

A TRANSFORMAÇÃO DA SOBERANIA DO ESTADO*

ADRIANO PIRES DA CRUZ**
Capitão de Fragata

SUMÁRIO

Introdução
Os Estados e a luta pelo poder
Responsabilidade de proteger
A responsabilidade de proteger no combate ao Estado Islâmico
Conclusão
Anexo - extrato da Resolução 60/1 adotada pela Assembleia Geral da ONU

INTRODUÇÃO

A série de tratados firmados ao término da Guerra dos Trinta Anos¹ (1618-48) ficou conhecida como a Paz de Westfália² (1648), que foi considerada o marco de concepção do Estado moderno, tendo sido estabele-

cidos os princípios básicos das relações internacionais, dentre eles os da soberania territorial e da igualdade entre os Estados.

Após novos grandes conflitos armados, a Primeira Guerra Mundial (1914-18) e a Segunda Guerra Mundial (1939-45), foi estabelecida uma nova ordem mun-

* N.R.: Adaptação da monografia apresentada à Escola de Guerra Naval sob o título “A transformação da soberania do Estado – Estudo de Caso da aplicação do conceito da responsabilidade de proteger no combate ao Estado Islâmico no ano de 2014”.

** Imediato da Fragata *Rademaker*. Comandou o Navio-Balizador *Comandante Varella* e a Estação Rádio-goniométrica da Marinha em Campos Novos.

1 A Guerra dos Trinta Anos foi um conflito que envolveu toda a Europa. Era o Sacro Império Romano contra pequenos principados alemães e potências estrangeiras. Ao mesmo tempo, foi também um conflito religioso entre católicos e protestantes (MORGENTHAU, 2003, p. 1045).

2 Cópia do tratado encontra-se disponível no Projeto Avalon, da Universidade de Yale (YALE, 2015).

dial e foram fortalecidos os organismos internacionais. Na primeira foi criada a Liga das Nações, que mais tarde seria substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), criada por meio da Carta de São Francisco (1945), tinha como objetivo desenvolver meios adequados para tentar evitar o flagelo da guerra. Na Carta foram reafirmadas a soberania territorial e a igualdade entre os Estados; adicionalmente, estabeleceu-se que os signatários abdicariam da ameaça ou do uso da força para a solução de controvérsias, salvo em ocasiões muito específicas.

Com a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ocasionando o fim da Guerra Fria (1947-1991) e o estabelecimento de nova ordem mundial, com a hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA), ocorreu uma série de intervenções militares, que mais tarde motivariam uma discussão sobre o dilema soberania x intervenção. Após muitos debates, há dez anos (2005), a Assembleia-Geral da ONU (AG) adotou um novo conceito sobre as responsabilidades dos Estados e da comunidade internacional. Esse conceito ficou conhecido como “Responsabilidade de Proteger” e foi considerado um ponto de inflexão para o sistema internacional, pois buscou uma recharacterização do conceito de soberania.

A responsabilidade de proteger (R2P³) atribuída ao Estado a responsabilidade primária de proteger sua população em casos ou ameaças de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, assim como distribuía a responsabilidade secundária pela comunidade internacional no caso de inércia ou ineficiência do Estado em se contrapor aos citados problemas. Mesmo depois de decorrida uma década desde a resolução

da AG, o tema continua sendo de grande complexidade e motivador de vigorosas controvérsias, estando longe de ser pacificado e sendo de difícil execução.

Esta pesquisa, inspirada no tema “Intervenção Humanitária e Responsabilidade de Proteger”, tem como propósito verificar as particularidades do combate ao grupo autodenominado Estado Islâmico (EI), com foco na aplicação do conceito da R2P. Para tanto, limitou-se sua abrangência às ações e manifestações do Conselho de Segurança da ONU (CS), em resposta aos atos do EI no ano de 2014, no território do Iraque. Ressalta-se que esta pesquisa não abordará se a aplicação da R2P foi adequada ou eficaz.

A despeito de o EI ser considerado pela comunidade internacional um ator não estatal terrorista, procuraremos identificar se parte das ações do referido grupo poderiam ser enquadrados num dos quatro crimes listados na resolução da ONU, a fim de avaliar a pertinência da invocação do conceito de R2P.

Destarte, a pesquisa pretende responder às seguintes questões: As ações do EI podem ser enquadradas em um dos quatro tipos de crimes a serem combatidos pelo conceito da R2P? Quais foram as ações e manifestações realizadas pelo CS no combate ao EI que podem ser enquadradas como atinentes à R2P? Para o caso considerado, houve uma transformação do conceito de soberania do Estado?

O tema é de elevada relevância na área do Direito e Relações Internacionais devido à atualidade do assunto, corroborando com o desenvolvimento do conceito, além de proporcionar uma melhor compreensão da dinâmica da luta e aplicação do poder pelos atores envolvidos.

Nesta pesquisa adotaremos o método de abordagem dedutivo e o método de pro-

3 Esse conceito é muitas vezes referenciado, na literatura, sob a forma de seu acrônimo como “R2P” ou “RtoP”.

cedimento funcionalista⁴, pesquisando em profundidade a aplicação do conceito R2P no combate ao EI por parte do CS, buscando compreender a função deste órgão na aplicação do conceito. Utilizaremos a técnica de documentação indireta, baseado, principalmente, na pesquisa documental, estudando fontes primárias dos documentos da ONU e, secundariamente, na pesquisa bibliográfica.

OS ESTADOS E A LUTA PELO PODER

Neste título inicial, que será dividido em cinco seções, apresentaremos a base teórica na qual sustentaremos nossa argumentação. Primeiramente abordaremos o Estado e seus elementos constituintes; depois diferenciaremos os conceitos de poder, soberania e governo; em seguida aprofundaremos a abordagem do elemento poder e as expressões do poder nacional e também teceremos considerações sobre as formas de sua mensuração do poder. Finalmente compilaremos as conclusões parciais.

O Estado

Os Estados são decorrentes de uma evolução histórica da sociedade até alcançar a realidade político-jurídica atual, constituindo uma forma de organização do poder da sociedade. Esse processo evolutivo não foi linear, tendo o mundo, numa mesma época, convivido com diferentes formas de organização (DIAS, 2013, p. 50-60, *passim*).

O Estado surge na Idade Média, e a guerra passa a ser o catalisador das transformações que o fizeram alcançar *status* de Estado moderno. “É como beligerante que o Estado se torna sujeito do DI” (Direito Internacional) (HAGGENMACHER *apud* MELLO, 2004, p. 356-357). Nesse contexto, a Paz de Westfália (1648), como ficaram conhecidos os tratados firmados ao término da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), é considerada o ponto de inflexão de uma nova fase na política internacional (SILVA; ACCIOLY, 2002, p. 10-11). Naqueles tra-

O poder é subjetivo, e é em função dessa subjetividade que encontramos diversas interpretações sobre o seu significado, dependendo dos interesses e dos valores dos autores

tados se reconheciam a soberania sobre os territórios, a igualdade entre os Estados e o princípio da não-intervenção (DIAS, 2013, p. 64). Nascia, então, o Estado moderno sob a perspectiva europeia, que progressivamente seria exportado para o restante do mundo (CASTRO, 2012, p. 102).

Ciência Política, Direito Internacional, Relações Internacionais são algumas das áreas de conhecimento que estudam o fenômeno estatal (*ibidem*, p. 105). Essas diferentes perspectivas contribuem para o desenvolvimento de diferentes teses. Segundo Friede (2002, p. 48), o Estado tem como pressupostos o povo, o território e a soberania. Para Mello (2004, p. 355), os elementos essenciais são população, território e governo. Já Dias (2013, p. 89) considera que os Estados modernos são formados pelo povo, território e poder.

Em função dessas diferentes perspectivas e do interrelacionamento entre os conceitos, os termos poder, soberania e

⁴ “O método funcionalista estuda a sociedade do ponto de vista da função de suas unidades” (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 84). Neste trabalho extrapolarei esse método no âmbito da sociedade internacional, interpretando a função do Conselho de Segurança da ONU.

governo são muitas vezes confundidos, corroborando com o desenvolvimento de diversos modelos teóricos acerca do Estado. Dessa forma, faz-se mister elucidá-los. Vejamos a seguir as diferenças.

Poder, Soberania e Governo

O poder é subjetivo, e é em função dessa subjetividade que encontramos diversas interpretações sobre o seu significado, dependendo dos interesses e dos valores dos autores.

Afonso Arinos (*apud* BONAVIDES, 2015, p.115) define poder como “faculdade de tomar decisões em nome da coletividade”; neste contexto observa-se a relação entre a sociedade e seu representante. Para Morgenthau (2003, p. 51), poder é “o controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens”. No campo das relações internacionais temos que:

Poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais. Em poucas palavras, o poder político não é um valor absoluto, mas uma relação entre os homens (ARON, 2002, p. 99, *itálico* no original).

Nas três definições observa-se a característica relacional do poder. Tal característica será um de seus pressupostos. Como este trabalho pretende lançar luzes sobre as relações interestatais, adotaremos a definição de Aron.

A soberania também se desenvolveu junto ao fenômeno estatal, representando

o “poder de mando de última instância” e buscando ser a racionalização do poder. Possui duas vertentes: a interna e a externa (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p. 1179-1180). Na primeira vertente, a soberania representa “a superioridade do poder político sobre os demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos”, enquanto na segunda “é a manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados” (BONAVIDES, 2015, p. 119).

Complementando Bonavides, Ferrajoli (2002) afirma que, sob o aspecto filosófico-político, a soberania trilha caminhos di-

A soberania se desenvolveu junto ao fenômeno estatal, representando o “poder de mando de última instância” e buscando ser a racionalização do poder

vergentes. Enquanto na interna a soberania sofre uma “progressiva limitação”, na externa ela se apresenta numa “progressiva absolutização” (*ibidem*, p. 27), tendo atingido seu ápice no período da “nova guerra europeia dos trinta anos (1914-1945)”⁵. A partir

de então, a soberania deveria ser observada sob o prisma da teoria do direito, segundo a qual a Carta das Nações Unidas (1945) e a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) teriam decretado o óbito do paradigma westfaliano e elevado os indivíduos e os povos ao *status* de sujeitos do DI. O autor sustenta que a Carta das Nações e os tratados subsequentes construíram um “*ordenamento jurídico supra-estatal*” (*itálico* no original). Assim como destaca que a crise hodierna da soberania decorre justamente do paradoxo entre esta e o direito, afirmando que “a soberania é a ausência de limites e de regras, ou seja, é o contrário daquilo em que o direito consiste” (*ibidem*, p. 39-44).

