

## **PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA 'RESPONSABILIDADE DE PROTEGER': UM PERCURSO ATRIBULADO**

**Vítor Manuel Ramon Fernandes**

[vrf@sapo.pt](mailto:vrf@sapo.pt)

Professor Auxiliar de Relações Internacionais na Universidade Lusíada de Lisboa (Portugal). Membro e Visiting College Research Associate, Wolfson College, University of Cambridge. Em 2015-16, esteve como Professor Visitante na Universidade de Cambridge, no Department of Politics and International Studies. Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Economia (University of Kent, Canterbury, Reino Unido) e em Gestão de Empresas (ISCTE-IUL). Licenciado em Economia (Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa). Auditor do Curso de Defesa Nacional do Instituto de Defesa Nacional. Foi Diretor (*Vice President*) no banco J.P. Morgan, inicialmente como economista em Paris, na Divisão de Global Markets e, posteriormente, no Departamento de Corporate Finance em Madrid. Foi Consultor Associado na McKinsey & Co em Lisboa e Administrador de várias empresas, onde se incluem a OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA e a IDD, SA, na área da defesa, e o Diário de Notícias, SA, na área dos *media*. É autor do livro "Paz e Guerra em Raymond Aron: Ontologia e Epistemologia da Ordem Internacional", publicado pelas Edições Instituto da Defesa Nacional em 2016.

### **Palavras chave**

Responsabilidade de Proteger; Intervenção Humanitária; ICISS; CSNU; Soberania

### **Resumo**

O presente artigo pretende rever a temática da 'Responsabilidade de Proteger' em termos do que tem sido a sua evolução desde o ano de 2000 e do que se pode esperar em relação ao seu futuro, tendo em consideração, simultaneamente, a necessidade de proteger populações vítimas de determinado tipo de agressões e a necessidade de preservar a ordem internacional. O artigo analisa também as principais críticas de que esta doutrina tem sido alvo, bem como alguns dos seus impactos na comunidade internacional e, significativamente, algumas das dificuldades que têm surgido no seu desenvolvimento, num processo que tem sido controverso e atribulado. São analisados alguns dos principais riscos e incertezas que pesam sobre o seu futuro, particularmente considerando que um conjunto de países emergentes discordantes da ordem liberal ocidental pretende ter uma participação mais ativa nos assuntos internacionais. O argumento fundamental é que, o futuro desta doutrina deverá continuar a ser conturbado e repleto de incertezas, e que para que ocorra uma evolução favorável será necessário que, por um lado, exista uma cooperação multilateral genuína por parte dos membros do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, por forma a acautelar as alterações que se estão a operar na ordem internacional e, por outro, os Estados considerem este tipo de crimes como uma questão essencial de segurança internacional e como uma parte integrante dos seus interesses.

### **Como citar este artigo**

Fernandes, Vítor Manuel Ramon (2017). "Passado, presente e futuro da 'responsabilidade de proteger?': um percurso atribulado". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.1>

**Artigo recebido em 29 de Maio de 2017 e aceite para publicação em 3 de Setembro de 2017**





## **PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA 'RESPONSABILIDADE DE PROTEGER': UM PERCURSO ATRIBULADO**

**Vítor Manuel Ramon Fernandes**

### **Introdução**

Apesar dos inúmeros exemplos de violência atroz contra populações inocentes é com toda a probabilidade durante os anos noventa, com o genocídio no Ruanda ocorrido em 1994 e com os cerca de 8.000 Bósnios mortos em Srebrenica em 1995, que a comunidade internacional, de uma forma alargada e atenta, toma verdadeiramente consciência da necessidade de debater o tema da intervenção humanitária.<sup>1</sup> A estas ocorrências acresce a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em março de 1999 com um bombardeamento na antiga República Jugoslava para proteger a população albanesa no Kosovo de ser alvo de uma limpeza étnica. Na altura, a intervenção da OTAN foi considerada "legítima mas ilegal".<sup>2</sup> Legítima, pela sua necessidade tendo em consideração os horrores cometidos e, nesse sentido, justificada num plano moral, mas ilegal na medida em que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) não a tinha autorizado e, conseqüentemente, consistiu numa violação do Direito Internacional. Estes acontecimentos inspiraram o debate sobre o interesse de clarificar todo um conjunto de questões relativas à necessidade de intervir em determinadas situações específicas, o que se veio a consubstanciar na doutrina da 'Responsabilidade de Proteger' (RdP)<sup>3</sup>, mas de forma a permitir ultrapassar toda a controvérsia em redor da problemática da intervenção humanitária (Holzgrefe e Keohane, 2003; Welsh, 2006). O debate tem envolvido os Estados que argumentam em favor de intervenção para terminar com determinado tipo de conflitos e outros que bloqueiam esse tipo de ação através de argumentos políticos e legais, relacionados com o respeito pela soberania dos Estados. É significativo o facto de se ter alterado a linguagem de forma a procurar um afastamento da noção de 'direito de intervir' passando a fazer-se referência a uma 'responsabilidade de proteger'.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> No presente texto, utiliza-se a expressão "Intervenção humanitária" fazendo referência essencialmente "[...] à ameaça ou ao uso de força transfronteiriço, por um Estado (ou grupo de Estados), com o objetivo de prevenir ou de por termo a violações disseminadas e graves dos direitos humanos fundamentais de indivíduos que não os seus cidadãos e sem a autorização do Estado em cujo território a força está a ser aplicada" (Holzgrefe, J. L. e R. Keohane (eds.), 2003: 18). No original, "[...] the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aiming at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied". Assim definida, intervenção humanitária é um ato coercivo de proteção através do uso da força com a intenção de proteger direitos fundamentais.

