

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

MARIANE MIGUEL

**A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: UM OLHAR FRATERNAL
NA PROTEÇÃO DE PESSOAS**

MARÍLIA
2020

MARIANE MIGUEL

A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: UM OLHAR FRATERNAL NA
PROTEÇÃO DE PESSOAS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da “Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Vivianne Rigoldi

MARÍLIA
2020

MIGUEL, Mariane.

A responsabilidade de proteger: um olhar fraterno na proteção de pessoas / Mariane Miguel; orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Vivianne Rigoldi. Marília, SP, 2020.

83p.

Dissertação – Curso de Mestrado em Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, 2020.

1. Direito Internacional Humanitário 2. Responsabilidade de Proteger 3. Intervenção 4. Soberania.

CDD: 341.1219

Este trabalho é dedicado aos meus pais.

"... se tentares viver de amor, perceberás que, aqui na terra, convém fazeres a tua parte. A outra, não sabes nunca se virá, e não é necessário que venha. Por vezes, ficarás desiludido, porém jamais perderás a coragem, se te convenceres de que, no amor, o que vale é amar..."

- Chiara Lubich

MIGUEL, Mariane. **A responsabilidade de proteger: um olhar fraterno na proteção de pessoas**. 2020. 83f.. Dissertação – Curso de Mestrado em Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2020.

RESUMO

O presente trabalho, dentro da área de pesquisa Construção do Saber Jurídico, tem como temática o estudo do conceito de responsabilidade de proteger e sua ligação com o princípio da fraternidade, dentro do tema de proteção de pessoas. Foi realizado pelo método hipotético-dedutivo, elegendo como hipótese de pesquisa o que se sustenta na questão: seria a fraternidade uma perspectiva possível para a responsabilidade de proteger? Com base nessa questão, preocupou-se em conceituar a responsabilidade de proteger, em uma perspectiva histórica, e traçar linhas aprofundadas através dos estudos sobre a proteção de pessoas. Ao final do trabalho, o conceito de responsabilidade de proteger foi confrontado com o olhar fraterno sobre a proteção de pessoas, em uma análise de relações humanas. Por fim, munido de todo o substrato teórico, pode se verificar a hipótese de pesquisa, que se mostrou verdadeira, ou seja, o presente trabalho dá condições de afirmar que a fraternidade constitui um campo fértil para o surgimento de novas perspectivas sobre a responsabilidade de proteger.

Palavras-chave: Direito Internacional Humanitário. Responsabilidade de Proteger. Intervenção. Soberania.

MIGUEL, Mariane. **The responsibility to protect: a fraternal look in people's protection.** 2020. 83f. Dissertação – Curso de Mestrado em Teoria do Direito e do Estado da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2020.

ABSTRACT

The present work, within the research area Construction of Legal Knowledge, has as its theme the study of the concept of responsibility to protect and its connection with the principle of fraternity, within the theme of protection of people. It was carried out by the hypothetical-deductive method, choosing as research hypothesis what is sustained within question: would fraternity be a possible perspective for the responsibility to protect? Based on this issue, there was a concern with conceptualizing the responsibility to protect, from a historical perspective, and drawing in-depth lines through studies on the protection of people. At the end of the work, the concept of responsibility to protect was confronted with the fraternal view on the protection of people, in an analysis of human relations. Finally, equipped with all the theoretical substrate, the research hypothesis could be verified, which proved to be true, that is, the present work is able to affirm that fraternity constitutes a fertile field for the emergence of new perspectives on the responsibility to protect.

Keywords: International Humanitarian Law. Responsibility to Protect. Intervention. Sovereignty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

ICISS – Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal

R2P – Responsabilidade de Proteger

RWP – Responsabilidade ao Proteger

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. RESPONSABILIDADE DE PROTEGER.....	12
1.1 Origem e conceito.....	12
1.2 O instituto da responsabilidade de proteger e o direito de ingerência.....	18
1.3 Soberania e responsabilidade de proteger.....	24
2. REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE PESSOAS.....	31
2.1 Direito de guerra e guerra justa.....	31
2.2 Direito Internacional Humanitário como expressão do direito da guerra.....	36
2.3 A doutrina da responsabilidade de proteger.....	42
2.4 A Cúpula Mundial de 2005 e a natureza normativa da responsabilidade.....	47
3. FRATERNIDADE COMO PRINCÍPIO NORTEADOR DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER.....	52
3.1 A proteção de pessoas e os princípios da fraternidade e solidariedade.....	52
3.2 Responsabilidade de Proteger (R2P) e Responsabilidade ao Proteger (RWP).....	60
3.3 Fraternidade para a proteção de pessoas em uma sociedade digital.....	66
CONCLUSÃO.....	72
BIBLIOGRAFIA.....	78

INTRODUÇÃO

Responsabilidade de proteger é um conceito relativamente novo no cenário internacional. Significa invocar a responsabilidade da comunidade internacional quando o Estado falha em garantir o direito à vida de seus próprios cidadãos, seja por negligência, falta de recursos ou por sua própria ação militar. O discurso sobre a intervenção para a proteção de civis em perigo, no entanto, já foi utilizado muitas vezes para justificar interesses escusos.

O conceito procura se desvencilhar de sua má reputação, em busca de uma nova moralização, para se consolidar na comunidade internacional. Para isso, em sua concepção, foram revisitados conceitos de soberania, não-intervenção e ingerência, em busca de uma nova forma de se pensar a intervenção internacional.

Há um longo caminho a percorrer nesse sentido. A responsabilidade de proteger, embora amplamente aceita pela maioria dos Estados na atualidade, ainda é alvo de críticas e desconfiança, principalmente por parte de países menos poderosos. Isto porque, servindo de discurso legitimador, a intervenção de Estados poderosos em teoria ocorria para defender os mais fracos, quando na prática, servia para justificar interesses de dominação.

Por isso é tão importante, atualmente, rediscutir a proteção de pessoas sob um olhar diferente, utilizando-se de métodos específicos para cada caso, e impondo limites de ação para conter abusos. A construção do conceito de responsabilidade de proteger passa pela discussão de diferentes atores internacionais em prol da criação de critérios e bases rígidas para justificar não somente uma ação militar, mas para prevenir a intervenção e acompanhar o desenvolvimento pós-intervenção.

O olhar proposto por esse trabalho é o da fraternidade, no qual busca-se responder se seria possível pensar no princípio da fraternidade como base para a responsabilidade de proteger. Procura-se justificar, ainda, a necessidade de se resgatar a discussão sobre em fraternidade no contexto internacional, como solução de problemas.

Não se trata de uma tarefa fácil para se colocar em prática. Há um grande distanciamento entre a construção de conceitos e a prática da diplomacia internacional. O debate tem importância na disseminação de ideias, que eventualmente tomam parte em discursos, e que um dia podem chegar às ações concretas. Cabe à academia suscitar as primeiras reflexões no assunto.

Esse trabalho não tem, portanto, a intenção de encerrar o debate a respeito da fraternidade ou da responsabilidade de proteger, mas o objetivo oposto, de iniciar a reflexão no

assunto, sob uma nova perspectiva.

Nesse sentido, a perspectiva proposta foi o olhar fraterno na proteção de pessoas, como fundamental para a construção da responsabilidade de proteger. Para atingir essa reflexão, uma ordem lógica foi estabelecida de modo a esclarecer os principais pontos que possibilitaram a união do conceito proposto com a perspectiva pretendida.

Portanto, no primeiro capítulo, será abordado o conceito de responsabilidade de proteger, o histórico do conceito e sua origem, sua ligação com o direito de ingerência e sua contraposição com os conceitos de soberania e não intervenção. O objetivo do capítulo é esclarecer esse conceito relativamente novo nas relações internacionais, dada sua crescente manifestação em Resoluções da ONU e outros documentos internacionais.

No segundo capítulo, busca-se aprofundar e ampliar os estudos sobre proteção de pessoas, desde a compreensão de suas origens no direito de guerra, o conceito de guerra justa e o surgimento do Direito Internacional Humanitário. Evolui-se para um aprofundamento teórico sobre a responsabilidade de proteger e suas raízes doutrinárias, uma vez que seu conceito já se esclareceu no primeiro capítulo, com o objetivo de conhecer suas bases e princípios norteadores. Ao final do segundo capítulo, aborda-se a consolidação jurídica do conceito de responsabilidade de proteger.

Uma vez que dois dos três principais pontos estão esclarecidos, resta ao terceiro capítulo abordar a problemática principal proposta nesse trabalho, que trata da dimensão fraterna como norteadora da responsabilidade de proteger e na proteção de pessoas em geral. Compreende-se que as características que originaram a responsabilidade de proteger possuem inspiração nos princípios da fraternidade e da solidariedade.

Não sendo um conceito livre de críticas e falhas, no último capítulo se aborda também uma possível solução para distorções causadas pela responsabilidade de proteger, através de um novo tipo de responsabilidade, chamado de responsabilidade ao proteger. Verifica-se a necessidade de uma conduta eficiente, uma vez que as intervenções baseadas apenas em responsabilidade de proteger podem causar o agravamento do conflito, se não houver o devido cuidado.

Por fim, há necessidade crescente de se falar em tecnologia como modificadora da realidade, na qual os conceitos de fraternidade e responsabilidade de proteger se inserem. Seria ingênuo assumir que a chamada era digital não exercesse influência sobre a solução de conflitos e a proteção de pessoas, tornando cada vez mais necessário o debate sobre o impacto da tecnologia nas relações sociais.

Sendo assim, o trabalho é realizado utilizando-se o método hipotético-dedutivo, em

busca de responder se seria possível afirmar o princípio da fraternidade como uma perspectiva possível a partir da responsabilidade de proteger. Acredita-se que, em razão de suas origens históricas, a responsabilidade de proteger tem por inspiração o princípio da fraternidade. Tal hipótese em questão será abordada novamente na conclusão.

1 RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

1.1 Origem e conceito

O conceito de responsabilidade de proteger é historicamente novo no direito internacional humanitário. Foi somente estabelecido por consenso no ano de 2005, no Documento Final da Cúpula das Nações Unidas, segundo o qual reconheceu-se que os Estados tinham a responsabilidade primária em proteger seus cidadãos em caso de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e que, subsidiariamente, a comunidade internacional detinha a responsabilidade de proteger o indivíduo, independentemente de sua nacionalidade.

Trata-se, portanto, de uma responsabilidade de proteção de pessoas delegada em princípio aos Estados, que caso não cumpram seu dever, recai sobre a comunidade internacional como um todo, em razão da obrigação de proteção aos direitos humanos básicos de qualquer cidadão.

A responsabilidade de proteger é um conceito construído e consolidado em razão de novas demandas globais em matéria de direitos humanos. Como um marco que define a mudança de demandas no cenário internacional, o fim da Guerra Fria ampliou as possibilidades de atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que até então estava paralisado pela lógica da confrontação bipolar. As disputas ideológicas cederam lugar a conflitos armados no interior dos Estados, motivados por diferenças étnicas e raciais, além de interesses econômicos (BIERRENBACH, 2011, p. 14)

Esses conflitos armados no interior dos Estados culminaram, no início da década de 90, com a ascensão do terrorismo, de conflitos étnicos e movimentos guerrilheiros com intentos genocidas. Uma miríade de guerras civis passava a repercutir além de seus limites fronteiriços (DUARTE, 2013, p. 35), tornando a proteção de pessoas uma urgência na agenda internacional. A tendência de se buscar um sistema de prevenção de conflitos armados no interior dos Estados se confirmou a partir dos anos 2000.

Constatou-se que a concentração de esforços para a criação de princípios de direito internacional e de direito humanitário, ao longo de todo o século XX, não foi suficiente para evitar novos conflitos – uma vez que esses conflitos haviam sido pensados, em primeiro momento, como sendo guerra entre Estados, e não entre grupos armados transnacionais. Dessa forma, na contemporaneidade, verifica-se uma fragmentação ou pulverização dos conflitos em

focos de violência espalhados pelo planeta, assumindo diversas formas e se manifestando de forma irregular (DUARTE, 2013, p. 36).

As novas ameaças à perpetuação da paz, dissociadas da lógica tradicional da guerra entre Estados, forçaram a comunidade internacional a consolidar a responsabilidade de proteger como plano ideológico e arcabouço teórico para a repressão de conflitos. No entanto, embora o conceito de responsabilidade de proteger, como tal, tenha somente sido concebido oficialmente no Documento Final da Cúpula em 2005, justificativas como a proteção de pessoas tem sido utilizadas historicamente para legitimar intervenções.

Não se pode afirmar, portanto, que o discurso de proteção de pessoas é novo, embora o conceito sedimentado seja, uma vez que as intervenções humanitárias sempre afirmaram interesses nobres na proteção dos cidadãos como justificção moral para intervir nos assuntos internos de outros Estados. Sejam esses interesses legítimos ou não, a lógica da intervenção é historicamente baseada em uma retórica sobre a responsabilidade de proteger populações que estão sofrendo.

O filósofo Noam Chomsky, em discurso proferido na Assembleia Geral das Nações Unidas, no ano de 2009, destacou a importância do resgate histórico na concepção de responsabilidade de proteger, ou mesmo na intervenção humanitária. Argumentou que, ao longo da história, poucos princípios em direito internacional são aplicados de forma generalizada, e dentre eles, virtualmente todos os usos da força em matéria internacional têm sido justificados em termos de responsabilidade de proteger, inclusas grandes atrocidades.

A título de ilustração, cita o autor Sean Murphy e seus três exemplos de intervenções militares ocorridas entre o pacto de Briand-Kellogg, firmado em 1928, e a Carta das Nações Unidas de 1945: o ataque do Japão à Manchúria, a invasão de Mussolini à Etiópia, e a ocupação de Hitler na Checoslováquia, todos acompanhados pela retórica da solene responsabilidade de proteger populações em sofrimento.

Não há novidade quando se fala em responsabilidade de proteger como uma “norma emergente” do direito internacional, uma vez que o registro histórico demonstra a existência de tal discurso desde a fundação da maioria dos países colonizados. Chomsky cita a fundação da Colônia de Massachusetts, nos Estados Unidos, a partir de um discurso de resgate dos nativos de seu destino pagão como a principal finalidade da colonização. Ingleses colonizadores estavam, portanto, exercendo sua responsabilidade de proteger em teoria, enquanto, na prática, trata-se de um massacre humano e cultural.

Não foi diferente na colonização do Brasil quando se tratou da catequização dos índios, realizada, em maior parte, por padres jesuítas. Diversos registros históricos corroboram com a

visão da colonização como responsabilidade de proteger: ora documentada como missão divina, salvação da alma através da conversão, ora como condição para a percepção do nativo como ser humano, uma vez que o paganismo era visto paralelamente à condição de animais.

Não há dificuldade, nos dias atuais, em adicionar exemplos similares advindos de grandes potências. É compreensível, ainda, que aqueles que detém o poder preferem o discurso de esquecimento do passado e endossam o discurso de olhar adiante, em especial, nas questões indígenas, raciais, grupos de risco e minorias. A responsabilidade de proteger, enquanto discurso legitimador, foi interessante aos poderosos, ao longo da história, quando distorcido para atender seus interesses.

Em que pese a utilização do discurso no passado, o atual conceito de responsabilidade de proteger busca se desvencilhar da má fama no cenário internacional, através da solidificação do conceito jurídico de responsabilidade e da aplicação da proteção indistinta às grandes potências e aos demais países. A humanização do discurso da responsabilidade de proteger pode ser um caminho para moralizar novamente a intervenção internacional.

Chomsky (2009) argumenta que essa é a posição adotada por consenso na Cimeira de 2005, evidenciada por um desejo de “realizar ações coletivas, ... através do Conselho de Segurança, em concordância com a Carta, ... caso meios pacíficos se demonstrem inadequados e as autoridades nacionais estiverem manifestamente falhando em proteger suas populações”¹ (CHOMSKY, 2009, tradução livre). Tal discurso é, no mínimo, uma justificativa para o artigo 42 da Carta das Nações Unidas que autoriza o Conselho de Segurança a recorrer ao uso da força:

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 e 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.

Determinadas circunstâncias, portanto, gerariam uma questão de ingerência humanitária, a partir da qual a comunidade internacional tem o dever de intervir visando dar assistência humanitária. O conceito de ingerência evoluiu paralelamente a denominação

¹ No idioma original, “While reaffirming stands that had already been accepted, the Summit also asserted the willingness “to take collective action, ... through the Security Council, in accordance with the Charter, ... should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations” from serious crimes. At most, the phrase sharpens the wording of Article 42 on authorization for the Security Council to resort to force.”

tradicional de intervenção humanitária, embora existam distinções: a intervenção é feita por meio da força armada, enquanto a ingerência se desdobra em assistência e atendimento do que se denominam “emergências complexas” – a combinação de conflitos externos com grandes deslocamentos de pessoas, fome, falência de instituições, etc. (DELGADO, 2006, p. 61-62).

Conferências não-governamentais têm defendido este "dever", assim a Resolução sobre o Reconhecimento do Dever de Assistência Humanitária e do Direito a esta Assistência, adotada pela 1ª Conferência Internacional de Direito e Moral Humanitário, reunida sob a égide de "Médecins du Monde" e da Faculdade de Direito de Paris Sul, em 1987, determina: a) considera que a assistência humanitária é essencial para os direitos de respeito à vida e à saúde; b) o Homem tem direito à assistência humanitária e assim deve ser reconhecido; c) o homem tem o direito de solicitar esta assistência; d) o Estado tem que respeitar os direitos das vítimas. (DELGADO, 2006, p. 62)

No ano de 1988, a Assembleia Geral da ONU aprovou uma resolução intitulada “Assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais e situações de urgência da mesma natureza”, possibilitando a atuação de organizações não-governamentais (ONGs) da prestação de assistência. Em seguida, no ano de 1990, a Assembleia aprovou resolução consagrando “corredores de urgência humanitária” para catástrofes naturais, que seria solicitado pelo Conselho de Segurança na ONU para socorrer os curdos em episódios de genocídio, ocorridos no ano seguinte, em 1991.

A partir de então, tanto a Assembleia Geral quanto o Conselho de Segurança passaram a se valer, dentro da ONU, de um discurso limitador da soberania em favor dos direitos humanos. Embora discuta-se, desde então, a legitimidade dos interesses do Conselho de Segurança em matéria de intervenção, com o discurso do Secretário-Geral Kofi Annan, em 1999, fica claro o alinhamento do discurso da Organização com a responsabilidade de proteger.

A questão evoluiu de maneira mais articulada e propositiva durante o mandato de Kofi Annan na ONU, quando apresentado o relatório *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. À época, o Secretário reconheceu o dilema da intervenção, uma vez que as intervenções humanitárias são utilizadas, algumas vezes, para submeter os Estados mais fracos aos interesses dos mais fortes. De acordo com Annan (2000):

A intervenção humanitária é questão sensível, repleta de dificuldades políticas, e sem respostas fáceis. Mas, certamente, nenhum princípio jurídico – nem sequer a soberania – pode ser invocado para proteger os autores de crimes contra a humanidade. Nos lugares em que esses crimes sejam cometidos e onde se esgotem as tentativas de impedi-los por meios pacíficos, o Conselho de Segurança tem o dever moral de agir em

nome da comunidade internacional. O fato de não podermos proteger pessoas em todas as partes não é razão para não fazermos nada quando é possível fazer alguma coisa. A intervenção armada deve continuar a ser sempre o último recurso, mas diante de assassinatos em massa, é uma opção que não pode ser descartada. (ANNAN, Kof. *We The peoples: the role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, 2000, p. 7)

Por se tratar de uma questão sensível e de dificuldade política, os problemas encontrados pelas operações de paz e dificuldades que se relacionam à definição e limites de mandatos fizeram com que a expressão “intervenção humanitária” fosse vista com grande desconfiança. De acordo com Bierrenbach (2011):

Os desníveis de poder, representados na composição do CSNU e no poder de veto, fazem com que a determinação de onde e quando se realizarão as intervenções humanitárias constitua atribuição de grupo reduzido de países. A determinação seria inevitavelmente seletiva e pautar-se-ia por interesses nacionais, mais do que por considerações de natureza moral. (BIERRENBACH, 2011, p. 16)

Por conseguinte, embora os esforços de diferentes atores internacionais e teóricos tenham avançado para a consolidação de um conceito de proteção de pessoas isento de interesses escusos, ainda, a discussão internacional permeia entre o respeito à soberania e a intervenção como abusos de poder por oportunidade. Não se trata de um impasse de fácil resolução, dado o abismo entre a construção conceitual e a realidade diplomática nas relações internacionais.

A discussão que conformou o surgimento do conceito de responsabilidade de proteger firmou-se a partir dos trabalhos da Comissão Internacional sobre Soberania e Intervenção Estatal, estabelecida em setembro de 2000, pelo governo do Canadá, com o objetivo de “construir um entendimento mais amplo sobre o problema da conciliação entre a intervenção para a proteção humana e a soberania”. (BIERRENBACH, 2011, p. 115)

O dilema encontrava-se em estabelecer um conceito que abarcasse a proteção de pessoas sem que este fosse diametralmente oposto aos conceitos de soberania e não-intervenção que regiam as relações entre os estados desde os Tratados de Vestfália. Uma vez que o direito internacional passa a se preocupar com a proteção de pessoas, independentemente de fronteiras nacionais, as mudanças paradigmáticas nas obrigações dos Estados tendem a se conformar com as novas ameaças globais.