5 Nesse trecho, Ferrajoli, ao mesmo tempo em que faz referência às duas guerras mundiais (1914-1919 e 1939-1945) como se uma fosse, remete-nos à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), enfatizando a importância destes fatores motivadores nas transformações que se seguiram.

Morgenthau (2003, p. 569) não é tão radical quanto Ferrajoli. Na visão do cientista político, o direito internacional somente seria incompatível com a soberania se o primeiro fosse centralizado, forte e eficiente, contudo o ordenamento legal internacional se mostra descentralizado, fraco e ineficaz, portanto conciliável à soberania.

Quanto ao governo, Dias nos explica que, no sentido “lato” do termo, significa o “poder político estabilizado, estruturado e institucionalizado no Estado e que assume a responsabilidade da orientação política geral” (2013, p. 140), enquanto os governantes “são ao mesmo tempo os órgãos do Estado e os representantes do soberano” (BURDEAU citado por DIAS, 2013, *loc. cit.*).

Corroborando com a afirmação de Ferrajoli atinente ao “processo de limitação” da soberania interna, observa-se no mundo contemporâneo a aplicação da doutrina de separação dos poderes de Montesquieu (1678-1755). Essa divisão seria uma ferramenta para a autolimitação do poder estatal, de modo a se obter a “máxima liberdade para os indivíduos” (DIAS, *op. cit.*, p. 142). Nesse contexto, observamos que, em alguns Estados modernos, há a tripartição do poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesses casos, concluímos que o governo, no sentido amplo, é exercido pelos três poderes.

Em suma, nas relações internacionais o poder representa a capacidade de uma unidade política impor sua vontade sobre as demais. Ressalta-se, como definido, que ele é uma capacidade, portanto pode ser exercido, ou não. Soberania é a manifestação do poder do Estado tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo, ou seja, a soberania se utiliza do poder. O governo é composto pelos representantes institucionais estruturados pelo Estado

para exercer a soberania, utilizando-se do poder disponível ou percebido.

Dessa forma, justifica-se a opção pelo poder como elemento constituinte do Estado. Assim, adotaremos a tese de Dias, qual seja a de que o Estado é formado pela tríade povo, território e poder.

Formas de poder e as expressões do Poder Nacional

O poder se apresenta sob diversas formas e designações. Segundo Vives (citado por FONTOURA, 2006, p. 12), o poder estatal no âmbito interno é designado como poder político e no âmbito internacional, como poder nacional. Consultando o *Glossário das Forças Armadas*, verifica-se que o Poder Nacional é a

Capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação⁶, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (BRASIL, 2007, p. 200).

Nossa interpretação é de que as expressões do poder nacional podem ser associadas a “esferas de poder”, conforme esquematizadas na Figura 1. Essas cinco expressões do poder nacional não se encerram sobre si mesmas, ou seja, não são estanques. Na realidade devem ser compreendidas como fatores complementares e permeáveis entre si. Por exemplo: meios da expressão militar podem ser empregados em resposta a desastres naturais (influência na expressão psicossocial) ou como diplomacia naval (expressão política); manifestações públicas (psicossocial) podem pressionar o governo (política).

6 Avaliamos que o termo correto a ser empregado deveria ser “Estado”, em vez de “Nação”.

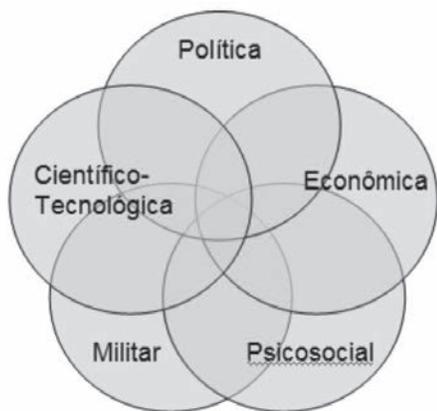


Figura 1 - Expressões do Poder Nacional
Nota: elaborada por este autor.

A interação entre as expressões tem caráter dinâmico e distribuído. O governo, como legítimo representante do Estado, não é o único que detém o poder. Conforme assinalado por Castro (2012, p. 172), “não há Estado sem poder, contudo há poder fora do Estado”. Nesse contexto, não só há poder fora do Estado como os atores não estatais vêm ganhando força. A degradação do poder dos atores estatais foi motivada, principalmente, pelo fim da Guerra Fria (1947-1991) e pelo surgimento da internet (1990), permitindo uma multiplicidade de transformações nas sociedades (NAÍM, 2013, p. 85-86).

O poder do Estado vem sendo distribuído entre inúmeros atores não estatais, em função do novo ordenamento internacional, provocado pelo fim da Guerra Fria, e com o advento da internet, que gerou a revolução da informação

Verificamos que o poder do Estado vem sendo distribuído entre inúmeros atores não estatais, em função do novo ordenamento internacional, provocado pelo fim da Guerra Fria, e com o advento da internet, que gerou a revolução da informação.

Na visão de Nye (2012), o poder deve ser observado tanto do aspecto dos recursos que são compostos por elementos tangíveis e intangíveis quanto do aspecto comportamental ou relacional. Considerando o foco no comportamento, o poder foi dividido de acordo com sua forma de aplicação. O poder duro (*hard power*) é o uso da força, significa exercer pressão, enquanto o poder brando (*soft power*) é o uso de meios cooptativos, é persuadir. A Figura 2 apresenta o espectro de comportamentos do poder. Posteriormente,

foi conceituado o poder inteligente (*smart power*) como sendo a “combinação do poder duro da coerção e do castigo com o poder brando da persuasão e da atração” (*ibidem*, p. 14).

Para que o Estado seja bem-sucedido, ele deve ser capaz de não apenas saber combinar bem os poderes brando e duro, mas também de ter habilidade para alterar sua postura rapidamente,

de modo a responder tempestivamente às mudanças da situação corrente (NYE, 2012, p. 32). A Figura 3 apresenta o esquema do poder inteligente.



Figura 2 – Espectro de comportamentos do poder
Fonte: NYE, 2012, p. 40 (adaptada por este autor)

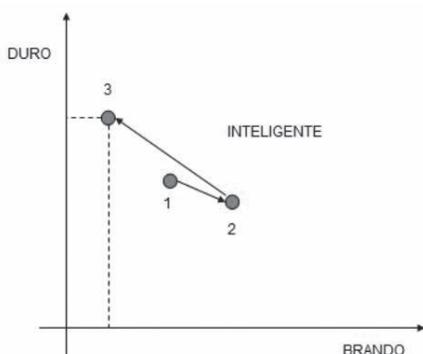


Figura 3 – Esquema do poder inteligente
 Ilustra-se a combinação entre o poder duro e o poder brando e as mudanças de combinações entre as situações 1, 2 e 3.

Fonte: o autor

Morgenthau (2003, p. 508-510) reconhece que há direito internacional estabelecido a partir dos interesses dos Estados e da distribuição do poder entre eles, porém avalia que este não é eficaz em regular e delimitar a luta pelo poder. Acrescenta ainda que, em muitas ocasiões, foram violadas normas sem que tivessem sido adotadas medidas efetivas em resposta a essas violações. Henkin (*apud* MELLO, 2004, p. 87-88) registrou que os Estados são impelidos a cumprir o Direito Internacional Público (DIP) para que obtenham a confiança dos demais atores estatais e possam praticar suas políticas externas. Apesar disso são observadas violações, tendo sido listadas as seguintes hipóteses sobre suas motivações: a violação terá maior custo-benefício; a sanção não será suficientemente relevante; políticas internas levam o Estado a cometer a violação; ou a violação, apesar de reconhecida como ilegal, é considerada justa,

em função das normas estarem ultrapassadas e não atenderem às necessidades.

Concluímos que o DIP não constitui um limitador ao poder nacional, pois sua utilização plena estará disponível para aplicação alinhada aos interesses do Estado soberano, que deverá considerar as possíveis sanções de se utilizar seu poder além do DIP.

Formas de mensuração do poder nacional

O poder possui cinco pressupostos essenciais, quais sejam “dinâmico, pluridimensional, relacional, situacional e mensurável” (CASTRO, 2012, p. 178). Ele é o instrumento de ação do Estado. Em decorrência disso, inúmeros estudiosos⁷ já se debruçaram a elaborar formas de hierarquizar os Estados conforme seus respectivos poderes, para que cada um possa ajustar seu objetivo nacional. Apesar da relevância do tema, não foi alcançada uma fórmula definitiva para mensurá-lo, fato justificável por sua característica dinâmica, que afeta as relações entre as diferentes expressões do poder nacional.

A proposta de Cline (1975) ficou conhecida como “equação de Cline”⁸. Ela busca quantificar o poder percebido por meio de parâmetros tangíveis, como a massa crítica, que corresponde a uma composição da população com o território, a capacidade econômica e a capacidade militar, e elementos intangíveis, como estratégia nacional e vontade nacional.

Em estudo mais recente, Tellis *et al.* (2000) registraram que o poder nacional é distribuído em três níveis. O primeiro

⁷ Confira a interessante revisão da mensuração do poder nacional de Serrão e Longo (2012).

⁸ $Pp = (C + E + M) \times (S + W)$, em que: Pp = poder percebido; C = massa crítica = população + território; E = capacidade econômica; M = capacidade militar; S = estratégia nacional e W = vontade nacional (CLINE, 1975). Os três primeiros elementos (C, E e M) são tangíveis e de fácil mensuração. A estratégia nacional corresponde a como o poder político do Estado pretende alcançar seus objetivos, enquanto a vontade nacional é como a população pretende aplicar seus recursos e suas capacidades em prol dos objetivos nacionais (CLINE, 1977 *apud* FONTOURA, 2006, p. 19-27). Para outros detalhes, ver o trabalho de Fontoura (2006).

nível relaciona os recursos potenciais, o segundo representa os processos de conversão desses recursos e o último são os resultados alcançados em termos de capacidade militar. A partir desse estudo, Treverton e Jones (2005⁹) desenvolveram uma lista dos *drivers* do poder, quais sejam: sociopolítica interna, população, agricultura, tecnologia, política internacional, economia, energia e recursos ambientais.

Em uma visão particular não ocidental, Ageev e Kuroedov (2004 *apud* AGEEV; MENSCH; MATTHEUS, 2009) apresentam suas perspectivas numa metodologia que compara a relação de cada Estado com a Rússia em nove fatores da “matriz

estratégica”, quais sejam: gestão, território, recursos naturais, população, economia, cultura e religião, ciência e educação, forças armadas e política externa.

Uma comparação entre essas três visões encontra-se compilada no Quadro 1. Esses exemplos ilustram a complexidade do desafio de se mensurar o poder. Cada um abordou o problema de uma diferente perspectiva, mesmo assim verificam-se similaridades na correlação com as expressões do poder nacional.