<sup>2</sup> No original, "illegal but legitimate". Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, 2000: 4.

<sup>3</sup> No original em inglês, a sigla utilizada é, normalmente, R2P ou RtoP.

<sup>4</sup> A interpretação do conceito de soberania em termos de responsabilidade e, conseqüentemente, da formulação 'responsabilidade de proteger' foi inicialmente proposta por Francis Deng (1993, 1995), tendo servido de inspiração para o relatório produzido mais tarde pelo International Commission on Intervention



O objetivo deste artigo é analisar a evolução da RdP no sentido de se entender até que ponto se pode esperar que, para prevenir ou evitar este tipo de crimes e atrocidades, “a nova norma da ‘responsabilidade de proteger’ demonstrará ser a solução” (Evans, 2008: 11)<sup>5</sup>. São analisados alguns dos impactos desta doutrina na comunidade internacional e apontam-se alguns riscos e incertezas que pesam sobre o seu futuro. O argumento fundamental é que, tendo em consideração as diferentes visões relativamente à ordem internacional e que se têm vindo a acentuar, o desenvolvimento da RdP está repleta de incertezas. Assim sendo, só através de uma cooperação multilateral genuína por parte dos membros do CSNU e com os Estados a considerarem este tipo de crimes como uma questão essencial da segurança internacional, é que será possível fazer progredir a doutrina da RdP, particularmente em termos da sua implementação.

### **O ponto de partida com o relatório do ICISS<sup>6</sup>**

Na 54ª sessão da Assembleia Geral da ONU em 1999, Kofi Annan, então Secretário-Geral da organização, lançou o desafio para que fosse encontrado um consenso relativamente à questão da intervenção humanitária dando lugar à criação do ICISS em setembro de 2000 com o apoio do governo do Canadá. O relatório terminado em dezembro de 2001, descreve o mecanismo de intervenção previsto em casos de determinadas agressões, muito especificamente, crimes de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Para além disso, detalha várias responsabilidades associadas separando-as em ‘responsabilidade de prevenir’, ‘responsabilidade de reagir’ e ‘responsabilidade de reconstruir’.<sup>7</sup> O conceito que subjaz a estas responsabilidades é o da ‘segurança humana’ e tem por base o princípio de que a intervenção, inclusive militar, apenas é legítima quando ocorram, ou estejam na eminência óbvia de ocorrer, determinados crimes em que o Estado em causa não esteja em condições, voluntária ou involuntariamente, de por fim aos mesmos (ICISS, 2001: 15-16).

A intenção prioritária é tentar uma resolução por meios diplomáticos como forma de implementar a RdP evitando uma intervenção de tipo militar (Pattison, 2015: 936) e de ter um órgão – o CSNU – com as responsabilidades de procurar antever potenciais conflitos de forma a evitar determinado tipo de crimes, idealmente sem uma intervenção militar direta, a menos que tal se torne absolutamente inevitável, ou até desejável de maneira a evitar uma escalada da violência. Por essa razão, a ‘responsabilidade de prevenir’ é a mais importante de todas devendo sempre ser levada até à exaustão antes de outras opções serem consideradas (ICISS, 2001: xi). Foi também essencial atenuar a importância da dimensão militar de forma a fazer avançar o debate em termos políticos porque uma concentração excessiva na intervenção teria levantado grandes preocupações por parte de certos países e dado lugar a uma maior oposição às discussões necessárias para atingir consensos.

---

and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), apesar de tal não ser explicitamente referido no dito relatório.

<sup>5</sup> No original, “[...] the new norm of ‘the responsibility to protect’ will prove to be the solution”.

<sup>6</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001). Optou-se por deixar o acrónimo no original, mas em português traduzir-se ia como “Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania dos Estados”.

<sup>7</sup> No original, “Responsibility to prevent”, “Responsibility to react” e “Responsibility to rebuild”, respectivamente.



Relativamente à 'responsabilidade de reagir', a principal dificuldade coloca-se na tensão entre o respeito pela soberania dos Estados e a necessidade de intervir. Para as intervenções militares, o relatório estabelece seis princípios baseados na doutrina da Guerra Justa<sup>8</sup> (ICISS, 2001: 32): 1- Autoridade com legitimidade; 2- Justa causa; 3- Intenção legítima; 4- Último recurso; 5- Proporcionalidade dos meios empregues e 6- Razoáveis perspectivas de sucesso.

No que respeita à 'responsabilidade de reconstruir', é feita referência a uma responsabilidade moral e a uma necessidade de existir um plano estratégico relativo à forma de proceder à reconstrução na fase pós-conflito, mas sem concretizar em matéria de operacionalização (ICISS, 2001: 39-45).

