



Teoria da Escolha Racional no Conselho de Segurança das Nações Unidas: análise da aplicação da Responsabilidade de Proteger¹

*Rational Choice Theory in the United Nations Security Council:
analysis of the application of the Responsibility to Protect*

126

Bárbara Thaís Pinheiro Silva

Coordenadora e professora do curso de pós-graduação em Direito Internacional Humanitário da PUC Minas. Mestre e Doutoranda em Relações Internacionais pela PUC Minas. Pós-graduada em Relações Internacionais do Oriente Médio: sociedade(s), cultura(s) e política, pela PUC Minas. Bacharel em Direito pela PUC Minas. Consultora em Direito Internacional Humanitário na IHL Clinic UFRGS. Coordenadora do grupo de pesquisa em Direito Internacional Humanitário e Terrorismo e Contraterrorismo no GEPSI/UnB. E-mail: btpsilva07@gmail.com

¹ Recebido para Publicação 10/07/2004. Aprovado para Publicação em 15/10/2024.
DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.15084952>.





Resumo

A atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em relação à aplicação da Responsabilidade de Proteger (R2P), com base na Teoria da Escolha Racional revela uma polarização de interesses das grandes potências. Logo, pergunta-se: quais fatores ou interesses dos membros permanentes do CSNU influenciam na tomada de decisão quanto à aplicação da R2P? Esses fatores variam, desde questões econômica, geopolítica, estratégica e militar das grandes potências. Ressalta-se que para o desenvolvimento da pesquisa qualitativa em tela, o método escolhido é o hipotético-dedutivo, haja vista que o presente trabalho tem por propósito verificar a veracidade da hipótese elencada.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Teoria da Escolha Racional, Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário.

127

Abstract

The actions of the United Nations Security Council (UNSC), in relation to the application of the Responsibility to Protect (R2P), based on the Rational Choice Theory, reveal a polarization of interests of the great powers. Therefore, the question arises: what factors or interests of the permanent members of the UNSC influence decision-making regarding the application of R2P? These factors vary, from economic, geopolitical, strategic, and military issues of the great powers. It is noteworthy that for the development of the qualitative research in question, the method chosen is hypothetical-deductive, given that the purpose of this work is to verify the veracity of the hypothesis listed.

Keywords: Responsibility to Protect, United Nations Security Council, Actor's Rational Choice, Human rights, International Humanitarian Law.





Introdução

Ao longo da história, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, a busca por um instrumento universalmente aceito e eficaz de combate às atrocidades em massa se intensificou, justamente porque nada legitima a ocorrência de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade (GLANVILLE, 2014; ZIFCAK, 2012). Além disso, o esforço no sentido de prevenir, combater e evitar a reincidência dos crimes de atrocidade favoreceu a própria criação da Organização das Nações Unidas (ONU) na busca de “preservar as futuras gerações do flagelo da guerra” (CARTA das NAÇÕES UNIDAS, 1945). Sendo assim, a ONU assumiu o papel protagonista de guardião da paz e segurança internacionais, essencialmente por meio da “tutela dos poderosos”, i. e., os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) - Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido (BREAU, 2016).

128

Ao final do século XX, surgiram várias operações militares significativas, com propósito humanitário, como os casos na Libéria (1990-1997), Haiti (1994-1997), Serra Leoa (1997), Timor-Leste (1999) (KOLB, 2018). Por outro lado, a Somália, a Ruanda, a Bósnia e o Kosovo são exemplos que colocam em dúvida o postulado da intervenção humanitária. A Somália entrou em guerra civil quando o presidente Siad Barre foi derrubado em janeiro de 1991 após perder, com o fim da Guerra Fria, a proteção que desfrutou sucessivamente da União Soviética e dos Estados Unidos (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003). A justificativa para a intervenção foi humanitária, porém frustrada diante da tentativa estadunidense de travar uma guerra contra os líderes da milícia (Kolb, 2018). A desintegração da ex-Iugoslávia ocupou os debates do CSNU desde o fim da Guerra Fria, com múltiplas resoluções aprovadas e muitas missões da ONU. Em relação à Bósnia, nada impediu, em 1995, sob o comando do general Ratko Mladic, matarem 8.000 homens e meninos muçulmanos (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003).

No Kosovo, em 1998, o presidente sérvio Slobodan Milosevic buscou esmagar o sentimento separatista étnico albanês, usando unidades policiais como uma ferramenta para assassinatos. No entanto, os aliados da OTAN estavam determinados a pôr fim nisso (ALTMAN; WELLMAN, 2008; KOLB, 2018). Em março de 1999 - após o massacre de quarenta e cinco albaneses do Kosovo e o colapso da negociação para um referendo de independência - os Estados Unidos e os aliados da OTAN decidiram agir sozinhos e começaram uma campanha de ataques aéreos (HOLZGREFE; KEOHANE, 2003).





Observa-se pelas experiências intervencionistas expostas acima, adotadas a partir da década de 1990, que não há um consenso sobre quando, onde e como devem ocorrer, sobretudo diante do primado da soberania e do princípio da não intervenção nos assuntos domésticos dos Estados (BREAU, 2016). Diante dessa celeuma, Kofi Annan provocou os líderes internacionais sobre a necessidade de encontrar uma solução ao dilema da intervenção humanitária, que se resume na imprescindibilidade de convergir a soberania com a responsabilidade dos Estados de proteger a sua população dos crimes de atrocidade, além do dever dos líderes internacionais, sob o guarda-chuva onusiano, de intervir célere e corretamente em cada caso (HOLZGREFFE; KEOHANE, 2003).

Vários esforços foram feitos durante a década de 1990 para colocar o pensamento internacional em um novo caminho, em particular a discussão sobre “o direito de intervir”, mas nenhuma delas ganhou amplo espaço (HOLZGREFFE; KEOHANE, 2003). O avanço veio no final de 2001, quando o *International Comissão de Intervenção e Soberania do Estado* (ICISS) introduziu no debate o conceito de “Responsabilidade de Proteger” (R2P), que tecia os deveres dos Estados de prevenir e responder às violações aos direitos humanos. Menos de quatro anos depois, a “R2P” foi formalmente adotada pela reunião da Assembleia Geral da ONU na Cúpula Mundial de 2005 (ZIFCAK, 2012). 129

Em suma, na prática, a falta de intervenção mais satisfatória por parte do CSNU em situações de violação massiva aos direitos humanos deve-se aos embates entre os membros permanentes, motivados por seus interesses polarizados e antagônicos, de forma que o uso do veto nas resoluções impede a tomada de ações práticas para uma solução adequada de diversas crises que ainda persistem no cenário internacional (SHAW, 2014).

A atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em relação à aplicação da Responsabilidade de Proteger (R2P), com base na Teoria da Escolha Racional revela uma polarização de interesses das grandes potências. Logo, pergunta-se: quais fatores ou interesses dos membros permanentes do CSNU influenciam na tomada de decisão quanto à aplicação da R2P? Esses fatores variam, desde questões econômica, geopolítica, estratégica e militar das grandes potências. Ressalta-se que para o desenvolvimento da pesquisa qualitativa em tela, o método escolhido é o hipotético-dedutivo, haja vista que o presente trabalho tem por propósito verificar a veracidade da hipótese elencada.