Ainda que haja uma visão global de controvérsia sobre o tema, resta evidente a existência de um consenso entre os Estados em relação aos elementos vitais do princípio da responsabilidade de proteger. Nos últimos anos, esse princípio foi plenamente reafirmado por não menos de quatro vezes dentro do Conselho de Segurança da ONU, além de ter sido informado mais de vinte e cinco vezes em resoluções, sendo utilizado pela maioria dos Estados membro, com apenas algumas exceções. (BELLAMY, 2015, p. 162)

Pode-se dizer que a responsabilidade de proteger seria um elemento extra, surgido das atuais resoluções da ONU, necessário para legitimar e caracterizar um ato de intervenção. Na doutrina de Celso de Albuquerque Mello (2004), citando Thomas e Thomas, um ato de intervenção somente se caracteriza quando reúne os seguintes elementos: a) estado de paz; b) ingerência nos assuntos internos ou externos; c) forma compulsória dessa ingerência; d) finalidade de o autor da intervenção impor sua vontade; e) ausência de consentimento de quem sofre a intervenção. (DELGADO, 2006, p. 64).

Ao mesmo tempo que o conceito de responsabilidade de proteger se constrói a partir da definição de ingerência, seu escopo se refere aos Estados signatários dos tratados e convenções de direitos humanos, enquanto a ingerência ocorre em qualquer Estado que falhe em garantir tais direitos, seja membro das Nações Unidas ou não. Em resumo, a ingerência de um Estado gera em outros a responsabilidade de proteger.

Os dois conceitos fazem parte de elementos causadores, ou caracterizadores, de uma intervenção. De acordo com Celso de Mello, é extremamente difícil de se definir intervenção, uma vez que, segundo sua visão, ela ocorre para que um Estado imponha sua vontade sobre outro, sem o seu consentimento, com a finalidade de alterar o estado de coisas (ALBUQUERQUE MELLO, 2004). Neste sentido, qualquer relacionamento entre dois Estados acabaria por produzir sempre a interferência do mais forte nos assuntos do mais fraco.

Esta visão, em consonância com os pensamentos de Chomsky citados anteriormente, reflete uma opinião doutrinária em conformidade com o realismo tradicional nas relações internacionais, que preza pela não-intervenção e soberania como absolutos nas relações exteriores. A responsabilidade de proteger, em opinião oposta às visões tradicionais da política externa, tem um viés humanista e idealista da intervenção como proteção de direitos humanos.

A grande questão para que se considere responsabilidade de proteger como um conceito jurídico positivo paira em confiar no Conselho de Segurança como um árbitro neutro nos conflitos internacionais, premissa que não é aceita, ou pelo menos na qual residem as dúvidas da grande maioria dos estudiosos.

Essa visão é refletida em Delgado, sobre a intervenção, o que também vale para a

responsabilidade de proteger:

A questão da sua legalidade ou ilegalidade é no fundo uma disputa entre os grandes e pequenos Estados. Os primeiros defendendo a sua legalidade em determinados casos (defesa dos direitos do homem, etc) e os últimos fazendo da não-intervenção um princípio absoluto. (...) O primeiro autor a enunciar o princípio da não-intervenção foi Kant, no "Ensaio Filosófico sobre a Paz Perpétua" (1795). Este princípio encontrou a sua maior afirmação no continente americano, onde foi consagrado em inúmeras ocasiões. Dentre elas o texto do art. 19 da Carta da OEA (...) Estas manifestações não foram as únicas, pelo contrário, diversas doutrinas consagram a não-intervenção (Monroe, Drago, etc.). (DELGADO, 2006, p. 64-65)

Percebe-se, portanto, que a trajetória histórica e doutrinária do que viria a ser aceito como a reponsabilidade de proteger sempre abarcou uma disputa entre Estados mais fortes e mais fracos, imposição de políticas, discursos legitimadores para grandes atrocidades e, principalmente, uma disputa com a soberania e a não-intervenção. No entanto, embora sua origem histórica remeta a um passado negativo, a responsabilidade de proteger surge em consonância com a proteção aos Direitos Humanos, buscando se desvencilhar do viés retórico negativo do passado.

Para melhor compreender os institutos da responsabilidade de proteger e seu impasse com os conceitos de soberania e não intervenção, os seguintes subcapítulos tratarão de clarificar as origens históricas e os elementos teóricos fundantes dessa responsabilidade

1.2 O instituto da responsabilidade de proteger e o direito de ingerência

Para se compreender o conceito de responsabilidade de proteger, torna-se necessário um estudo mais denso sobre o instituto da responsabilidade e seus desdobramentos no direito internacional, com a justicialização dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e as condições históricas que darão origem a doutrina da responsabilidade de proteger.

O cumprimento de obrigações internacionais esbarra na fundamental noção de inexistência de tribunais internacionais de jurisdição obrigatória. Por muitos anos, a impossibilidade de se obter um julgamento eficaz na comunidade internacional levou a um ilusionismo no cumprimento das obrigações firmadas internacionalmente: o Estado é, ao mesmo tempo, o produtor, destinatário e aplicador da norma. Seu intérprete, portanto, pode descumprir uma obrigação internacional, e ao mesmo tempo, afirmar que, sob sua ótica peculiar, está cumprindo-a fielmente.

De acordo com Ramos (2015), para combater esse truque utilizado pelos Estados para justificar o cumprimento das obrigações firmadas internacionalmente, tornou-se necessária a criação de mecanismos jurisdicionais nos quais as condutas dos Estados são avaliadas por juízes desvinculados de instituições nacionais, visando a neutralidade no julgamento. Desse modo, é possível e necessária a responsabilização dos Estados quando não respeitados direitos humanos básicos, uma vez que a sanção pode ser realizada em âmbito internacional. A esse fenômeno deu-se o nome de justicialização dos direitos humanos na esfera internacional.

No entanto, quando se aborda responsabilidade de proteger internacional, não se trata de uma responsabilidade do Estado em relação aos seus cidadãos, como é o caso da responsabilização por descumprimento na proteção dos direitos humanos. Trata-se da responsabilidade de Estados, alheios à atmosfera nacional, na proteção de direitos de cidadãos estrangeiros em território estrangeiro, assunto que não é visto com bons olhos, em geral, na comunidade internacional, pois se trata de interferência em assuntos internos.

A responsabilização do Estado que falha em garantir direitos humanos em geral aos seus cidadãos compete, atualmente, aos sistemas regionais de proteção europeu, interamericano e africano, em razão da inexistência de um sistema global de proteção específico de direitos humanos. No entanto, no caso de responsabilidade por cometimento de genocídios e crimes de guerra, existe desde 1998 o Tribunal Penal Internacional, limitado quanto à sua matéria. Piovesan (2019) compreende a justicialização dos direitos humanos em geral como sendo um dos desafios centrais na ordem internacional contemporânea, marcando, em suas palavras, “a tensão entre o direito da força vs. a força do Direito” (PIOVESAN, 2019, p. 99).

Contudo, ainda que os esforços internacionais estejam caminhando para maior justicialização dos direitos humanos em geral e visem garantir que os Estados não somente se aproveitem do discurso de proteção dos direitos humanos sem que, de fato, os apliquem (gerando uma ilusão familiar, à qual se referiu Ramos); a responsabilidade após a ocorrência de grandes atrocidades não é suficiente para a compensação de danos.

Nos casos em que se envolve o direito à vida, a punição dos responsáveis após o cometimento de crimes contra a humanidade não minimiza o enorme prejuízo humano decorrente de um massacre. Torna-se insuficiente apenas punir após o cometimento da atrocidade, ainda que seja necessário e educativo, em meio à sensação de que o dano poderia ter sido evitado.

As experiências do Tribunal de Nuremberg, bem como dos Tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e para Ruanda, e, posteriormente, a criação do Tribunal Penal Internacional, constituíram precedentes importantes do processo de justicialização dos direitos humanos na

ordem internacional. De acordo com Piovesan (2019):

Ao tratar dos tribunais *ad hoc*, ressalta o *Human Rights Watch Report*: “Talvez neste ano (1994) o mais importante e positivo desenvolvimento relativo aos direitos humanos se ateuve à criação de um sistema internacional de justiça para terríveis violações de direitos humanos. (...) Durante o ano de 1994, parece cada vez mais possível a instituição de um novo instrumento: um sistema internacional de justiça que assegure aos perpetradores do genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, a devida responsabilização. Pela primeira vez, desde os Tribunais de Nuremberg e Tóquio, um sistema como este está a prometer justiça às vítimas de extremos abusos, bem como está a inibir a tentativa de repetição destes crimes” (HUMAN RIGHTS WATCH apud PIOVESAN, 2019, p. 107)

Verificou-se uma tendência internacional em sistematizar uma jurisdição internacional que possibilitasse a responsabilização de indivíduos perpetradores de grandes atrocidades. A respeito da criação de uma jurisdição internacional, compreende Norberto Bobbio (apud PIOVESAN, 2019, p. 108) que as atividades internacionais de direitos humanos podem ser classificadas em três categorias: promoção, controle e garantia. Até a aprovação do Estatuto de Roma, que instituiu o Tribunal Penal Internacional, o sistema global de proteção somente compreendia as atividades de promoção e controle dos direitos humanos, não dispondo de um aparato de garantia.

A importância da criação de uma jurisdição internacional para julgar crimes graves contra direitos humanos vem revigorada na década de 90, em razão dos genocídios que a marcaram, tais como os conflitos na Bósnia, Ruanda, Kosovo, Timor Leste, dentre outros. Uma explosão de conflitos étnicos que marca o fim da Guerra Fria passa a contar com a possibilidade de responsabilização na esfera internacional, sedimentada com instituição do Tribunal Penal Internacional pelo Estatuto de Roma em 17 julho de 1998.

Destaca-se que todo aparato jurisdicional que se desenvolve na década de 1990, culminando na criação do Tribunal Penal Internacional, demonstra uma prioridade válida na agenda internacional em trazer à justiça e à responsabilidade aqueles que cometem atrocidades. Entretanto, esse mesmo aparato não é suficiente para impedir ou minimizar os danos causados no curso do conflito.

Neste contexto, ao mesmo tempo em que a comunidade internacional se preocupa com a criação de meios jurisdicionais em busca de punição, também se fortalece o discurso para que se desenvolvam meios de prevenção e minimização de danos a civis, principalmente na proteção do direito à vida, em decorrência de conflitos internos nos Estados.

No entanto, não são novas as ações que buscam minimizar o dano decorrente de

conflitos armados. Em uma retomada histórica, destaca-se, no embrião que daria origem ao direito humanitário, as ações do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), fundado em 1863 por Henry Dunant e outros quatro cidadãos suíços. A inspiração para a criação da organização ocorre quando Dunant, um banqueiro suíço, estava a negócios na região de Solferino, na Itália, no dia 24 de junho de 1859, quando explode um conflito armado em razão da unificação italiana. Trezentos mil homens se confrontaram, com baixa de quarenta mil, não havendo qualquer assistência médica para os feridos.

O episódio em questão sensibilizou o banqueiro suíço, que mobilizou comunidades próximas a batalha para prestar assistência aos feridos, sem levar em consideração sua nacionalidade. Editou, três anos mais tarde, o livro “Recordações de Solferino”, gerando grande repercussão na sociedade suíça e dando origem, um ano mais tarde, ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

A convite do Comitê, compareceram em Genebra, em outubro do mesmo ano, 18 delegados oficiais representando 14 governos, 6 delegados de outras associações, 7 observadores, somando-se 31 pessoas aos cinco membros fundadores. Nesse evento, criam-se Resoluções e Recomendações, com a criação de sociedades de socorro, garantia de neutralidade do ferido, envio de pessoal médico voluntário ao campo de batalha e organização de conferências internacionais. Conforme Krieger (2004):

Pode-se creditar à Cruz Vermelha — que somente a partir de 1880 passou a adotar a denominação de Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que perdura até a atualidade — o fato de ser a instituição que institucionalizou um novo ramo do direito internacional, seja através das convenções de que se tomou responsável, seja por sua presença na maioria dos conflitos, desde o seu nascimento. Esse ramo é o do Direito Internacional Humanitário, ou de maneira mais exata, conforme Christophe Swinarski Direito Internacional dos Conflitos Armados. (KRIEGER, 2004, p. 88)

Por esse motivo atribuiu-se ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha como sendo a primeira instituição internacional dedicada à minimização dos danos gerados pelos conflitos armados, sem abrir mão da neutralidade, exercendo papel de intermediário neutro em diversas negociações internacionais há mais de um século e meio, muito antes do surgimento da ONU.

A questão da intervenção humanitária é, portanto, muito anterior ao surgimento de uma doutrina que visasse conceituá-la, e muito anterior ao movimento de justicialização dos direitos humanos que se inicia na década de 1990. No entanto, guardam em semelhança suas raízes nos conflitos dentro dos Estados e na ação do ator estrangeiro tomando para si a responsabilidade em minimizar os prejuízos advindos de graves violações de direitos humanos.

A definição de intervenção humanitária, proposta por Thomas Weiss, membro da Comissão sobre Intervenção e Soberania Estatal, e adotada por Bierrenbach (2011), foi concebida como sendo “medidas coercitivas por forças militares estrangeiras para garantir o acesso aos civis ou a proteção de direitos sem o consentimento das autoridades políticas locais”². Destaca-se, em primeiro lugar, que a intervenção humanitária envolve forças militares dotadas de medidas coercitivas, ao contrário do que se entende por ajuda ou assistência humanitária, que abrange assistência médica, alimentar, operacional, jurídica, dentre outras.

A questão do consentimento faz parte do cerne da intervenção humanitária, uma vez que, caso haja o consentimento ou mesmo solicitação, a ação não é considerada uma intervenção, mas uma ajuda humanitária. No entanto, o consentimento, no Direito Internacional, é considerado válido somente quando expressado de maneira livre por um Estado soberano – situação muitas vezes controversa em Estados que se encontram em conflitos internos.

Há uma dificuldade na abordagem da questão humanitária justamente no que se diz respeito ao conceito de intervenção humanitária, uma vez que, para alguns estudiosos, há um oxímoro, uma contradição em termos: intervenção como sendo uso da força, e humanitária como sendo a promoção do ser humano, sendo duas palavras com sentidos opostos combinados que parecem se excluir mutuamente.

Contudo, em determinadas situações de conflitos, somente com a utilização das ferramentas corretas, sejam elas sanções diplomáticas, econômicas ou militares, seria possível vislumbrar uma solução que considera reduzir ao máximo efeitos colaterais da imposição da força sem consentimento. Nestes casos, embora pareça contraditória, a utilização da força para imposição da paz considera a maioria de efeitos positivos em relação aos efeitos negativos do uso da força, não ignorando sua existência, e buscando utilizar outros meios não militares quando possível, conforme Capítulo VII da Carta da ONU.

Buscando solidificar o conceito de intervenção humanitária de forma a legitimar e legalizar seu uso no Direito Internacional, construiu-se o conceito de “direito de ingerência”, fundamental para a atuação da ONG francesa Médicos sem Fronteira ao final dos anos 1980. O fundador da ONG, o médico francês Bernard Kouchner, que havia atuado no Comitê Internacional da Cruz Vermelha, reconheceu a falha na necessidade de autorização ou convite do país para a atuação da Cruz Vermelha.

² No idioma original, “*The definition of humanitarian intervention being coercitive measures by outside military forces to ensure access to civilians or the protection of rights without the consent of local political authorities*” (WEISS apud BIERRENBACH, 2011, p. 53)

Compreendeu-se que, determinadas situações, a estrita neutralidade adotada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha colocava vidas em risco e a ajuda humanitária demorava a chegar por questões diplomáticas (BIERRENBACH, 2011). Um grupo de dissidentes se junta à ONG, liderados por Kouchner, passando a oferecer ajuda humanitária sem consentimento das autoridades políticas locais. Mais tarde, a ONG seria responsável pela construção do “direito de ingerência”, visando a legitimidade de suas ações:

Em 1987, depois de abandonar seu trabalho junto ao CICV para fundar o Médicos Sem Fronteiras, Kouchner propôs, durante uma conferência, juntamente com Mario Bettati, o conceito de “direito de ingerência”. O novo conceito rapidamente obteve o apoio do presidente francês François Mitterrand. Os esforços passaram a concentrar-se na adoção de resolução na ONU que “endossasse” o novo conceito, legitimando-o e contribuindo para sua incorporação gradual na normativa jurídica internacional. (BIERRENBACH, 2011, p. 58)

O conceito de “direito de ingerência”, mais tarde concebido também como um “dever de ingerência”, trata de determinadas circunstâncias nas quais a comunidade internacional detém a responsabilidade em intervir tanto fornecendo assistência humanitária como se impondo através de força militar, sem o consentimento do Estado intervindo. Compreende-se que,

A ideia de ingerência significa que o Estado não é o único a poder socorrer suas vítimas. Este instituto se fundamentaria nos direitos humanos, principalmente, no direito à vida. A tese é que a assistência humanitária é um dos direitos do homem, vez que ela contribui aos direitos à vida e à saúde, que constituem uma das mais elevadas finalidades do Direito Internacional Público. (DELGADO, 2006, P. 61)

A ingerência, defendida em primeiro momento pela ONG Médicos Sem Fronteiras, e mais tarde adotada por governos e organizações em seus discursos, é distinguida da intervenção pois atua em casos que não são conflitos armados. Mario Bettati (1996) compreende que a ação humanitária tem que ser neutra, no entanto, esse posicionamento não pode levar à inação, acarretando a ineficiência da ajuda humanitária em momentos críticos.

O conceito de ingerência surge no Direito Internacional Humanitário anteriormente ao conceito de responsabilidade de proteger, mas se fundamenta em um mesmo ideal, embora a principal diferença seja a evolução na justificativa teórica para uma ingerência em conflitos armados – que se traduziria em intervenção. Para alguns autores, não há essa distinção entre ingerência e intervenção, mas pode-se compreender, em alguma medida, que o conceito de ingerência foi precursor da doutrina da responsabilidade de proteger.

Assim como os elementos históricos que deram origem à justicialização dos direitos humanos, ao conceito de ingerência e intervenção, e o posterior surgimento da doutrina da responsabilidade de proteger, demonstra-se necessário adensar o estudo teórico ao tratar do embate entre soberania, não-intervenção e responsabilidade de proteger.

1.3 Soberania e Responsabilidade de Proteger

O choque axiológico entre os conceitos de soberania e responsabilidade de proteger representa uma das discussões mais relevantes, e antigas, no Direito Internacional Humanitário. Envolve a questão da legitimidade, por um lado, e por outro lado, a questão da legalidade das intervenções humanitárias, quando a limitação ao uso da força é questionada à luz da proteção dos direitos humanos.

No cenário internacional, tanto a soberania quanto a proteção dos direitos humanos são valores centrais e, em sua essência, conflitantes. Os dois valores buscam sua concretização, sendo que a soberania deve ceder espaço à responsabilidade de proteger, ao mesmo tempo que deve ser exercida para concretizar a proteção dos direitos humanos (JUBILUT, 2008).

É necessário compreender a dimensão vertical e a dimensão horizontal tanto na proteção dos direitos humanos quanto no exercício da soberania.

Em sua dimensão vertical, a soberania exercida por um Estado em relação aos seus cidadãos se traduz na responsabilidade de garantir que seus direitos sejam reconhecidos, respeitados e promovidos. Em sua dimensão horizontal, a soberania de um Estado em relação aos outros é exercida de modo a intervir nos assuntos internos do segundo, quando este não garante direitos humanos básicos para seus cidadãos. Nos dois modelos, a soberania é intimamente interligada com a proteção de pessoas, de modo que somente a existência de uma garante a concretização da outra.

A proteção de pessoas, traduzida na responsabilidade de proteger, nada mais é que uma reinterpretação da soberania à luz dos direitos humanos. Essa foi a conclusão dada pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), liderada pelo Canadá em setembro de 2000, que reuniu um painel de especialistas com o objetivo de delimitar o conceito de responsabilidade de proteger.

Para chegar a essa conclusão, é necessário compreender fundamentos jurídico-normativos do direito internacional e antecedentes históricos sobre o conceito de soberania dos Estados, que mais tarde viriam a ser confrontados com a responsabilidade de proteger.

Malcolm Shaw (2010) explica que as normas que regulam o uso da força, bem como

o direito à guerra, constituem elementos centrais no direito internacional, sendo princípios como a soberania territorial, e a independência e igualdade entre os Estados, elementos estruturais que mantêm a paz e a ordem internacionais.

A trajetória do direito internacional no uso da força se origina no *jus ad bellum*, ou “direito de se fazer a guerra”, com o objetivo de regulamentar o direito à guerra que o Estado soberano dispunha, definindo o que podia ser considerado como uso lícito da força entre as nações. No início, a guerra era justificada apenas por motivos morais, não havendo obrigação jurídica para tal, ainda que existisse necessidade de justificativa jurídica válida para o emprego de forças armadas (BRITTO, 2013, p. 15-16).

A utilização abusiva de represálias armadas começa a causar reações a partir do início do século XX, quando do surgimento de uma Convenção relativa à limitação do emprego da força para recuperação de dívidas contratuais, a Convenção Drago-Porter, após a Inglaterra tentar utilizar da força para cobrar dívidas da Venezuela. O documento representou a primeira tentativa para proporcionar fundamentos jurídicos ao não uso da força e a utilização de meios pacíficos para solução de controvérsias (QUOC DINH; DAILLER; PELLET apud BRITTO, 2013, p. 16)

A criação da Liga das Nações, após a Primeira Guerra Mundial, sintetizou os esforços dos Estados em supervisionar e assegurar que uma agressão não voltaria a ocorrer. Trata-se da primeira organização internacional cujo objetivo específico era manter a paz através de mecanismos jurídicos (SEINTENFUS, 2005), através dos quais seria necessário a submissão de qualquer intenção de guerra à uma câmara arbitral.

Consta no artigo 10º do Pacto da Liga das Nações que, em caso de agressão, o Conselho recomendará os meios de assegurar o cumprimento da obrigação de respeitar a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga (LIGA DAS NAÇÕES, 1919). A complementação desse artigo vem com o Tratado Geral de Renúncia à Guerra, Pacto de Paris ou Pacto de Briand-Kellogg, em 1928, num esforço para vetar possibilidades de guerra para solução de controvérsias internacionais:

As altas partes contratantes declaram, solenemente, em nome de seus respectivos povos, que condenam o recurso à guerra para a solução das controvérsias internacionais, e a isso renunciam, como instrumento de política nacional, em suas relações recíprocas (artigo 1º).