Neste trabalho adotaremos a proposta de Cline por ser de caráter mais geral que as demais. A Figura 4 apresenta um esquema gráfico da equação de Cline.

O poder nacional se manifesta por meio de cinco expressões: política, econômica, militar, psicossocial e científico-tecnológica. A interação dessas expressões tem caráter dinâmico e distribuído

Expressões do Poder Nacional	Parâmetros do poder percebido de Cline	Drivers do poder de Treverton e Jones	Fatores da matriz estratégica de Ageev e Kuroedov
Política	Estratégia Nacional	Política Internacional Sociopolítica Interna	Gestão Política Externa
Econômica	Capacidade Econômica Massa crítica (território)	Economia Energia Recursos Ambientais Agricultura	Economia Território Recursos Naturais
Militar	Capacidade Militar	-	Forças Armadas
Psicossocial	Massa crítica (população) Vontade Nacional	População Sociopolítica Interna	População Cultura e religião
Científico-tecnológica	-	Tecnologia	Ciência e educação

Quadro 1 – Comparação entre as expressões do Poder Nacional e diferentes parâmetros de sua mensuração
Nota: Quadro elaborado por este autor, baseado nos trabalhos de Cline (1975); Treverton e Jones (2005); e Ageev e Kuroedov (2004 *apud* AGEEV; MENSCH; MATTHEUS, 2009). As separações são aproximadas, visto que alguns destes elementos podem se enquadrar em mais de uma expressão do poder nacional.

⁹ Treverton e Jones (2005) reconhecem a necessidade de se estabelecerem métricas para atores não estatais.

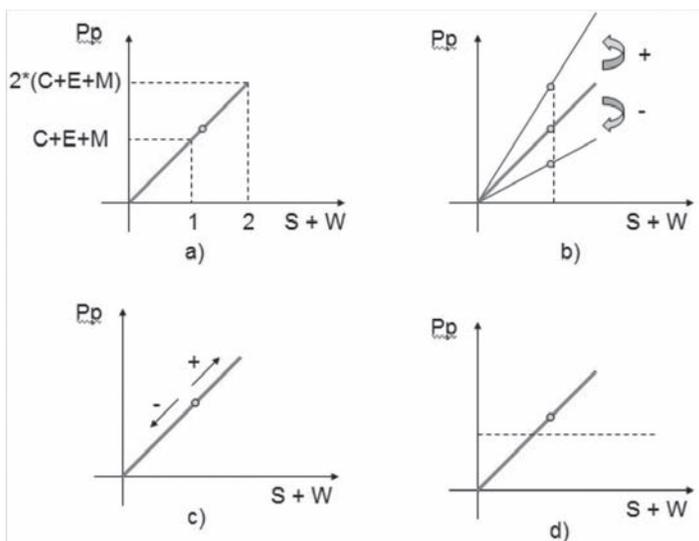


Figura 4 – Esquema do poder percebido

A reta indica a função do poder percebido perante aos parâmetros S e W.

O ponto indica a situação particular do poder percebido de um Estado.

a) Esquema de referência

b) Alteração da reta e do ponto em função da mudança do fator C+E+M

c) Alteração do poder percebido em função da mudança do fator S+W

d) Esquema da limitação do DIP sobre o poder percebido.

Fonte: o autor

Conclusões parciais

Concluimos que nas relações internacionais o poder representa a capacidade de uma unidade política impor sua vontade sobre as demais, a soberania é a manifestação do poder do Estado e o governo é composto pelos representantes institucionais estruturados pelo Estado para exercer a soberania por meio do poder. Assim como o Estado é formado pela tríade povo, território e poder.

Observamos que o poder nacional se manifesta por meio de cinco expressões, que são complementares e permeáveis entre si, quais sejam: política, econômica, militar, psicossocial e científico-tecnológica. A interação dessas expressões tem caráter dinâmico e distribuído. Ademais, verificamos a ascensão do poder de atores não estatais, em função do fim da Guerra Fria e do advento da internet.

Constatamos que o DIP não constitui um limitador ao poder nacional, porém é um relevante fator a ser considerado caso se opte por aplicar seu poder para além de suas fronteiras. Por fim, verificamos a complexidade de mensurar o poder nacional.

RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Neste título temos como objetivo apresentar um breve histórico sobre os fatores que motivaram o desenvolvimento e a adoção do conceito R2P pela ONU e seus desdobramentos até o ano de 2014. De modo a alcançar tal objetivo, dividimos este capítulo em quatro seções. Na primeira seção apresentaremos os eventos que motivaram o debate

na comunidade internacional que proporcionou o desenvolvimento do conceito R2P. Na seção seguinte abordaremos sua adoção no âmbito da ONU. Na terceira verificaremos a continuidade do desenvolvimento do conceito, sua invocação e os desdobramentos até o ano de 2014. Na última seção compilaremos os principais pontos discutidos.

Antecedentes (1992 a 2004)

A história das relações internacionais nos traz à memória diversos exemplos de intervenções unilaterais ou internacionais em Estados, com o uso da força, muitos dos quais justificados por supostas motivações humanitárias, tais como a ocupação francesa na Síria em 1860-61, a intervenção belga no Congo em 1964 e do Vietnã no Camboja em 1978-79.

A controvérsia começa ao se tentar definir o que seria o termo intervenção humanitária. Tesón (*apud* PEREIRA, 2009, p. 401) adota um conceito mais amplo, como um auxílio transfronteiriço, incluindo o coercivo, fornecido por Estados, aplicado em outros Estados onde são negados direitos humanos básicos. Uma visão mais restrita, como a de Pereira (2009, 402) e de Pinto (2015, p. 24-25), apresenta o termo como sendo o uso da força armada por um Estado ou grupo de Estados de forma unilateral, sem autorização do CS e sem o consentimento do Estado onde se processa a intervenção, para proteger indivíduos vítimas daquele Estado ou de ameaças que ele não tenha interesse ou capacidade de proteger.

No contexto do ponto de vista mais estrito, tanto Pereira (2009, p. 882-883) quanto Pinto (2015, p. 145) concluem que a prática da intervenção humanitária ainda não constituiu um costume internacional no âmbito do DI.

No período pós-Guerra Fria, o então secretário-geral das Nações Unidas (SG) Boutros-Ghali, em seu relatório intitulado “Uma agenda para a paz: diplomacia preventiva, imposição e manutenção da paz”, reconhecia as transformações nas relações internacionais da época, especialmente no âmbito do CS, assinalando que o “respeito por suas [do Estado] soberania e integridade fundamentais é crucial para qualquer progresso internacional comum”, porém complementava com a afirmação de que “o tempo da soberania absoluta e exclusiva, entretanto, passou; sua teoria nunca foi correspondida pela realidade” (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 5, tradução nossa).

Nessa nova ordem mundial, as medidas coercivas se intensificaram. Em dezembro daquele mesmo ano, ocorreu a primeira intervenção humanitária da ONU, utilizando “todos os meios necessários”, sem o

consentimento do Estado, em função da situação crítica da Somália. Tal intervenção, liderada por forças dos EUA, meses mais tarde seria reconhecida como sinônimo de fracasso, devido às mortes de “capacetes azuis” e a derrubada de helicópteros estadunidenses, matando 18 militares (BIERRENBACH, 2011, p. 76-77).

O desfecho traumático na Somália justifica, em parte, a inércia perante a situação de Ruanda. De abril de 1994, quando dos primeiros atos de violência, até junho, por ocasião do desembarque das tropas francesas autorizadas pela ONU, cerca de 800 mil tutsi e hutus “moderados” haviam sido assassinados (*ibidem*, p. 78-79). A indecisão contribuiu com um dos maiores genocídios da história. Paul Kennedy registraria mais tarde a situação como sendo a pior decisão da ONU (citado por BIERRENBACH, *op. cit.*, p. 121).

Um ano mais tarde ocorreu a tragédia de Srebrenica, Bósnia, onde forças sérvias cometeram atrocidades com a população bósnia muçulmana. Esse evento foi considerado o pior da história da Europa desde a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), mesmo com a presença da Força de Proteção das Nações Unidas (Unprofor). Um dos grandes problemas identificados no caso foi a utilização da força de paz e de suas regras em um ambiente de estado de guerra, ou seja, a força da ONU não estava adequadamente preparada para proteger a população local (ANNAN, 1999b, p. 107-108).

No crepúsculo do século XX, a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) em Kosovo (1999), sem a aprovação do CS, promoveu acalorados discursos antagônicos no âmbito daquele Conselho. Representantes da Iugoslávia (convidado), China e Rússia condenaram veementemente a intervenção. Este último afirmou que somente o CS decidia sobre a adoção de medidas, inclusive o uso da

força, nas situações de manutenção ou restauração da paz e segurança internacional, portanto manifestava preocupação da intervenção unilateral se espalhar, enquanto países como os EUA e seus aliados argumentaram que as ações da Otan foram justificadas para se evitar um desastre humanitário maior (CS, 1999, p. 2-5).

Essa controversa ação reacendeu o tema. O Reino Unido, após as ações no Kosovo, propôs um direito limitado de intervenção humanitária unilateral, sem autorização do CS; a proposta foi atacada por tantos que foi logo retirada (BYERS, 2007, p.131). A aprovação de uma proposta semelhante à apresentada pelo Reino Unido esvaziaria a importância da atuação da ONU, especialmente o papel do CS. Dessa forma, o então SG Kofi Annan, ainda no ano de 1999, apresentaria seu ponto de vista atinente à evolução da soberania dos Estados e o desafio de se responder às crises humanitárias, conforme abaixo transcrito:

A soberania do Estado, em seu sentido mais básico, está sendo redefinida não apenas pelas forças da globalização e da cooperação internacional. Os Estados são agora amplamente compreendidos como instrumentos a serviço dos seus povos, e não vice-versa. Ao mesmo tempo a soberania individual – e refiro-me à liberdade fundamental de cada indivíduo, consagrada na Carta das Nações Unidas e nos subsequentes tratados internacionais – tem sido aprimorada por uma consciência difundida e renovada de direitos individuais. Quando lemos a Carta hoje, estamos mais do que nunca conscientes de que o seu objetivo é proteger os seres humanos individuais, não proteger aqueles que abusam deles.

Essas mudanças no mundo não fazem escolhas políticas difíceis mais fáceis. Mas elas nos obrigam a pensar de novo sobre questões como a forma como a

ONU responde a crises humanitárias (ANNAN, 1999a, tradução nossa).