### **Principais críticas apontadas ao relatório do ICISS e à RdP**

Existem fundamentalmente três tipos de críticas: 1) As que consideram que o relatório é excessivo nas suas ambições; 2) As que consideram que, contrariamente, as ambições não vão suficientemente longe; 3) As que criticam o seu carácter vago e ambíguo. No primeiro caso, considera-se que a ordem internacional no Pós Guerra-Fria é muito favorável às ideias liberais do Ocidente, e particularmente aos EUA, que têm sido os países mais favoráveis à intervenção. Esta situação pode conduzir a uma tentativa de legitimação moral de determinadas práticas ocidentais dando lugar "à convergência entre a moralidade e a *realpolitik*, expressada enquanto 'responsabilidade de proteger' ou 'luta contra o terrorismo'"<sup>9</sup> (Chandler, 2004: 75). Assim sendo, do que se trata, essencialmente, é de uma diminuição dos direitos de soberania e de jurisdição dando-lhe um sentido mais fácil de aceitar. Como resultado, o domínio destas teses liberais da paz constituiriam mais uma alteração da balança do poder em favor do Ocidente no contexto da ordem internacional do que uma alteração de foco em relação à questão dos direitos de soberania. Por essa razão, Chandler (2004: 64-65) considera que, do que se trata fundamentalmente, é de reformular o 'direito a intervir' numa perspectiva moral e ética que justifica e legitima a intervenção ao mesmo tempo que a torna compatível com a soberania dos Estados. Mas a soberania acaba por se encontrar até diminuída. Nesse âmbito, e apesar de ser um adepto da RdP, Bellamy (2005) não deixa de questionar se a doutrina da RdP não é um novo "Cavalo de Troia" dos Estados mais poderosos. Outros argumentam que a doutrina da RdP possibilita um aproveitamento para determinadas práticas por parte das grandes potências e que o relatório do ICISS "levanta o espectro de um regresso a hábitos colonialistas por parte das maiores potências ocidentais"<sup>10</sup> (Ayoob, 2002: 85). A ideia é que as grandes potências poderiam, ou tenderiam, a intervir em alguns Estados com objetivos próprios de política externa tendo por base argumentos humanitários.

A intervenção em 2003 no Iraque foi considerada por alguns como corroborando estes últimos argumentos. Mas não parece legítimo fazer uma ligação entre a guerra do Iraque e a RdP, porque a justificação para essa intervenção foi a luta contra o terrorismo após os eventos de 11 de setembro de 2001 nos EUA. Para além disso, já tinham ocorrido

<sup>8</sup> Baseado em St. Agostinho (354-430). Para referências mais recentes ver, designadamente, Lee (2012) e Rengger (2013).

<sup>9</sup> No original, "[...] the convergence of morality and *Realpolitik*, whether expressed in the 'responsibility to protect' or the 'war against terrorism'".

<sup>10</sup> No original, "[...] raises the spectre of a return to colonial habits and practices on the part of the major Western powers".



várias intervenções anteriormente onde “a retórica do humanitarismo tinha sido usada de forma estridente em situações em que o motivo humanitário era mais fraco”<sup>11</sup> (Weiss, 2007: 37). Mas esse conflito pôs a nu algumas das questões mais problemáticas quando se realizam intervenções militares desta natureza, desde logo, no que concerne a forma como é visto nos países de origem o envio de tropas para intervir e todas as consequências que estão associadas à fase pós-conflito militar.

Quem considera que as ambições do relatório não vão suficientemente longe aponta críticas ao facto da questão da intervenção apenas ser considerada em determinados tipos de situações extremas, o que resultou de um compromisso entre aqueles que, respetivamente, tinham uma visão mais abrangente ou restrita sobre intervenção (Weiss, 2004: 139).

Sobre a natureza ambígua e vaga das conclusões do relatório, não parece que seria expectável que um tal relatório pudesse ser absolutamente exaustivo e detalhado. Este não conseguiu articular de uma forma coerente e inovadora as diferentes responsabilidades – prevenir e reconstruir – de forma a retirar o foco sobre a questão da intervenção militar e reduzir a oposição à ideia de RdP. Por outro lado, ao colocar demasiada responsabilidade no CSNU em relação à autorização para intervir acaba por não especificar uma solução para os casos em que possa ocorrer um impasse no seio deste órgão (Bellamy, 2009: 62-63). Para obstar a esse tipo de situações, o CSNU necessitaria de se tornar mais eficiente e de ser reformado tornando essa reforma uma necessidade imperativa para o estabelecimento da RdP e não apenas uma opção (Etzioni, 2006: 80). Uma fraqueza do relatório é a falta de clareza quanto à forma como seria materializada a componente da prevenção (Roberts, 2003: 149). Nesse âmbito, Bellamy (2009: 63) refere que o mesmo pode ser dito sobre a componente da reconstrução, em que Alley (2004: 159) sublinha que nada é mencionado em relação a intervenções nessa matéria por parte de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

### **A Cimeira Mundial de 2005<sup>12</sup>**

Motivado pela atenção que a intitulada ‘guerra ao terror’ atraiu no seguimento dos atentados de 11 de setembro só em 2004/05 é que o relatório do ICISS começou a ter realmente algum impacto na comunidade internacional, mas sem nunca haver unanimidade por parte dos diferentes países. Países como o Canadá, o Reino Unido e a Alemanha foram grandes apoiantes do relatório enquanto outros, como a Argentina, a Austrália, a Colômbia, a Croácia, a Nova Zelândia, a Noruega, o Perú, a República da Irlanda, o Ruanda, a República da Coreia, a Suécia e a Tanzânia, apenas deram um apoio vago. Os países asiáticos e vários países membros permanentes do CSNU desaprovaram do mesmo relatório. Nesse contexto, merecem relevo as posições da Rússia, mas também da China, motivadas pela perda de poder dos membros permanentes no CSNU, enquanto os EUA se opuseram ao compromisso de terem de comprometer forças militares em situações em que os seus interesses não estejam em causa e decidiram limitar-se a resoluções de condenação (Welsh, 2006: 185).