A Teoria da Escolha Racional tecida na obra “Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada”, de autoria de George Tsebelis, permite apresentar o comportamento dos atores, influenciado por seus interesses, que se encontram envolvidos em determinado contexto político (ERIKSSON, 2011). A referida obra não objetiva revelar uma teoria que influencia o comportamento, mas tem por propósito descrever as interações dos atores internacionais, ou seja, trata-se de uma teoria descritiva do comportamento do ator racional no campo político.

Teoria da Escolha Racional

A Teoria da Escolha Racional revela a busca incessante do ator de agir no sentido de viabilizar cada 130 vez mais o seu *payoff*² ou de seu grupo. Da mesma forma, revela que o comportamento dos atores é embasado em razões que, a princípio, não parece ser a melhor escolha aos olhos do observador, razão pela qual são denominadas de subótimas; entretanto, levando em conta os vários níveis ou esferas nos quais estes atores estão envolvidos no jogo político, perceber-se-á que há uma ação racional voltada a potencialização de seu *payoff* (TSEBELIS, 1992; DICKSON, 2006).

Destarte, a Teoria da Escolha Racional busca explicar o comportamento social, coletivo e político, a partir de ações individuais, assumindo que os atores agem racionalmente, com o objetivo de satisfazer suas preferências e não de contrariá-las. Nesse sentido, ao buscar concretizar os seus objetivos, tendem a fazer escolhas ao abrigo de regras que estruturam parâmetros de atuação para a ação individual. As escolhas não são totalmente livres, mas existem graus de liberdade, tornando possível o decisor fazer associações entre os meios e os fins desejados (SNIDAL, 2006). Assim, a Teoria da Escolha Racional considera como ponto de partida a ação racional e individual, motivo pelo qual ela sobressai como instrumento de compreensão do comportamento dos atores políticos, pois é possível, por meio dela, analisar a ação individual, justificadas por interesses autônomos e racionais (DOWDING, 2016).

² Reflete o resultado possível que um determinado ator racional deseja obter, ou seja, revela os seus interesses ou preferências em termos do cálculo custo/benefício.





A racionalidade é vista como um mecanismo de maximização dos interesses dos atores, que revela o cálculo utilitarista adotado por eles, com base nas informações obtidas sobre as opções de curso de ação permitidas pelas instituições. As instituições (ou regras) são compreendidas como elementos informativos das opções para as escolhas dos agentes, ou seja, são conformadoras das opções disponíveis para as escolhas individuais e/ou coletivas dos atores racionais (DICKSON, 2006; ERIKSSON, 2011).

Nesse contexto, o ator político é compreendido como um ator racional que faz escolhas visando a otimização de seus interesses. A escolha subótima - aquela que aparentemente não maximiza o seu *payoff*-, na realidade trata-se de uma assimetria entre o que o ator seguramente executa e o que o observador enxerga ao desconsiderar os jogos de múltiplas arenas (HINDMOOR; TAYLOR, 2015). Em vista disso, o observador ao analisar um único jogo, perde a visão de toda a realidade conjuntural, viciando a sua percepção e fazendo com que esta não represente de fato o que está acontecendo. Deste modo, “os casos de escolhas aparentemente subótimas são na verdade casos de discordância entre o ator e o observador” (TSEBELIS, 1992, p. 22.). Logo, a racionalidade é um comportamento ótimo, em que o ator busca potencializar o seu objetivo, caso contrário, a escolha não será racional, pois a racionalidade é “uma correspondência ótima entre fins e meios” (TSEBELIS, 1992, p. 22.).

À vista disso, ao analisar o comportamento dos membros permanentes do CSNU, em que demonstra escolhas aparentemente subótimas dos atores envolvidos na decisão de aplicar ou não a R2P em determinado caso, na verdade perceber-se-á que, ao considerar as múltiplas arenas de jogo político, representam escolhas ótimas. Dito de outra forma, dependendo das conjunturas políticas do momento, a opção aparentemente subótima revela-se ótima se analisada no contexto político como um todo, pois o Estado encontra-se em um jogo de múltiplas arenas (Dickson, 2006; ERIKSSON, 2011).

Segundo Tsebelis (1998), a escolha feita pelos atores é influenciada por seus interesses, por isso, a opção aparentemente subótima resulta em algo melhor dentro da perspectiva do jogador. A compreensão sobre o motivo da escolha ótima é possível ao levar em consideração os jogos ocultos, pois dessa forma será exequível compreender, de modo cristalino, os fundamentos do comportamento estratégico, que é instrumental e visa alcançar determinado objetivo (DOWDING, 2016). Com base nisso, há dois tipos de jogos ocultos, segundo Tsebelis (1992): (i) jogos em múltiplas arenas, em que o observador considera a escolha subótima porque não percebe que o ator joga em várias arenas; e, (ii) projeto institucional, em que o





observador não percebe que o ator não está envolvido só no jogo da arena principal, mas também no jogo sobre as regras do jogo.

Ressalta-se que, neste caso, as instituições são as regras de um jogo político ou social recorrente, conhecidas pelos jogadores, e provoca uma expectativa de comportamento por parte deles, visto que as regras regulam a ação entre os atores, da mesma forma que promove estabilidade ao jogo político. Além disso, o cenário institucional é algo praticamente exógeno, e os atores atuam nesse espaço com base em suas prioridades. Sendo assim, determinada organização ou instituição só é perceptível se levar em conta a escolha racional de seus membros que, por sua vez, remete aos interesses dos jogadores. Portanto, o princípio de identidade que leva os atores políticos a se agregarem são os seus interesses individuais (TSEBELIS,1992; ERIKSSON, 2011).

132

Os embates políticos travados no âmbito do CSNU no que se refere a decisão de adotar ou não a Responsabilidade de Proteger em sua dimensão operacional perpassam os interesses de cada membro permanente da instituição. Dessa forma, os membros permanentes do CSNU divergem em questões conjunturais, econômicas, sociais, geopolíticas quando levam em consideração os seus objetivos particulares, fazendo com que os alinhamentos apenas ocorram em questões específicas (HINDMOOR; TAYLOR, 2015).

Assim, a ação individual dos Estados é fruto da ação dos atores dentro de um arcabouço institucional. As regras do jogo condicionam o comportamento dos atores, e os interesses individuais são condicionantes do comportamento racional, que envolve ganhos e perdas. Considerando que os atores têm objetivos e preferências com diversos graus de intensidade e fazem escolhas para alcançar o propósito preferido com maior intensidade, a ação dos atores revela que no momento da escolha as várias opções implicam o abandono de uma ou mais, em nome de uma opção hierarquicamente preferida. Portanto, há custos nas escolhas. Além de tudo, o ator racional age no sentido de prever que os benefícios almejados, através da opção escolhida, serão maiores que os benefícios nas demais alternativas abortadas (HINDMOOR; TAYLOR, 2015; DOWDING, 2016).