As altas partes contratantes reconhecem que o regulamento ou a solução de todas as controvérsias ou conflitos, de quaisquer natureza ou origem que possam surgir entre elas, jamais deverá ser procurado senão por meios pacíficos (artigo 2º). (BRIAND-KELLOGG, 1928).

Dessa forma, tendo em consideração sua grande aceitação, o Pacto de Briand-Kellogg consagra a proibição do recurso à guerra como princípio válido do Direito Internacional (BRITTO, 2013, p. 18), que seria novamente reafirmado em 1945, com a Carta da ONU. As únicas exceções à vedação do uso da força são a legítima defesa no caso de ataque armado contra um Estado-Membro das Nações Unidas, as guerras de libertação nacional e as operações de paz promovidas pela ONU. O “*jus ad bellum*” (direito à guerra) se transforma em “*jus contra bellum*” (direito contra a guerra).

A não-intervenção consta na Carta das Nações Unidas como um dos seus princípios norteadores. Desse modo, os Estados perdem o monopólio do uso da força no plano externo, a não ser para situações de legítima defesa ou de ameaça à paz e segurança internacionais. Conforme explica Bierrenbach (2011):

Ao longo das últimas décadas, surgiram várias tentativas para relativizar o alcance desses princípios, de modo a permitir a intervenção estrangeira nos territórios dos Estados, especialmente em situações de emergência humanitária. Os novos conceitos buscam conciliar o que seria aparentemente inconciliável: a soberania, de um lado, e a proteção dos indivíduos, de outro. O conflito tem sido abordado de duas maneiras: pela evolução do conceito de soberania – da soberania como autoridade para a soberania como responsabilidade – e pela expansão da definição do que constitui ameaça à paz e segurança internacionais, no marco do Capítulo VII da Carta. (BIERRENBACH, 2011, p. 13)

O marco do Capítulo VII da Carta da ONU, mencionado pela autora, prevê situações para as quais o Conselho de Segurança pode decidir empregar forças armadas, caso não haja solução pacífica. As operações e imposições de paz, através do uso da violência para manter a ordem, são legitimadas pela delegação de poder que os Estados fizeram a um órgão supranacional, que age em nome de toda a comunidade internacional, sem defender o interesse de um grupo ou país específico (FERNANDES apud BRITTO, 2013).

Conforme Portela (2012), “A soberania é o atributo do poder estatal que confere a este poder o caráter e a superioridade frente a outros núcleos de poder que atuam dentro do Estado. É o poder de declarar, em última instância, a validade do direito dentro de certo território”. Miguel Reale (2013) define o conceito como o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência.

Dallari apud Bierrenbach (2011) explica que a soberania é concebida de duas maneiras distintas: como sinônimo de independência e não-submissão a qualquer potência estrangeira,

ou como limites do poder jurídico mais alto, significando que o Estado tem o poder de decisão da eficácia de qualquer norma jurídica dentro de sua jurisdição. Entende-se, assim, que “a palavra soberania é utilizada não somente para descrever o relacionamento entre um superior e seus subordinados em um Estado (soberania interna), mas também a relação entre o próprio Estado e outros Estados (soberania externa) (BIERRENBACH, 2011, p. 27).

Entende-se, em algumas doutrinas, ser a soberania um sinônimo de independência. A constituição da sociedade internacional, sob o paradigma da Carta da ONU, exprime um mundo composto por Estados soberanos, que não reconhecem autoridade superior, sendo que o Direito Internacional estabelece regras mínimas de coexistência.

Nesse contexto, a responsabilidade sobre atos cometidos no interior das fronteiras é assunto privado do Estado envolvido. As regras jurídicas, no entanto, são aplicadas a todos, sem levar em consideração assimetrias de poder, e qualquer minimização dos impedimentos à liberdade do Estado é prioridade coletiva (KOTZIAS PEIXOTO apud BIERRENBACH, 2011, p. 28). Sendo assim, a única limitação ao exercício da soberania consiste na força normativa da renúncia ao uso da força, devendo a soberania prevalecer em qualquer outra situação, vez que é considerada sinônimo de exercício de independência.

De acordo com Bierrenbach (2011), “A não ingerência em assuntos internos é o corolário da soberania”. Ao mesmo tempo que a Carta da ONU estipula no artigo 2º a não interferência em assuntos que sejam da jurisdição de qualquer Estado, também estipula em seu artigo 55, alínea c, que os Estados devem agir para promoção do respeito e observância universal dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Importa frisar que tem se verificado, na atualidade, tratados e convenções nas quais os próprios Estados abdicam voluntariamente de parte de sua soberania em favor de um regime internacional de cooperação e interdependência. Abdicar de sua soberania também é um dos atributos da soberania, através da afirmação de compromissos internacionais, ato em que somente um Estado soberano pode se limitar.

Verifica-se, portanto, que a soberania não possui um viés absoluto, ou ao menos, não possui apenas uma definição tradicional e invariável, como se entendeu no passado. Pelo contrário, se apresenta em diversos exercícios da soberania, inclusive de sua própria limitação em prol da cooperação e interdependência. O direito internacional aos poucos se transforma, deixando de ser um direito de liberdade e coexistência e passando a ser um direito do bem-estar e da cooperação.

Segundo Alberto do Amaral Jr., professor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo, “ora essa mudança é descrita como a passagem do direito internacional de liberdade para o direito internacional do bem-estar ora como a substituição do direito internacional de coexistência pelo direito internacional da cooperação” (AMARAL JR. apud BIERRENBACH, 2011, p. 30)

Além dos pactos e convenções, aos quais os Estados se submetem voluntariamente, a ONU implantou mecanismos de monitoramento em caso de violações de direitos humanos mesmo no âmbito interno. Com visitas de observação e emissão de relatórios temáticos, o Conselho de Direitos Humanos da ONU (antiga Comissão) é um exemplo de relativização da soberania nos assuntos internos de um Estado. Ainda que não exista um sistema global de sanções, como é o caso das Cortes Regionais (Interamericana, Européia e Africana) de Direitos Humanos, o Conselho emite sanções éticas com impacto na diplomacia e na opinião pública.

Menciona-se, ainda, o Tribunal Penal Internacional como limitador da soberania dos Estados, com jurisdição sobre genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e agressão, ao qual se submetem todos os Estados, com a superação da soberania absoluta compreendida pela doutrina tradicional.

Luigi Ferrajoli (2002) compreende a soberania na contemporaneidade como algo que “deixa de ser uma liberdade absoluta e selvagem e se subordina, juridicamente, a duas normas fundamentais”, sendo elas, a manutenção da paz e a tutela dos direitos humanos (FERRAJOLI, 2002, p. 39).

Na atualidade, o autor compreende que a soberania, na visão tradicional, já se encontra esvaziada tanto internamente, na relação vertical entre Estado e cidadão, quando na relação horizontal, entre os Estados no plano internacional. Explica o autor,

Caíram todos os pressupostos e todas as características da soberania, seja interna, seja externa. A soberania, que já havia se esvaziado até o ponto de dissolver-se na sua dimensão interna com o desenvolvimento do Estado Constitucional de Direito, se esvaece também em sua dimensão externa, na presença de um sistema de normas constitucionais caracterizáveis como *jus cogens*, ou seja, como direito imediatamente vinculador dos Estados membros. (FERRAJOLI, 2002, p. 39)

A dimensão interna da soberania estatal, sintetizada em sua legitimidade jurisdicional, se transforma com uma crescente incorporação dos tratados e convenções de Direitos Humanos em seu Direito Constitucional, internalizando normas de direitos humanos e as transformando em direitos fundamentais. Nesse aspecto, não se admite a soberania estatal que desrespeita

dispositivos internacionais sobre direitos humanos.

Também em sua dimensão externa, a soberania estatal absoluta se esvaece na medida em que surgem sistemas de normas internacionais, com jurisdição e poder de sanção, seja por meio de pactos regionais ou pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, e em casos de maior gravidade, sujeitos ao Tribunal Penal Internacional.

Na visão de Bierrenbach (2011):

Há quem diga, atualmente, que o conceito de soberania teria sido submetido a tal erosão, fragilização ou descaracterização (já que seria muito difícil falar em relativização sem entrar em contradição), que já não seria possível aplicá-lo. Outros sustentam que a cooperação e a intervenção internacionais (principais elementos responsáveis pela corrosão) constituem o próprio exercício da soberania, que permite a um Estado se vincular a um regime internacional, ou a outros Estados, em questões que lhe interessam, ou para fazer frente a situações em que há um claro interesse em comum, como no caso das intervenções com propósitos humanitários. (BIERRENBACH, 2011, p. 33)

Nessa segunda visão, explicitada pela autora, reside a atual concepção de soberania sob o prisma da responsabilidade de proteger, na medida em que a cooperação e a intervenção internacionais constituem uma parte do exercício da soberania, já que o Estado se submete através dela a um regime jurídico internacional, ou em caso de intervenções com propósitos humanitários, para proteger um bem comum.

A ideia de soberania como responsabilidade se consolida no relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), que parte do princípio básico que a soberania implica responsabilidades. Estas responsabilidades recaem primeiramente ao próprio Estado, e subsidiariamente, recaem sobre a comunidade internacional quando não tenha condições ou interesse de colocar fim ao conflito. A sinopse do relatório sintetiza a concepção de soberania como responsabilidade:

Princípios Básicos

A soberania do Estado implica em responsabilidade, e a responsabilidade primária da proteção de seus cidadãos reside no próprio Estado.

Onde uma população está sofrendo sério dano, como resultado de guerra interna, insurgência, repressão ou falha estatal, e o Estado em questão não tem interesse ou capacidade de detê-lo ou afastá-lo, o princípio da não-intervenção cede à responsabilidade internacional de proteger. (ICISS, 2001, p. IX)

Embora ainda hoje a soberania seja utilizada em discursos internacionais, e a não-intervenção seja invocada para proteger os Estados de uma intervenção em seus assuntos

internos, não se pode mais conceber a narrativa de maneira ingênua e absoluta. O esvaziamento da soberania como absoluta e a compreensão de um direito internacional cooperativo e que busca o bem-estar parece moldar a visão de soberania contemporânea.

A mesma visão se reflete nos protocolos, discursos e resoluções da ONU, tendo sido tema central em debate na Assembleia Geral no ano de 2018, quando o Secretário Geral António Guterres afirmou que “Atrocidades como genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpezas étnicas não são ‘inevitáveis’ (...) Neste momento de desafios extremos, não se deve abandonar a responsabilidade de proteger (...) Princípios importantes não tem força de não forem aplicados quanto são necessários” (ONU, 2018).

Nesse mesmo debate, ocorrido em 25 de junho de 2018, o presidente da Assembleia Geral, Miroslav Lajčák, frisou que essa fora a primeira discussão formal das Nações Unidas sobre o princípio da responsabilidade de proteger, desde o ano de 2009. Ele também destacou a conexão entre a responsabilidade de proteger e a Carta da ONU. “Todos nós nos comprometemos, através da primeira linha da Carta, a salvar as futuras gerações do flagelo da guerra. E a responsabilidade de proteger é baseada neste objetivo” (ONU, 2018).

Em razão do novo paradigma global, torna-se necessário não somente a prática da responsabilidade de proteger populações civis, em concordância com a Carta da ONU, mas também a prática da responsabilidade ao longo da intervenção, chamada responsabilidade ao proteger, tratada no último capítulo desse trabalho.

Contudo, com o objetivo de construir a narrativa teórica que culmina no conceito de responsabilidade de proteger e sua ligação com o princípio da fraternidade, torna-se necessário um aprofundamento nos estudos sobre proteção de pessoas e seus desdobramentos ao longo da história.

2 REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE PESSOAS

2.1 Direito de guerra e guerra justa

As origens dos tratados internacionais que compõem o regime internacional de proteção de pessoas, bem como as origens do Direito Internacional Humanitário (DIH), confundem-se com as origens do próprio Direito Internacional, uma vez que o DIH se confundia com o Direito da Guerra e o Direito dos Conflitos Armados, e as relações entre os Estados eram, no princípio, de natureza essencialmente militar (ALBUQUERQUE MELLO, 2004).

Em sua origem, o Direito da Guerra como *jus in bello* compreendia as práticas consuetudinárias militares e se aplicavam em conflitos em andamento, além de compreender as normas do *jus ad bellum*, ou direito à guerra. Essa regulamentação tornava, portanto, a guerra lícita, uma vez que apenas regulamentava eventuais abusos de direito e tinha a finalidade de diminuir sua frequência. Aos poucos esse Direito de Guerra se torna Direito contra a Guerra, ou *jus contra bellum*, uma vez que recorrer ao uso da força se torna ilícito no ambiente internacional, exceto em casos extraordinários como legítima defesa e medidas de segurança coletivas, consagrado definitivamente pela Carta das Nações Unidas (BIERRENBACH, 2011, p. 86).

Estabeleceu-se, ao longo de toda a história, condições para que a guerra fosse considerada justa, sendo sistematizadas, inicialmente, em tratados bilaterais e, a partir do século XIX, em tratados multilaterais. Em A Arte da Guerra, datada do século V a.C., Sun Tzu menciona que todos os prisioneiros mereciam ser tratados com sincera generosidade, para que possam posteriormente ser úteis. O Código de Hamurabi prescrevia as leis “para impedir que o mais forte oprima o mais fraco”, e na Índia, códigos proibiam matar o inimigo desarmado, previam o direito dos feridos em retornar à sua origem e sobre a ilicitude de certos meios de combate, como o uso de flechas envenenadas (FERNANDES apud BIERRENBACH, 2011, p. 87).

Ao longo da história, a preocupação em estabelecer condições para a guerra justa sempre preocupou juristas, que estabeleciam teorias de minimização, ou justificação divina, para as atrocidades cometidas pelos conflitos armados. As guerras travadas em busca da libertação da tirania ou em legítima defesa, sem a busca de interesses ou vantagens, passa a ser considerada justa. Também passa a ser tratada como um último recurso, quando todas as tentativas diplomáticas tiverem falhado.

Aristóteles afirma, em sua obra *A Política*, que a guerra não poderia ser um fim em si mesma, mas um meio para a obtenção da paz e o estabelecimento de um melhor nível de vida para os cidadãos. A primeira noção de guerra justa foi formulada entre os romanos, que a compreendiam como uma forma de adquirir escravos.

A guerra justa torna-se guerra santa na Idade Média, através das Cruzadas. Santo Agostinho, em “A cidade de Deus” (BÖHLKE apud BIERRENBACH, 2011, p. 88), justifica o ato de matar, quando cometido em nome de Deus, em razão de existirem certas exceções à proibição de matar, seja como lei genérica, ou como ordem temporária a particular – Deus ordena o homicídio. Algumas passagens da Bíblia corroboraram com a interpretação tomada pela religião na época, como escusa para a propagação da fé e homicídio como salvação da alma daqueles que não creem.

Do outro lado das Cruzadas, o islamismo também considerava a guerra justa como guerra santa, a *Jihad*, como forma de propagação da fé, e o ato de matar como única alternativa caso não seja possível a conversão. A Xaria, o conjunto de leis islâmicas, interpretadas em conjunto com o Alcorão e o Hádice, o corpo de leis e biografia de Maomé, contém crimes passíveis de pena de morte e compreendem o ato de matar como necessário aos *kafir*, aqueles que não se convertem ao islamismo.

Tantos outros livros sagrados possuem passagens que possibilitaram, ao longo dos anos, sua interpretação como justificativa da violência e expansão por meio de conflitos armados (cite-se a Torá judaica e o sionismo, o Livro dos Mórmons e a expansão americana); tendo a maioria das religiões passado por reinterpretações que resultaram em declarações de arrependimento e abandono de práticas violentas. No entanto, em alguns países islâmicos, o direito e a religião continuam juntos e estão no cerne de diversos conflitos armados da atualidade.

No século XVII, Hugo Grócio afirma que o direito da guerra se fundamenta no direito natural, sendo permitida sempre que um tirano infligir um tratamento desumano e ilegal. Compreende também que a guerra poderia ser feita em nome de terceiros, mas não contra sua vontade, estando o homem autorizado a manter o direito de outrem.

No século XVIII, a versão secularizada da guerra justa foi definida por Rousseau e Vattel, sendo ela o último recurso, adotado somente quando os outros tiverem falhado, e devem ser poupados os inimigos assim que depostas as armas. Já no século XIX, marcado por guerras napoleônicas, o general prussiano Carl Von Clausewitz publica a obra “Da Guerra”, afirmando que “a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização desta por outros meios” (CLAUSEWITZ

apud BIERRENBACH, 2011, p. 89). No final do século, consolidou-se a visão de um princípio da humanidade:

Em 1899, Frédéric Martens enunciou o princípio segundo o qual “os habitantes e combatentes permanecem sob a proteção dos princípios dos direitos das nações decorrentes dos costumes das nações civilizadas, do princípio da humanidade e dos ditames da consciência pública”. A cláusula Martens, como ficou conhecida, estabelecia, de modo geral, que nem tudo o que não era proibido era permitido. Em casos de lacunas legais, deveria prevalecer o princípio da humanidade. (BIERRENBACH, 2011, p. 89)

Compreendeu-se, desde então, que o direito internacional visa a proteção tanto dos combatentes quanto dos habitantes, além de ser norteado pelo princípio da humanidade e valores éticos e morais da consciência pública. Suas raízes, atreladas a questões morais de justiça tanto quanto ao questionamento jurídico, evoluíram de acordo com o contexto histórico em que se encontravam.

Na visão de alguns filósofos, a teoria da guerra justa está a serviço dos poderes, atrelada a justificativas de paz e justiça como teorias, muitas vezes encomendadas, para legitimá-las. Nos Estados Unidos, segundo Walzer (apud BIERRENBACH, 2011), o debate acerca da guerra justa reacendeu na Guerra do Vietnã – a crítica paira sobre a brutalidade e a matança deliberada de civis, que também teria ocorrido previamente na Guerra dos Bôeres, na África do Sul, entre 1880 e 1902, mas que somente ganhou notoriedade na Guerra do Vietnã, onde o valor prático da *jus in bello*, da guerra justa, se tornou aparente. A guerra se torna um assunto de debate político de forte oposição.

A restrição da guerra a níveis toleráveis, através de um acordo multilateral com intenções globalistas, ocorre com a criação da Liga das Nações, após a primeira guerra mundial, quando as condições jurídicas no Direito Internacional já não eram suficientes para garantir a não-agressão. O Pacto da Liga das Nações, em 1919, declarava que os membros deveriam se submeter à arbitragem antes de recorrer à guerra. Comprometem-se, ainda, no artigo 12, em não recorrer à guerra contra outros membros, em obediência à sentença arbitral, decisão judicial ou relatório do Conselho (LIGA DAS NAÇÕES, 1919).

Verifica-se que, na prática, não houve proibição da guerra imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, mas somente com o Pacto Briand-Kellogg ou Pacto de Paris, em 1928. Estabeleceu-se, contudo, um procedimento elaborado, envolvendo decisões conjuntas, através de relatórios, e sentenças arbitrais. O preâmbulo do Pacto prevê como guerra lícita a defesa contra agressão externa:

Os membros da Liga comprometem-se a respeitar e a manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política atual de todos os membros da Liga. Em casos de agressão, o Conselho recomendará os meios de assegurar o cumprimento dessa obrigação. (LIGA DAS NAÇÕES, 1919)

A falta de expressão explícita no Pacto da Liga das Nações sobre a proibição da guerra é um reflexo da resistência dos países em ceder de sua soberania em favor de uma jurisdição internacional. Mesmo com a cláusula de Martens no final do século XIX e a compreensão da existência de um princípio da humanidade relativamente aceito no direito internacional, o Pacto da Liga foi tímido em proibir a guerra, tendo servido apenas para moderá-la.

A proibição do recurso à força para resolução de conflitos e a guerra lícita sendo somente aceitável para se defender de uma injusta agressão consagram o *jus contra bellum* como princípio válido no direito internacional desde 1928. A ilicitude da guerra se consolida com a Carta da ONU em 1945. Esses dois marcos históricos demonstram o início da tutela internacional que visa proteger o elemento humano em meio a conflitos. Conforme Comparato (2008):

A evolução posterior, no entanto, levou ao reconhecimento da injuricidade objetiva da guerra como solução de conflitos internacional, quaisquer que sejam as razões de seu desencadear. O direito contemporâneo, a partir da Carta de São Francisco, instituidora das Nações Unidas, restringiu sobremaneira o conceito de guerra justa, elaborado pelos doutores da Igreja na Idade Média. (COMPARATO, 2008, p. 169)

Na atualidade, a guerra justa está ligada aos estudos do terrorismo. Michael Walzer, em seu livro “Terrorismo y guerra justa”, compreende que, para que exista uma teoria da guerra justa, deve-se admitir que há situações em que guerras e violência são moralmente justificáveis e legítimas. Sua tarefa consiste em pensar os limites de justiça presentes na decisão de recorrer ao uso da força, negando perspectivas realistas de que não existiriam limites morais aplicados à guerra, e perspectivas pacifistas que repudiam qualquer uso da força uma vez que entendem como não haver limites justificáveis.

Neste aspecto, a proibição do recurso à guerra, consolidada na Carta da ONU, vai de encontro com a perspectiva de que existem situações em que a guerra é permitida, pois justificável em nome da autotutela, e outras situações em que a guerra é injustificável. Nas duas situações, existem pessoas inocentes que, independentemente de sua posição política, não fazem parte do conflito armado, mas sofrem suas consequências (WALZER, 2008, p. 10).

Por outro lado, na lógica da guerra, não são considerados inocentes aqueles que fazem parte das forças armadas, fazendo com que qualquer agressão considerada justa, já que estes não fazem parte da parcela inocente na guerra. Walzer rejeita a presunção das más intenções dos Estados, uma vez que cada Estado possui suas particularidades, e a guerra em sua natureza é moral.