---

<sup>11</sup> No original, “[...] the rhetoric of humanitarianism had been used most stridently in cases where the humanitarian motive was weakest”.

<sup>12</sup> No original, “2005 World Summit”.



Foi largamente devido aos esforços de Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU de 1997 a 2006, e particularmente com a convocação do *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*<sup>13</sup> (HLP), que se estabeleceu a RdP como uma 'norma emergente', associada a uma responsabilidade de proteger que deve ser exercida pelo CSNU (United Nations, 2004: parágrafo 203). O relatório do HLP reconhece que existe uma ligação entre responsabilidade e soberania, e apresenta um conjunto de orientações relativas ao uso da força e às responsabilidades da Assembleia Geral das Nações Unidas e, muito particularmente, do CSNU.

Na Cimeira Mundial de 2005 foram apresentadas as recomendações do Secretário-Geral da ONU, enformadas pelo relatório de 2004. O evento marcou um momento essencial relativamente à RdP do ponto de vista normativo porque é nesta reunião da Assembleia Geral da ONU que todos os países aceitaram, de forma unânime, a noção de existir uma responsabilidade de proteger as suas respetivas populações de determinado tipo de agressões. Mas, por forma a obter o consenso desejado e o resultado alcançado, o texto aprovado na Cimeira em 2005 difere substancialmente dos textos anteriores, muito particularmente do relatório do ICISS, sendo muito menos exigente. É apenas através da inclusão dos parágrafos 138 e 139<sup>14</sup>, que especificam que cada Estado tem a responsabilidade de proteger as suas respetivas populações mas também, subsidiariamente, a comunidade internacional de acordo com os Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, que a temática ganha relevo. Os parágrafos acima referidos demonstram uma vontade comum de agir relativamente aos crimes enunciados, mas o seu carácter é genérico. Não existe nenhuma referência específica para o uso da força no âmbito da ONU e muito menos fora dele, como por exemplo no âmbito de organizações regionais. A natureza do texto é fundamentalmente normativa e ideológica, e o enfoque está na promoção e na assistência aos Estados em relação à implementação de normas de comportamento coerentes com os direitos humanos.

Ocorreram também importantes concessões e simplificações de algumas ideias cruciais para que fosse possível progredir (Bellamy, 2006: 155). É também dessa forma que foi possível incluir a terminologia 'Responsabilidade de Proteger' nos parágrafos 138 e 139 do documento final. Por um lado, o facto de explicitar que qualquer intervenção carece de autorização pelo CSNU implica que o âmbito das intervenções fica bastante restrito e condicionado. Isto, para além de não existir no texto qualquer obrigação de intervenção militar. A argumentação subjacente à doutrina de RdP assenta fundamentalmente numa lógica de não-intervenção fiel aos princípios de respeito da soberania que estão estabelecidos na Carta da ONU. Adicionalmente, os membros permanentes do CSNU não perdem qualquer dos seus privilégios enquanto tal, podendo obstar a uma tal intervenção através do seu poder de veto. Apesar disso, entendeu-se que o mesmo não seria utilizado em casos de emergência humanitária e quando não estão em causa interesses nacionais.<sup>15</sup>

A Cimeira de 2005 conseguiu atingir vários dos seus objetivos, mormente, no que respeita à adoção dos princípios subjacentes ao relatório do ICISS, à intervenção por

---

<sup>13</sup> United Nations. (2004). Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, December 2, New York. Doravante designado por HLP. Optou-se por deixar o acrónimo no original, mas em português traduzir-se ia por 'Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças'.

<sup>14</sup> United Nations. (2005). 2005 World Summit Outcome Document: Resolution. A/RES/60/1, October 24, New York.

<sup>15</sup> Importa referir que, apesar de tudo, tal não ficou explícito no texto final da Cimeira Mundial de 2005.



parte de CSNU em determinadas circunstâncias e a restringir o poder de veto dos seus membros permanentes (Bellamy, 2006: 153). Mas houve compromissos entre as várias partes envolvidas que não são desprovidos de consequências e a legitimidade para intervir fora do quadro do CSNU ficou seriamente limitada. Ainda assim, Wheeler (2005: 105) considerou que existem razões para um otimismo comedido em relação à capacidade de se poder evitar casos como ocorreram no Ruanda. Isto é, os países membros do CSNU terão mais dificuldade em ignorar determinadas situações humanitárias embora, a menos que haja vontade política, muitos dos compromissos assumidos serão de pouco efeito. Diferentemente, Weiss (2007: 127) vai ao ponto de considerar que se tratou de um passo atrás “porque a intervenção humanitária tem de ser aprovada pelo CSNU”.<sup>16</sup> Assim sendo, o que a RdP significa realmente é o que está definido como tal na Resolução da Assembleia Geral da ONU nº A/RES/60/1, 24 de Outubro, o que está bastante aquém do que consta no relatório do ICISS de 2001.