Meses mais tarde, o SG exortou a comunidade internacional a buscar um consenso sobre o debate soberania x intervenção, lançando o seguinte questionamento:

... se a intervenção humanitária é, de fato, um inaceitável assalto à soberania, como nós responderíamos a uma Ruanda, a uma Srebrenica – a graves e sistemáticas violações de direitos humanos que afetam todos os preceitos de nossa humanidade comum? (ANNAN, 2000, p. 48, tradução nossa).

Em resposta ao desafio lançado pelo SG, o governo do Canadá anunciou na Assembleia-Geral da ONU (AG), em setembro de 2000, a criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) para estudar o tema. Um ano mais tarde, a Comissão apresentava seu relatório, intitulado “A Responsabilidade de Proteger”, cujo prefácio discursava que aquele trabalho versava sobre o “direito de intervenção humanitária” (ICISS, 2001, p. vii).

Ressalta-se que, naquele momento (2001), o conceito de intervenção humanitária adotado pela Comissão se aproximava mais do apresentado por Tesón que o de Pereira e de Pinto. De fato a ICISS reconhecia que a expressão era largamente utilizada, porém preferia adotar o termo “intervenção” ou “intervenção militar” com o propósito de proteção humanitária, em função do antagonismo existente entre os termos humanitária e intervenção. Assim, ao se debruçar sobre o debate soberania x intervenção, passou a desenvolver o conceito da responsabilidade de proteger (*ibidem*, p. 9). Nessa nova abordagem, foi recaracterizado o debate, em vez de direito à intervenção em um Estado, a pauta passou

a ser a responsabilidade de proteger a população (BIERRENBACH, 2011, p. 129).

O relatório apresentava dois princípios básicos: a soberania estatal implicava a responsabilidade para proteção de sua população e a não-intervenção cederia espaço à R2P, quando as populações sofressem sérios danos, decorrentes de guerra interna, insurgência, repressão ou falha do Estado. A R2P seria composta por três elementos, quais sejam: a responsabilidade de prevenir, de reagir e de reconstruir. O uso de força militar somente poderia ser adotado em situações excepcionais, com a autorização do CS, e propunha, ainda, que os membros permanentes do CS (P5) não utilizassem seu poder de veto para obstruir resoluções que autorizassem intervenções com propósitos humanitários (ICISS, 2001).

O relatório do painel de alto nível sobre ameaças, desafios e mudanças publicou em 2004 o documento intitulado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”, que contemplava diversos assuntos contemporâneos, dentre os quais a retomada do conceito proposto pela ICISS atinente à responsabilidade de proteger:

Nós endossamos a emergente norma de que existe uma responsabilidade de proteger na coletividade internacional, exercida pelo Conselho de Segurança autorizando a intervenção militar como último recurso, em caso de genocídio e outros assassinatos em larga escala, limpeza étnica ou sérias violações do direito internacional humanitário que os governos soberanos revelaram falta de capacidade ou disposição para prevenir (PANYARACHUN *et al.*, 2004, p. 57, tradução nossa).

De acordo com Fonseca Júnior, o contexto histórico determina o que é legítimo propor no campo das relações internacionais, ou seja, a legitimidade está ligada aos valores do seu tempo. Assim, ele afirma que

“a legitimidade nasce quando o interesse se generaliza e se converte em norma que serve à estabilidade da sociedade das nações como tal” (2004 *apud* BIERRENBACH, 2011, p. 38-40).

Dessa forma, concluímos que os fatos ocorridos na década de 90 e início do terceiro milênio, após a dissolução da URSS, que ocasionou o fim da Guerra Fria e o “fim do perigo nuclear”, assim como a maior disseminação dos horrores das crises e dos conflitos humanitários proporcionados pela maior universalização das comunicações, contribuíram para a conformação de um tempo social favorável para a proposta do novo conceito no âmbito da ONU.

A Cúpula Mundial de 2005 se tornaria um ponto de inflexão da curva, conforme veremos a seguir.

Ponto de inflexão (2005)

O conceito R2P foi oficialmente reconhecido no âmbito da ONU, com a aprovação do relatório da AG da Cúpula Mundial de 2005, conforme registrado nos parágrafos 138 e 139, cujo extrato encontra-se no Anexo (AG, 2005).

Em nossa interpretação, o reconhecimento da R2P pela ONU foi um fato relevante, pois, apesar de imperfeito e incompleto, buscava alcançar o *status* de norma do DIP, constituindo um ponto de inflexão do Direito Individual sobre o Direito dos Estados.

A seguir observaremos que o novo conceito foi referenciado e invocado, por vezes de forma equivocada ou distorcida. Vejamos esses desdobramentos.

Desdobramentos (2006 a 2014)

Em 2006, o novo conceito foi citado nas resoluções do CS atinentes à situação na região dos Grandes Lagos, à proteção de civis

em conflitos armados e a violações maciças dos direitos humanos no Sudão (Resoluções 1.653, 1.674 e 1.706, respectivamente).

Nos dois anos que se seguiram, ocorreram citações indiretas. O CS, por meio da Resolução 1.769 de 2007, que fazia referência à Resolução 1.674, autorizou o envio de uma missão conjunta da ONU e da União Africana (UA) a Darfur, no oeste do Sudão. Em maio de 2008, a França buscou alargar a área de atuação da R2P para situações de desastres naturais, invocando-a após o ciclone que causou grande destruição em Mianmar. O assessor especial do SG para a R2P se posicionou contrariamente, registrando que a aplicação da R2P nessa situação seria um desvio nocivo para a aceitação do conceito como doutrina (BIERRENBACH, 2011, p. 149-150).

Ainda em 2008, a Rússia alegou que agiu dentro da R2P, nas ações militares para “proteger os habitantes da Ossétia do Sul de ameaças e crimes cometidos pelo governo da Geórgia” (*ibidem*, p. 151). Segundo a missão do Brasil na ONU, esta alegação surpreendeu os ocidentais que advogavam por uma ampliação da abrangência da R2P e se viram forçados a ressaltar os limites restritivos do conceito, que eram defendidos pelos próprios russos (BIERRENBACH, 2011, *loc. cit.*).

Nossa interpretação é que essas tentativas de alargar o conceito, que ainda se encontrava em fase de maturação, indicavam a necessidade de se ampliar o debate sobre o tema. O primeiro grande passo dado nesse sentido seria efetuado pelo SG Ban Ki-moon.

Em janeiro de 2009, o SG, com o objetivo de contribuir para o diálogo entre os Estados-membros acerca da R2P, disseminou seu relatório chamado de “Implementando a responsabilidade de proteger”,

tendo estabelecido uma estratégia sustentada por três pilares, quais sejam: o pilar I reafirmava que é de responsabilidade do Estado proteger sua população de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade; o pilar II registrava o compromisso da comunidade internacional em assistir os Estados em suas obrigações; e o pilar III atribuía a responsabilidade dos Estados-membros de responder coletiva, oportuna e decisivamente quando o Estado manifestadamente falhar em prover a proteção (KI-MOON, 2009, p.8-9).

A partir desse primeiro passo, seguiram-se painéis informais de diálogo que contribuíram para o preenchimento das lacunas atinentes ao desenvolvimento e à aplicação da R2P. Em 2010, o painel versou sobre o “Alerta antecipado, avaliação e a R2P”. No ano seguinte, o tema foi “O papel das organizações regionais e subregionais em implementar a R2P” (KI-MOON, 2010; *idem*, 2011).

Em março de 2011, a Resolução 1.973 do CS (CS, 2011) invocou pela primeira vez o elemento coercivo da R2P (pilar III), pautado no Capítulo VII da Carta das Nações, com a abstenção de cinco de seus membros¹⁰. A decisão instituiu uma zona de exclusão aérea na Líbia e autorizava a utilização de “todos os meios necessários” para proteger civis e áreas povoadas. Até o final daquele ano, o governante Muammar al-Gaddafi seria deposto e morto. Os membros do Brics¹¹ criticaram a atuação da Otan, afirmando que a neutralidade fora substituída pelo apoio aos opositores e a busca pela troca do regime. Apesar da atuação militar da Otan ter sido considerada bem-sucedida, a volatilidade e a violência da região continuaram. A Síria seria penalizada pelos excessos cometidos na Líbia (THAKUR, 2013, p. 69-70).

¹⁰ Votação 10-0-5, com abstenções de Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia.

¹¹ Estados-membros do Brics: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

No contexto da intervenção na Líbia, o Brasil apresentou uma nova perspectiva acerca do tema, propondo uma reflexão sobre a “Responsabilidade ao Proteger”¹² (RwP). O conceito proposto pelo Brasil buscava contribuir para o diálogo, reconhecendo a importância da R2P e ressaltando, dentre outros pontos, que uma ação militar não deveria causar mais danos do que a que se autorizou evitar. Aos poucos esses pontos foram incorporados ao conceito da R2P (ROUSSEFF, 2011; PATRIOTA, 2012).

Em 2012, o relatório do SG versou sobre “A R2P: oportuna e decisiva resposta”, buscando avaliar a estratégia de emprego do uso da força e das ferramentas disponíveis, por vezes citando o laboratório da Líbia. O documento também incorporou elementos do conceito RwP, ressaltando a preocupação da ONU em minimizar o efeito colateral do uso de meios coercivos sobre os civis (KI-MOON, 2012).

No ano seguinte, o objetivo do diálogo foi identificar as causas e dinâmicas dos crimes e violações por parte dos Estados, além de revisar medidas para prevenir as atrocidades. O relatório foi chamado de “R2P: responsabilidade do Estado e prevenção”. Em sua conclusão, o SG afirma, consternado, que o inaceitável sofrimento na Síria, que então completava dois anos e meio, era decorrente das falhas na aplicação da responsabilidade primária do Estado e,

secundariamente, da própria comunidade internacional (idem, 2013).

Em 2014, o relatório “Cumprindo nossa responsabilidade coletiva: assistência internacional e a responsabilidade de proteger” teve como enfoque o pilar II do conceito. Nele o SG afirmava seu comprometimento de passar o princípio da retórica para a ação, buscando o apoio de atores estatais e não estatais. Assinalou três estágios da dinâmica dos crimes atrozes a serem observados, que indicariam a necessidade de aplicação

da R2P, quais sejam: presença de fatores de risco, existência de crise ou transição política e aumento da violação do direito à vida e à integridade física. Desse modo, buscava-se evitar as controversas medidas da aplicação do pilar III (KI-MOON, 2014).

Ramesh Thakur, que participou dos trabalhos da ICISS nos idos dos anos 2000/2001, apresentou uma visão muito realista sobre o emprego de meios coercivos:

O uso da força, não importa quão benevo-

lente, informada ou imparcial em intenção, tem consequências dramáticas. Ela molda a luta pelo poder e ajuda a determinar o resultado das disputas políticas, que é inerentemente controverso (2013, p. 61, tradução nossa).

