecticut: Kumarian. 2002.

MORE, Rodrigo Fernandes. Intervenção da OTAN no Kosovo 1999. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. Artigo articulado como resultado da disciplina "Prevenção e Solução de Litígios Internacionais".

NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 44, out. 2000.

RAMOS, Adriana. Intervenção Humanitária. Rev. Vianna Jr, Lisboa, 2004.

WHEELER, Nicholas J. Saving strangers: humanitarian intervention in International Society. New York: Oxford University Press. 2000.

Recebido em: 17/09/2011

Aceito em: 29/11/2011