### **O debate em 2009 na Assembleia Geral da ONU e o relatório de Ban Ki-moon**

A partir de 2006, vários países fizeram oposição à RdP por diversas razões, designadamente, preocupações com intervenções militares, algumas delas relacionadas com as consequências da invasão do Iraque em 2003 (Bellamy, 2011: 28-33). Daí que, a 15 de Julho de 2008 o Secretário-Geral Ban Ki-moon (2008) tenha fornecido um novo ímpeto à RdP referindo-se a esta como estando assente em três pilares.<sup>17</sup>

Após esse discurso e um debate de três dias na Assembleia Geral da ONU, a 23, 24 e 28 de Julho de 2009, onde Ban Ki-moon reforçou a ideia de que a doutrina da RdP tinha sido aceite na Cimeira de 2005 pelos Estados e consiste num compromisso não negociável, é redigido o relatório *Implementing the Responsibility to Protect* em janeiro de 2009 (United Nations, 2009). Este relatório e as suas conclusões não alteram a natureza dos crimes já elencados e não estabelece nenhuma sequência de implementação em relação aos três pilares, nem que um deles é mais importante do que outro (Nações Unidas, 2009: 2). Além disso, baseia-se nos trabalhos anteriores mas é, essencialmente, definido tendo em consideração os parágrafos 138 e 139 resultantes da Cimeira Mundial de 2005 no sentido de reforçar a ideia de que as conclusões dessa Cimeira não são renegociáveis, reforçando assim o que fora acordado anteriormente. Citando Edward Luck, Conselheiro Especial para a RdP do Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon, “para as Nações Unidas e os seus Estados-Membro o princípio da responsabilidade de proteger é o que está contido nos parágrafos 138 e 139 do Relatório Final (da Cimeira Mundial de 2005), nada mais e nada menos”<sup>18</sup> (Bellamy, 2011: 33).

---

<sup>16</sup> No original, “[...] because humanitarian intervention has to be approved by the Security Council”. A expressão utilizada por Weiss no texto mencionado é que a RdP se transformou em “RdP lite”, isto é numa RdP versão leve. Este comentário vem no seguimento de outras considerações, acima relevadas, em que este autor referia que as ambições da RdP não iam suficientemente longe.

<sup>17</sup> O primeiro dos três refere-se à responsabilidade de proteção dos Estados às suas populações contra os crimes referidos na doutrina da RdP; o segundo à responsabilidade da comunidade internacional de ajudar os Estados a cumprirem essas obrigações de prevenção e proteção, e o terceiro pilar ao compromisso de ação decisiva e em tempo útil de forma consistente com a Carta da ONU. São os três pilares em que se baseia a RdP, de acordo com o Secretário-Geral Ban Ki-moon, enunciados num discurso a 15 de julho de 2008 em Berlim, organizado pela Managing Global Insecurity e a Bertelsmann Foundation. Ver também United Nations (2009).

<sup>18</sup> No original, “[...] for the UN and its Member States the principle of a responsibility to protect is what is contained in paragraphs 138 and 139 of the Outcome Document, nothing more and nothing less”.



## **Desenvolvimentos recentes da doutrina e prática da RdP**

Apesar da atenção que a RdP tem recebido, os desenvolvimentos desde 2005 têm sido problemáticos e acidentados no que concerne a aplicação da doutrina, quer em termos de prevenção quer de reação. Isto apesar de terem existido alguns casos de sucesso, dos quais se salientam os exemplos da Guiné e do Quênia. Mas têm sido mais os casos em que a comunidade internacional não tem intervindo de forma a evitar catástrofes humanitárias e atrocidades, como foi o caso no Darfur e no Sudão. Apesar disso, Bellamy (2015: 182) salienta que “Nos primeiros dez anos, a RdP emergiu como uma norma internacional. À exceção de apenas uma pequena mão-cheia de Estados, todos aceitam que fizeram um compromisso com a RdP e concordam com as suas componentes fundamentais”.<sup>19</sup>

O caso mais recente de uma intervenção militar que tem sido objeto de bastante atenção é o da intervenção na Líbia, ocorrida em 2011. Aqui, a comunidade internacional decidiu intervir de uma forma decisiva para por termo a uma escalada de violência contra a população civil. Essa intervenção foi designada durante algum tempo como um caso de sucesso, senão o maior, de aplicação da RdP e um exemplo da eficácia do CSNU em termos de capacidade de decisão nos momentos cruciais.

Concretamente, no seguimento da proposta apresentada pelo Reino Unido, pela França e pelo Líbano, contando também com o apoio da Liga Árabe e da União Africana, a Resolução 1973, relativa a uma intervenção na Líbia, foi aprovada pelo CSNU a 17 de março de 2011 com dez votos a favor e nenhum contra, cinco abstenções, da China, da Rússia, da Índia, da Alemanha e do Brasil. De referir também que, já anteriormente, a 26 de fevereiro de 2011, o CSNU tinha aprovado a Resolução 1970 relativa à situação na Líbia com uma referência ao Tribunal Penal Internacional e impondo um embargo de armas ao regime de Khadafi. No dia 19 de março, iniciaram-se bombardeamentos aéreos pelos EUA mas cujo controlo foi assumido a 31 de março pelas forças da OTAN.<sup>20</sup> Estando essa intervenção largamente documentada e analisada (Hehir e Murray, 2013; Hehir e Pattison, 2016), a questão fundamental no presente contexto é que, embora de acordo com o entendimento de vários países que votaram a favor, ou que se abstiveram, os objetivos da Resolução 1973 fossem de proteger a população contra as agressões do regime de Khadafi as forças da OTAN interpretaram o mandato de uma forma bastante mais ampla e acabaram por agir como forças opositoras ao regime líbio, prestando auxílio às forças contrárias ao regime de Trípoli. O resultado final foi a queda do regime líbio a 20 de outubro desse ano, com Khadafi capturado e morto pelas forças da oposição que tinham beneficiado do apoio da OTAN.