Compreende o autor que as qualidades intrínsecas de cada Estado não são indiferentes, mas uma variável de representação que o Estado faz de si próprio, da sua posição no mundo e do seu idealismo socialmente construído. Não se pode, com um pensamento simplista, classificar Estados simplesmente como “maus” e rotulá-los como terroristas, e assim justificar a guerra como justa, por supor que estes se baseiam em princípios de hostilidade.

A guerra contra o terrorismo desconsidera que um Estado não tem um valor por si só, mas é um instrumento que subsiste e perdura pelo apoio que recebe de seus membros, devido aos modos de vida e aos entendimentos que protege. E ainda, nesses Estados, encontram-se inocentes que vivem independentemente da posição política estatal.

Walzer, em defesa do particularismo moral, considera que ‘[o] erro fundamental dos realistas é o de suporem que, se lutamos por “princípios morais universais”, devemos lutar sempre da mesma maneira, como se os princípios universais não tivessem aplicações concretas e diversas’. As qualidades dos Estados não são indiferentes porque um Estado não tem valor por si só, é um instrumento, subsiste e perdura pelo apoio que recebe dos seus membros, devido aos modos de vida e aos entendimentos que protege. (COSTA, 2005, p. 66)

A teoria da guerra justa de Walzer se fundamenta em uma dualidade moral: defesa de um universalismo moral minimalista, concentrado em um núcleo de direitos humanos, e um particularismo moral maximalista, em respeito aos costumes, política e sociedades diferentes de cada país. Por esse espectro, é possível conceber uma teoria que ao mesmo tempo se preocupa em garantir um núcleo de direitos humanos restrito, mas de forma universal, sem deixar de levar em conta o pluralismo de concepções morais e particularidades do cada Estado, afastando a ideia da existência de princípios morais universais, como se eles não tivessem aplicações concretas e diversas.

Em resumo, a teoria da guerra justa se afasta de uma concepção realista que trata a soberania dos Estados como absoluta, afastando a discussão moral dos conflitos armados, e passa a levar em conta as diferentes culturas, contextos e o papel do cidadão inocente, que necessita da proteção internacional independentemente de sua orientação política.

Admitir uma guerra justa na atualidade com base na consideração rasa de que alguns

Estados possuem um comportamento hostil, lançando mão de ataques preventivos e discriminação de inocentes em razão de sua nacionalidade, é adotar um critério que não está muito longe de uma cruzada religiosa ou ideológica. A guerra, para ser considerada justa, e além disso, de acordo com o direito internacional, somente pode ser declarada nos parâmetros de exceção previstos no Capítulo VII e Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

2.2 Direito Internacional Humanitário como expressão do direito da guerra

Aprofundando-se na discussão sobre a guerra justa e o direito da guerra, é necessário delimitar os dois ramos distintos que compreendem o Direito Internacional Humanitário: o Direito de Genebra, que tem por objetivo proteger militares fora de combate e a população civil, e o Direito de Haia, que determina direitos e obrigações dos beligerantes na condução de operações militares e limita os métodos e meios de guerra (COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, 2007, p. 5).

O Direito de Genebra conta com sua primeira convenção para melhoria no destino dos militares feridos dos exércitos em campanha em 1864, tendo sido revisada em 1906 e 1929. Outra convenção, relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra, também foi aprovada em 1929. Em 1934, foi reunida em Tóquio a 15ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha na qual se discutiu o texto de uma convenção internacional, cujo projeto havia sido preparado pelo CICV, sobre a proteção dos civis de nacionalidade inimiga que se encontre em território beligerante.

Tal proteção, no entanto, não pôde ser aplicada na Segunda Guerra Mundial, uma vez que não houve aprovação do projeto em razão da negativa dos Estados a convocar uma conferência diplomática para discutir sua aprovação. Somente em 1949, terminada a guerra, foram aprovadas as quatro Convenções de Genebra, formando o pilar do Direito Internacional Humanitário (COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, 2007, p. 27).

As três primeiras Convenções de Genebra se inspiraram em tratados existentes sobre a mesma matéria, no entanto, foi a quarta Convenção o instrumento em que se abordou especificamente a proteção de civis em conflitos armados. O principal motivo para a aprovação das Convenções após a Segunda Guerra Mundial foram as atrocidades em massa conduzidas pelos Estados durante a guerra, especialmente o antissemitismo, direcionadas principalmente aos civis, em uma escala que ultrapassa as fronteiras nacionais e tornou urgente a criação de um sistema internacional de proteção de pessoas

As Convenções de Genebra de 1949 foram um importante avanço em matéria de

desenvolvimento para o DIH, no entanto, o fenômeno da descolonização fez com que se evidenciasse a necessidade de contar com normas aplicáveis a conflitos no interior dos Estados, que aumentaram com a Guerra Fria e após. A esse respeito, foram aprovados diversos protocolos adicionais visando dar efetividade ao direito que buscava a proteção de civis e militares fora de exercício.

O Direito de Haia encontra a maior parte de suas regras nas Convenções de Haia de 1899, inspiradas pela Declaração sobre a Renúncia ao Emprego, em Tempo de Guerra, de Projéteis Explosivos e Inflamáveis, adotada em 1868, e pelo Código Lieber, um conjunto de regras destinado à Guerra de Secessão nos Estados Unidos, entre 1861 e 1865, com o objetivo de evitar sofrimentos desnecessários e reduzir o número de vítimas (BIERRENBACH, 2011, p. 91-92).

Totalizam 13 Convenções, em textos que foram revisados em 1907, e se referem às leis e costumes de guerra, aos direitos e deveres das potências neutras em caso de guerra terrestre, aos regimes de navios de comércio e sua transformação em navios de guerra, colocação de minas submarinas e bombardeamentos navais, dentre outras.

Em 1977, foram adotados protocolos adicionais às Convenções de Genebra que se uniram ao Direito de Haia, sendo eles: o protocolo adicional relativo à proteção de vítimas de conflitos armados internacionais, chamado Protocolo I, e o protocolo em relação à proteção de vítimas de conflitos não-internacionais, ou nacionais, chamado Protocolo II. No protocolo internacional (I), compreendeu-se a necessidade de considerar as guerras contra o domínio colonial, ocupação estrangeira e domínios racistas como parte integrante dos conflitos internacionais. No protocolo não-internacional (II), que completa o anterior, estabelece-se o artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra:

O artigo 3º comum às quatro convenções é considerado por Jean Pictet, uma das maiores autoridades no assunto, como uma “miniconvenção”. Foi o primeiro texto convencional multilateral a estender as normas do direito de guerra internacional à guerra interna e refletiu os esforços do CICV em estabelecer o valor absoluto do princípio da humanidade. O artigo garante a universalização do Direito de Genebra, pois estende “ a maior proteção que o direito possa outorgar às vítimas de todos os conflitos armados e um mínimo de tratamento humano, conceituado como a proteção que é devida ao ser humano, em qualquer tempo e lugar” (PICTET apud ALBUQUERQUE MELLO, 2004, p. 93)

Verifica-se a prevalência do princípio da humanidade desde sua primeira aparição na doutrina com a cláusula Martens, de 1899, sendo consolidada nas quatro Convenções de

Genebra pelos dois protocolos de 1977, com a infiltração do direito internacional humanitário nas guerras nacionais, estabelecendo parâmetros mínimos de tratamento humano de maneira universal.

Necessário frisar que, para alguns autores, ainda existiria, além do Direito de Haia e Genebra, o Direito de Nova Iorque, derivado da criação da ONU e das normas de DIH por ela inspiradas e instituídas, e o Direito de Roma, derivado do Estatuto de Roma com a criação do Tribunal Penal Internacional. Dentre esses autores, Jean Marcel Fernandes compreende que “As regras de cada um desses corpos normativos tiveram, em geral, origens, inspirações e locais de aparecimento distintos, mas há uma característica comum que as une: uma motivação pacificadora” (FERNANDES, 2006, p. 36).

O direito internacional humanitário possui como pedra angular a distinção entre população civil e militar. Com as Convenções de Genebra e os protocolos que as unem ao Direito de Haia, a proteção a população civil e aos militares fora de exercício passa a ser aplicada tanto em âmbito internacional quanto em conflitos internos. O artigo 3º das Convenções proíbe atentados contra a vida de pessoas que não tomam parte das hostilidades, além de mutilações, tratamentos cruéis, torturas, tomada de reféns, tratamento degradante e ofensas à dignidade e condenações arbitrárias. Destaca-se, ainda, a obrigatoriedade no tratamento de feridos e doentes (COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, 2007, p. 25).

O segundo Protocolo Adicional, que trata dos conflitos internos, poderia ter sido o marco inicial na responsabilidade de proteger, uma vez que seria consolidada uma base legal sólida para justificar uma intervenção humanitária. No entanto, juntamente com o segundo Protocolo, foram aprovados dois parágrafos no artigo 3º que impedem a intervenção, sendo impossível invocá-lo como justificativa para intervenção direta ou indireta, com o objetivo de atentar contra a soberania de um Estado ou sobre sua responsabilidade no restabelecimento da ordem pública. (COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1998)

Resta claro que o final dos anos 1970 e início dos anos 1980 estabeleceram as raízes históricas do que viria a ser discutido sobre a soberania e a responsabilidade de proteger no início dos anos 1990, com a queda do Muro de Berlim. O que se verifica é que, assim como constataram os filósofos sobre a guerra justa, a Guerra do Vietnã reacendeu a discussão sobre os meios e a finalidade da guerra, em especial a proteção de civis e utilização de armas químicas, sem que houvesse mecanismos internacionais contundentes para impedi-los.

Foi necessária a dissidência ocorrida no próprio Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a criação da ONG Médicos Sem Fronteiras, em razão da urgência em se tratar

vítimas em conflitos armados mesmo quando a neutralidade não é respeitada ou se mostra possível. A necessidade de promover a efetividade dos instrumentos de DIH é uma questão que avança até a atualidade.

O DIH protege todas as vítimas de conflitos armados, incluindo os civis e combatentes que depuseram suas armas. A não-agressão a essas parcelas de população constitui a base do DIH, e a agressão injusta desses grupos gera a necessidade da criação de um sistema de proteção de pessoas. Três normas básicas regulam a forma em que uma parte em um conflito armado pode conduzir as operações militares e praticar hostilidades, segundo o CICV (COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, 2007, p. 47, 48): as normas sobre distinção, proporcionalidade e precaução.

A norma básica de distinção exige que as partes envolvidas no conflito distingam entre civis e bens de caráter civil, por um lado, e combatentes e objetivos militares, por outro lado, sendo que os ataques somente podem ser dirigidos ao segundo grupo. A população civil somente pode ser atacada caso participem diretamente das hostilidades, e somente enquanto durar esse posicionamento.

Em relação aos bens, tal proibição visa proteger o meio ambiente natural e urbano, sendo que os ataques devem se limitar estritamente aos objetivos militares, cuja finalidade ou utilização contribua eficazmente para a ação militar e cuja destruição, captura ou neutralização ofereça uma vantagem militar definida. A proibição dos ataques indiscriminados deriva, portanto, do princípio da distinção.

A proporcionalidade nos ataques dirigidos a um combatente ou objetivo militar é a segunda norma básica que regula a forma de condução de um conflito. Proibiu-se o lançamento de ataques quando é possível prever que cause acidentalmente mortos e feridos dentre a população civil, ou danos a bem de caráter civil, que sejam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta prevista. De outro modo, pode-se dizer que somente é possível lançar mão de um ataque quando há uma avaliação do número de mortos e feridos, em relação a vantagem militar prevista.

A última norma básica se refere a tomada de precauções factíveis para verificar que os objetivos dos ataques sejam objetivos militares, escolhidos de modo a evitar ou que permitam reduzir ao mínimo o número de mortos e feridos dentre a população civil e aos bens. Alguns meios que causam males supérfluos ou sofrimentos desnecessários são proibidos, em especial contra os combatentes.

Verifica-se, pelas três normas básicas, a necessidade primordial de distinção entre civis e militares, a proporcionalidade caso o dano a civis seja inevitável, e a tomada de precauções

para que esse dano seja mensurável, tanto em relação aos civis quanto aos meios empregados contra militares. Esses três elementos essenciais para a proteção de pessoas em conflitos armados constituem a base do Direito Internacional Humanitário, como princípios que deram origem a diversas convenções, protocolos e opiniões consultivas que fazem parte de um sistema a proteção de pessoas, em especial grupos de risco.

O primeiro tratado que inaugura o DIH foi a Convenção de Genebra em 1864, inspirada por Henry Dunant, para minorar o sofrimento de soldados doentes e feridos, bem como de populações civis atingidas pelos conflitos armados. Ela também foi a primeira introdução de direitos humanos na esfera internacional, e considerada como o instrumento jurídico que cinge o direito de guerra:

O direito da guerra e da paz, cuja sistematização foi feita originalmente por Hugo Grócio em sua obra seminal no início do século XVII (*Ius Belli ac Pacis*), passou, desde então, a bipartir-se em direito preventivo da guerra (*ius ad bellum*) e direito da situação ou estado de guerra (*ius in bello*), destinado a regular as ações das potências combatentes. (COMPARATO, 2008, p. 169)

Em seguida, em 1868 foi assinada a Declaração de São Petesburgo sobre a proibição de uso de determinados projéteis; em 1899 a Convenção de Haia, em 1906 e 1907 as revisões das Convenções de Genebra e Haia; em 1925 o Protocolo de Genebra sobre o emprego de gases tóxicos e meios bacteriológicos; em 1929 a Convenção de Genebra sobre o tratamento a prisioneiros de guerra; em 1949 as Quatro Convenções de Genebra (sobre o destino de feridos e enfermos nas forças armadas em campanha, das forças armadas no mar, ao tratamento de prisioneiros de guerra e proteção de civis em período de guerra); e em 1954 a Convenção de Haia para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado.

Após esse período, mais 5 documentos foram assinados antes dos anos 1990: em 1972, a Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção e armazenamento de armas biológicas; em 1976, a Convenção sobre a proibição de utilização de técnicas de modificação ambiental com fins militares; em 1977, a aprovação dos Protocolos I e II, já mencionados, sobre proteção de civis; em 1980, a Convenção sobre proibições ou restrições no emprego de minas, fragmentos não localizáveis e armas incendiárias; e em 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança.

A partir de 1990 foram assinados 13 documentos, entre Convenções, Protocolos e Emendas, sobre assuntos variados, dentre os quais se destacam: proibição de armas químicas, laser, minas, munições cluster, explosivos e comércio de armas, proteção de bens culturais,

proteção de crianças e sua participação em conflitos armados e proteção contra desaparecimentos forçados. Destaca-se também o Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional, em 1998.

Em razão de sua origem e evolução histórica, o Direito Internacional Humanitário também é chamado de Direito de Guerra ou Direito dos Conflitos Armados, por estar intimamente ligada, durante o seu primeiro século de existência, à proteção da população civil, militar e à restrição de uso de meios de guerra cruéis, além da assistência à saúde. No entanto, percebe-se que a partir dos anos 1950 inserem-se as preocupações com o meio ambiente (histórico, natural e cultural), com grupos de risco (crianças), armas químicas e tecnológicas; e a partir dos anos 1990, a preocupação na justicialização e efetividade das normas internacionais, com a criação do Tribunal Penal Internacional.

A partir dessa observação, pode-se dizer que o DIH passou por três principais dimensões, que não necessariamente se sucederam, mas estão sobrepostas ao longo do tempo. A primeira fase se configura como uma busca por proteções e garantias do direito à vida e assistência à saúde, a proteção da população civil e militar fora de exercício e a utilização de meios não-cruéis e abusivos direcionados aos militares, constituindo as premissas básicas do DIH como uma expressão do direito de guerra.

Já na segunda fase, o DIH passa a se comprometer não somente com a proteção de pessoas, como também a proteção do meio ambiente natural e histórico-cultural, além de se preocupar com a utilização de novas armas químicas e tecnológicas que danificam o meio ambiente, um reflexo claro da utilização do Agente Laranja no ano de 1962 no Vietnã, durante a guerra, e sua ação devastadora que causou grande reprovação da opinião pública. Alguns autores compreendem essa fase como o Direito de Nova Iorque, em razão de terem se originado nas Nações Unidas.

Na terceira fase, aprofundam-se tanto a proteção de pessoas, quanto a proteção ao meio ambiente, mas principalmente em relação à utilização de armas que se desenvolveram em letalidade com o avanço da tecnologia. Ao mesmo tempo, aumenta a preocupação com grupos de risco, crianças e sua participação na guerra, e desenvolve-se o Direito de Roma a partir do Tratado de Roma, através do qual se aprofunda a discussão sobre responsabilidade de proteger.

Compreende-se que o Direito Internacional Humanitário respondeu, à sua época e de acordo com o status social, aos acontecimentos fáticos em matéria de conflitos armados, e buscou estender seu manto protetor, sempre que necessário, para searas que anteriormente não contavam com qualquer proteção. Não se pode negar, portanto, o crescente desenvolvimento da proteção internacional da pessoa humana e o papel da doutrina da responsabilidade de

proteger.

2.3 A doutrina da responsabilidade de proteger

Com o objetivo de evitar uma confusão entre os conceitos de Direito Internacional Humanitário (DIH), Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e responsabilidade de proteger, entende-se necessária a distinção entre os institutos antes de adentrar de forma aprofundada na doutrina que deu origem ao último conceito.

Como já explorado no subcapítulo anterior, o DIH tem suas origens no *jus ad bellum* e é conhecido como Direito de Guerra ou Direito dos Conflitos armados, sendo suas origens muito anteriores ao DIDH, e com propósitos distintos de proteção. De acordo com Bierrenbach (2011), existem três correntes doutrinárias:

Verifica-se a existência de três correntes doutrinárias: a integracionista, que sustenta a fusão entre o DIH e o DIDH, argumentando que, por sua primazia cronológica, o DIH seria a base dos direitos humanos; a separatista, que sustenta a tese que se trata de dois ramos distintos do Direito Internacional Público e acentua as diferenças de finalidades: o DIDH estaria voltado à proteção dos indivíduos em relação às arbitrariedades cometidas na ordem jurídica interna, ao passo que o DIH protegeria os indivíduos no caso em que a ordem interna já não lhes garante proteção eficaz, nas situações em que os indivíduos são vítimas de conflitos armados; e a tese complementarista, que afirma que são ramos diferentes que se complementam, uma vez que o DIDH “tem o objetivo de garantir, em todo momento, aos indivíduos, desfrutar dos direitos e das liberdades fundamentais e protege-los das calamidades” (PICTET apud SWINARSKI apud BIERRENBACH, 2011, p. 107).

De acordo com Cançado Trindade, a tendência doutrinária contemporânea sustenta a tese de que são essencialmente complementares, evitando sua compartimentalização e buscando pontos de convergência, ao invés de focar-se em uma divisão através de suas origens históricas.

E, ainda mais, se deixam guiar por uma identidade de propósito básico: a proteção da pessoa humana em todas e quaisquer circunstâncias. A prática internacional encontra-se repleta de casos de operação simultânea ou concomitante de órgãos que pertencem aos três sistemas de proteção. (CANÇADO TRINDADE, 2019, p. 1).

Embora as origens do DIH e DIDH sejam distintas, e existam diferentes âmbitos de aplicação, pessoais e materiais, e seu propósito de proteção seja direcionado à um núcleo de

proteção de direitos mais sensível e do outro, menos sensível, o propósito da proteção de uma vida digna é o mesmo. Quanto à origem, o DIDH passou a integrar a ordem jurídica internacional somente após a Segunda Guerra Mundial, enquanto o DIH existe desde o fim do século XIX.

No campo material, diferem fundamentalmente por se tratarem de âmbitos distintos de proteção. Enquanto o DIDH é mais abrangente e protege o indivíduo de violações cometidas pelo próprio Estado, o DIH protege especificamente pessoas em conflitos armados, sejam eles internacionais ou resultantes de luta interna, que se encontram em risco de vida. Trata-se, portanto, de um direito de sobrevivência, que protege a integridade individual, um núcleo de direitos mais sensível que o restante dos direitos humanos, abrangidos pelo DIDH.

Além disso, o DIDH aplica-se, em sua maior parte, em tempos de paz, enquanto o DIH é limitado no tempo e no espaço, durante a persistência do conflito ou enquanto durarem os efeitos deste. No entanto, alguns princípios comuns às duas vertentes são aplicáveis em qualquer tempo: a inviolabilidade da pessoa, seu direito à vida, integridade física e mental, atributos da personalidade, não discriminação e segurança (BIERRENBACH, 2011, p. 108-109).

Estabelecidas as diferenças e as convergências entre o DIH e o DIDH, foi necessário delimitar e compreender as origens históricas, a natureza jurídica e as implicações que emergiram no conceito de responsabilidade de proteger. Tratando-se de assuntos já abordados nos capítulos anteriores, resta compreender a fundo do que se trata a responsabilidade de proteger.

A discussão internacional, iniciada na Guerra Fria, sobre a confrontação bipolar se esvanece no final dos anos 1990, fazendo com que as discussões no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) avançassem para além da rivalidade e colocasse o órgão em real funcionamento. Alexandre Penã Ghisleni (2011), em uma série história de análise dos trabalhos do CSNU, verifica que, até 1988, apenas duas resoluções do Conselho tratavam de DIH e DIDH, e a partir de 1997 até 2008, somaram-se quarenta e uma resoluções.

Como previsto, o fim da Guerra Fria trouxe à tona conflitos armados no interior dos Estados, ao mesmo tempo em que o CSNU se desvencilha de sua timidez em tratar assuntos relativos à direitos humanos e passa a aprovar resoluções que tratam, de forma conjunta, de direitos humanos e direito humanitário.