Portanto, os atores atuam com base no seu interesse, em um ambiente no qual envolve outros jogadores, também com interesses definidos, estratégias e preferências com diversos graus de intensidade. Deste modo, o comportamento do ator pode ser explicado em termos destas preferências manifestas. A





forma de compreender as preferências do ator é examinando suas escolhas reais, a partir da análise do seu comportamento, pois os atores são orientados por uma racionalidade otimizadora, que lhes permite efetuar uma escolha, percebida por estes, como sendo a melhor possível, naquelas circunstâncias. O tipo de escolha é determinado também de acordo com as posições ocupadas pelos atores, e a posição ocupada está relacionada à estrutura ou ao grau de acesso aos recursos, informações e poder (ERIKSSON, 2011).

Em outras palavras, pode-se afirmar que o comportamento do ator decorre de uma intenção racional em garantir seus interesses, e a racionalidade é movida pela maximização desse interesse particular, que resulta no cálculo de custos e benefícios. Além do mais, a posição ocupada pelo ator racional influencia suas preferências, bem como as estratégias adotadas para alcançar os seus objetivos. As estratégias são moldadas com base nas interações com outros atores racionais, que são delimitadas por regras de comportamento ditadas pela instituição em que fazem parte. Assim, a preferência do ator é satisfeita dependendo da interação deste com os demais envolvidos no processo (ERIKSSON, 2011). **133**

As regras do jogo são conhecidas pelos envolvidos, conseqüentemente, a previsibilidade dos resultados corresponde a cada uma das ações possíveis. As regras do jogo delimitam os custos do comportamento, da mesma forma que os cálculos empregados orientam as escolhas. Assim sendo, os indivíduos racionais executam ações de maneira estratégica, na busca de uma maior satisfação. Isso significa dizer que em uma situação de ação coletiva pode ocorrer de uma melhor opção de um ator racional comprometer a ação de outros atores, igualmente interessados em satisfazer seus interesses particulares, salvo em uma situação de equilíbrio, pois todos possuem a mesma estratégia ótima (TSEBELIS, 1992).

Responsabilidade de Proteger pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ganhou importância significativa, visto que, pela Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), lhe foi concedida a primazia na temática de manutenção da paz e segurança internacionais (WELSH, 2002). Por outra forma, uma vez que determinada situação cai em sua área de competência, conforme reza a Carta da ONU, o CSNU estará autorizado adotar uma série de instrumentos - que variam desde medidas preventivas até resoluções vinculativas que impõem sanções e autoriza a intervenção militar - a fim de atender às peculiaridades de





cada caso concreto e, desta forma, garantir o primado das Nações Unidas, i. e., a salvaguarda da ordem internacional (WET, 2004).

O CSNU interpreta de forma ampla os seus poderes, sobretudo após a Guerra Fria, a fim de encontrar a melhor solução possível aos distintos conflitos marcados por violações massivas dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, exigindo o uso de medidas mais drásticas elencadas no rol do Capítulo VII da Carta da ONU (WEISS, 2016).

Diante da importância do CSNU, a Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) o estudou com grande interesse, razão pela qual ressaltou, as responsabilidades especiais atribuídas ao referido órgão quanto a proteção dos indivíduos, diante da ocorrência dos crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (WELSH, 2004).

134

Nesse sentido, a análise acerca das responsabilidades especiais atribuídas ao CSNU pela Carta da ONU e ratificadas no escopo de elaboração da R2P, bem como a visão prática das regras procedimentais que possibilitam ou dificultam a aplicação desta norma é de grande importância para o estudo em tela. Embora o parágrafo 139 do Documento Final da Cúpula Mundial não especifica o titular da responsabilidade, ratifica indiretamente que esta deverá ser exercida por meio das Nações Unidas (WELSH, 2010).

Os três pilares da Responsabilidade de Proteger (R2P) se resumem: (i) na responsabilidade primária do Estado em proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica (responsabilidade de prevenir); (ii) na responsabilidade da sociedade internacional de encorajar e auxiliar os Estados; e, (iii) na responsabilidade da sociedade internacional de utilizar os meios diplomáticos, humanitários e outros apropriados para proteger as populações dos crimes de atrocidades (responsabilidade de reagir) (BREAU, 2006).

A dimensão operacional da R2P de competência do CSNU se concentra no terceiro pilar - responsabilidade da sociedade internacional de proteger os indivíduos dos crimes de atrocidades-, uma vez que este se refere à base legal para legitimar as ações que a sociedade internacional deve proceder diante da falha do Estado em cumprir sua responsabilidade primária, que é a responsabilidade de prevenir (BELLAMY, 2015). Em outros termos, diante de um Estado omissivo em cumprir o dever de proteger a sua





população, torna-se legítimo a intervenção por parte do CSNU em defender os indivíduos à luz da Carta das Nações Unidas (BARBER, 2009).

Embora o Relatório da ICISS de 2001, denominado 'A Responsabilidade de Proteger', ao se referir à Somália, Ruanda, Bósnia e Herzegovina, e Kosovo, sublinhou o fracasso do mandato do CSNU em proteger efetivamente os civis dos crimes de atrocidades, o referido documento não listou fontes alternativas de autoridade responsável para executar a R2P (WELSH, 2010). Em outros termos, a ICISS focalizou no papel do CSNU, ressaltando a necessidade deste não se silenciar frente às violações massivas aos direitos humanos, sobretudo ao abrigo do artigo 24 da Carta da ONU, que elenca a responsabilidade primária do órgão pela manutenção e restauração da paz e segurança internacionais (ZAJADLO, 2005).

O mesmo entendimento é firmado no 'Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança - um **135** mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada' (ONU Doc. A/59/565 - 2/12/2004), bem como no texto 'Em maior liberdade: rumo ao desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos' (A/59/2005 - 21/03/ 2005), do então Secretário-Geral da ONU Kofi Annan. Tais documentos, além do Relatório da Cúpula Mundial de 2005 endossaram a R2P na agenda global, sobretudo como pauta imprescindível quando o assunto é a garantia da ordem internacional (KOLB, 2018). Ainda, no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, os chefes de Estado reajustaram a R2P para se concentrar em quatro crimes centrais - genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Desta forma, preferiram os conceitos bem definidos desses crimes no direito internacional (SCHABAS, 2000).

Ademais, a ICISS defendeu a necessidade dos membros permanentes do CSNU concordar em se abster de usar seu poder de veto em resoluções que autorizem a intervenção militar para fins de proteção humana, e que gozam de apoio majoritário (KOLB, 2018). Isso se fundamenta na ideia de responsabilidade internacional coletiva de proteger, pois a intervenção militar deve ser executada, como último recurso, em situações de flagrante violação aos direitos humanos e direito internacional humanitário (CHAZOURNES; CONDORELLI, 2006).