A intervenção na Líbia foi considerada por muitos como um excelente exemplo da aplicação da RdP, mas a sua implementação foi controversa sublinhando a necessidade de regras de aplicação mais claras (Thakur, 2013: 61). Mais ainda, é largamente devido à interpretação feita do mandato com a sua implementação através da intervenção da OTAN que se pode explicar a não-intervenção na Síria. Países como a Rússia e a China

---

<sup>19</sup> No original, “In the first ten years R2P has emerged as an international norm. With only a tiny handful of exceptions, states accept that they have made a commitment to R2P and agree on its fundamental components”.

<sup>20</sup> Para uma análise detalhada e crítica em relação à intervenção na Líbia ver, designadamente, Hehir e Murray (2013).





expressaram o seu desacordo com a interpretação feita do mandato para a Líbia e a futuras decisões relativamente a intervenções em 2011 e 2012 na Síria. É também o argumento ideal para os detratores da RdP aproveitarem para tentar descredibilizar a doutrina da RdP dificultando seriamente as possibilidades de ocorrerem intervenções invocadas através de RdP no futuro (Morris, 2013: 1265-1266).

Apesar disto, e quando era um dos membros não-permanentes do CSNU, o Brasil apresentou em 2011 uma nova noção intitulada a "Responsabilidade ao proteger".<sup>21</sup> O documento reforça a ideia de que as matérias de paz e segurança internacionais são da competência do CSNU e considera necessário melhorar os procedimentos relativos ao controlo pelos responsáveis na matéria. Reforça também a necessidade de prestar mais atenção à utilização de métodos não-coercivos e de haver uma utilização mais judiciosa da força de maneira a não causar mais danos do que benefícios à situação em apreço. Dessa forma, o Brasil pretendeu dar um contributo à doutrina, mas também posicionar-se relativamente ao P5 de uma forma construtiva e sem ser revisionista na medida em que a RWP é complementar à RdP. Mas sendo positivo em termos de promoção do debate não parece ter tido até à data os efeitos esperados em termos de ter conduzido a um avanço substancial da RdP, tendo sido alvo de grandes preocupações e objeções, particularmente em relação à questão do uso da força e seu controlo (Stuenkel, 2016: 9-11). Por isso, tendo estes acontecimentos como pano de fundo, que são críticos, aos quais acresce a situação política internacional atual relativamente às relações entre alguns membros permanentes do CSNU, dificilmente se poderá antecipar uma nova Resolução do CSNU aprovada para uma intervenção no âmbito da RdP. Isto, apesar de o tema não perder atualidade, tal como relevou Seybolt (2008: 1) quando referiu que se "no passado os casos de intervenção militar por razões humanitárias eram considerados como uma aberração na política internacional, presentemente trata-se de uma questão de política externa obrigatória".<sup>22</sup>

### **Que futuro para a RdP?**

Recentemente, Bellamy (2015: 161) referia que, "na primeira década, a RdP passou de um conceito controverso e indeterminado a uma norma internacional utilizada quase de forma habitual".<sup>23</sup> Mas a realidade pode muito bem ser outra e a possibilidade de a RdP continuar o seu percurso de forma atribulada é elevada. Se, por um lado, é geralmente aceite que a RdP é a referência atual relativa a discutir e ter em consideração a necessidade de proteger vítimas de determinado tipo de violência e, assim sendo, dificilmente se poderá falar de intervenção humanitária sem ser no âmbito desta moldura, existem várias questões que merecem atenção e poderão criar entraves ao desenvolvimento da RdP. O que ocorreu com a intervenção na Líbia poderá impedir que outras autorizações sejam decididas pelo CSNU, até porque a situação após a intervenção é considerada por muitos como sendo pior em termos da segurança internacional na medida em que a Líbia de Khadafi agia como uma zona de tampão em relação a determinados grupos extremistas mais a sul. Cada vez mais os países prestam mais

<sup>21</sup> No original, "Responsibility while Protecting", vulgarmente designada por RWP.

<sup>22</sup> No original, "Once considered an aberration in international affairs, humanitarian intervention is now a compelling foreign policy issue".

<sup>23</sup> No original, "In the first decade R2P has moved from being a controversial and indeterminate concept seldom utilized by international society to a norm utilized almost habitually".



atenção às consequências de intervenções e, tendo receio das consequências, tenderão a opor-se às mesmas.

Os progressos em termos conceituais e de princípio têm sido consideráveis, e importa salientar que a doutrina da RdP é perfeitamente coerente com a ordem internacional vestefaliana. O facto de os Estados partilharem e seguirem normas e procedimentos mutuamente acordados gera um sentimento de legitimidade e de partilha de princípios comuns que é importante do ponto de vista normativo no relacionamento entre os Estados (Welsh, 2004: 177; Franck, 1990: 24). O ser acordado através de uma organização como a ONU tem também um valor acrescido (Claude, 1966: 374).

No entanto, continua também a existir debate e controvérsia em relação à RdP e à intervenção de uma forma geral. Nesse sentido, o problema não é apenas em relação à sua implementação e operacionalização. A adoção de normas internacionais tem frequentemente subjacente princípios com os quais esses países emergentes, na maior parte divergentes da ordem liberal, não concordam (Newman, 2013: 235-236). Em termos da teoria das Relações Internacionais<sup>24</sup>, esta questão pode também inscrever-se no contexto do debate entre pluralismo e solidarismo, em relação às potencialidades da sociedade internacional no que respeita à partilha de normas, regras e instituições entre os Estados (Buzan, 2004: 45).<sup>25</sup> Este é um debate importante e que, por essa razão, merece destaque. Na sua essência, esta questão revela visões diferentes sobre a ordem internacional. E a ordem internacional está em evolução com a ocorrência de transições de poder, o que poderá também ter consequências importantes para o desenvolvimento e operacionalização da RdP. Importa lembrar também que os EUA nunca estiveram muito recetivos à ideia de terem de comprometer forças militares em intervenções quando os seus interesses não estão em causa. O Congresso norte-americano não declarou guerra oficialmente desde a entrada dos EUA na 2ª Guerra Mundial e os EUA têm tido alguma liberdade em decidir quando empregar força militar em vários países.