A observação do ex-reitor da Universidade das Nações Unidas, Ramesh Takur, sintetiza a posição da ONU durante e no pós-Guerra Fria. Durante o período, as operações de paz foram baseadas no consentimento das partes envolvidas. Após a Guerra Fria, essas

operações passaram a atender emergências humanitárias, expandindo-se para ações multidimensionais mais complexas (apud BIERRENBACH, 2011, p. 117).

Os conflitos armados na Somália em 1992, em Ruanda em 1994, na Bósnia em 1995 e no Kosovo em 1999 evidenciaram as dificuldades da ONU em recorrer de forma célere e eficiente ao uso das forças armadas. Antes desses conflitos, a tradição dentro do órgão havia sido baseada no consentimento das partes envolvidas, no entanto, com o reforço no conceito de ingerência surgido através da ONG Médicos sem Fronteiras, surgem discussões sobre a necessidade de revisão do posicionamento.

Dessa forma, em setembro de 2000, sob iniciativa do governo canadense, reuniram-se um grupo de notáveis com o objetivo de trabalhar a relação entre soberania, intervenção, direito humanitário e direitos humanos. Tratava-se da Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal (na sigla em inglês, ICISS), constituindo um painel de especialistas estabelecida fora do âmbito das Nações Unidas a pedido do então Secretário-Geral Kofi Annan, para funcionar livre de interferências políticas (BELLAMY, 2010, p. 146)

De acordo com Gareth Evans, os trabalhos da ICISS não foram encarados com grandes esperanças por parte dos governos e da comunidade acadêmica, uma vez que se trataria de um avanço teórico forçado. No processo de confecção do relatório, publicado em dezembro de 2001 com o título “Responsabilidade de Proteger”, buscou-se fornecer mensagens simples e diretas em análises detalhadas e documentadas, de modo que o leitor obtivesse uma compreensão clara (EVANS, 2008, p. 39).

As contribuições do relatório à política internacional, embora o inicial ceticismo, produziram resultados duradouros e instituíram uma nova forma de abordar a questão das intervenções humanitárias. Especificou-se, de maneira clara, o que significaria a responsabilidade de proteger na prática, abordou-se a questão militar de forma apropriada, e instituiu uma nova forma de tratar a soberania.

Esse resultado foi alcançado graças à vontade política empregada em selecionar os especialistas mais representativos possíveis, oriundos de esferas militares, acadêmicas e diplomáticas, de diversas regiões do mundo, com representantes da América Latina, África, Sudeste Asiático, Sul da Ásia, Rússia, além da Europa e América do Norte. Além disso, foram realizadas consultas nacionais nas cidades de Pequim, Cairo, Maputo, Santiago, Londres, Ottawa, Nova Délhi, Bruxelas, Genebra, Paris, São Petersburgo e Washington.

Através de mensagens claras com embasamento acadêmico extenso, o relatório foi capaz de reinventar a maneira com que se tratava as intervenções humanitárias. Através dele, o “direito de intervir” foi reformulado como uma “responsabilidade” dos Estados: o direito

passaria a ser das vítimas nos conflitos armados, modificando-se o foco de quem realiza a ação de intervir para quem necessita de ajuda (EVANS, 2008, p. 41).

Pode-se dizer que, através do relatório, a Comissão estava empenhada e ciente da capacidade da introdução de novas expressões como influenciadoras no comportamento da sociedade internacional. A ICISS se inspirou na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que introduziu o conceito de “desenvolvimento sustentável”, criando novas denominações para novas ideias que foram bem aceitas no cenário internacional.

Não se tratou, portanto, conforme pensavam os céticos, de um avanço forçado sem resultados práticos. Pelo contrário, é o relatório da ICISS que sedimenta as bases teóricas para a mudança do paradigma da intervenção militar, antes focado no direito de intervenção e no conflito armado, para um foco na proteção de pessoas e no direito de proteção das vítimas. Foi a partir do relatório que se elaborou uma nova forma de tratar soberania.

O relatório da ICISS especificou, de maneira clara, o que a responsabilidade de proteger significava na prática, em três principais pilares: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir (ICISS, 2001).

O primeiro pilar, considerado pela Comissão como o mais importante, refere-se à responsabilidade em prevenir o surgimento de situações de violações de direitos humanos. A prevenção se subdivide em duas áreas, o alerta precoce, muitas vezes ignorado por falta de vontade política em agir preventivamente, e a prevenção direta, através de ações de combate à pobreza, fortalecimento dos direitos humanos, diplomacia preventiva, mediação, dentre outras.

A responsabilidade de reagir não deve ser limitada à intervenção armada, devendo ser contempladas outras ações alternativas antes do recurso à força militar. Sanções seletivas, concentradas em autoridades responsáveis, congelamento de recursos financeiros como sanções econômicas, embargos de armas e outras sanções diplomáticas podem ser tomadas.

Recorrer à ação militar constitui o aspecto mais polêmico do relatório, que reconhece o princípio da não intervenção, mas admite que circunstâncias excepcionais, para manter a ordem internacional, requerem reação internacional. Seriam casos que chocam a consciência de humanidade, quando o conflito e a repressão forem violentos a ponto de civis serem ameaçados de massacres, genocídio ou limpeza étnica em grande escala, ou em casos de claro perigo à segurança internacional.

O terceiro pilar diz respeito a responsabilidade de reconstruir, promovendo a assistência necessária após a intervenção, buscando recuperar, reconstruir e reconciliar a sociedade atingida. Após o conflito, são aconselháveis medidas de segurança para evitar revanchismo, bem como o fortalecimento da justiça e do Estado de Direito, além do

desarmamento e desmobilização dos combatentes e sua reintegração.

Os três pilares possuem fragilidades, conforme aponta Bierrenbach (2011, p. 131-133). As ações preventivas, através de embargos econômicos, podem ser desastrosas para a população civil e não evitam o conflito, mas acabam por agravá-lo, e atrasam ações militares que poderiam ser mais contundentes com celeridade. A responsabilidade de reagir deve atender o critério da “grande escala” de massacres, além de ser cercada de garantias, limites de mandado e autorização do CSNU, o que pode engessar a reação militar. A responsabilidade de reconstruir pode gerar manutenção da dependência externa e distorção da economia local, além de uma suspeita sensação de imperialismo e interesses escusos.

O próprio relatório da ICISS aponta tais fragilidades e alerta para a má-utilização dos três pilares da responsabilidade de proteger, como capazes de agravar os conflitos internos nos Estados, em especial a responsabilidade de reagir com intervenção armada. Esta deve atender aos seguintes critérios: autoridade competente, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e prospectos razoáveis.

A autoridade competente, segundo a Comissão, é a ONU, com viés diplomático e militar permanente e autoridade em nível universal, e o Conselho de Segurança como competente para autorizar ações militares. Os critérios da justa causa e da intenção correta correspondem às bases morais da intervenção militar, tendo por base os critérios legais definidos na Carta da ONU e intenções legítimas, não econômicas ou estratégicas, mas com objetivo de restabelecer o equilíbrio internacional.

A utilização da intervenção como último recurso, sendo necessário a tentativa de restabelecimento da paz através de outros meios, a utilização de ofensivas militares proporcionais e a previsibilidade do resultado do conflito, com prospectos de resolução de conflito e não agravamento, são os três últimos critérios estabelecidos pela ICISS sobre intervenção.

Bellamy (2009) entende que o relatório não criou condições de facilitação da intervenção militar, pelo contrário, estabeleceu condicionalidades maiores do que as que era utilizadas anteriormente. Não há previsão possível, de acordo com ICISS, de proteção para civis em situações onde não há assassinatos em massa; não há definição para o que seria “grande escala”, dificultando a atuação do CSNU quando a ameaça for considerada relativamente menor. Também não abordou de maneira satisfatória questões de gênero, além de pouca representação feminina em sua elaboração: as mulheres são mencionadas apenas três vezes, não são explicitamente incluídas, não há reconhecimento de necessidades diferenciadas.

Thomas Weiss (apud BIERRENBACH, 2011, p. 137) qualifica os cinco critérios do

relatório como “a doutrina de guerra justa modificada da ICISS”, que estabelece de forma explícita a utilização de parâmetros morais, embora seja cético quanto à capacidade do novo conceito alterar a realidade das intervenções humanitárias. Aponta, contudo, que o maior benefício do novo conceito de responsabilidade de proteger está na reformulação e mudança da base conceitual e vocabulário.

Gareth Evans (2008, p. 42-43), presidente da Comissão, acredita que o relatório inventou um novo modo de abordar a questão da intervenção humanitária, da soberania, de forma clara e com objetivos práticos, e com cinco novas diretrizes que facilitam sua adoção em concreto ao deflagrar uma ação militar.

O relatório foi concluído e adotado por unanimidade em 30 de setembro de 2001, poucos dias após o atentado de Nova York em 11 de setembro, com o foco das atenções voltado para a segurança internacional. Com o ambiente político modificado, nos anos seguintes, a questão humanitária cederia espaço para a preocupação com o terrorismo e armas de destruição em massa, que culminariam na Cúpula Mundial em 2005.

2.4 A Cúpula Mundial de 2005 e a natureza normativa da responsabilidade de proteger

Desde o relatório da Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), de 2001, até a Cúpula Mundial de 2005, quando o conceito de responsabilidade de proteger foi formalmente aceito, alguns painéis focados em segurança internacional foram estabelecidos na ONU.

O painel mais expressivo, no ano de 2003, intitulado Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, abriu caminho para a futura incorporação do conceito de responsabilidade de proteger na Cúpula Mundial de 2005. Em dezembro de 2004, foi lançado seu relatório intitulado “Um mundo mais seguro: a nossa reponsabilidade em comum”, reconhecendo a responsabilidade de proteger em uma perspectiva ainda mais abrangente que a ICISS, e discussões sobre uma reforma estrutural do Conselho de Segurança (BELLAMY, 2009).

O relatório ampliou de forma considerável o conceito de ameaça à segurança internacional, identificando-as em seis categorias: econômicas e sociais (inclusive, pobreza); doenças infectocontagiosas e degradação ambiental; rivalidades e conflitos interestatais; violência interna (guerras civis, genocídios e atrocidades em massa); armas nucleares, químicas, biológicas e radiológicas; e terrorismo e crime organizado internacional.

A adoção expressa da responsabilidade de proteger pelo relatório foi o ato que abriu

as portas para a adoção formalmente reconhecida pela comunidade internacional durante a Cúpula Mundial em 2005. As referências expressas estão nos parágrafos 138 e 139:

138. Cada Estado individualmente tem a responsabilidade de proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade. (...) 139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de utilizar os apropriados meios diplomáticos, humanitários e outros meios de paz, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger populações do genocídio, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade. (ONU, 2005, *tradução nossa*)

De acordo com Bierrenbach, o acordo na Cúpula somente foi possível em razão das salvaguardas constantes na versão final, que mantiveram a primazia do Conselho de Segurança e restringiram a responsabilidade de proteger, ao contrário do que havia ocorrido no Painel de 2003:

Em compensação, o princípio da responsabilidade de proteger fora endossado com duas qualificações importantes: a especificação de que a proteção é contra genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, ou seja, em casos de extrema gravidade e não simples casos de violações de direitos humanos; e a restrição do uso do conceito apenas em âmbito multilateral, preservando a legitimidade do CSNU, bem como a responsabilidade primária e soberana dos Estados. (BIERRENBACH, 2011, p. 147)

Com o objetivo de buscar consenso, a Cúpula Mundial deu passos tímidos em comparação ao relatório do Painel de 2003, que menciona temas como terrorismo e reforma do número de membros permanentes do Conselho de Segurança. Mesmo assim, o documento final da Cúpula serviu como inspiração e foi mencionado em diversas resoluções do CSNU nos anos subsequentes.

Bellamy (2010) analisou respostas às crises humanitárias desde o ano de 2005 com menções explícitas ao conceito de responsabilidade de proteger: no Sudão, com o deslocamento de tropas autorizado pela Resolução 1706, em 2006; no Quênia em 2007, mediação de Kofi Annan e Francis Deng que resulta em solução de crise; na Geórgia em 2008, a Rússia justifica suas ações militares baseadas na R2P; em Myanmar, em 2008, em passagem de ciclone, há um consenso sobre a não-aplicação de R2P em desastres naturais; em Gaza em 2009, autoridades palestinas, do Qatar e do Irã denunciam responsabilidade de proteger; no Sri Lanka em 2008 e 2009, a Índia e Noruega denunciam violações, que são negadas pelo governo; na República Democrática do Congo em 2010, com deslocamento de tropas; e na Coreia do Norte em 2010,

sem objeções ao debate ou resoluções.

A responsabilidade de proteger também é mencionada em outros documentos no âmbito da ONU: em 2007, a Comissão Internacional de Justiça menciona a responsabilidade de proteger no caso Sérvia *versus* Bosnia-Hezergovina, sendo a Sérvia declarada culpada em não fornecer meios suficientes para evitar o genocídio.

Em 2009, o Secretário-Geral Ban Ki-Moon fez circular um relatório sobre a implementação da responsabilidade de proteger, que mencionava o documento da Cúpula como adotado por decisão unânime dos chefes de Estado, não havendo porque questionar o valor jurídico e político do que fora acordado, não se tratando de reinterpretar suas conclusões, mas buscar maneiras de implementá-las (BIERRENBACH, 2011, p. 153).

O relatório concluiu que um dos maiores obstáculos para se agir diante de crises humanitárias é de ordem conceitual, tendo surgido nas últimas décadas dois posicionamentos: o “direito de intervenção humanitária” e a “soberania como responsabilidade”, esta última defendida pelo relatório da ICISS e no documento final da Cúpula Mundial de 2005. O relatório frisa, algumas vezes, o posicionamento de que não se deve colocar em dúvidas o valor jurídico e político da responsabilidade de proteger:

A responsabilidade de proteger não altera a obrigação legal dos Estados-membro em se abster do uso da força exceto em conformidade com a Carta. Pelo contrário, reforça essa obrigação. Através do reforço nas Nações Unidas da prevenção, proteção, resposta e reconstrução de mecanismos, a R2P procura realçar a primazia da lei e expandir as opções multilaterais (ONU, 2009, *tradução nossa*).

Compreende Bellamy (2015) que a responsabilidade de proteger se refere a dois conjuntos distintos de normas, sendo o primeiro relacionado a como os Estados tratam sua própria população, e o segundo, sua responsabilidade em contribuir com a proteção de populações de outros países. O primeiro se relaciona com o bom funcionamento e estabelecimento de princípios do direito internacional, e o segundo, se estabelece como uma norma emergente no direito internacional desde o relatório da ICISS em 2001.

O autor, em texto que analisa a responsabilidade de proteger após 10 anos de sua adoção na Cúpula Mundial, entende o conceito como norma internacional estabelecida, em razão de expectativas compartilhadas pela sociedade internacional e governos: em primeiro lugar, governos e organizações exercem de fato essa responsabilidade de forma crescente; em segundo, reconhecem como um dever limitado e um direito dos Estados; e por último, a falha em cumprir esse dever atrai críticas. Desse modo, pode-se dizer que as menções de

responsabilidade de proteger, em especial na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança da ONU, criaram precedentes e expectativas compartilhadas de considera-lo como norma (BELLAMY, 2015, p. 163).

Desde o início de 2011, a adoção de uma série de resoluções do CSNU na Líbia (Resoluções 1970 e 1973) e na Costa do Marfim (Resolução 1975) evidenciaram a natureza normativa da responsabilidade de proteger. De treze crises identificadas desde o ano de 2011, o Conselho de Segurança agiu em resposta a 11 delas, evidenciando uma tendência a respostas internacionais mais satisfatórias e frequentes às atrocidades em massa.

Também se evidenciam respostas multifacetadas e deslocamento de recursos internacionais significantes, inclusive forças militares, com intenções explícitas de proteger a população civil. “É possível ver em tudo isso um padrão emergente de resposta que está estabelecendo precedentes através da prática e que sugere a emergência de expectativas compartilhadas sobre a responsabilidade de proteger da sociedade internacional” (BELLAMY, 2015, p. 166, *tradução nossa*).

O caso da Líbia é paradigmático, uma vez que o governo respondeu a protestos civis com violenta repressão, lançando mão de ataques aéreos e franco-atiradores contra civis. A resposta do CSNU é contundente, através da Resolução 1970, que condena o uso da força contra manifestantes, e da Resolução 1973, que reconhece uma guerra civil em andamento, demanda um cessar-fogo imediato e a criação de uma zona de exclusão aérea, sem aprovação formal do Estado.

As resoluções que se seguiram (2009, 2016, 1027, 2022, 2040 e 2095) autorizaram a intervenção militar aérea, a criação de embargos econômicos e restrições, e o estabelecimento de uma Missão de Apoio da ONU. O conflito foi resolvido entre os meses de março e outubro de 2011, no entanto, o mandato da Missão de Apoio, inicialmente previsto para três meses, se estende até os dias atuais, bem como o embargo a armas.

O caso da Líbia foi paradigmático por dois motivos: em primeiro lugar, pois foi deflagrada ação militar com base em resoluções que mencionavam a responsabilidade de proteger, e em segundo lugar, pelas denúncias de descumprimento de limites de mandato, uma vez que a ação se estendeu para muito além do que teria sido inicialmente aprovado pelo CSNU.

Questionou-se a parcialidade da missão, pois as forças militares não teriam apenas imposto uma zona de exclusão aérea, mas teriam servido como marinha e aeronáutica da oposição. O mandato, que deveria se restringir à proteção da população civil, foi extrapolado para colocar fim ao conflito com uso da força. O modo em que foram conduzidas as operações levou a um questionamento sobre o uso da responsabilidade de proteger, pois explicitamente

invocadas nos preâmbulos das resoluções 1970 e 1973 (BELLAMY e WILLIAMS, 2011, p. 825).

Para Bellamy e Williams (2011), após a condução controversa da questão da Líbia, emerge uma nova forma de política de proteção de pessoas, que se mantém na atualidade. A comunidade internacional se volta explicitamente à proteção de civis em situações de conflito, ganhando tanto a capacidade quanto a vontade de agir em intervenções por razões humanitárias, refletindo-se no avanço do consenso em relação à responsabilidade de proteger.

A segunda característica que emerge da nova política de proteção de pessoas refere-se ao aumento numérico nas autorizações do Conselho de Segurança em questões humanitárias, sem o constrangimento da aprovação formal do Estado, como ocorreu na Líbia. A relação entre o Conselho e outras organizações regionais têm moldado e influenciado para a diminuição de vetos, e a legitimidade do Conselho para responder às crises tem se fortalecido.

Tais aspectos são relevantes para um crescente fortalecimento na política de proteção de pessoas, tanto no aspecto teórico quanto na prática, com respostas mais eficientes, refletidas no aumento do número de resoluções, na disposição de recursos, de medidas preventivas e missões de apoio após a resolução de conflitos. Embora a questão dos limites de mandato seja invocada como preocupação e possível má utilização do conceito de responsabilidade de proteger, é verificada a tendência ao consenso sobre a responsabilidade de proteger.

Tendo em vista essa mudança de paradigma político e jurídico contexto internacional, é possível refletir sobre o cabimento do princípio da fraternidade e sua introdução na doutrina da responsabilidade de proteger, em razão de sua compatibilidade e crescente influência sobre a política externa e interna. Em um resgate das origens da fraternidade até sua consolidação na Carta da ONU, é possível traçar um paralelo entre as duas doutrinas e compreender a proteção de pessoas como um desdobramento da fraternidade.

Tratando-se de uma norma emergente no direito internacional, a responsabilidade de proteger pode ser uma forma de aplicação prática dos objetivos da fraternidade idealizados na Carta, desde que com motivação justa e intenções corretas, com respeito à soberania e de acordo com as hipóteses nela previstas. Conforme se verificará no próximo capítulo, o princípio da fraternidade pode ser uma viabilização da correta aplicação da responsabilidade de proteger e da responsabilidade ao proteger.

3 FRATERNIDADE COMO PRINCÍPIO NORTEADOR DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

3.1 A proteção de pessoas e os princípios da fraternidade e solidariedade

Os temas da fraternidade e solidariedade estão presentes desde as civilizações mais remotas, integrando a proteção de pessoas muito antes da concepção de seu conceito, como elementos necessários da própria convivência em sociedade. Comparato entende que a solidariedade constitui um fecho da abóboda do sistema de princípios éticos, pois, complementa e aperfeiçoa a liberdade e a igualdade, possuindo como característica a união das pessoas na perspectiva do bem comum (COMPARATO, 2005, P. 577). Na Roma Antiga, a fraternidade era utilizada para se referir às relações de cooperação entre irmãos descendentes de uma mesma família, e sobre essa base, se estabeleceu o conceito de sociedade particular onde se colocavam os bens comuns.

Séculos mais tarde, o cristianismo desenvolve a fraternidade não somente como as relações consanguíneas, mas como a totalidade da humanidade, através da ideia de que todos são filhos do mesmo Deus. A ideia da fraternidade encontra suas raízes mais profundas no cristianismo, através da universalidade e gratuidade do amor fraterno, em um vínculo de paternidade universal.

Mesmo tendo suas raízes no cristianismo, a fraternidade esteve presente na Idade Média como categoria política, através da Revolução Francesa e seu lema consagrado: liberdade, igualdade e fraternidade. Contudo, a partir da Revolução no ano de 1779, ao contrário dos dois primeiros princípios, que foram assumidos institucionalmente como elementos políticos, a fraternidade foi distanciada do contexto político, tornando-se o “princípio esquecido” (BAGGIO, 2008, p. 8).

Mesmo assim, sua relevância histórica desde a Revolução Francesa perdura, pois a partir desse momento, o tema da fraternidade sai do âmbito religioso e passa a ser interpretada sob o entendimento da liberdade política do cidadão. Ainda que tenha sido o princípio que menos prevaleceu dentre a trilogia como expressão política no quadro mundial, uma semente foi lançada para seu resgate no futuro.