O então Secretário-Geral Kofi Annan, por sua vez, recomendou ao CSNU, antes de optar pelo uso da força, apresentar as justificativas com base na gravidade da ameaça a ser enfrentada, o propósito adequado da ação militar, sua necessidade como *ultima ratio*, sua proporcionalidade e as perspectivas de sucesso (Annan, 2004). Ainda, em 2009, o então Secretário-Geral Ban Ki-mom, em seu relatório sobre a





implementação da R2P, se refere aos elementos citados por Kofi Annan, bem como a abstenção construtiva do direito de veto, ao ressaltar a responsabilidade do CSNU de chegar a um entendimento mútuo para não empregarem o uso de veto em face de um descumprimento das obrigações da R2P. Além disso, ele propôs que os Estados-membros devem levar em consideração as regras, os princípios e as doutrinas que orientam o uso da força militar em situações extremas de violação à R2P (KOLB, 2018).

A ICISS buscou ressaltar a necessidade do CSNU em obter consenso quanto à orientação sobre como responder às situações de crises humanitárias de modo a abraçar os aspectos de natureza legal e moral, além das questões operacionais e políticas (VERLAGE, 2009). Nesse sentido, passou a enxergar a R2P como um “princípio norteador”, pois embora não criou, pelo menos ainda, uma nova norma, ela consegue endossar a ideia segundo a qual um Estado que não oferece proteção à sua população renuncia tacitamente a sua soberania, motivo pelo qual pode ser alvo de intervenção (CHAZOURNES; CONDORELLI, 2006). 136

Consequentemente, a R2P torna explícita o que o direito internacional já exige, pois se fundamenta na prática dos Estados e do CSNU, e possui raízes em distintos sistemas jurídicos, incluindo os tratados de direitos humanos, a Convenção do Genocídio de 1948, as quatro Convenções de Genebra de 1949 e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional de 1998 (SCHABAS, 2000). Logo, o Relatório do ICISS determina que, para uma intervenção militar legítima, o CSNU é o órgão com maior autoridade para adotar uma decisão sobre o assunto. Sendo assim, todos os pedidos apresentados ao CSNU sobre uma possível intervenção devem ser tratados de modo célere, da mesma forma que todos os fatos devem ser analisados, principalmente aqueles nos quais os limites de justa causa foram suscitados. Em suma, embora a expressão ‘Responsabilidade de Proteger’ seja inovadora, os deveres de proteção não são recentes (KOLB, 2018).

Destarte, o surgimento do conceito de R2P e a decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ) no caso da Bósnia e Herzegovina versus a Iugoslávia reforçaram a proposição segundo a qual os Estados têm deveres de prevenir e reagir diante da ocorrência de crimes de atrocidade, especificamente devido a sua posição como membros do CSNU, conforme determinam as competências elencadas na Carta das Nações Unidas, essencialmente com base na responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais (VERLAGE, 2009).

No caso do Genocídio da Bósnia, o governo da Bósnia e Herzegovina alegou que a Iugoslávia havia violado uma obrigação contratual de prevenir o genocídio nos termos do artigo 1º da Convenção do





Genocídio, visto que este dispositivo estabelece que as Partes Contratantes confirmem que o genocídio, seja cometido em tempo de paz ou em tempo de guerra, é um crime sob o direito internacional, que elas se comprometem a prevenir e punir. Assim, em sua sentença, a CIJ, ao afirmar o dever de prevenir o genocídio e estipular critérios para seu escopo, estabeleceu um importante marco sobre os deveres extraterritoriais de proteção (SCHABAS, 2000).

Por conseguinte, a responsabilidade de proteger se estende aos membros do CSNU, haja vista que eles possuem deveres especiais sob a Carta da ONU, portanto, atuam como o guardião da ordem internacional. Em outras palavras, os membros do CSNU têm uma responsabilidade ainda maior do que outros Estados para garantir a proteção de civis em todos os lugares, motivo pelo qual a sua omissão pode provocar consequências jurídicas, ainda mais quando o exercício ou a ameaça de veto impedem uma ação **137** necessária por outros membros para evitar o genocídio, crime de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (SCHABAS, 2000).

Entrementes, o CSNU é um órgão político, portanto, os seus membros são guiados por interesses. Por isso, para defender o uso do veto em uma situação que se deva aplicar a R2P seja considerado abusivo, este princípio orientador deverá ser considerado uma norma rígida de direito internacional (ZAJADLO, 2005). Na prática, as decisões do CSNU, incluindo o exercício do poder de veto, podem ser consideradas uma “zona livre de lei”, pois a ideia de que seus membros podem, em determinadas circunstâncias, ser obrigados a agir levanta questões complexas relativas aos poderes e à posição do CSNU (WEISS, 2007).

Em resumo, a R2P é um elemento político, enraizado em conceitos jurídicos, que delega aos Estados os deveres legais de usar seus poderes e influência como membros do CSNU para evitar a perpetração de crimes de atrocidade em terceiros Estados. Além do mais, ela combina vários meios de proteção, incluindo a responsabilidade de reagir - a intervenção militar (SHARMA, 2010).

Conforme aduz o Capítulo VII da Carta da ONU, o CSNU estará autorizado a fazer uso de a força militar quando perceber, no cenário internacional, determinado fenômeno que comprometa a paz e a segurança internacionais (WET, 2004). Nesse sentido, o artigo 39 da Carta exige que o CSNU determine a existência de ameaça à paz, à ruptura da paz ou ato de agressão, além de escolher as medidas apropriadas para restaurar a estabilidade da ordem internacional (BADESCU, 2009).





A Carta da ONU ressalta o papel do CSNU em termos de segurança coletiva (TESÓN, 2006), mesmo quando se trata do exercício da legítima defesa, com base no artigo 51 - “nada na presente Carta prejudicará o direito inerente à legítima defesa individual ou coletiva se ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas” (CARTA das NAÇÕES UNIDAS, 1945). Entretanto, nota-se que isso não pressupõe a autorização para a prática da intervenção humanitária unilateral, sobretudo porque o próprio relatório do ICISS sublinha que não há órgão melhor ou mais adequado do que o CSNU para lidar com questões de intervenção militar para fins de proteção humana (ICISS, 2001). Dessa forma, o consenso internacional sobre quando, onde, como e por quem a intervenção militar, fundamentada na R2P, deve acontecer, deverá ser determinado pelos membros permanentes do CSNU (HAMILTON, 2006).

Porém, em termos práticos, ainda não existe um consenso acerca da forma de executar a ação militar, **138** o que fica mais destacado quando se discute a legalidade à luz da Carta das Nações Unidas em permitir a intervenção militar por iniciativa dos Estados ou organizações regionais sem a autorização do Conselho de Segurança, mesmo que o objetivo seja proteger a população de outros Estados diante das violações aos direitos humanos (ZAJADLO, 2005).

Embora a década de 1990 seja marcada por distintas situações nas quais houveram a autorização prévia do CSNU para a concretização da intervenção militar – os Estados Unidos solicitaram autorização, em 1992, para a *Unified Task Force* (UNITAF - Força Tarefa Unificada) intervir na Somália, e, em 1994, no Haiti; a França recebeu autorização do CSNU para intervir em Ruanda em 1994; a Austrália solicitou, em 1999, autorização para a implantação da Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET) –, nada prejudicou as organizações regionais, sem autorização do CSNU, a concretizar ações militares em outro Estado, tal qual a de Kosovo, quando a OTAN, em 1999, com o objetivo de proteger os cidadãos albaneses, empreenderam uma ação militar contra as repressões dos soldados da Iugoslávia (ROBERTS, 1999; DAALDER; STARES, 2008).