Conclusões parciais

Neste título, observamos o dilema da soberania x intervenção no contexto das cri-

A Responsabilidade de Proteger continuou se desenvolvendo, principalmente por meio de diálogos informais, apresentados sob forma de relatórios pelo Secretário-Geral e situações reais que o consolidaria como um forte princípio, fortalecendo o papel do Conselho de Segurança

¹² Responsibility while protecting.

ses humanitárias e concluímos que os fatos ocorridos na década de 90 e no início do terceiro milênio, após a dissolução da então URSS, assim como a maior disseminação da informação proporcionada pela maior facilidade de comunicações, contribuíram para a conformação de um tempo social favorável para a proposta do novo conceito no âmbito da ONU.

O conceito chamado de R2P foi proposto e reconhecido pelos Estados-membros daquela Organização no ano de 2005, por meio da adoção da resolução 60/1 da AG, tendo sido considerado um fato relevante, apesar de imperfeito e incompleto, pois buscava alcançar o *status* de norma do DIP, constituindo um ponto de inflexão do direito individual sobre o direito dos Estados.

Nossa interpretação é que as tentativas de alargamento do conceito mostraram a oportunidade de se ampliar o debate sobre o tema. A R2P continuou se desenvolvendo, principalmente por meio de diálogos informais, apresentados sob forma de relatórios pelo SG e situações reais que o consolidaria como um forte princípio, fortalecendo o papel do CS. Porém ainda se apresentam muitos desafios na sua implementação, especialmente quanto ao uso de meios coercivos.

Recentemente, um novo desafio se apresentou, direcionando as atenções da comunidade internacional. O grupo autodenominado “Estado Islâmico” passaria a ser a prioridade da agenda da R2P, conforme veremos a seguir.

A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NO COMBATE AO ESTADO ISLÂMICO

Nosso objetivo será observar as particularidades da aplicação da R2P no combate ao EI, visando verificar se o significado da soberania estatal sofreu alguma transformação ao longo do tem-

po. A fim de alcançarmos tal objetivo, dividiremos o capítulo em quatro seções. Na primeira seção avaliaremos se os atos praticados pelo EI foram enquadrados em algum dos quatro crimes listados na resolução da ONU. Na segunda seção observaremos quais foram as ações ou manifestações do CS em resposta a esses atos concernentes à R2P. Na penúltima seção analisaremos as transformações do conceito de soberania após a adoção da R2P. Na última seção compilaremos as conclusões parciais.

A abrangência deste estudo de caso foi limitada no espaço e no tempo pelos atos praticados pelo EI no Iraque e ao ano de 2014. Passemos a analisar agora as ações do EI.

A ofensiva do Estado Islâmico

A escalada da ofensiva do EI no Iraque deu-se a partir de janeiro de 2014, com o controle das cidades de Ramadi e Falluja, cuja população é de maioria sunita. Estas ações, associadas ao EI, que era percebido como um braço da *Al-Qaeda* no Iraque, foram rapidamente enquadradas como terroristas e condenadas pelo CS (CS, 2014g). Em março ainda não havia sido vislumbrada uma solução para a crise num curto espaço de tempo, pois Falluja permanecia sob o controle do EI (CS, 2014j). No dia 8 de junho, a segunda maior cidade do país, a antiga Mosul foi tomada pelo grupo (CS, 2014r). Confira o croqui constante da Figura 5.

Neste diapasão, o ministro das Relações Exteriores do Iraque remete carta ao SG (CS, 2014r) acusando o grupo EI de efetuar execuções em massa, perseguir minorias, eliminar fronteiras e alimentar uma guerra civil. Ato contínuo, manifestou que o Iraque solicitava um maior apoio da comunidade internacional. Ressaltava, no entanto, que todo apoio deveria observar a soberania do Estado iraquiano. No final de sua missiva,

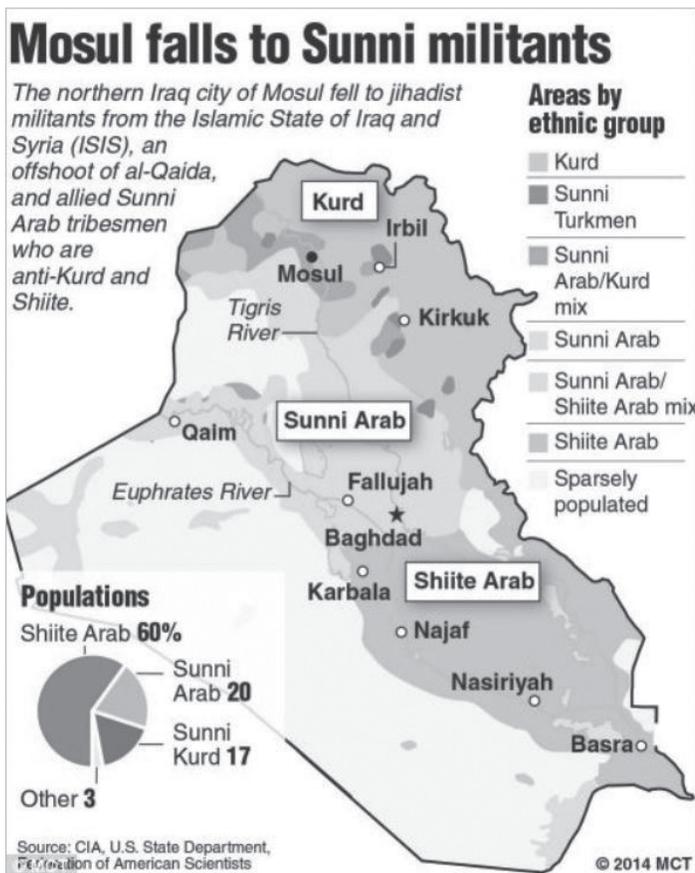


Figura 5 – Divisão étnico-religiosa do território iraquiano
Fonte: WILLIAMS, 2014.

requeria que as ações do EI e da *Al-Qaeda* no país fossem consideradas como ato de genocídio pela ONU.

Nossa interpretação é que, inicialmente, o EI, também de origem sunita, apresentou-se como uma solução alternativa aos conflitos de interesse entre a minoria sunita, que se sentia marginalizada, e a maioria xiita, governante, angariando legitimidade de parte da população local. Adicionalmente, o CS não percebera a cisão entre o EI e a *Al-Qaeda*, assim como não previu a adoção de diferentes estratégias por cada uma dessas partes. Possivelmente esperava-se que as Forças Armadas iraquianas conseguissem rechaçar

o grupo, quando, contrariamente, o grupo foi conquistando cada vez mais espaço. Quanto à carta do representante iraquiano, observamos que, apesar de não ter sido citado explicitamente o conceito da R2P, depreendemos implicitamente essa vontade ao se buscar enquadrar a situação como genocídio e ao solicitar uma resposta coletiva para se contrapor à ameaça. O governo sentia ameaçada sua integridade territorial e, consequentemente, sua soberania sobre o território controlado pelo EI.

Apenas quatro dias após a carta do ministro à ONU, o mundo foi surpreendido pela proclamação do Califado pelo EI, na região sob seu controle. Em julho, segundo o chefe da Mis-

são de Assistência das Nações Unidas para o Iraque (Unami), a região compreendida entre o leste da Síria e o oeste do Iraque havia se tomado um único campo de batalha. O EI teria crescido em capacidade militar e no controle da infraestrutura e de fontes de recursos (ver Figuras 6 e 7). Desse modo, o grupo representava grande ameaça à paz e à segurança do Iraque, e também lhe era atribuído o patrocínio de atos terroristas, crimes de guerra e crimes contra humanidade. O representante da ONU finalizava avaliando que a solução militar contra o EI não seria suficiente, devendo ser complementada com ações que visassem às causas das violências, por meio de medidas político-sociais (CS, 2014m).

The Middle East has gone through a rapid transformation in the past three years as the Syrian civil war broke the country apart and blurred the borders with neighboring states. The Islamic State (previously known as ISIS) and ethnic Kurds have taken full advantage of the power vacuum, with implications for years if not decades to come.

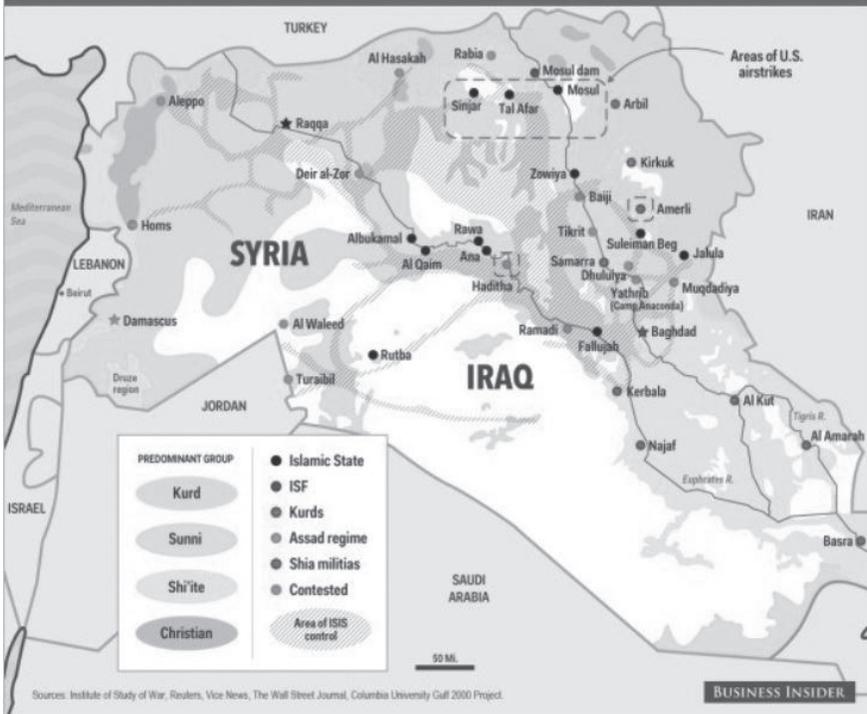


Figura 6 – Divisão étnica e áreas controladas pelo EI em agosto de 2014
Fonte: KELLEY E NUDELMAN, 2014