Convém indagar, portanto, o porquê de se falar, ainda hoje, em fraternidade relacionada à teoria e à prática nos conflitos internacionais? O termo fraternidade, dentre poucas exceções, está praticamente ausente dos dicionários de política, enquanto os termos de

igualdade e liberdade transformaram-se em categorias presentes como princípios nas Constituições de vários Estados.

No entanto, embora à fraternidade tenha sido relegado pouca, ou quase nenhuma, menção explícita, e não tenha sido lhe dado o mesmo protagonismo de suas irmãs na tríade revolucionária francesa; o fato de ter sido um princípio esquecido não significou sua extinção. Pelo contrário: o que se verifica é que a fraternidade foi e tem sido origem de modos de pensar éticos, buscando a perspectiva do bem comum, possibilitando o surgimento de princípios modernos que visam a proteção e a união de pessoas.

Conforme a visão de Eligio Resta, “O ‘direito fraterno’, destarte, tendo aparecido timidamente na época das grandes revoluções, retorna hoje, anacronicamente, a re-propor aquelas condições que já se haviam se apresentado no passado” (RESTA, 2004, p. 12). E para responder a indagação anteriormente lançada, como justificativa para a necessidade de se discutir, na atualidade, a fraternidade dentro da proteção de pessoas, convém refletir sobre as exigências e demandas desse conceito no cenário internacional.

Com o passar do tempo, a fraternidade, concebida inicialmente como um sentimento de irmandade, foi substituída pelo princípio da solidariedade, em uma busca para se desvencilhar de suas origens religiosas. A solidariedade social seria desprovida de subjetividade e afetividade, em uma palavra que explicaria, de forma científica, a relação humana. Foi adotada, em especial no ramo do Direito, como instituto que se adequaria melhor aos textos jurídicos (SILVA, 2014, p. 117).

Durante muito tempo o instituto da solidariedade permaneceria no campo jurídico, ao contrário da fraternidade, e seria ampliado no século XIX com a revolução industrial, em forma de resposta comunitária contra o capitalismo e a concentração de riquezas. A ampliação de seu significado possibilita sua utilização como base teórica para o surgimento da Cruz Vermelha, em 1863, e da assistência humanitária, fundamentada no princípio da solidariedade.

O Direito de Genebra e o Direito de Haia tomam por base a solidariedade como princípio basilar que norteia e justifica a assistência humanitária, utilizando-se de princípios de universalidade e neutralidade na proteção de pessoas. Apesar da solidariedade não ter perdido seu sentido jurídico, seu significado ampliou-se e se aproximou daquilo que era tido como fraternidade no passado.

Embora a Cruz Vermelha tenha se utilizado do termo solidariedade, ao invés de fraternidade, como sua base teórica de origem, em busca de se desvencilhar do conteúdo metafísico do segundo termo, seu símbolo e denominação remontam às origens cristãs. O símbolo da Cruz Vermelha, remetendo-se ao cristianismo e com as cores opostas à bandeira da

Suíça, denuncia a inspiração na fé.

Por mais que a solidariedade tenha buscado seu conceito no Direito, significando interdependência entre as pessoas, e se distanciado da metafísica e dos sentimentos, a aplicação da solidariedade entre os Estados na proteção de civis teve origem com uma instituição cristã. Na época, com o conceito de fraternidade em desuso e uma visão utilitarista do ser humano, o humanismo autêntico era somente visto como sendo, por definição, anti-religioso e absolutamente secular (MACHADO, 2014, p. 66).

Jacques Maritain e sua doutrina do humanismo integral, pós Primeira-Guerra Mundial, modificam a visão sobre a fraternidade nas relações humanas, se distanciando do utilitarismo e do humanismo clássico, reconhecendo o ser humano e respeitando efetivamente sua dignidade, dando direito às exigências integrais da pessoa, tanto materiais quando espirituais, sem deixar de levar em conta suas crenças.

A fraternidade parte do pressuposto que o homem não é somente um ser, animal, constituído somente de razão, mas que é também pessoa, como um universo de natureza espiritual dotado de livre arbítrio. Não é apenas um indivíduo, o que denotaria uma subdivisão de um todo, mas um todo em si mesmo, que deve ser considerado pelo Direito em sua totalidade. (MACHADO, 2014, p. 68).

O autor contribuiu decisivamente na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, com menção expressa e resgate do conceito de fraternidade, e não somente da solidariedade, em seu preâmbulo. A fraternidade, que vai além da solidariedade por não desprezar a metafísica do ser humano e das relações sociais, é categoria jurídica a partir de 1948.

Em realidade, a religião nunca esteve totalmente abandonada, mesmo quando se deixou de lado o instituto da fraternidade para substituí-lo pela solidariedade – tanto é verdade que o símbolo da Cruz Vermelha remete ao cristianismo. A questão está em considerar outras culturas e religiões como válidas e dignas de respeito, além de compreensão, evitando-se uma imposição da cultura e religiões ocidentais.

Uma primeira ordem de motivos que explicam a necessidade de se falar em fraternidade na atualidade está no fato de que, nos últimos anos, a fraternidade tem sido uma exigência da própria política, em especial, pela constatação de que a realização da liberdade e da fraternidade, no Estado contemporâneo, ficou incompleta ou até mesmo fracassou (BAGGIO, 2009, p. 11).

Isso se deu a partir da compreensão de que a realização dos princípios da liberdade e igualdade não se limita ao indivíduo e sua busca de felicidade pessoal, mas que essa busca de

felicidade também diz respeito ao espaço público. Para a maioria dos cidadãos, torna-se incômodo vislumbrar a felicidade individual no interior de uma sociedade socialmente infeliz, em especial no aspecto ético: ainda que a produção de bens e a organização das leis sejam suficientes, continua a existir uma subclasse composta pela população marginal, que o funcionamento da economia de mercado não consegue recuperar (AULETTA apud BAGGIO, 2009, p. 12).

Dessa forma, torna-se necessário que a sociedade produza novas tríades de princípios, em combinações inéditas, modulando a liberdade a igualdade sob o prisma da fraternidade: produzindo combinações em deslizamentos de significados que comutam a igualdade fraterna e a liberdade fraterna, compreendendo como não sendo suficientes a garantias individuais fundamentais, ou mesmo dentro de um Estado, mas da humanidade como um todo.

Zigmunt Bauman (2011, p. 426) entende que a tríade revolucionária francesa expressava uma filosofia sobre a qual não seria possível alcançar a felicidade, embora essencialmente relacionada à vida pessoal, sem que existisse a construção de condições sociais mais favoráveis. Em busca de uma nova identidade (líquida), tendo como objetivo a busca pela felicidade, os três princípios teriam sido substituídos pela busca por segurança, em lugar da liberdade; pela paridade, em lugar da igualdade; e por fim, pela construção de redes sociais, em lugar da solidariedade e fraternidade.

Trata-se de uma adequação dos princípios franceses à modernidade líquida descrita nos estudos de Bauman, pelos quais se compreende a velocidade e mutabilidade de princípios norteadores da sociedade em razão da rapidez de informação. Retornar à tríade tradicional e adequar seus elementos ao contexto atual trata-se de ressignificar e deslizar seus sentidos, contextualizando e transformando-se em uma nova abordagem.

Neste sentido, a busca pela liberdade na sociedade moderna tem sido substituída pela busca por segurança, tanto em termos nacionais (busca por segurança pública) quanto internacionais (busca pela paz). Em termos sociais, a busca pela igualdade se torna uma busca pela paridade de oportunidades, com a viabilização das escolhas. E no caso da fraternidade, a busca por redes sociais e pertencimento dentro de uma comunidade (real ou virtual) tem se tornado um objetivo para atingir a felicidade. A fraternidade tem sido ressignificada na sociedade digital.

Vendo por outro lado, alguns autores entendem não existir a necessidade de ressignificar os princípios da tríade, mas sim a possibilidade de superar os obstáculos que os refreiam, e sobretudo, considerá-los em sua completude. Nesse sentido, pensar a responsabilidade de proteger como uma abordagem ligada ao princípio da solidariedade, que

por si próprio, se relaciona em suas origens ao princípio da fraternidade, é um exercício no qual se considera a realização da tríade original, através de novos mecanismos.

Como uma segunda ordem de motivos que tornam o debate sobre fraternidade ainda necessário e atual, é possível vislumbrar, nas últimas décadas, diversos acontecimentos internacionais em que o elemento da fraternidade foi utilizado de forma consciente, desejada e explicitada, desempenhando um papel político relevante.

Algumas transições pacíficas de regimes autoritários para regimes democráticos foram palco de experiências importantes de fraternidade, sendo exemplo o caso das Filipinas e da África do Sul. No primeiro caso, grupos de cidadãos que se opunham em facções diversas (pró-governo e oposição) passaram a dialogar por interferências de terceiros com objetivo de pacificação e não-violência, após o fim de 21 anos do governo de Ferdinand Marcos.

No caso da África do Sul, os diálogos preliminares realizados entre Nelson Mandela e Frederik de Klerk, em conversas reservadas, estabelecendo laços de confiança e fraternidade foram fundamentais para a superação do *apartheid*. Em Ruanda, da mesma forma que na África do Sul, a indenização e reparação de injustiças, além de inviáveis e imensuráveis, não eram suficientes; e “ficou evidente que o renascimento de um país está ligado a uma dupla necessidade: a de encarar a verdade e de perdoar” (BAGGIO, 2009, p. 19).

A fraternidade apara arestas e resolve conflitos nos quais outras reparações não se demonstram suficientes ou são inviáveis, reconstruindo relações sociais em situações de emergência civil. Ações indenizatórias, além de financeiramente impossíveis em Estados dilacerados economicamente, não são mensuráveis e há uma multidão de vítimas. Nesses casos, o uso deliberado de princípios como a solidariedade e a assistência, combinado com outras ações (econômicas, educacionais, etc.) que visam a pacificação social, têm sido elementos-chave na solução de conflitos, nos quais o dinheiro e o Direito falham em resolver.

A solidariedade, sendo um desdobramento da fraternidade, implica em uma corresponsabilidade, com a compreensão de uma transcendência social das atitudes tomadas pelos indivíduos, mesmo em nível particular, em razão da coexistência e da convivência comunitária. Sua inegável dimensão ética, em virtude do reconhecimento mútuo de todos como pessoas, iguais em direitos e obrigações, leva a um passo além, com exigências recíprocas de ajuda ou sustento (DINIZ, 2007, p. 172).

É necessário distinguir, contudo, a fraternidade da solidariedade em aspectos históricos e amplitude. Embora sejam princípios que visam o mesmo objetivo, a fraternidade é mais ampla que a solidariedade e, por suas origens, está relacionada aos conceitos de igualdade e liberdade. A solidariedade, surgida em outro contexto histórico e aplicada ao Direito, refere-

se a um sentimento associado a uma causa, uma simpatia a um determinado contexto.

Marco Aquini (2008) compreende que uma ação solidária não necessariamente é uma conduta fraterna, e argumenta:

Uma coisa é ser solidário com outro, associando-me à sua causa: outra é ser seu irmão. Sou irmão de alguém por nascimento, e por isso implica uma relação pessoal, que com a causa do outro, mas com o outro enquanto pessoa, enquanto membro de mesma e única família humana. (AQUINI, 2008, p. 138)

A solidariedade, sendo um conceito mais estreito e que surge para se desvincular do caráter metafísico que imprimia a fraternidade, é um vínculo que se guia pela racionalidade, desconsiderando a relação de afeto que aproxima as pessoas e baseia os relacionamentos. Não se caracteriza pela ideia de paridade e reciprocidade, com respeito às diferenças culturais, que a fraternidade traz em seu seio. A fraternidade restaura laços e constrói relações, como nos exemplos de Ruanda e África do Sul, que a solidariedade não é capaz de atingir. A solidariedade é um sentimento de empatia, enquanto a fraternidade é uma ação de envolvimento e pertencimento.

Conforme entendeu o autor, ser fraterno é ter uma conduta e sentimento de irmão em relação ao outro, em um agir de humanidade como sujeitos pertencentes à uma mesma família. A solidariedade é empática e age em favor do outro, mas sem o mesmo envolvimento, uma vez que o Direito previu seu distanciamento por negar a metafísica da fraternidade.

Compreende-se que, portanto, da mesma maneira que o conceito de soberania sofreu modificações ao longo do tempo, resultando no surgimento do conceito de responsabilidade de proteger, também os desdobramentos da fraternidade, em solidariedade, resultaram em mudanças de paradigma sobre a forma de lidar com transições políticas conflituosas, conflitos internos e catástrofes humanas. A sedimentação de novas bases teóricas que buscam ideais fraternos é capaz de realizar mudanças nos costumes e modos da política internacional, que também se distanciaram das noções de humanidade, em favor da estrita não-intervenção em assuntos internos.

Dando um exemplo internacional, inspirada em novos paradigmas fraternos, a Cruz Vermelha adotou em 2005 um novo emblema distintivo, o cristal vermelho, em adição aos emblemas já utilizados pela organização, a tradicional cruz, a meia lua e o leão vermelhos (utilizados em países muçulmanos que consideram o símbolo da cruz contrário à sua religião). Considerando-se que os outros símbolos remetiam à diferentes religiões, o cristal vermelho estaria dissociado e poderia ser utilizado respeitando qualquer filosofia.

Esse é um exemplo de mudança de paradigma que visa dirimir conflitos e respeitar a religiosidade, cultura e filosofia, evitando seu choque. Ao mesmo tempo, visa amenizar a imagem imperialista do ocidente, que por muito tempo se fez presente em intervenções e levou a comunidade internacional à desconfiança, especialmente de países do oriente. A adoção do símbolo neutro traz respeito não somente às religiões muçulmanas, que foram priorizadas com a mudança de símbolos no passado, mas para todas as crenças, modos de vida e religiões.

Além disso, em uma reflexão sobre a necessidade do respeito às diferentes culturas, não é por acaso a ascensão do terrorismo, vista por seus perpetradores como uma “guerra justa”. Para a *jihad* (guerra santa), o conflito, além de disputa religiosa, é visto como forma de protesto, manutenção de costumes e manifesto contra o imperialismo do ocidente. Tais fenômenos podem ser repensados sob o prisma da fraternidade, em respeito às suas culturas e religião, em busca da pacificação internacional.

Compreendido o ideário filosófico e cultural que deu origem e sustenta a noção de fraternidade, convém tratá-la como um dos instrumentos de que dispõem as relações internacionais, entre Estados, organismos internacionais e outros atores independentes, tornando-se um dos princípios norteadores da responsabilidade de proteger.

As relações entre Estados e outros atores internacionais tradicionalmente tiveram ora características conflitais, ora interesses convergentes. Assim, se limitavam as relações internacionais entre acordos internacionais e conflitos, comportamentos pelos princípios da soberania e não-intervenção. Com o tempo, surgiu um terceiro tipo de relações que podem ser definidas como relações de solidariedade, surgidas a partir do momento em que se firmam obrigações em comum, colocadas acima da vontade dos Estados: “(...) são as chamadas *obrigações erga omnes*, não são submetidas a vínculos de reciprocidade correlativa, mas ligadas a princípios fundamentais do ordenamento internacional (BUONOMO, 2009, p. 156)

É a partir do amadurecimento de princípios e regras básicas que podem surgir modificações na dinâmica de relacionamentos da comunidade internacional, e não seria diferente com o princípio da fraternidade. Sendo uma proposta de método e um princípio aplicável tanto para a leitura dos fatos internacionais quando para uma avaliação de experiências internacionais e seu ordenamento jurídico, a fraternidade é um caminho viável.

Ainda que o vocábulo *fraternidade* não seja objeto de menção direta no ordenamento internacional, é em nome da fraternidade que são criadas alianças entre Estados, como por exemplo, nos tratados que instituíram a Liga dos Estados Árabes, nos quais se fala em fraternidade em torno da causa árabe; em menções do Pacto de Varsóvia, em que se faz referência à fraternidade socialista, e na Declaração do Cairo, que tinha dentre seus objetivos

“construir uma atmosfera fraternal”.

A abordagem fraterna tem a capacidade de transformar as formas de relação e tratamento entre os diferentes atores no cenário mundial, ressignificando e trazendo novas visões para antigos paradigmas. Conforme entende Vincenzo Buonomo (2009),

Do ponto de vista prático, a ideia de *fraternidade* poderia transformar a dimensão internacional, de lugar de coexistência “necessária” dos Estados, em realidade que, inspirada pelo *pertencer comum*, realiza a convivência entre entes – os sujeitos da Comunidade Internacional – portadores dos anseios dos povos e dos indivíduos. Neste sentido, mesmo mantendo a característica de independência e de soberania e continuando a perseguir, por meio de seus aparatos, o bem comum de seus povos, os sujeitos seriam chamados a agir, não limitados por seu espaço soberano e pela população nele residente, mas, mediante estes, de modo a construir o bem comum do “sujeito-humanidade”. (BUONOMO, 2009, p. 165-166)

Entende-se que, com base na fraternidade, os indivíduos seriam chamados a agir em prol de um bem comum e de um sentimento de humanidade, livre de fronteiras nacionais, buscando uma unidade que não anula as identidades individuais, mas as valoriza, sem acentuar radicalismos. Busca-se respeitar e distinguir as dimensões culturais e características individuais dos indivíduos, sem se esquecer da dimensão comunitária, e garantir sua coexistência e interdependência.

Para o autor, a fraternidade tem a capacidade de transformar a dimensão internacional, uma vez que, tradicionalmente, os Estados buscavam apenas coexistir pacificamente. A dimensão de coexistência se transformou em uma codependência em razão do mercado. A perspectiva fraterna busca um pertencimento comum, através da convivência, uma vez que os sujeitos da comunidade internacional anseiam pelo bem comum da humanidade e agem sem fronteiras.

Neste sentido, é possível concluir que o objeto do estudo desse trabalho é intimamente ligado, e possivelmente inspirado, no princípio da fraternidade, em razão de suas características intrínsecas e suas origens – a responsabilidade de proteger é um conceito que encontrou espaço a partir de uma visão mais fraterna nas relações internacionais, em prol de um bem comum, não se limitando pelos espaços soberanos e a população residente neles.

A ação da fraternidade parece evidente no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a ponto de se configurar como um componente central de tratados internacionais e institutos jurídicos nessa seara, ainda que sob a alcunha de “solidariedade”, no início, mas que evolui para noções mais amplas de unidade, respeito e fraternidade. Pode-se dizer que, ao

mesmo tempo em que a solidariedade se expande para um resgate das noções de fraternidade, surgem novos conceitos, dentre eles a responsabilidade de proteger.

Quando se fala em uma transformação nos modos tradicionais de proteção de pessoas, passando-se a considerar seus aspectos culturais particulares, através de uma ideia de unidade humana, é de fraternidade que está se tratando. Quando se torna necessária uma moralização do discurso de proteção de pessoas, desvencilhando-se da imagem negativa de intervenção construída através da história, é através da fraternidade que se torna possível uma mudança de paradigmas.

Nessa lógica, não se sabe se a responsabilidade de proteger resgata a ideia de fraternidade, ou se é através da fraternidade que foi possível pensar em responsabilidade de proteger; mas os dois movimentos acontecendo ao mesmo tempo, evidenciando sua ligação, simbiose e retroalimentação.

Repensar, ressignificar e inspirar antigos e novos institutos jurídicos e práticas na esfera internacional é uma tarefa de todos, inclusive da Academia, na resolução de conflitos e proteção de pessoas, sendo um dos caminhos a fraternidade, tal como foi a solidariedade no passado (em alguns casos, ainda é, no presente). O exercício proposto por esse trabalho trata de repensar novos modos para proteção de pessoas, em consonância com o atual cenário de conflitos, que buscam o respeito aos costumes, crenças e história dos povos, em uma ação não apenas de empatia, mas de envolvimento e pertencimento.

3.2 Responsabilidade de Proteger (R2P) e Responsabilidade ao Proteger (RWP)

Conforme abordado no primeiro capítulo, sabe-se que a atual conjuntura internacional conta com conflitos armados que não se restringem às fronteiras nacionais, mas que se espalham em grupos organizados, muitas vezes com objetivos terroristas e radicais em todo o globo. Esses conflitos desterritorializados representam uma ameaça a todos os países, tornando-se necessária a cooperação em coalisões para combater o que se chama hoje de “ameaças globais”.

Para conter esses conflitos, de forma preventiva ou de forma repressiva, as Nações Unidas constituem uma organização preocupada em conter ameaças globais, em razão do compromisso firmado desde a Carta da ONU na proteção dos direitos humanos. Em razão de mudanças na natureza dos conflitos, as operações de paz da ONU hoje contam com administradores e economistas, policiais e peritos em legislação, especialistas em desminagem e observadores eleitorais, monitores de direitos humanos e *experts* em governança e questões civis, trabalhadores humanitários e técnicos em comunicação e informação pública (ONU,

2020).

Evidentemente, a mudança de paradigmas nos conflitos armados e o fracasso de modelos tradicionais, eminentemente militares, para solucionar conflitos, levaram a ONU a utilizar ferramentas diversificadas em missões de paz. Trata-se da utilização do princípio da responsabilidade de proteger em seu aspecto amplo, buscando a restauração social em todas as suas frentes, inspirada em um movimento fraterno.

Em um exemplo de pioneirismo brasileiro, no ano de 2011, conforme tradição desde a criação da ONU, o discurso do Brasil proferido pela presidente Dilma Rousseff abriu as discussões na Assembleia Geral das Nações Unidas. Seu discurso em Nova Iorque, além de outros assuntos abordados, tratou sobre a responsabilidade dos Estados em proteger sua população civil.

No entanto, além de falar sobre responsabilidade de proteger, o Brasil propôs uma reflexão sobre a responsabilidade ao proteger, conhecida pela sigla RWP (*responsibility while protecting*), conceito que não havia sido anteriormente abordado em reuniões da Assembleia. Explica que as intervenções muitas vezes causam efeitos colaterais para as populações locais, e que além da responsabilidade de proteger, deve existir uma responsabilidade enquanto se protege, para que os efeitos danosos sejam mínimos no uso da força. Em suas palavras,

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis.