Portanto, em resposta à atuação da OTAN, o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, frisou que as intervenções sem autorização do CSNU violam os primados do Estatuto da organização, sobretudo o artigo 53 da Carta (BADESCU, 2009). Essa situação gerou vários imbróglis, sobretudo entre os delegados dos Estados-membros da ONU, pois alguns deles, tais quais os delegados dos Estados Unidos e do Reino Unido, advogaram a tese segundo a qual as medidas da OTAN eram uma resposta imprescindível para deter as violações humanitárias flagrantes no Kosovo (VOON, 2004).





Ademais, os representantes dos Estados Unidos e do Reino Unido defenderam que a Carta não é a única fonte de Direito Internacional, bem como aclamaram o *jus ad bellum* como justificativa para o curso de ação da OTAN no combate aos desafios humanitários (TESÓN, 2007). Dito isso, considerando que a intervenção da OTAN, embora sem o consentimento do CSNU, fora realizada após este órgão declarar a situação no Kosovo como uma ameaça à paz e à segurança internacional, isto deu a entender que a responsabilidade primária do Conselho em garantir a estabilidade da ordem internacional não é uma atribuição exclusiva deste órgão, pelo menos a priori (ROBERTS, 1999).

Diante disso, os fatos desenrolados na intervenção em Kosovo provocaram debates entre os juristas sobre a legalidade das operações militares sem o consentimento do CSNU, como fruto das divergências doutrinárias e normativas sobre o tema (LUCK, 2006). Aqueles que eram contra a atuação da OTAN sem a 139 autorização do CSNU afirmaram que o uso de força de um Estado contra outro Estado em casos não autorizados pela Carta da ONU implica na violação ao artigo 2(4) e ao Capítulo VII da Carta, mesmo quando se argumenta a favor da causa humanitária (SCHWEIGMAN, 2001; WOOD, 2012). No entanto, outros buscam relativizar esta regra ao defender que é possível compreender o artigo 2(4) como uma forma de legalizar a intervenção militar unilateral, resguardado o dever do Estado interventor de obedecer às leis humanitárias de guerra e não ultrapassar o objetivo da missão, que consiste na cessação das violações massivas aos direitos humanos (Hamilton, 2006). Embora esse não seja o entendimento da Comissão Internacional do Kosovo, com base nas normas do direito internacional humanitário, a operação militar realizada pela OTAN sem abrigo do CSNU é considerada ilegal (DAALDER; STARES, 2008).

A doutrina ainda não encontrou um denominador comum sobre a possibilidade de considerar a prática da intervenção militar unilateral, justificada em objetivos humanitários, como uma norma consuetudinária de Direito Internacional (TESÓN, 1997; VOON, 2004). Ademais, a própria Carta da ONU revela as vedações ao uso da força por um Estado contra outrem, mesmo que a causa seja a cessão de violações aos crimes de atrocidade, exceto se vislumbrar a autorização do CSNU com base no Capítulo VII, ou quando configurada a autodefesa individual ou coletiva dos Estados, como reza o artigo 51 (WET, 2004). Nessa linha de argumentação, o artigo 2(4) reza que “Todos os Estados-membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política





de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas” (CARTA das NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Ocorre que o artigo 2(4) possibilita dois modos de interpretação, indicando direções distintas de aplicação: (i) por um lado, autoriza defender que a justificativa através dos objetivos humanitários por si só não permite a prática das intervenções militares; (ii) por outro lado, possibilita compreender a prática da intervenção militar unilateral diante da ocorrência de violação massiva aos direitos humanos, desde que não implique violação à integridade territorial ou à independência do Estado (HAMILTON, 2006).

Em outros termos, o artigo 2(4) da Carta impossibilita a ameaça ou o uso da força por um Estado, sem autorização do CSNU, para determinado fim, isto é, quando violar a integridade territorial ou a independência política do Estado, ou quando violar os propósitos dos Estados-membros da ONU (STAHN, 140 2007). Considerando que a garantia dos direitos humanos é um dos objetivos da sociedade internacional, como bem ressalta o artigo 1(3) da Carta da ONU – promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos – nada atrapalha considerar a intervenção militar, à luz da R2P, como um instrumento de viabilização da efetividade dessas normas quando necessária, principalmente em face das violações a estes direitos em determinado Estado (VOON, 2004).

A Carta veda de modo expresso e claro a concretização do uso da força, ou seja, qualquer medida coercitiva mais drástica, por organizações regionais sem aprovação do CSNU, uma vez que “nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança (...)” (artigo 53) (Carta das Nações Unidas, 1945). Isso significa dizer que agências regionais não podem atuar sem a autorização do Conselho (BADESCU, 2009).

Mesmo que defenda a possibilidade de o artigo 2(4) autorizar a intervenção unilateral, visto que deixa lacunas que podem facilitar esse tipo de argumento, percebe-se que, na prática e em regra, o uso de força não é autorizado sem a expressa autorização do CSNU, mesmo sob o argumento em defesa dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (ZAJADLO, 2005). Além do mais, o artigo 53 da Carta da ONU é cristalino ao ratificar a vedação quanto às organizações regionais utilizarem o uso da força sem a aprovação prévia e expressa do CSNU (GRAY, 2004).





A dimensão da racionalidade do ator no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Desde o processo de criação das Nações Unidas, a manutenção da ordem internacional constitui a principal missão da organização. Além do mais, há uma relação direta entre o *status quo* do sistema internacional e materialização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sobretudo diante do comportamento político conservador dos membros permanentes. Em outros termos, pode-se afirmar que o papel teleológico do Conselho de Segurança diz respeito à política de manutenção do *status quo* da ordem internacional (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). Por isso, a compreensão de sua estrutura e competências não se resumem às letras tecidas ao longo da Carta da ONU, essencialmente porque o viés político conta muito. A própria criação do órgão revela o objetivo de preservar a balança de poder das superpotências, portanto, **141** pode-se afirmar que os ideais de manter a paz e a segurança internacionais nem sempre são almejados pelo próprio CSNU, tais objetivos apenas serão concretizados quando o sistema internacional, ou melhor dizendo, a balança de poder das grandes potências estiver em xeque (DERSSO, 2013; BELLAMY, 2015).