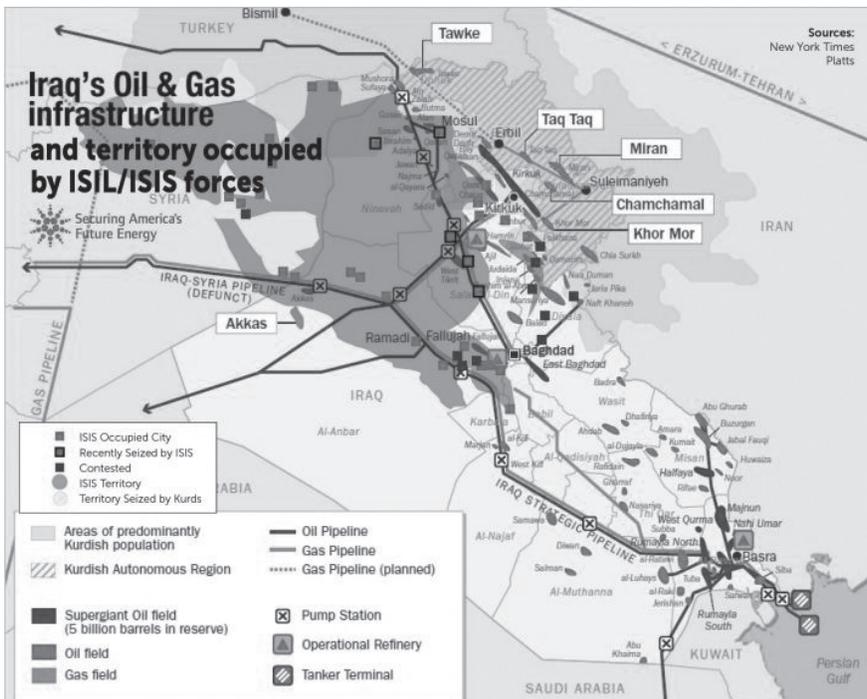


Figura 7 – Infraestrutura de óleo e gás e território ocupado pelo EI
Fonte: ENERGY, 2014

Interpretamos a proclamação do Califado como sendo a manifestação do EI buscando alcançar o *status* de ator estatal. Não obstante a falta de reconhecimento por parte da comunidade internacional, podemos observar, de modo precário, os elementos que podem constituir o fenômeno estatal, quais sejam: território, povo e poder – o território conquistado de forma ilegítima, pois o grupo era considerado terrorista e não insurgente. O povo presente naquele território possuía identidade étnico-cultural com o grupo, apesar de apenas uma parcela desse povo considerá-lo como seu legítimo representante. O poder representado pelos combatentes e pelo líder político-religioso (Califa) buscava a administração de seus elementos materiais.

Nesse diapasão delineamos as expressões do “poder nacional do EI”: na expressão política observa-se a instituição de Califado e órgãos administrativos que buscam um reconhecimento internacional. Na expressão militar, verifica-se que os combatentes do EI haviam desenvolvido características e equipamentos de tropas regulares capazes de se contrapor às tropas regulares do Iraque, sendo reforçados por combatentes estrangeiros que migravam para o país. Na expressão econômica, controlam-se indústrias e infraestrutura, especialmente as relacionadas ao petróleo e gás, capazes de lhes fornecer significativos rendimentos. Na expressão psicossocial, parte da população local e no exterior se identificava com a ideologia do grupo, o que era demonstrado por meio do recrutamento de combatentes e arrecadação de recursos. Na expressão científico-

-tecnológica, o EI utiliza-se das facilidades da era da informação, como a internet, a fim de desenvolver as demais expressões do poder, especialmente a psicossocial, de modo a receber maior montante de recursos financeiros e incrementar a migração de combatentes estrangeiros e mulheres como apoio à criação do Estado Islâmico.

Até aquele momento ainda não havia sido invocada explicitamente a R2P, entretanto observamos citações diretas a crimes que poderiam ser enquadrados no referido conceito. O mundo observaria, ainda, muitos atos de atrocidades atribuídas ao grupo divulgadas pela internet, com o aparente objetivo de disseminar o terror e a violência¹³.

Em agosto os EUA iniciam ataques aéreos em coordenação com o governo iraquiano. Em represália ao apoio estadunidense, o EI divulgou imagens da decaptação do jornalista James Foley (UIPI, 2014). Atos bárbaros como este se repetiriam naquele ano e se tornariam a marca registrada do grupo. Em discurso às vésperas do 13º aniversário do atentado terrorista às Torres Gêmeas, o Presidente Obama foi enfático ao afirmar que o EI não é “islâmico”, tampouco “Estado”¹⁴, além de referir-se ao grupo como uma ameaça a minorias religiosas, com genocídio e atos de barbárie. Divulgou ainda o emprego de uma estratégia contraterrorista com objetivo de destruir o EI, onde quer que ele esteja (OBAMA, 2014).

Nossa interpretação é que várias conveniências motivavam o discurso estadunidense na adoção da estratégia contraterrorista. A manutenção do *status* de terrorista ao grupo impedia o seu reconhecimento como

13 “From ISIS to the Islamic State” é um interessante “documentário”, elaborado a partir da perspectiva do EI, que trata assuntos como: a proclamação do Califado; a vida em Raqqa, capital do “Estado Islâmico”; o investimento nos jovens; a aplicação da Lei Sharia e a intolerância religiosa (VICE NEWS, 2014).

14 Alguns países árabes, assim como a França e o secretário-geral das Nações Unidas, utilizam o termo Daesh ao se referirem ao EI. O termo é considerado ofensivo, sendo outra forma de degradar a expressão psicossocial do grupo e de seus apoiadores (NASR, 2014).

insurgente e construía uma legitimidade para prover respostas junto à opinião pública, que assistia aterrorizada atos bárbaros transmitidos pela internet. Uma resposta mais assertiva contra o terrorismo teria limites mais largos e mais apelo popular que o simples apoio a um ou mais Estados num conflito interno ou regional. Coadunada a isso, a des-caracterização dos termos do nome do grupo EI buscava destituí-lo do suposto papel de representante do islamismo. Dessa forma corroborava com a preservação de seus interesses de construção de uma estabilidade política e de integridade territorial ao Iraque. Uma possível cisão do país significaria um fracasso tardio da tão comemorada intervenção de 2003, que derrubou o regime do governo de Saddam Hussein.

Em novembro, contabilizavam-se 2 milhões deslocados, 10 mil mortos e outros 20 mil feridos desde a tomada de Falluja. O EI era acusado de implantar um “estado do terror que foi construído sobre genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade” (CS, 2014p, p. 2, tradução nossa). Adicionalmente a esses dados, imagens de destruição de sítios religiosos e culturais, decapitações, assassinatos em massa de civis e de prisioneiros correram o mundo pela rede mundial de computadores. A sociedade internacional reconhecia o terror e a violência das ações, concluindo não haver dúvidas de que parte de seus atos se enquadravam em um ou mais dos quatro crimes listados no conceito da R2P.

A comunidade internacional espera uma resposta adequada para resolver a questão no Iraque. Nesse sentido, CRONIN (2015) afirma que a estratégia contraterrorista não é adequada, em função da complexa estrutura administrativa do EI atuando como um pseudo-Estado. Ele considera que apenas a combinação de uma campanha militar limitada, com esforços econômicos e diplomáticos, seria possível enfraquecer o EI.

A seguir veremos as respostas do CS para se contrapor ao EI.

As respostas do Conselho de Segurança da ONU

Antes de discorrermos sobre as respostas às ações do EI, faz-se necessário analisarmos os discursos do CS proferidos em abril de 2014, durante o Dia Internacional da Reflexão sobre o Genocídio em Ruanda, que completara 20 anos. Naquela ocasião, o CS reafirmou a responsabilidade dos Estados e da comunidade internacional de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e conclamou os Estados a se comprometerem na prevenção e luta contra o genocídio e graves violações do direito internacional (CS, 2014a). Todos os membros do CS discursaram sobre a importância da prevenção. Dignas de nota foram acusações, por parte dos EUA, do Reino Unido e da França, de inação perante a crise da Síria. A França adotou posição mais firme, afirmando que trabalhava num código de conduta para que o P5 limitasse o uso do veto na R2P. O representante estadunidense chamou a R2P de doutrina (CS, 2014k).

No mês seguinte, uma tentativa de aprovar uma resolução que reconhecesse a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI) na guerra civil na Síria, similar às resoluções para o Sudão em 2005 e para a Líbia em 2011, foi barrada pelos vetos da Rússia e da China. A Rússia afirmou que compartilhava dos sentimentos que motivaram as inúmeras delegações em apoiarem a minuta da resolução, porém lamentava a França forçar a votação de uma resolução ciente da falta de unidade do CS. Ressaltou que a aprovação da resolução seria um pretexto para uma intervenção armada no conflito sírio, forçando a troca do regime de Damasco. Lembrou que, da última vez que o CS apresentou um caso

ao TPI, este não solucionou o conflito. Já a China afirmou que também era contra as violações por todas as partes do conflito na Síria e que o recurso do TPI deveria ser conduzido com base na soberania judicial do Estado e no princípio da complementaridade (CS, 2014l).

Concluímos que não restam dúvidas quanto à consolidação do conceito R2P no âmbito do CS e quanto à importância da unidade de interpretação deste órgão para a aplicação do referido conceito. Assim como observamos o foco das atenções na situação da Síria.

Em junho os holofotes se voltaram para as ações terroristas no Iraque. Antes da proclamação do Califado, o CS adotara a Resolução 2.161, que versa sobre a ameaça terrorista para a manutenção da paz e da segurança internacional. No documento era registrada a importância do relatório da ONU para a implantação da estratégia global contraterrorista, e eram listadas sanções especificamente contra a *Al-Qaeda*, não havendo qualquer menção à R2P nem ao EI (CS, 2014b).

Em julho o Conselho demonstrou preocupação com a captura de oleodutos e infraestrutura correlata por parte do EI na Síria e no Iraque, reafirmando o compromisso com a integridade territorial de ambos os Estados e condenando a comercialização com os grupos

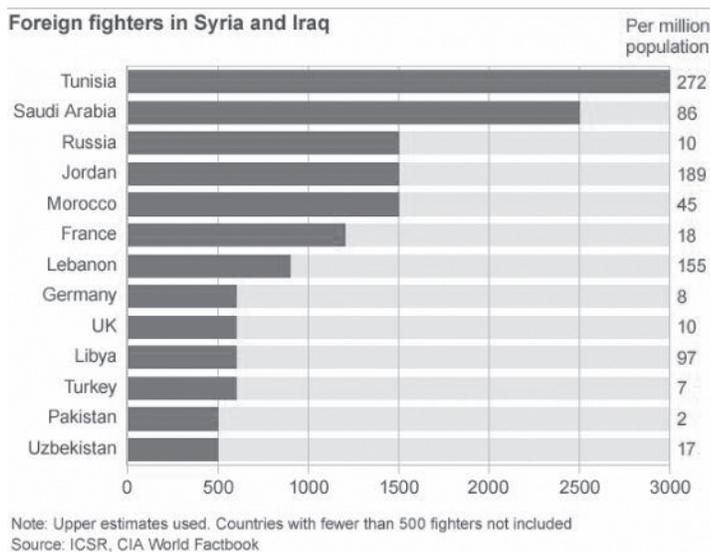


Gráfico 1 – Combatentes estrangeiros na Síria e no Iraque

Fonte: BBC, 2015

terroristas (CS, 2014h). Em sequência foi adotada a Resolução 2.169, que expressava preocupação com a ofensiva do EI e sua ameaça à soberania do Iraque. Deste modo, exortava aos Estados apoiarem uma resposta humanitária e determinava ações para a Unami, dentre elas a de manter atualizada a consciência situacional sobre crise (CS, 2014c).