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. (ITAMARATY, 2011)

Além de defender uma reforma do Conselho de Segurança, aumentando a quantidade de membros permanentes e não-permanentes, em especial países em desenvolvimento, o Brasil defendeu o amadurecimento da proposta da responsabilidade ao proteger no âmbito da ONU. Destacando a responsabilidade de implementar medidas para a proteção da população civil, o Brasil inovou em seu discurso abordando um tema que havia sido pouco tratado, inclusive pela doutrina.

No ano de 2012, dando prosseguimento à posição brasileira, o então Ministro das Relações Exteriores Antônio Patriota, em debate sobre responsabilidade de proteger na ONU,

volta a mencionar a responsabilidade “ao” proteger. O discurso realizado no ano anterior causou repercussão positiva na comunidade internacional e passou a ser debatido com mais clareza nos anos seguintes.

O ex-ministro explicou que a responsabilidade ao proteger (RWP) refere-se à obrigação que os Estados Nacionais têm quando tomam medidas bruscas buscando a manutenção da paz e da segurança internacionais, de forma legítima. Traduz-se em intervenções militares com intuito humanitário que, a despeito de seus objetivos pacíficos, acaba por afetar civis como dano colateral. Defendeu também que a comunidade internacional deve intervir por intermédio da ONU, todavia, dever-se-ia priorizar o uso de meios pacíficos, humanitários e diplomáticos para a solução de controvérsias.

Constata, por outro lado, que em diversas intervenções militares realizadas nas últimas décadas, teve-se como resultado o agravamento dos conflitos e aumento da violência, bem como a elevação da vulnerabilidade de civis. A responsabilidade “ao” proteger ganha relevância na medida que busca evitar ou solucionar a questão da vulnerabilidade civil, uma vez que seria inadmissível que uma missão que busca a paz e segurança venha a agravar o conflito para o qual fora designada para solucionar (ITAMARATY, 2012).

Além disso, é importante frisar que uma abordagem estritamente militar, sem se preocupar com o elemento humano, tende a fracassar, na medida em que não atende a todas as necessidades do povo em risco. A solução de conflitos deve se preocupar com a minimização de danos colaterais, e uma das formas para alcançar o êxito é considerar as características intrínsecas dos conflitos, com um olhar fraterno, colocando-se no lugar das vítimas.

A proposição brasileira do conceito de RWP polarizou a opinião de como a comunidade internacional deve responder quando populações civis são alvo de agressão. Alguns opositores do conceito de responsabilidade ao proteger (RWP) a compreendem como um ardil deliberado de Estados alinhados com China e Rússia para prevenir as intervenções humanitárias, como uma nova corrente opositora que traz força aos principais membros que costumam vetar no Conselho de Segurança (AVEZOV, 2013).

A China e a Rússia são opositores históricos das intervenções militares – sempre sob o argumento de soberania e não-intervenção – que, com a falta de responsabilidade ao proteger, ganham mais um argumento para o veto, de modo que o conceito de RWP se torna uma crítica às intervenções malsucedidas. Com o discurso de que as intervenções podem agravar os conflitos, colocando a população em maior risco, uma vez que não há RWP, os Estados reforçam sua posição antagonista.

Cumprido frisar que o discurso do Brasil na ONU se deu em 21 de setembro de 2011,

alguns dias após o fim da operação militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia e o assassinato de seu ex-presidente, Muammar Gaddafi. A missão da Líbia demonstrou a necessidade de trazer clareza ao conceito de responsabilidade de proteger: os limites do mandato dado pelo Conselho de Segurança à OTAN, baseados na proteção de civis, foram ultrapassados na intervenção militar, que elimina o governo de Gaddafi. Essa visão é corroborada por outros países em desenvolvimento, como a Índia e África do Sul.

Em contraste, a OTAN viu a missão da Líbia como um sucesso em razão de sua intervenção rápida e decisiva que eliminou a maior ameaça à população civil, e, portanto, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo mandato do Conselho de Segurança e da R2P. Entendeu a OTAN que os fins justificam os meios, visão oposta à que o Brasil explicitaria em seu discurso na Assembleia Geral de 2011, conforme Avezov (2013)³:

Enquanto o R2P enfatiza os limites da soberania do Estado, o RWP reimpõe limites à capacidade da comunidade internacional de sobrepujar a soberania para proteger as populações. O RWP chega a significar um recuo do princípio fundamental da R2P, de uma responsabilidade coletiva de proteger as populações por todos os meios necessários, estipulando que as situações devem ser 'caracterizadas como uma ameaça à paz e segurança internacionais' antes que quaisquer medidas coercitivas possam ser usadas. (AVEZOV, 2013, *tradução nossa*)

O conceito de RWP significa, inclusive, um recuo no princípio da R2P, quando propõe limites para a ação militar. O uso da força deve produzir a menor violência e instabilidade possíveis e em quaisquer circunstâncias não deve gerar mais dano do que foi autorizado a prevenir. O conflito sírio evidenciou as atuais dificuldades em se manter nos limites do mandato nas intervenções humanitárias, uma vez que os conflitos se tornam mais violentos e ricocheteiam na população civil, sem o cuidado necessário.

Mais que isso, Avezov (2013) entende que o conflito sírio foi um exemplo da paralisia que poderia afetar o Conselho de Segurança da ONU, uma vez que o RWP exigiria coordenação, debates e autorização do Conselho em cada passo de uma intervenção em curso, engessando a ação coletiva. A inação no conflito da Síria é sintomático de uma divisão que cresce entre o debate internacional da R2P, entre a dimensão principiológica e normativa e a realidade das intervenções e escolhas tomadas *in loco*.

³ While R2P emphasizes the limits of state sovereignty, RWP reimposes limits on the international community's ability to override sovereignty in order to protect populations. RWP even back-pedals on R2P's fundamental principle of a collective responsibility to protect populations by any means necessary, stipulating that situations must be 'characterized as a threat to international peace and security' before any coercive measures can be used.

Por outro lado, o ex-ministro defendeu a necessidade de autorização para o uso da força pelo Conselho de Segurança, de modo a somente autorizá-lo após análise objetiva dos perigos envolvidos e dos meios de evitar danos aos civis. Essa autorização é o que se compreende por limites de mandato: uma exigência necessária para que as ações não extrapolem a quantidade de mal necessário a ser causado.

A proteção de civis em conflitos armados é um tema recorrente nos painéis temáticos sobre direitos humanos na ONU. Desde o ano de 1999, o então presidente do Conselho de Segurança observou que os civis representavam a vasta maioria das baixas em conflitos armados e eram atacados de maneira crescentemente direta por combatentes e elementos armados (GHISLENI, 2011, p. 189). Na mesma declaração, no Conselho de Segurança:

Apresentava para tanto, entre outros argumentos, o de que o tratamento da situação dos grupos sociais vulneráveis é parte integral da prevenção ou da administração de um conflito; nas próprias palavras do CSNU, o sofrimento humano em grande escala não é apenas consequência, mas também “às vezes um fator que contribui para a instabilidade e aprofundamento do conflito”. (GHISLENI, 2011, p. 189-190)

A questão de proteção de civis evolui também no sentido de proteger grupos vulneráveis, sendo que no mesmo período o Conselho traria duas questões temáticas para a discussão em painéis: as mulheres e as crianças. Além disso, menciona-se como vulneráveis refugiados e deslocados internos. Esse entendimento está sintetizado na Resolução 1265, de setembro de 1999, que expressa a disposição do Conselho de Segurança:

A sua disposição de responder a situações de conflito armado em que civis estão sendo atacados ou a assistência humanitária a civis está sendo deliberadamente obstruída, inclusive mediante a consideração de medidas apropriadas à disposição do Conselho de acordo com a Carta. (ONU, 1999)

Dessa maneira, a ONU consolida a jurisdição do Conselho de Segurança para dispor de medidas “apropriadas” em casos de intervenção humanitária quando há ataques a civis ou sua assistência obstruída. No entanto, embora seja importante a tomada de decisões no âmbito do Conselho, há o risco de engessamento no sistema, uma vez que o prolongamento temporal de uma reunião pode custar tanto a vida de civis como militares, que aguardam ordens.

A resolução 1265 constituiu a aproximação mais contundente entre o discurso de responsabilidade na proteção de civis e a ação militar, ao mencionar a possibilidade de adoção de “medidas apropriadas”, embora nunca tenha se desdobrado em definir quais seriam essas

ações. Contudo, a resolução possibilita a adoção de medidas para evitar as vítimas dos efeitos colaterais nas intervenções e justifica a aplicação do princípio da responsabilidade ao proteger.

O Conselho voltaria a adotar posicionamentos sobre a proteção de civis somente em 2006, através da resolução 1674. O enfoque do texto recaía sobre as atividades preventivas aos conflitos armados e sobre a responsabilidade primária dos Estados em assegurar a proteção de civis. O tema prioritário da resolução tratava da necessidade de adoção de abordagem abrangente para a prevenção de conflitos, que incluíam o estímulo ao crescimento econômico e a promoção dos direitos humanos (GHISLENI, 2011, p. 192).

A evolução da discussão sobre a responsabilidade ao proteger culmina no discurso brasileiro de abertura na Assembleia Geral de 2011, e desde então, o conceito tem sido abordado como aliado à proteção de civis e minimização dos efeitos negativos causados pelas intervenções baseadas na R2P.

Embora a RWP tenha um viés conceitual em construção, trazendo pouca aplicabilidade prática em relação à aplicação da R2P, é suficiente para uma breve análise sobre o posicionamento de países emergentes na inconstante nova ordem global. Em primeiro lugar, o debate entre RWP e R2P demonstra que a relativização do conceito tradicional de soberania está sendo amplamente adotado pelos países emergentes. No entanto, também aponta a crescente dificuldade de definir parâmetros claros e limites de mandato para intervenções humanitárias, dentre interesses econômicos e um mundo cada vez mais multipolar.

Para corrigir anacronismos, ainda é necessário que a R2P seja amplamente debatida, principalmente em estudos de caso nos quais houve distorção entre as reais intenções da proteção de civis e a extrapolação de limites, tal qual o caso da Líbia. Isso porque a R2P é historicamente vista com receio, dado seu passado obscuro como justificativa para a prevalência dos mais fortes sobre os mais fracos. O surgimento da RWP veio para balancear e conter o desvirtuamento da proposta originária da R2P.

Se vista de outro ângulo, a ideia de RWP já estava prevista dentre os pilares que sustentam a R2P desde a sua concepção no Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), assunto já tratado no item 1.3, uma vez que a utilização de meios proporcionais e minimização de danos são bases para intervenção.

Atualmente, o conceito de RWP se situa no meio da discussão entre princípios humanitários contemporâneos e a estrita soberania estatal, em sua concepção tradicional. Os atores emergentes que corroboram para a discussão da RWP, dentre eles o Brasil, compreendem seus papéis e relações diplomáticas e buscam ter mais voz em pautas do Conselho de Segurança.

Por essa razão, o mesmo discurso do Brasil na ONU em 2011 continha grande apelo

para solucionar a falta de representatividade dos países emergentes no Conselho de Segurança, com a inclusão de membros em caráter permanente e não-permanente, sem deixar de defender o país como candidato. Essa também é uma posição defendida por Bierrenbach e Ghisleni, de que a multipolaridade e inclusão de novos atores internacionais pode contribuir no jogo de forças dentro do Conselho de Segurança.

Com inclusão, novos atores são capazes de trazer novas visões para antigos paradigmas nas relações internacionais, como ocorreu com a responsabilidade de proteger (R2P) em relação à soberania e, posteriormente, com o conceito de responsabilidade ao proteger (RWP) como solução para disfunções causadas pelas intervenções baseadas em responsabilidade de proteger (R2P).

Os desdobramentos trazidos pelo resgate do princípio da fraternidade se refletem na consideração e propagação de novas visões, advindas de novos atores internacionais, que tratam de considerar os problemas da humanidade como únicos, livre de fronteiras. O exemplo dado pelo Brasil, ao suscitar o debate sobre as distorções causadas pela R2P, propondo um novo tipo de responsabilidade, demonstra uma visão fraterna em promover soluções para problemas que podem ocorrer em desfavor de qualquer outro Estado.

Além disso, o tratamento de conflitos sob o prisma da RWP demonstra um abandono de sentimento que antes era apenas solidariedade, na qual problemas pontuais eram atacados, e uma mudança para um sentimento de fraternidade, que se preocupa com o dano colateral, futuro negativo e características intrínsecas à população civil, integrando-se à realidade do Estado para além da ação militar.

Os conflitos internacionais tendem a se diversificar no futuro, e a influência da tecnologia da informação não deve ser menosprezada, possibilitando o surgimento de novos atores internacionais, movimentos sociais e formação de opinião pública. Nesse aspecto, as antigas fórmulas de solução de conflitos possivelmente não trarão os mesmos resultados esperados. É preciso pensar em mudanças na proteção de pessoas e se preparar para um futuro que está cada vez mais próximo, senão já presente.

3.3 Fraternidade para a proteção de pessoas em uma sociedade digital

O desenvolvimento humano está intrinsecamente ligado à sua capacidade de criar, construir ferramentas e inventar meios para melhorar sua vida ou proporcionar bem-estar. A utilização de ferramentas, através do desenvolvimento tecnológico, ao longo da história, fez o homem modificar seus meios de vida. Com a tecnologia, por exemplo, o homem desenvolveu

ferramentas e deixou de ser nômade, com a metalurgia pôde forjar armas, com as caravelas, fez as grandes navegações. Em resumo, a tecnologia, através de novas ferramentas e invenções, anda de mãos dadas com as mudanças realizadas pela humanidade.

Quando se analisam os fatos históricos e os fenômenos sociais deles advindos, é possível observar que, em geral, a história se repete. A crescente evolução tecnológica baseada em redes proporcionou o surgimento de uma nova sociedade, a “sociedade da informação”, na qual o computador, a Internet e os celulares fazem com que os indivíduos vivam parte de sua vida entre o mundo real e o virtual.

A chamada “era digital” inicia-se com modificações que marcam a sociedade pela alta velocidade de disseminação de informação e revolução digital, tendo por instrumento-chave a Internet. Conforme compreende Margaret Wertheim (2001):

De certa forma, estamos numa posição semelhante à dos europeus do século XVI, que estavam apenas começando a tomar conhecimento do espaço físico dos astros, em espaço totalmente alheio à sua concepção anterior da realidade. Como Nicolau Copérnico, estamos tendo o privilégio de testemunhar a aurora de um novo tipo de espaço, o virtual, e o que a humanidade fará desse espaço, só o tempo irá dizer. (WERTHEIM, 2001, p. 225)

Em uma perspectiva histórica, a autora compara o atual cenário da revolução digital com a descoberta dos europeus sobre o espaço, no século XVI, modificando radicalmente a percepção anterior de realidade. Da mesma forma que o espaço sideral, o espaço virtual constituiu uma realidade distinta, repleta de novos conceitos, que modificou a percepção da sociedade atual e, em relação aos conflitos, ampliou o espaço e a quantidade de possibilidades.

O espaço virtual traz consigo também uma mudança de paradigmas na comunicação, e por isso, a sociedade digital conta também com o sufixo “da informação”. A coleta e armazenamento de dados, a possibilidade de manipulação de informações, e, em especial, a velocidade e ampliação da participação do usuário e sua comunicação, são características intrínsecas do termo “digital” (COSTA, 2002, p. 17).

A associação entre a Internet e as telecomunicações não ocorre por acaso, também a comunicação humana, através da história, evoluiu à maneira que a tecnologia se instaurava. A sociedade digital, além de contar com fluxo de dados e disseminação de tecnologias, através da Internet, revoluciona as relações humanas, por meio de seu alcance global. E nessa revolução de relações seria imprudente negar, ou subestimar, as intrínsecas alterações presenciadas na modernidade.

Bauman (2001, p. 8) entende que o presente significa muitas realidades, sendo

caracterizada por uma era de liquefação, intitulada modernidade líquida, que não sustenta as organizações sociais em uma forma por muito tempo. O momento atual da humanidade é representado por “(...) uma versão individualizada e privatizada da modernidade, e o peso da trama dos padrões e a responsabilidade pelo fracasso caem principalmente sobre os ombros dos indivíduos” (BAUMAN, 2001, p. 14).

Em sua visão, a modernidade teria chegado em uma fase aguda, na qual os indivíduos devem lutar livremente por sua própria conta para se inserir em uma sociedade seletiva econômica e socialmente. As relações se tornam cada vez mais solitárias, na medida que o mundo está fragmentado e atomizado, incerto e imprevisível. Nesse contexto, somente uma pequena quantidade de pessoas continua a acreditar que alterar a vida dos outros tenha alguma relevância para a sua própria vida. A globalização, ao invés de conectar, traz o efeito de enfraquecimento nos vínculos humanos e o definhamento da solidariedade (BAUMAN, 2007, p. 30).

A sociedade digital e da informação traz consigo um diagnóstico de individualização, um afrouxamento dos vínculos humanos, em razão do afastamento causado pelos meios de comunicação telemáticos. Ocorre que a comunicação humana, para que seja realizada em sua totalidade, deve considerar um conjunto de fatores que não conseguem ser expressos através de uma tela.

Há uma certa entonação, uma regulação no volume da voz, uma expressão do rosto, um modo de gesticular, uma atitude de todo o corpo, que também constituem mensagens implícitas, intraduzíveis em termos meramente quantitativos, que acompanham o que é expressamente enunciado e constituem, em relação a ele, uma espécie de “manual de uso”. (...) Não parece arriscado notar na afirmação do novo modelo comunicativo o afloramento de uma exigência de fraternidade. Nesse sentido, há a valorização da reciprocidade entre os comunicantes e o papel da subjetividade deles. (SAVAGNONE, 2009, p. 217)

A valorização da reciprocidade entre os comunicadores, a atenção à subjetividade e aos detalhes pessoais são características comunicativas que se perdem com o advento da tecnologia, por dificilmente serem capazes de ser traduzidas em termos binários. Por outro lado, a superação dos limites espaciais e temporais graças à Internet tirou diversos grupos do isolamento, possibilitando sua visibilidade.

O autor compreende existir um progressivo afastamento da realidade e das construções de laços humanos, cada vez mais substituída por uma tela. “O que nos agrega é um mundo que continua a ter os contornos do real, mas que perdeu sua densidade e sua força envolvente”

(SAVAGNONE, 2009, p. 219).

Dessa forma, os laços fraternos dissolvem-se, não encontrando terreno no qual as pessoas se encontram para se ajudarem mutuamente, vez que continuam presas na lógica solitária e individualista. Ao mesmo tempo, na lógica do confronto e na vida política, em que se supõe que mesmo no dissenso, há um respeito recíproco; na sociedade digital, aumentam os insultos e agressões, em virtude de uma comunicação que não se preocupa com o destinatário, receptor da mensagem.

Em uma comunicação sem conteúdo, verifica-se o aumento da intolerância, da xenofobia, da exclusão e das ideologias, que são seus vetores, em um movimento que cresce nas redes sociais. A disseminação de notícias falsas contribui para potencializar os efeitos negativos de um discurso despreocupado com a verdade, focado em reprodução sem reflexão, em ataques perpetrados por sujeitos covardemente escondidos detrás do anonimato.

Dessa forma, é possível explicar e confirmar a existência de uma crise da fraternidade através da comunicação. Trata-se de um paradoxo, em dois movimentos conflitantes: enquanto há uma progressiva valorização da fraternidade, sublinhando a importância do contexto humano e o sentimento de pertencimento, a rede desvaloriza a consistência da realidade como algo que é independente dos sujeitos que se comunicam, deixando-os entregues às suas ações e agressões recíprocas (SAVAGNONE, 2009, p. 223).

Neste paradoxo deve agir a comunidade internacional, através das próprias ferramentas tecnológicas e midiáticas, para a disseminação de princípios fraternos através da comunicação consciente. Quando os atores internacionais negligenciam a realização de uma comunicação fraterna, eles contribuem de forma significativa para deteriorar o clima de fraternidade na comunidade internacional.

Através de ações positivas, como o combate à propagação de notícias falsas, de conteúdo criminoso ou sensível, em compromisso com princípios de dignidade humana, os atores internacionais são capazes de combater a cultura do individualismo e disseminar ideais fraternos. Além disso, a transparência, acessibilidade e divulgação de dados fomentam laços de confiança e integridade.

Ademais, para uma efetiva proteção de pessoas, um fator crucial de ação é a confiabilidade e transparência de dados. A manipulação da informação através da rede e a propagação de dados falsos alimenta um clima de suspeição e ceticismo, tornando impossível para a opinião pública exercer sua indispensável função de controle nas escolhas políticas e dos comportamentos dos atores que as colocam em ação. Esse elemento é de extrema importância para a aplicação da responsabilidade de proteger, que depende de dados confiáveis para sua

excelência.

O papel das instituições é zelar por instaurar uma cultura que anseia pela verdade, pelo respeito aos demais, pela sinceridade de objetivos e afastamento da manipulação de dados. A proteção de dados pessoais sensíveis, ou pertencentes a grupos sensíveis (crianças, dados de saúde, por exemplo), também deve ser tratada como prioridade. Para isso, existem ferramentas capazes de blindar a manipulação de informações, além de procedimentos específicos para o manuseio de dados pessoais, em respeito à privacidade dos indivíduos e, em especial, para evitar alterações em dados que podem vir a justificar intervenções militares.

Com o uso das ferramentas corretas, a própria tecnologia será utilizada para corrigir suas mazelas: por exemplo, para mapear a origem de discursos de ódio e possibilitar seu controle, com a identificação de publicações anônimas; para criar um banco de dados livre de manipulação, evitando sua utilização escusa; para dar visibilidade a minorias e grupos de risco e inclui-los como humanidade, compreendendo suas necessidades e características específicas, em um exercício de fraternidade.