Logo, o consenso decisório é obtido quando está em pauta a convergência de interesses da conservação de poder entre os membros permanentes. Esse é o motivo pelo qual há um consenso no âmbito do CSNU em adotar apenas a dimensão da responsabilidade de prevenir em todos os casos posteriores à intervenção Líbia, em 2011, inclusive na Síria, em 2014, onde o fracasso governamental em proteger a população local alcançou o mais alto nível (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). Portanto, a repetição de votações unânimes quanto à aplicação da dimensão da R2P de prevenir, em todos os casos de violação massiva aos direitos humanos nos países africanos e no território sírio, ratifica os consensos com o fim de manutenção da ordem internacional. De outra forma, há uma resistência em adotar o uso da força militar em face da soberania dos Estados, salvo no caso líbio, onde os interesses da OTAN e aliados superaram a inviolabilidade territorial (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

Portanto, o CSNU busca minimizar ou suprimir os conflitos contemporâneos através de um processo deliberativo de conservação consensual do poder e dos interesses hegemônicos dos “P-5” (Rússia, China, Estados Unidos, Reino e França). Esse é o motivo pelo qual opera no âmbito da instituição uma *realpolitik* - sendo essa uma variável que explica como o CSNU preserva a ordem - focada no multilateralismo que influencia o processo decisório entre os Estados que o compõem, no qual os membros permanentes visam a





perpetuação de seus interesses (RAYMOND, 2014). Dessa forma, o exercício do veto se deve às diferenças sobre determinado assunto em pauta, no qual os interesses estratégicos, visíveis em outras arenas de disputas políticas, se colocam como prioritários na decisão de determinado membro permanente no âmbito do CSNU. Isso explica a posição da Rússia e da China ao vetarem os dois projetos de resolução que previam o uso da força militar na Síria, e, por sua vez, buscavam legitimar a dimensão de reagir da R2P. Os vetos se fundamentaram nos interesses geopolíticos, diplomáticos e econômicos presentes nas relações entre os governos russo, chinês e sírio. Destarte, embora a R2P possua uma dimensão normativa, as esferas diplomáticas e políticas dos “P-5” não podem ser ignoradas no processo decisório de sua aplicação (ZYBERI, 2012; TRACHTMAN, 2013).

O CSNU cumprirá a responsabilidade de proteger, sobretudo a dimensão de reagir, quando ela não **142** colidir com os interesses de seus membros (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). Por isso, na prática, a falta de intervenção por parte do CSNU em determinados cenários de violação aos direitos humanos e ao direito humanitário deve-se aos embates entre os Estados-membros, motivados por interesses polarizados e antagônicos, de forma que o uso do veto nas resoluções impede ações e soluções adequadas para as diversas crises que assolam e persistem no cenário internacional (SHAW, 2014). Assim, as divergências no âmbito deste órgão fazem com que diversas pautas sobre a possível aplicação da R2P permaneçam estagnada em face dos interesses dos países com maior poder decisório (POLI, 2012).

Os embates entre os Estados, motivados por interesses distintos, é claramente visível no caso Sírio (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). No âmbito do CSNU, a Rússia foi pressionada a mudar sua posição pró-Assad. Entretanto, Putin, como um estrategista, levou em consideração todo o contexto no qual estava envolvido, sobretudo a sua relação na época com Barack Obama. Os dois tinham objetivos estratégicos maiores a serem alcançados. Putin queria garantias contra os planos de defesa antimísseis liderados pelos Estados Unidos na Europa e na Ásia; aceitação do *status quo* do Cáucaso após a secessão dos territórios georgianos apoiada pela Rússia em 2008, na qual a Rússia interveio sob a cobertura da R2P; também visava uma resolução pacífica da crise sobre o programa nuclear do Irã e a garantia dos EUA de que bloqueariam qualquer ação militar israelense. Para o presidente russo, uma guerra ao longo de seu flanco sul e centro-asiático seria muito mais desestabilizadora política e economicamente do que qualquer turbulência na Síria (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016).





Por sua vez, Obama desejava reciprocidade dos russos: cooperação para uma conclusão negociada e bem-sucedida da saga iraniana, além de ajuda para lidar com desafios comuns, como a Coreia do Norte. Em outras palavras, havia muitos incentivos para ambos os lados chegarem a um acordo sobre a Síria (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). A princípio, Putin até concordou com a remoção de Assad e sua substituição por uma figura menos controversa do governo, seguindo o exemplo da transição no Iêmen. Dessa forma, o regime permaneceria “intacto”, assim como a esfera de interesse da Rússia na Síria, incluindo suas relações comerciais e sua base naval. Esse era o acordo proposto pela Casa Branca, porém Rússia e China não concordaram com uma intervenção militar na Síria para que esse plano fosse concretizado, justamente com o receio de ocorrer o que aconteceu na Líbia, onde os interesses da OTAN e dos EUA foram priorizados. Diante disso, na época, o presidente russo, Vladimir Putin, encontrou-se com o presidente 143 francês, François Hollande, bem como com a chanceler alemã, Angela Merkel, a fim de concretizar a ideia de Moscou de sediar uma conferência de representantes do regime sírio e dos rebeldes (THAKUR, 2019).

Diante desse impasse entre EUA e Rússia, Kofi Annan propôs um plano de paz para a Síria, elencou um roteiro para a transição política que seria negociado por meio de um grupo de Estados, incluindo Rússia e Irã (BARQUEIRO; SEAMAN; TOWEY, 2016). Portanto, era uma oportunidade única para Rússia e o Irã, dois principais apoiadores da sobrevivência de Assad, se manifestarem e agirem no sentido de participarem de um provável processo de transição de poder. O desejo do Ocidente de ver Putin mediando um acordo não era exequível, pois Putin não enxergava benefícios suficientes para que Moscou adotasse esse curso de ação. Por isso, para sair do impasse, Annan criaria seu grupo de contato formado pelos “P-5” (Inglaterra, China, França, Rússia e Estados Unidos), mais a Arábia Saudita para representar a Liga Árabe, além da Turquia e do Irã. O objetivo era o grupo redigir o plano de transição do governo de Assad por meio de uma eleição, votação parlamentar e uma nova Constituição. Presumivelmente, Assad buscaria asilo na Rússia ou no Irã, evitando processos internacionais por crimes de guerra (THAKUR, 2019).

A intensificação da guerra diplomática entre as potências ocidentais, a Rússia e a China estava obviamente tendendo a um impasse. No que parecia ser uma disputa diplomática crescente para influenciar o curso futuro da Síria, ou pelo menos para moldar a opinião internacional sobre a crise, Rússia e China lançaram uma contraofensiva diplomática, através da Organização de Cooperação de Xangai (SCO, sigla em inglês). A declaração da SCO deixou claro que se opõe à intervenção militar e que os Estados-membros são





contra uma transferência de poder ou sanções unilaterais - uma aparente refutação dos comentários de Clinton e Cameron que desejam forçar a retirada de Assad. Como consequência do fracasso do plano de Annan, uma guerra civil mais profunda se instalou na Síria (LLOYD, 2010; GIESSMANN, 2016). Segundo Kofi Annan (2010), a obstinada oposição da Rússia e da China à intervenção na Síria deve-se ao sentimento de traição ou manipulação pelo Ocidente sobre a Líbia, durante a intervenção em 2011.