Uma resposta política ao EI veio na resolução seguinte, que aludia à responsabilidade dos Estados de proteger a população civil à luz do direito internacional e afirmava que somente seria possível derrotar o EI com a participação ativa e colaborativa de todos. Adotaram-se medidas para se evitar o recrutamento de combatentes terroristas estrangeiros¹⁵ e o financiamento¹⁶. Nessa ocasião reconheceu o EI como uma dissidência da *Al-Qaeda* e condenou seus atos, afirmando que poderiam constituir crimes contra a humanidade. Na reunião que

¹⁵ Em novembro de 2014, eram estimados mais de 15 mil combatentes terroristas estrangeiros oriundos de mais de 80 países atuando na Síria e no Iraque (CS, 2014i). Os principais Estados de origem desses combatentes estão compilados no Gráfico 1.

¹⁶ Em novembro de 2014, as receitas do EI eram avaliadas entre US\$ 846,000 e US\$ 1,645,000 por dia, provenientes, basicamente, do controle dos poços de petróleo (CS, 2014q).

votou a referida resolução, o representante da China enfatizou a importância das mídias sociais para disseminação de propagandas, afirmando que incrementaria sua cooperação no combate ao ciberterrorismo. Já a Rússia ressaltou que o terrorismo estava se tornando um fator político no Oriente Médio e finalizava que a resolução aprovada não deveria ser considerada uma autorização para uma ação militar (CS, 2014d; idem, 2014n).

Na Resolução 2.171 foi reafirmado o compromisso de prevenção de conflitos armados e com a responsabilidade primária dos Estados de proteger sua população civil de acordo com o direito internacional, assim como as populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade, assinalando que o terrorismo é um importante fator do aumento do número de conflitos. Ressaltou-se, ainda, que a ONU apoiará e complementarará a prevenção dos Estados (CS, 2014e).

Observamos que, na Resolução 2.170, a citação ao termo “responsabilidade de proteger” é ambígua, pois aquela a referiu ao direito internacional, ainda que alguns dos atos do EI pudessem constituir crimes contra a humanidade. Na resolução seguinte não havia mais dúvidas: o terrorismo passou a ser relacionado aos crimes do conceito R2P. A lógica era a seguinte: se os conflitos podem causar os quatro crimes listados no conceito e o terrorismo é um dos motivos do aumento do número de conflitos, então o terrorismo pode causar os referidos crimes. Assim, justifica-se combater o terrorismo utilizando também a R2P.

Em reunião afeta à situação do Iraque, realizada em setembro, a França expôs que o EI não tem legitimidade e não representa o Islã, enquanto a Rússia criticou as diferentes abordagens dos governos da França e dos EUA, afirmando que uma operação antiter-

rorista internacional deveria ser conduzida com a anuência do governo soberano ou por sanção do CS, ao mesmo tempo em que demonstrava perturbação com a disseminação pública de bombardeio ao território sírio sem o consentimento do governo de Damasco. Tanto os EUA quanto à França apoiavam ostensivamente os “moderados” opositores de Bashar al-Assad e reconheciam uma coalizão dos rebeldes como representantes do povo sírio¹⁷ (CS, 2014o; OBAMA, 2014).

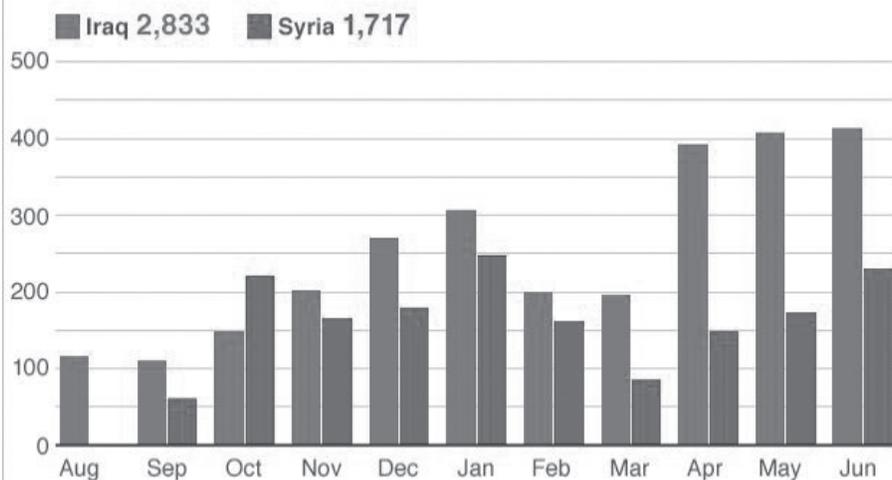
Ainda em setembro, o CS adotou resolução que contemplava ações visando conter o EI nas seguintes vertentes: controle de fronteiras, cooperação internacional e contenção da violência. Também demonstrava o comprometimento da ONU, criando uma equipe de monitoramento da ameaça de combatentes terroristas estrangeiros (CS, 2014f).

As declarações e resoluções que se seguiram no CS basicamente reforçavam medidas já adotadas anteriormente, visando fechar o cerco sobre o EI por meio de diversas frentes. As ações no campo de batalha e as ajudas humanitárias foram efetuadas por uma coalizão de Estados e organismos internacionais liderada pelos EUA (PAYNE, 2014).

Observamos que, apesar do relacionamento do terrorismo à R2P, o foco permaneceu no primeiro, pois permitia a missão de aniquilar o grupo, enquanto a adoção do conceito R2P simplesmente exigiria cessar as hostilidades e a punição dos culpados. Os bombardeios iniciados pelos EUA em agosto sobre o território iraquiano foram ampliados para o território da Síria (cf. Gráfico 2 e Figura 8). A preocupação do consentimento do Estado era uma questão fundamental, de modo a não violar a soberania, pois não havia autorização de ação militar por parte do CS. Quanto ao Iraque, isso não era um problema, mas na Síria a situação era questionável, visto que se argumentava quem seria o legítimo representante do País.

17 A Coalizão Nacional Síria, cujo representante é Ahmed Jarba, é composta por membros de 14 grupos opositores ao regime de Assad (VEJA, 2014).

Air strikes in Iraq and Syria



Figures are up to 30 June 2015

Source: US Central Command

BBC

Gráfico 2 – Ataques aéreos realizados pela coalizão no Iraque e na Síria
Fonte: BBC, 2015

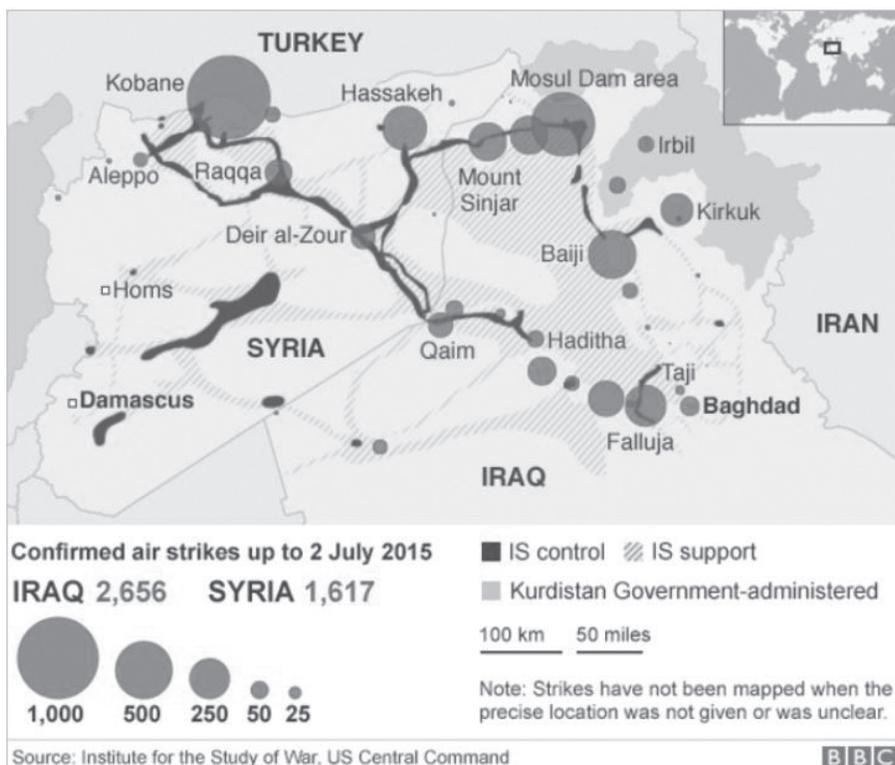


Figura 8 – Ataques aéreos realizados pela coalizão no Iraque e na Síria
Fonte: BBC, 2015

Concluimos que as ações e manifestações do CS reconheceram a relação entre o terrorismo, o conflito e a R2P. Nesse contexto, adotaram-se medidas visando à limitação das expressões do poder nacional do EI e ao auxílio humanitário aos afetados pelo conflito. Verificamos que o esforço principal da expressão militar ocorreu fora do âmbito da ONU, com a anuência do Iraque, enquanto as demais expressões foram debatidas naquele Conselho. Para a consecução das medidas adotadas ou sugeridas, depreendemos que os Estados emprestaram parte de seu poder nacional à ONU ou diretamente ao Iraque para o combate ao EI.

Nesse sentido, buscou-se reduzir o poder percebido do EI e, conseqüentemente, pela característica de relatividade do poder, aumentou-se indiretamente o poder do Estado iraquiano e do regime de Damasco, assim como das demais forças oponentes ao Assad. Se o Iraque não conseguiu ainda retomar o território ocupado pelo EI, pelo menos manteve o *status quo* de sua deteriorada soberania, indo de encontro aos questionamentos de que o novo conceito enfraqueceria a soberania estatal.