O pensamento fraterno, no contexto da sociedade digital, tendo em vista a modernidade líquida, não é somente uma escolha, mas um movimento combativo e necessário. A responsabilidade de proteger se encontra diametralmente oposta ao pensamento individualista: trata-se de uma mudança de paradigma que visualiza a humanidade em sua unidade, sem desprezar suas particularidades, mas buscando a proteção de pessoas com respeito à sua dignidade.

Enquanto a rede proporciona um sentimento de insignificância, insuficiência e solidão humanas, cabe ao pensamento fraterno desenvolver ferramentas para a identificação e união de pessoas. Cabe aos atores internacionais promoverem meios para dar voz aos indivíduos, grupos e povos ameaçados, projetando sua visibilidade. Aos órgãos, a implementação da cultura e de ações afirmativas que valorizam ideia de unidade, comunidade e fraternidade.

No que se refere a responsabilidade de proteger, o advento da sociedade da informação estabeleceu um ponto de inflexão na política internacional. Em primeiro lugar, na disseminação de posicionamentos oficiais por parte dos Estados sobre o assunto da intervenção, na medida que discursos proferidos no âmbito da Assembleia da ONU são disponibilizados, em tempo real, através da Internet, viabilizando maior transparência nas reuniões.

Em segundo lugar, facilitou o acesso a documentos internacionais em todas as categorias, desde andamentos de processos nas Cortes Internacionais a documentos históricos, traduzidos para diversas línguas. E em último lugar, não menos importante, a sociedade digital conta com o fortalecimento da mídia e sua influência direta na formação de opinião da

sociedade civil, que é um ator internacional cada vez menos desprezado.

Para alguns, portadores de uma visão realista das relações internacionais, a opinião internacional sobre intervenções militares é irrelevante no jogo de poderes, no qual a força militar do Estado e suas alianças são determinantes para seu posicionamento, em última instância.

Outros compreendem existirem forças, além do poder militar dos Estados, que direcionam posicionamentos através de pressão e diplomacia, e neste caso, a opinião pública poderia exercer esse papel determinante. É imprescindível que o jornalismo seja realizado de maneira ética, prezando pela verdade, em respeito aos direitos humanos. Entende Savagnone, (2009), sobre o papel do jornalista:

Divulgando notícias falsas, ele alimenta um clima de suspeição e de ceticismo, tornando impossível à opinião pública exercer sua indispensável função de controle das escolhas políticas e dos comportamentos daqueles que as põem em ação. A mentira é um dos pontos fortes de todos os totalitarismos, e um jornalismo que faça uso dela – por má-fé ou simplesmente por falta de rigor na coleta ou na divulgação dos dados – torna-se cúmplice dela. (SAVAGNONE, 2009, p. 243)

Em se tratando de uma sociedade digital, a velocidade e quantidade de informações que podem ser disparadas por qualquer fonte torna preocupante o fenômeno das *fake news*, especialmente notícias falsas de cunho político. O autor se preocupa justamente com esse tipo de notícias ao afirmar que a mentira é o ponto forte de todos os totalitarismos, e sua disseminação torna impossível a função de controle exercida pela opinião pública.

Portanto, tornou-se muito mais necessário que a mídia seja um veículo íntegro, responsável e ético, em consonância com a busca pela verdade e sua disseminação, despendo-se de manipulação política, através de um jornalismo preocupado com as relações humanas e o impacto causado pelas notícias. Institutos como a responsabilidade de proteger, a responsabilidade de proteger ou até mesmo a fraternidade podem alcançar a sociedade através da mídia, se realizada de forma ética. Por outro lado, se mal utilizada, a mídia é capaz de manipular a opinião pública para apoiar interesses perversos.

Através da sociedade digital, a fraternidade possui uma chance e oportunidade de disseminar uma nova consciência, direcionada à felicidade e à paz, em oposição ao individualismo e solidão causados pela lógica líquida da rede. Nesse exercício, a fraternidade possibilita a superação de diferenças e a identificação do outro, dirimindo conflitos, e visando alcançar um ideal comum de paz.

CONCLUSÃO

Embora o conceito de responsabilidade de proteger seja historicamente novo no Direito Internacional Humanitário, as práticas que deram origem ao conceito não são uma novidade. Estabelecido em 2005, é uma responsabilidade primária dos Estados em proteger seus cidadãos em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Recai como responsabilidade sobre a comunidade internacional, de forma subsidiária.

Ao longo da história, a responsabilidade de proteger foi invocada como justificativa para a dominação imperialista ou colonialista, embora não se utilizasse esse termo em específico. A ideia de proteger populações em sofrimento tem sido paulatinamente utilizada para mascarar verdadeiros interesses de Estados poderosos ao subjugar os mais fracos.

Mesmo com esse pano de fundo, a responsabilidade de proteger foi consolidada na comunidade internacional, ainda que intervenções humanitárias sejam historicamente alvo de críticas, em razão do abuso de poder para a perpetração de atrocidades. Enquanto discurso legitimador, a responsabilidade de proteger foi distorcida ao longo da história para atender ao interesse de Estados poderosos.

O caminho para que a distorção da responsabilidade de proteger fosse corrigida foi longo. Somente através da união de diversos Estados, comandados pelo Canadá, após muitas reuniões dentro da Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal, foi gerado um consenso no assunto. A ação conjunta com a participação de entes de diversas áreas foram fundamentais para sua criação.

Na atualidade, as disputas ideológicas após o final da Guerra Fria dão espaço para conflitos no interior dos Estados, motivados por diferenças étnicas e interesses econômicos. A proteção de pessoas passa a ser urgente na agenda internacional, como forma de combater grupos armados transnacionais com intentos terroristas, principalmente após os anos 2000.

O atual conceito de responsabilidade de proteger busca se desvencilhar da fama ruim no cenário internacional, através da humanização do conceito e sua moralização. O surgimento de emergências complexas, uma combinação de conflitos externos com grandes deslocamentos de pessoas, fome, falência de instituições; exige da comunidade internacional ações que vão além da esfera militar.

O colapso das instituições e a falha em manter ou restabelecer a paz e a segurança dão origem ao conceito de ingerência. A ingerência significa uma combinação de conflitos externos

com grandes deslocamentos de pessoas, fome e falência de instituições, culminando em total incapacidade estatal de garantir o direito à vida, seja por negligência ou ação deliberada do governo. A inação da comunidade internacional diante uma situação de ingerência é grave e deve ser combatida.

Os esforços de diferentes atores e teóricos internacionais tem avançado para a consolidação de um conceito e prática de proteção de pessoas isentos de interesses escusos. Não se trata de uma tarefa fácil, dado o abismo existente entre a construção de conceitos e a realidade política internacional. A proteção de pessoas passa a ser uma necessidade da modernidade, não mais atrelada à responsabilidade de um Estado e delimitada por suas fronteiras nacionais, mas uma obrigação imposta à comunidade internacional, sob a compreensão humanitária.

O maior dilema enfrentado para a consolidação do conceito de responsabilidade de proteger foi a sua relação com os conceitos de soberania e não-intervenção. Atualmente, ainda que existam resquícios desse embate, resta evidente a existência de um consenso internacional sobre os elementos centrais da proteção de pessoas.

Percebeu-se, ao longo do trabalho, que trajetória do conceito de responsabilidade de proteger sempre abarcou um embate de forças, discursos legitimadores e da soberania e da não intervenção. Embora remeta a um passado negativo, o atual conceito de responsabilidade de proteger surge em consonância com a proteção dos Direitos Humanos, se afastando do viés negativo do passado.

O estudo ainda se aprofundou na compreensão do direito de guerra e do conceito de guerra justa, para a compreensão e distinção entre a proteção de pessoas e a proteção de civis dentro de um conflito armado. A restrição necessária de diversas práticas de guerra que causam danos colaterais para as populações e para o ambiente deve ser encarada como prioridade absoluta. A minimização dos efeitos da guerra e a busca por soluções pacíficas são assuntos de interesse humanitário.

Frisa-se, ainda, a necessidade de promover a efetividade dos instrumentos do Direito Internacional Humanitário, através da distinção, proporcionalidade e precaução, constituem uma forma de contenção dos males causados pelos conflitos armados à população civil. Ainda que o espectro abarcado pela responsabilidade de proteger seja mais amplo que o objeto do Direito Internacional Humanitário, é necessário compreendê-lo como origem e história na proteção de pessoas.

A responsabilidade de proteger possui três pilares, que abarcam a responsabilidade em prevenir, a responsabilidade em reagir e a responsabilidade de reconstruir. Os três pilares possuem fragilidades que, mal utilizados, podem agravar conflitos internos, em especial na

responsabilidade de reagir com intervenção armada. A utilização da força deve ser o último recurso, através de meios proporcionais e com prospectos razoáveis, somente com justa causa e intenção correta, e desferida por autorização do Conselho de Segurança.

As características que moldaram e originaram a responsabilidade de proteger possuem, em comum, a inspiração no princípio da fraternidade. Quando colocados lado a lado, se torna inegável a semelhança de objetivos na utilização do princípio da fraternidade e na proteção de pessoas, através da responsabilidade de proteger.

O conceito se mescla nas raízes da solidariedade, mas encontra na fraternidade a amplitude para a qual foi moldado. A fraternidade, utilizada para a solução de conflitos, provoca resultados mais satisfatórios e alcança esferas que apenas a solidariedade não alcançaria.

O resgate do princípio da fraternidade somente foi possível através da ressignificação da tríade iluminista, da mesma forma que o conceito de responsabilidade de proteger foi resgatado ao longo da história. Os dois conceitos compartilham da necessidade de se repensar as relações humanas, quando falharam outros institutos, em busca da pacificação social.

Ao longo das últimas décadas, diversos acontecimentos fizeram com que o elemento da fraternidade fosse utilizado de forma deliberada, desempenhando papel político relevante. A partir do amadurecimento de princípios podem surgir modificações na dinâmica internacional, bem como a inserção de novos atores, trazendo novas soluções para conflitos cada vez mais complexos.

Neste ponto, convém destacar a necessidade de inclusão de novos atores internacionais com representatividade na tomada de decisões da ONU. Conforme o exemplo dado pelo Brasil, com a responsabilidade ao proteger, o debate sobre novos institutos é enriquecido quando mais vozes são ouvidas.

Por fim, seria ingênuo pensar no futuro da responsabilidade de proteger sem se atentar para as novas tecnologias. As modificações sociais trazidas pela sociedade digital e pela sociedade da informação deslocam eixos importantes nos conflitos armados, criando possibilidades de difícil previsão.

A comunicação sem conteúdo e a disseminação de dados e notícias falsas são capazes de gerar, além de desconfiança e descrédito, mais intolerâncias e abismos. Ao mesmo tempo, a própria tecnologia possui ferramentas para minimizar ou erradicar seus males que, se utilizadas de forma correta, podem corrigir suas distorções.

No início do terceiro capítulo, foi lançada uma pergunta relevante: por que se falar, ainda hoje, em fraternidade aliada à teoria e prática dentre a proteção de pessoas? Qual a relevância da fraternidade dentro de um sistema que prioriza o uso da força militar, em decisões

tomadas por cinco membros do Conselho de Segurança da ONU?

O primeiro motivo, já respondido anteriormente, está na capacidade única da prática fraterna em reestabelecer laços de confiança e restaurar relacionamentos, aproximando pessoas através de um sentimento de pertencimento, em prol do bem comum, mesmo respeitando suas particularidades. A fraternidade é uma correção ao distanciamento histórico das ciências em relação ao ser humano, que se encontrava em um utilitarismo exacerbado e desvalorização do sentimento.

Um segundo motivo, mais prático, está no fato de ser um instrumento de aproximação e restauração social, quando outros instrumentos falham ou não são capazes de corrigir injustiças. Comprovou-se, na prática, que a aplicação de diálogos baseados na fraternidade em transições pacíficas de regimes autoritários produziu resultados satisfatórios, nos quais qualquer outra solução poderia agravar os conflitos e gerar mais violência.

O terceiro motivo relevante que justifica a necessidade de se falar em fraternidade está na importância em dar voz para atores internacionais com diferentes visões de mundo. Esse movimento ocorreu na conceituação de responsabilidade de proteger, quando se rediscutiu o conceito de soberania e intervenção, e novamente no discurso do Brasil na ONU, que apontou distorções na responsabilidade de proteger utilizada de maneira despreparada.

Conforme compreende Chomsky (2009), citado no início do trabalho, falar em responsabilidade de proteger, soberania e intervenção é o revirar um esqueleto escondido no armário, um passado nefasto que os poderosos não querem lembrar para poderem continuar justificando suas ações com segundas intenções. O conceito de responsabilidade de proteger sempre deve ser debatido, criticado e reajustado, principalmente sob a visão dos menos poderosos, e possivelmente através de uma conduta fraterna.

Por esse motivo, tantos autores continuam a bater na tecla sobre a necessidade de reforma no Conselho de Segurança e inclusão de novos membros permanentes, através de uma possível mudança nas regras sobre intervenção, em busca de maior equilíbrio e eficiência na proteção de populações em risco.

O último motivo de crescente importância para o debate da fraternidade está no advento de novas tecnologias e na atual mudança de conjuntura social, com a chamada “era digital”. O espaço virtual traz uma mudança de paradigmas na comunicação, afetando a percepção de mundo e eliminando fronteiras para a informação.

Ao mesmo tempo, as relações humanas se tornam cada vez mais solitárias, em um mundo que está fragmentado, incerto e imprevisível, no qual os indivíduos devem lutar por sua própria conta para se inserir na sociedade. A globalização não facilita conexões humanas

verdadeiras, mas enfraquece vínculos, na medida que os relacionamentos se tornam mais líquidos e substituíveis.

Percebe-se o fortalecimento da individualização e o distanciamento das pessoas em razão dos meios de comunicação terem se tornado digitais. A falta de contato humano enfraquece os vínculos e traz um definhamento na fraternidade. Além disso, o envio de mensagens sem compromisso com o receptor, seja em forma de publicações ou sob cobertura do anonimato, aumenta a disseminação de intolerância e discurso de ódio.

Nesse contexto, a fraternidade se torna mais que uma opção viável, mas um movimento de contestação e mudança necessário para o resgate dos relacionamentos. A era digital é um desafio para a conduta fraterna, vez que o ambiente virtual precisa de restabelecimento de laços humanos e da disseminação de boas condutas.

Para a responsabilidade de proteger, a era digital trouxe uma influência midiática e de opinião pública importante. O instituto depende de dados confiáveis para a coordenação de estratégias, e a influência de notícias com compromisso com a verdade para a formação de uma opinião pública legítima. A manipulação de dados e notícias são dois elementos que podem comprometer uma visão correta da dimensão dos problemas.

Ao mesmo tempo que a tecnologia deu visibilidade para conflitos armados internacionais e outras necessidades críticas para a proteção do direito à vida, também trouxe indiferença e impotência. Diante da magnitude da globalização, os indivíduos acreditam que suas ações não vão causar impacto relevante, e diante disso, não há porque se envolver.

Contudo, a tecnologia também é capaz de resolver os problemas por ela criada. Tomando por exemplo, a criação de *blockchains* para evitar a manipulação de dados, a criação de leis para o gerenciamento de dados pessoais (na Europa, através do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia, e recentemente no Brasil, com a Lei Geral de Proteção de Dados), a criação de websites e ferramentas para checagem da veracidade de notícias; todos instrumentos criados para corrigir as distorções causadas pela tecnologia da informação.

Por essa razão, não é difícil de acreditar que o individualismo e a dissolução de laços, causados pelo distanciamento da tecnologia, também será resolvido através dela. E nesse aspecto, a disseminação do princípio da fraternidade poderá ser um caminho viável, uma vez que suas ideias representam oposição à desumanização causada pelas redes.

Convém responder uma última questão, suscitadas implicitamente ao longo de todo o trabalho. A responsabilidade de proteger pode ser vista através do prisma da fraternidade? A resposta é sim. Suas origens se confundem no princípio da solidariedade, sua emergência como conceito somente foi possível através do resgate do princípio da fraternidade e sua aplicação

concreta, e sua disseminação no discurso internacional fez com que fosse amplamente aceito. A responsabilidade de proteger, vista sob um olhar fraterno, é capaz de restaurar a histórica aversão causada pelo mau uso das intervenções no passado.

O que o futuro pode reservar para a responsabilidade de proteger? Seria imprudente negar que a influência da era digital não vai aumentar nos próximos anos, podendo modificar inclusive a maneira como se trata a proteção de pessoas. O que se pode esperar é um aumento da participação, não livre de críticas, de mais atores internacionais, e uma maior cobrança dessa responsabilidade. Que esses discursos sejam feitos, é o que se espera, sob um olhar fraterno.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. **Curso de Direito Internacional Público**. 15ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ANNAN, Kofi. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century**. New York: United Nations, 2000.

AQUINI, Marco. **A Fraternidade no ordenamento jurídico italiano**. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). *O Princípio Esquecido: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas*, v.1. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

AVEZOV, Xenia. **'Responsibility while protecting'**: are we asking the wrong questions? SIPRI Peace Operations and Conflict Management Programme, 2013. Disponível em: <<https://www.sipri.org/node/409>>. Acesso em 19 de novembro de 2019.

BAGGIO, Antonio Maria. **A ideia da fraternidade em duas revoluções: Paris 1789 e Haiti 1791** – Pistas de pesquisa para a compreensão da fraternidade como categoria política. In: *O Princípio Esquecido: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas*, v.1. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

_____. **Fraternidade e reflexão politológica contemporânea**. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). *O Princípio Esquecido/2: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política*. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução, Plínio Dentzien – Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Migration and identities in the globalized world**. *Philosophy and Social Criticism*, v. 37(4), p. 425-235, 2011.

BELLAMY, Alex J. **Responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities**. Cambridge: Polity Press, 2009.

BELLAMY, Alex J. **The Responsibility to Protect – Five Years On**. Ethics and International Affairs, v. 24, n. 2, p. 143-169, 2010.

_____. **Libya and the Responsibility to Protect: the Exception and the Norm**. Ethics and International Affairs, v. 25, n. 3, p. 263-269, 2011.

_____. **The Responsibility to Protect Turns Ten**. Ethics and International Affairs, v. 29, n. 2, p. 825-850, 2015.

BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D. **The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect**. Ethics and International Affairs, v. 87, n. 4, p. 825-850, 2011.

BETTATI, Mario. **O direito de ingerência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campos/Elsevier, 2004.

BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. **A responsabilidade de proteger: a questão da promoção da paz no século XXI**. Dissertação (mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2013.

BUONOMO, Vincenzo. **Vínculos relacionais e modelo de fraternidade no direito da Comunidade Internacional**. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). **O Princípio Esquecido/2: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política**. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2009.

CANÇADO TRINDADE, Antonio A. **O Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências**. DHNET. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_ver.htm>. Acesso em 19

de novembro de 2019.

CHOMSKY, Noam. **The Responsibility to Protect:** Text of lecture given at UN General Assembly, New York City, July 23, 2009. Disponível em: <<https://chomsky.info/20090723/>>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949.** Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. **Derecho Internacional Humanitário: Respuestas a sus Preguntas.** Ginebra: Comité Internacional Humanitário, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder, **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 4. Ed, São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, Maria de Fátima Machado da. **Michael Walzer: A Teoria da Guerra Justa e o Terrorismo.** Dissertação (mestrado). Braga: Universidade do Minho, 2005.

COSTA, Rogério da. **A cultura digital.** São Paulo: Publifolha, 2002.

DELGADO, Vladimir Chaves. **A Soberania dos Estados Face a Questão da Ingerência Humanitária no Direito Internacional Público.** Brasília: Revista Jurídica da Presidência, v. 7, n. 76, p.61-69, dez/2005 a jan/ 2006.

DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. **Estado Social e Princípio da Solidariedade.** Fortaleza: Revista Nomos, v. 26, 2007.

DUARTE, João Paulo Gusmão P. **Problematizando a Responsabilidade de Proteger:** Guerra Civil na Síria e o novo dispositivo jurídico-militar de segurança internacional. Revista Boletim Meridiano 47, vol. 14. nº 137, mai.-jun., 2013.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All.** Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

FERNANDES, Jean Marcel. **A promoção da paz pelo Direito Internacional Humanitário**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos Humanos e Segurança Internacional**: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

JUBILUT, Liliana L. **A “Responsabilidade de Proteger” é uma mudança real para as intervenções Humanitárias?**. Revista Eletrônica de Direito Internacional, v. II, p. 409-449, 2008.

KRIEGER, César Amorim. **Direito internacional humanitário**: o precedente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o Tribunal Penal Internacional. Curitiba: Juruá, 2004.

LIGA DAS NAÇÕES (1919). **Pacto da Sociedade das Nações**. Disponível em: <<http://goo.gl/qyRJQW>>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A garantia constitucional da fraternidade: constitucionalismo fraternal**. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1945). **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: <<http://goo.gl/XTY9bv>>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2005). **2005 World Summit Outcome**, 24 de outubro. Disponível em: <<http://migre.me/8QgiB>>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2009). **Implementing the Responsibility to Protect**, Report of the Secretary-General distributed in the General Assembly on 12 January 2009. Disponível em: <<http://globalr2p.org/pdf/SGR2PEng.pdf>>. Acesso em: 19 de novembro

de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2020). **A ONU, a paz e a segurança**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/paz-e-seguranca/>. Acesso em 29 de janeiro de 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo de sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Salvador: Editora JusPodium, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SAVAGNONE, Giuseppe. **Fraternidade e comunicação, com especial referência à comunicação jornalística**. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). *O Princípio Esquecido/2: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política*. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2009.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

SHAW, Malcolm N. **Direito Internacional**. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, 2010.

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

WALZER, Michael. **Terrorismo y guerra justa**. Primera edición. Buenos Aires: Katz Editores, 2008.

WERTHEIM, Margaret. **Uma história do espaço de Dante à Internet**. Tradução: Maria Luiza

Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.