Em suma, observa-se que em relação à R2P os países membros são relutantes quanto à sua aplicação na dimensão de reagir, ou seja, quanto a autorização do uso da força para a execução de uma intervenção (THAKUR, 2019). Quando isso ocorre, os “P-5” vedam o uso da força nos locais onde há instabilidade humanitária, a fim de que os seus laços interestatais e interesses particulares sejam priorizados. É o que se vislumbra no caso sírio, no qual a China e a Rússia vetaram a intervenção militar, fundamentada na R2P. **144** Assim, a sobreposição de interesses põe em xeque a assertividade do órgão em assegurar a manutenção da paz e segurança internacionais, bem como a cessação das massivas violações aos direitos dos civis (SHAW, 2014).

Isso é cristalino em matéria de decisão quanto à aplicação da R2P na Síria, pois revela-se a polarização de interesses e embates entre Estados Unidos da América, Reino Unido e França, por um lado, e Rússia e China, por outro lado. Sendo assim, é inequívoco que a justiça internacional se torna secundária quando estão em jogo os interesses particulares dos “P-5” e a preservação da ordem³. Logo, observa-se que a dinâmica de tomada de decisão no CSNU se altera conforme mudam os objetivos das nações que o compõem, principalmente dos membros permanentes (PILBEAN, 2015).

Quanto à decisão de intervir em situação de vulnerabilidade ou crise humanitária, os fatores financeiros, culturais, econômicos e políticos pesam no cálculo custo/benefício - dessa forma, visualiza-se a racionalidade do ator. Igualmente, a legitimidade quanto à intervenção também é levada em consideração. Por isso, o custo em executar uma intervenção militar em um território soberano, por ser muito elevado, requer um consenso internacional, sem o qual a cooperação fracassa e, por fim, resta a deserção (Pattison,

³ “Ordem é uma estrutura que favorece a preservação da soberania que é o objetivo comum dos Estados, porque dá maior previsibilidade e estabilidade. Tal estrutura leva a um arranjo da vida social que promove determinados valores: procuram garantir: - que a vida seja protegida; - que as promessas sejam cumpridas; - que haja mais estabilidade.” (Onuki, 2023).





2010). Além do mais, na prática, como o CSNU, muitas das vezes, atua com base na percepção dos interesses particulares de seus membros, e não por razões humanitárias, discute-se se a R2P compreende uma exigência da responsabilidade estatal e da sociedade internacional em termos normativos ou apenas políticos (WELSH, 2002).

Considerando o fato de que a prática estatal e a *opinio juris* – com base nas condições necessárias para a existência de um costume internacional – não são concretizadas, a R2P é vista como um mecanismo político de reafirmação das normas de direitos humanos (STAHN, 2007). As próprias resoluções do CSNU que utilizaram a R2P como fundamento das intervenções humanitárias a partir de 2005, ratificaram-na não como um princípio jurídico, mas, sim, como instrumento político que deverá ser observado com o propósito de se garantir que o Estado não viole as normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como o Direito Internacional Humanitário (TESÓN, 1997). 145

Ademais, considerando a R2P dentro do quadro do sistema de segurança coletiva, da mesma forma o seu escopo limitador aos quatro tipos de crime – crimes de guerra, crime contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio – percebe-se que ela não se trata de uma novação jurídica, mas, sim, de um propósito político (TESÓN, 2006). Igualmente, o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário, a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio e o papel do CSNU de ser o guardião legal da ordem internacional revelam que a R2P floresce mais como um instrumento político de ratificar a responsabilidade dos Estados em prevenir às violações massivas aos direitos humanos, mas não necessariamente de intervenção militar, ou seja, uso da força (STAHN, 2007). Tal fato é confirmado pela existência do próprio documento de caráter não vinculativo da R2P de 2005, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, o qual revela que ela não é uma norma legal (TESÓN, 2007).

A dimensão dos jogos ocultos

As decisões do CSNU, quanto a aplicação da R2P, não são isoladas das questões políticas, visto que estão inseridas num conjunto de relações mais amplas e sua natureza pode interferir em outras esferas ou campos decisórios (SEYBOLT, 2007). Dito isso, a relação dos “P-5” com outras esferas relevantes e que podem interferir na decisão no âmbito do CSNU quanto à aplicação da R2P revela a tese dos jogos ocultos. A





aplicação da R2P esclarece uma ação orientada por interesses particulares dos membros permanentes do CSNU, razão pela qual a criação de condições para a cooperação é um grande desafio (CASSESE, 2005).

O processo de tomada de decisão do CSNU também ilustra a visão fixa e exógena dos interesses dos Estados, reservando ao direito internacional o papel de variável situada entre os fatores causais básicos, como interesse e poder. Nesse contexto, as normas jurídicas internacionais são concebidas como instrumentos para avançar os interesses estatais. Porém, nada obsta de a anarquia internacional impulsionar os atores na direção da cooperação. Sendo assim, considerando que o sistema internacional comporta tanto o conflito quanto a cooperação, a prevalência do primeiro ou da última é resultante de circunstâncias específicas, fatores situacionais, ou seja, se dá a partir da matriz de rendimentos (*payoffs*) relativa a uma determinada situação (TSEBELIS, 1992).

146

Em suma, os Estados são os principais atores na política mundial e eles se comportam com base nas concepções acerca dos seus próprios interesses (ZYBERI, 2012). As capacidades relativas à distribuição de poder permanecem relevantes, e os Estados devem confiar neles mesmos para assegurar os ganhos oriundos da cooperação. Entretanto, o papel das instituições internacionais pode modificar as concepções de autointeresse. Nesses termos, as normas internacionais são concebidas como instrumentos estatais que buscam avançar o objetivo previamente formulado (CASSESE, 2005). Além do mais, as normas podem auxiliar na correção das escolhas subótimas, resultantes da ação individual dos atores (TSEBELIS, 1992).

O CSNU revela um jogo de cooperação quando a escolha racional pode ocorrer se for favorável num determinado momento e em certas circunstâncias, no sentido de contribuir para o interesse principal do ator. Portanto, a escolha ótima é perceptível por meio da teoria dos jogos ocultos, que revela o ambiente no qual o ator se interage, onde vários jogos ocorrem ao mesmo tempo e em várias arenas. Assim, o ator decidirá de acordo com o que é a melhor alternativa e segundo o seu ponto de vista (TSEBELIS, 1992). Diante disso, os atores, em face de várias escolhas, nem sempre seguem a alternativa que parece ser a melhor à luz das normas do direito internacional, essencialmente em matéria de prevenção, reação e combate aos crimes de atrocidade. Portanto, se ao abrigo da R2P todo esforço deve ser feito no sentido de fazer valer as normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário, por outro lado, os impasses políticos e diplomáticos colocam em xeque essa premissa. Isso é o que se observa no caso sírio (ANING; ATUOBI, 2012).





Na Cúpula do G20 no México, Obama e Putin se reuniram, mas não chegaram a um acordo sobre um processo que apaziguasse a crise na Síria. Ambos emitiram declarações suscitando o fim da violência e a criação de um processo político para evitar a guerra civil. Eles concordaram que as violações aos direitos humanos contra o povo sírio deveriam cessar, porém, não havia acordo sobre como concretizar isso sem uma intervenção militar. Putin chegou a afirmar que ele e Obama encontraram muitos pontos em comum nesta questão. Entretanto, ao invés de concordar com a emissão de uma Resolução à luz da R2P que autorizasse uma intervenção militar no território sírio, o presidente russo alegou que o povo sírio deveria decidir independente e democraticamente seu próprio futuro (THAKUR, 2019).