Observamos que ainda persiste a necessidade de unanimidade dos Estados-partes do P5 para a adoção de medidas coercivas afetas à R2P, apesar do empenho da França em estabelecer uma limitação ao veto nessas situações. Mesmo com as diferenças de perspectivas dos Estados-membros do CS, constatamos que aquele órgão exerceu um poder de mando supraestatal, descentralizado e imperfeito, buscando o restabelecimento da paz e da segurança internacional.

A transformação da soberania

Recordando as palavras de Fonseca Júnior (2004), que relacionou a legitimidade aos valores de seu tempo, e as de Morgenthau (2003), que reconheceu que o DI é formado a partir do interesse dos Estados, constatamos que o tempo, mais uma vez, foi capaz de modificar esses valores da sociedade. Por meio dos conflitos e da globalização da informação, ocorreu uma transformação social internacional, como as transformações do passado, orientando a migração do conceito da R2P para o *status* de norma internacional.

Reexaminando a história, observamos marcos para o desenvolvimento do conceito da soberania. Verificamos a consolidação da soberania absoluta, repousada sobre as mãos dos monarcas a partir da Paz de Westfália (1648) e a materialização da teoria de Montesquieu sobre a tripartição do poder, limitando a soberania interna dos Estados, a fim de buscar a máxima liberdade do indivíduo a partir da Revolução Francesa (1789).

Nesse contexto temporal, um novo marco se apresentou. Em 2005, a adoção da R2P no âmbito da ONU reconheceu um complemento ao conceito até então vigente, qual seja: a soberania, apesar de permanecer como sendo a manifestação independente do Estado na sociedade internacional, é limitada pela proteção de população deste Estado de graves crimes de atrocidades em massa. Em outras palavras, a sociedade internacional, por meio do CS, não debaterá acerca da legalidade de intervir num Estado quando houver cometimento de graves crimes correlatos

As ações e manifestações do Conselho de Segurança reconheceram a relação entre o terrorismo, o conflito e a Responsabilidade de Proteger

ao conceito de R2P, mas sim como essa intervenção ocorrerá ou se ocorrerá. Esta é a transformação da soberania dos Estados, a não-intervenção nos assuntos internos aos Estados cede lugar à não-indiferença aos graves crimes contra as populações.

Conclusões parciais

Identificamos que haviam sido praticados pelo EI sistemáticos atos que se enquadravam em um ou mais dos quatro crimes listados no conceito da R2P.

Concluimos que as ações e manifestações do CS reconheceram a importância do conceito da R2P, além de terem apresentado uma nova abordagem do conceito no combate ao terrorismo, visto que esse é um dos fatores motivados de conflitos. Nesse contexto, adotaram-se medidas de modo a combater o EI e prover auxílio humanitário aos afetados pelo conflito. Mesmo com as diferentes perspectivas dos Estados-membros do CS, constatamos

que aquele órgão exerceu um poder de mando supraestatal, descentralizado e imperfeito, buscando o restabelecimento da paz e segurança internacional.

Em 2005, a adoção da R2P no âmbito da ONU reconheceu um complemento ao conceito de soberania até então vigente, qual seja: apesar de permanecer como sendo a manifestação independente do Estado na sociedade internacional, é limitada pela proteção de sua população de graves crimes

de atrocidades em massa. Em outras palavras, a sociedade internacional, por meio do CS, não debaterá acerca da legalidade de intervir num Estado quando houver cometimento de graves crimes correlatos ao conceito de R2P, mas sim como essa intervenção ocorrerá.

CONCLUSÃO

Nesta pesquisa verificamos as particularidades do combate ao grupo autodenominado EI com foco na aplicação do conceito da R2P, de modo a analisar o papel do CS e as transformações do conceito da soberania dos Estados. Para tanto se limitou a abrangência nas ações e manifestações do CS em resposta aos atos do EI em 2014, no território iraquiano.

No desenvolvimento da pesquisa, observamos a composição do Estado e as diferenças entre poder, soberania e governo. Concluimos que o poder nacional se manifesta, de forma dinâmica e distribuída, por meio

A sociedade internacional, por meio do Conselho de Segurança, não debaterá acerca da legalidade de intervir num Estado quando houver cometimento de graves crimes correlatos ao conceito de Responsabilidade de Proteger, mas sim como essa intervenção ocorrerá ou se ocorrerá

de cinco expressões que são complementares e permeáveis entre si, quais sejam: política, econômica, militar, psicossocial e científico-tecnológica. Adicionalmente, constatamos a ascensão do poder de atores não estatais, em função do fim da Guerra Fria e do advento da internet, reduzindo o poder dos Estados.

Constatamos que o DIP não constitui um limitador ao poder nacional, contudo é um relevante fator a ser considerado caso um

ator opte por aplicar seu poder para além dos limites do Direito. Verificamos, ainda, a dificuldade de mensurar o poder nacional.

Enfrentamos o dilema da soberania x intervenção no contexto das crises humanitárias e concluímos que os fatos ocorridos após a dissolução da então URSS, paralelamente à maior disseminação da informação proporcionada pela crescente facilidade de comunicações, contribuíram para a conformação de um tempo social favorável para o desenvolvimento de um novo conceito.

O conceito chamado de R2P foi proposto e reconhecido pela ONU no ano de 2005, tendo sido considerado um fato relevante, apesar de imperfeito e incompleto, pois buscava alcançar o *status* de norma do DIP, constituindo um ponto de inflexão do direito individual sobre o direito dos Estados.

Identificamos que as tentativas de alargamento do conceito motivaram o diálogo sobre o tema. A R2P continuou se desenvolvendo, principalmente por meio de painéis informais. As invocações e aplicações em situações reais consolidariam a R2P como um forte princípio, fortalecendo o papel do CS. No entanto ainda se apresentam inúmeros desafios para sua implementação, particularmente quanto ao uso de meios coercivos.

A ascensão do EI representou uma ameaça à integridade territorial e à soberania do Estado iraquiano, particularmente após a autoproclamação do Califado, buscando alcançar o *status* de ator estatal. Não obstante a falta de reconhecimento por parte da comunidade internacional, pudemos observar, de modo precário, elementos que poderiam constituir o fenômeno estatal, quais sejam: povo, território e poder. Neste diapasão, delineamos as expressões do “poder nacional do EI”.

Verificamos que, inicialmente, a R2P não havia sido invocada, apesar de observarmos citações diretas a crimes que

poderiam ser enquadrados no referido conceito. Preferiu-se enquadrar as ações do grupo como terrorismo. Com a divulgação pela internet de imagens de destruição de sítios religiosos e culturais, decapitações, assassinatos em massa de civis e de prisioneiros, foi reconhecido que haviam sido praticados pelo EI sistemáticos atos que se enquadravam em um ou mais dos quatro crimes listados no conceito da R2P.

Concluímos que as ações e manifestações do CS reconheceram, por meio da Resolução 2.171, a importância do conceito da R2P, além de terem apresentado uma nova abordagem do conceito no combate ao terrorismo, visto que este é um dos fatores motivados de conflitos. Nesse contexto, adotaram-se medidas de modo a combater o EI e prover auxílio humanitário aos afetados pelo conflito. Mesmo com as diferentes perspectivas dos Estados-membros do CS, constatamos que aquele órgão exerceu um poder de mando supraestatal, descentralizado e imperfeito, buscando o restabelecimento da paz e da segurança internacional.

Dessa forma, concluímos que o tempo, mais uma vez, foi capaz de modificar estes valores da sociedade, efetuando uma transformação social internacional, como as ocorridas no passado. Passamos pela consolidação da soberania absoluta, com a Paz de Westfália (1648), posteriormente observamos a limitação da soberania na vertente interna, com a Revolução Francesa (1789), e hoje nos deparamos com mais uma transformação do paradigma. Em 2005, a adoção da R2P no âmbito da ONU reconheceu que a soberania, apesar de permanecer como sendo a manifestação independente do Estado na sociedade internacional, estava limitada pela proteção de sua população de graves crimes de atrocidades em massa. Em outras palavras, a sociedade internacional, por meio do CS, não deba-

terá acerca da legalidade de intervir num Estado quando houver cometimento de graves crimes correlatos ao conceito de R2P, mas sim como será a intervenção. Essa é a transformação da soberania dos Estados, a não-intervenção nos assuntos internos aos Estados cede lugar à não-indiferença aos graves crimes contra as populações, entretanto a influência dos poderes dos atores envolvidos ainda é determinante para definir as medidas a serem adotadas.

A transformação da soberania dos Estados, a não-intervenção nos assuntos internos aos Estados cede lugar à não-indiferença aos graves crimes contra as populações

Não obstante essa evolução do paradigma da soberania, ainda há muito que se trabalhar acerca do tema, visto que, passada uma década desde a aprovação da R2P na Cúpula Mundial de 2005, o sistema internacional, particularmente a ONU, foi incapaz de levar a R2P da retórica para uma prática eficiente.

Propõem-se, como possibilidade de desenvolvimento futuro, estudos sobre como tornar o conceito da R2P mais forte e sua aplicação mais eficiente.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<POLÍTICAS>; Soberania; ONU; Islamismo;

ANEXO

**EXTRATO DA RESOLUÇÃO 60/1
ADOTADA PELA ASSEMBLEIA-
-GERAL DA ONU****Responsabilidade de proteger populações do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade.**

138. Cada Estado, individualmente, tem a responsabilidade de proteger suas populações do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade. Essa responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo sua incitação, por intermédio de meios adequados e necessários. Nós aceitamos tal responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deve, como apropriado, incentivar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento de uma capacidade de alerta antecipado.

139. A comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de usar apropriados meios diplomáticos, humanitários, e outros meios pacíficos, de acordo com os capítulos VI e VII da Carta, para ajudar a proteger as populações de genocídio, de crimes de

guerra, da limpeza étnica, e de crimes contra a humanidade. Nesse contexto, nós estamos preparados para tomar uma ação coletiva, de forma oportuna e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o capítulo VII, caso a caso e em cooperação com importantes organizações regionais como apropriado, se meios pacíficos forem inadequados e as autoridades nacionais manifestadamente falharem em proteger suas populações do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade. Ressaltamos a necessidade da Assembleia-Geral continuar a consideração sobre a responsabilidade de proteger as populações do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade e suas implicações, tendo em conta os princípios da Carta e do direito internacional. Também pretendemos nos comprometer, se necessário e apropriado, a ajudar os Estados a construir capacidade de proteger suas populações do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade, e a assistir aqueles que estão sob estresse de pré-crisis e pós-conflitos.

140. Nós apoiamos plenamente a missão do assessor especial do secretário-geral sobre a Prevenção de Genocídio (AG, 2005, p. 30, grifo no original, tradução nossa).