É também expectável que, crescentemente, existam tensões na ordem internacional e alterações na balança do poder à medida que determinados países procuram ter uma maior influência nos assuntos internacionais, designadamente, a China, a Rússia e a Índia. O que está em causa é uma necessidade de maior representação e reciprocidade nas decisões, muito particularmente ao nível do CSNU, na medida em que a atual composição desse órgão não reflete princípios de representação, mas resulta fundamentalmente de uma política baseada no poder que foi determinada em 1945 (Keohane, 2006: 60). A China e a Rússia são membros permanentes do CSNU mas, por exemplo, a Índia não é e existem outros países que pretendem ter uma participação mais ativa.

Existe também uma grande preocupação com a seletividade com que é frequentemente implementada a RdP. A esse respeito, os casos abundam sendo particularmente óbvia a

---

<sup>24</sup> São utilizadas maiúsculas por se estar a referir à disciplina académica propriamente dita.

<sup>25</sup> Sobre este tema ver também Mayall (2000). Este autor define pluralismo como “[...] a perspetiva de que os Estados, tal como os indivíduos, podem e têm interesses e valores diferentes e, conseqüentemente, a sociedade internacional encontra-se limitada à criação de um mecanismo que permite que estes coexistam em relativa harmonia” (Mayall, 2000:14). No original “[...] the view that states, like individuals, can and do have differing interests and values, and consequently that international society is limited to the creation of a framework that will allow them to coexist in relative harmony”. Da mesma forma, define solidarismo como, “[...] a perspetiva de que a humanidade é apenas uma, e que a tarefa da diplomacia é transformar esta solidariedade de interesses e valores latente, ou imanente, em realidade (Mayall, 2000:14). No original, “[...] the view that humanity is one, and that the task of diplomacy is to translate this latent or immanent solidarity of interests and values into reality”.



crise na Costa do Marfim em 2010 e 2011, que opôs as forças do candidato vencedor das eleições presidenciais de 2010, Alassane Ouattara, às de Laurent Gbagbo, anterior presidente derrotado nessas eleições. Apesar da aprovação da Resolução 1975 pelo CSNU<sup>26</sup>, e de o seu parágrafo preambular 9 condenar a série de violações e abusos do Direito Internacional, juntamente com violência odiosa contra civis, não houve uma intervenção semelhante à da Líbia.<sup>27</sup> Muitos países sentem desconforto com esta seletividade de critérios e consideram que, do que se trata verdadeiramente, é das grandes potências ocidentais adquirirem um direito de intervenção de acordo com os seus interesses.

Para além disso, “considerações de carácter humanitário podem ter um papel na motivação para intervir por parte de um governo mas os Estados não utilizarão a força a menos que considerem que estão em causa interesses vitais” (Wheeler, 2000: 30).<sup>28</sup> Isto é, mesmo para os países que se sintam na obrigação de intervir, tal estará sempre dependente de interesses nacionais, o que tenderá a causar suspeitas aos demais. E independentemente de se procurar conciliar num quadro geral comum as questões relacionadas com obrigações humanitárias, respeito pela soberania, ordem internacional e utilização da força em termos adequados (Wesley, 2005: 55). A intervenção na Líbia em 2011 é demonstrativa de que as respostas às crises que ocorrem no interior dos Estados estão largamente dependentes, e são determinadas, por interesses geopolíticos (Hehir, 2013: 157-158). O que isto significa, e implica, é que independentemente de todos os outros fatores acima mencionados, para intervirem os Estados necessitam de considerar que os seus interesses estão em jogo, quanto mais não seja por uma questão de segurança internacional.

## Conclusão

O percurso de evolução da doutrina da RdP tem sido, no mínimo, atribulado. Mas têm sido alcançados progressos significativos ao longo dos anos. É inegável que os Estados têm diferentes visões da ordem internacional e que muitas delas serão sempre difíceis de compatibilizar. Por isso, tendo por base o que tem sido a evolução da RdP e sem colocar em causa todo o progresso conseguido em termos de direitos humanos, o seu futuro deverá continuar repleto de incertezas. Subsistem várias questões de natureza conceptual e de princípio que são de difícil resolução por razões históricas, e há também que considerar as consequências resultantes da intervenção na Líbia em 2011 e a situação internacional no presente, que em nada favorecem o desenvolvimento da RdP, muito pelo contrário.

As questões que se prendem com os processos de decisão e de controlo nas organizações internacionais, muito particularmente de órgãos como o CSNU, deverão também estar cada vez mais na agenda e com uma importância acrescida. Do que se trata é de acautelar a evolução que se tem vindo a observar na ordem internacional em relação à emergência de um conjunto de países e de transições de poder que necessitam de ser tidas em consideração. Esta questão é particularmente relevante para os países que não

<sup>26</sup> A aprovação da Resolução 1975 relativa à Costa do Marfim ocorreu a 30 de março de 2011 e a Resolução 1973 para a Líbia a 17 de março do mesmo ano.

<sup>27</sup> Apesar de terem estado forças de manutenção da paz presente no terreno.

<sup>28</sup> No original, “[...] humanitarian considerations can play a part in motivating a government to intervene, but states will not use force unless they judge vital interests to be at stake”.



se identificam (ou apenas parcialmente) com os valores liberais ocidentais e que têm demonstrado desacordo em relação ao domínio da RdP pelos países liberais ocidentais.

Assim sendo, para a doutrina ser operacionalizada e implementada será necessária uma cooperação multilateral genuína por parte dos membros do CSNU, muito particularmente dos seus membros permanentes, o que não é fácil. Além disso, estará também, com toda a probabilidade, dependente de os Estados considerarem a preocupação com este tipo de crimes como uma questão essencial de segurança internacional e como uma parte integrante dos seus interesses.

### **Referências bibliográficas**

Alley, R. (2004). *Internal Conflict and the International Community: Wars without End?* Aldershot: Ashgate.

Ayoob, M. (2002). Humanitarian Intervention and State Sovereignty. *The International Journal of Human Rights*, vol. 6(1), pp. 81-102.

Ban Ki-moon. (2008). "Secretary-General Defends, Clarifies 'Responsibility to Protect' at Berlin event on 'Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World'", SG/SM.11182, 25, September.  
<http://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm>

Bellamy, A. (2005). Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq. *Ethics & International Affairs*, vol. 19(2), pp. 31-53.

Bellamy, A. (2006). Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. *Ethics and International Affairs*, vol. 20(2), pp. 143-169.

Bellamy, A. (2009). *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. London: Polity.

Bellamy, A. (2011). *Global Politics and the Responsibility to Protect: From words to deeds*. Routledge: London e New York.

Bellamy, A. (2015). The Responsibility to Protect Turns Ten. *Ethics and International Affairs*, vol. 29(2), pp. 161-185.

Buzan, B. (2004). *From International Society to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chandler, D. (2004). The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'. *International Peacekeeping*, 11/1, pp. 59-81.

Claude, I. (1966). Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". *International Organization*, 20(3), pp. 367-379.

Deng, F. M. (1993). *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*. Washington DC: Brookings Institution.

Deng, F. M. (1995). Frontiers of Sovereignty. *Leiden Journal of International Law*, vol. 8(2), pp. 249-286.

Evans, G. (2008). *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, DC: Brookings Institution Press.



- Franck, T. (1990). *The Power of Legitimacy among Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Hehir, A. (2013). The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect. *International Security*, 38(1), pp. 137-159.
- Hehir, A. e R. Murray (eds.) (2013). *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*. London: Palgrave Macmillan.
- Hehir, A. e J. Pattison (2016). Introduction. *Cooperation and Conflict*, Vol. 51(2), pp. 141-147.
- Holzgrefe, J. L. e R. Keohane (eds.). (2003). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Independent International Commission on Kosovo. (2000). *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford University Press.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Keohane, R. (2006). The Contingent Legitimacy of Multilateralism. In Edward Newman, Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*. Tokyo: UN University Press.
- Lee, S. (2012). *Ethics and War: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayall, J. (2000). *World Politics: Progress and its limits*. Cambridge: Polity.
- Morris, J. (2013). Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*, 89: 5, pp. 1265-1283.
- Newman, E. (2013). R2P: Implications for World Order. *Global Responsibility to Protect*, Vol. 5, No 3, pp. 235-259.
- Pattison, J. (2015). Mapping the Responsibilities to Protect: A Typology of International Duties. *Global Responsibility to Protect*, Vol. 7, No 2, pp. 190-210.
- Rengger, N. (2013). *Just War and International Order: The Uncivil Condition in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, A. (2003). Intervention: One step forward in the search for the impossible. *International Journal of Human Rights*, 7(3), pp. 142-153
- Seybolt, T. (2008). *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*. Oxford: Oxford University Press.
- Stuenkel, O. (2016). Brazil and R2P: A case of agency and norm entrepreneurship in the Global South. *International Relations*, pp. 1-16, DOI: 10.1177/0047117816659594
- Thakur, R. (2013). R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers. *The Washington Quarterly*, 36(2), pp. 61-76.
- United Nations. (2004), Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, December 2, New York.  
[http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf).



United Nations. (2005). *2005 World Summit Outcome Document Resolution*. A/RES/60/1, October 24, New York.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021752.pdf>

United Nations. (2009). *Implementing the Responsibility to Protect*. A/63/677, January 12, New York.  
[http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/SG\\_reportA\\_63\\_677\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/SG_reportA_63_677_en.pdf).

Weiss, T. (2004). The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to protect in a unipolar era. *Security Dialogue*, vol. 35, Issue 2, pp. 135-153.

Weiss, T. (2007). *Humanitarian Intervention: Ideas in action*. Cambridge: Polity.

Welsh, J. (2004). Authorizing Humanitarian Intervention. In Richard Price and Mark Zacher (eds.) *The United Nations and Global Security*. London: Palgrave Macmillan.

Welsh, J. (2006). Conclusion: The Evolution of Humanitarian Intervention in International Society. In *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Wesley, M. (2005) Towards a Realist Ethics of Intervention. *Ethics and International Affairs*, 19(2): 55-72.

Wheeler, N. (2000). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Wheeler, N. (2005). A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit. *Journal of International Law and International Relations*, 2/1, pp. 95-105.