Em outras palavras, a Rússia, com o apoio da China, conseguiu reverter a pressão por uma intervenção internacional que poderia ter levado à mudança de regime na Síria. Além disso, em julho de 2012 o gabinete de Putin emitiu uma declaração alertando contra qualquer tentativa de contornar o CSNU, após perceber os movimentos da embaixadora dos EUA na ONU, Susan Rice, após o veto conjunto Rússia-China, de procurar parcerias e ações fora do CSNU para proteger o povo sírio. Diante disso, o porta-voz de Putin, Dmitry Peskov, declarou que qualquer tentativa de agir sem a aprovação do CSNU prejudica a própria autoridade da organização (ANING; ATUOBI, 2012). **147**

Sendo assim, muitas das vezes o ator escolhe uma alternativa que não parece ser a melhor escolha - à luz dos direitos humanos e do direito humanitário - nas circunstâncias existentes, pois na verdade busca maximizar a realização de seus objetivos. Isso é perceptível na própria atuação do CSNU, pois os "P-5" votam de maneira estratégica a fim de assegurar um resultado de sua preferência. Desta forma, o voto estratégico é possível em todas as rodadas de deliberação no âmbito do CSNU, revelando um comportamento racional, isto é, otimizador (TSEBELIS, 1992).

Os Estados estão envolvidos em vários jogos distintos: na arena doméstica, decide-se sobre os interesses políticos que terão reflexo na arena internacional; na arena internacional, decide-se quanto à aplicação ou não da R2P. Novamente, isso é elucidado por meio do caso sírio. No plano doméstico, Putin queria garantir a permanência de sua esfera de interesse na Síria, mormente as suas relações comerciais e a sua base naval. Consequentemente, esse interesse particular impactou a sua decisão do caso sírio no âmbito do CSNU, visto que o embaixador do governo russo na ONU foi veementemente contra todas as tentativas de propostas de intervenção militar do Ocidente na Síria. Putin e Hu Jintao se opuseram a qualquer tentativa





de impor uma mudança de regime na Síria, enquanto pediam apoio ao plano de paz original de seis pontos de Annan. Em uma declaração conjunta afirmaram serem contra qualquer tentativa de regular a crise síria com intervenção militar externa (ANING; ATUOBI, 2012). Diante disso, o ministro das Relações Exteriores saudita, Saud al-Faisal, disse que Moscou deveria tomar a iniciativa de pôr fim à crise síria. A secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, e o primeiro-ministro britânico, David Cameron, pressionaram por uma transferência de poder e a formação de um governo interino representativo na Síria. Para isso, objetivavam isolar a Síria, o seu regime e demonstrar a vontade dos líderes de uma transição política do regime. No entanto, nada disso foi possível, visto que os interesses particulares dos governos russos e chineses na Síria inviabilizaram toda tentativa internacional de pressionar Assad a fim de cessar as violações aos direitos humanos, ao direito internacional humanitário e os crimes de guerra (KODE, 2016).

148

Considerações Finais

O Secretário-Geral Ban Ki-moon, em 2009, lançou o documento “Implementando a Responsabilidade de Proteger”, registrando os três pilares já previstos pelo ICISS, sendo eles: (i) a responsabilidade primária dos Estados em termos de proteção de sua população em face da ocorrência de crimes de atrocidade; (ii) a responsabilidade da sociedade internacional, principalmente através das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, de auxiliar os Estados no cumprimento desse dever; (iii) a responsabilidade da sociedade internacional de agir, caso o Estado não seja capaz ou se omita diante de sua responsabilidade, em prol das vítimas que sofrem com a violação de seus direitos.

Várias Resoluções do CSNU fazem menção à R2P. Logo, o órgão ganhou primazia quanto ao assunto, sobretudo devido as responsabilidades e competências que a Carta das Nações Unidas tece ao seu respeito. Em suma, o CSNU se concentra no terceiro pilar da R2P - responsabilidade da sociedade internacional de proteger os indivíduos dos crimes de atrocidades. No entanto, na execução desse dever, o órgão, por ser um fórum político, considera as suas questões levando em conta o contexto político do momento, bem como os objetivos particulares de cada Estado. Por isso, pode-se afirmar que as decisões possuem elementos políticos, haja vista que ao tratar da questão de prevenir e responder aos crimes de atrocidades, essa tarefa encontra uma barreira, i. e., os interesses dos atores racionais.





Na situação da Líbia, o CSNU publicou a Resolução 1970 ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, bem como a Resolução 1973 que autorizou o uso da força para proteger civis. As Resoluções de 1970 e 1973 foram violadas pela OTAN e seus parceiros, pois visaram a mudança de regime, algo que não foi estabelecido pelo CSNU. Consequentemente, anos depois, a Rússia utilizou o caso líbio como “fundamento” de veto quanto a aplicação da intervenção militar na Síria.

Os interesses particulares das grandes potências prejudicam o fiel cumprimento do objetivo da R2P. A Rússia e a China foram contra a intervenção militar no caso sírio, sobretudo devido ao risco de uma reincidência do caso líbio. Por ser um forte parceiro comercial, além de conter uma base naval russa, o presidente Putin considera a Síria um país estratégico para os interesses nacionais. Quanto à China, sabe-se que uma autorização de intervenção militar na Síria abre um precedente para os casos de violações de **149** direitos humanos no Tibete. Dessa forma, pode-se afirmar que a China e a Rússia constituem um elo de resistência às relações políticas norte-americanas e europeias.

Portanto, as decisões do CSNU sobre quando e onde aplicar a R2P levam em consideração as questões políticas, razão pela qual o conflito ou a cooperação vai depender das circunstâncias, que consideram a matriz de rendimentos (*payoffs*) relativa a uma determinada situação. Com base no cálculo custo/benefício, o ator racional decide se é vantajoso adotar a R2P em determinado contexto específico.

Esse é o motivo pelo qual os atores buscam alternativas que a princípio aparentam não ser a melhor escolha, pois contrariam as normas de direitos humanos e direito internacional humanitário, mas, se considerar todas as arenas de jogos políticos, observar-se-á que o ator racional buscou maximizar os seus objetivos. Portanto, há uma escolha racional dos membros permanentes do CSNU quanto a aplicação da R2P, pois essa apenas é viabilizada quando não altera o *status quo* da ordem internacional, o estadocentrismo e os interesses particulares das grandes potências. Por conseguinte, nota-se uma prevalência das resoluções que fazem menção à dimensão de prevenção da R2P, do que a dimensão de reagir - visto que essa autoriza a intervenção militar. Em outros termos, o CSNU encoraja os Estados a resolver seus próprios problemas internos (BRUNNÉE; TOOPE, 2010).





REFERÊNCIAS

- ALTMAN, Andrew; WELLMAN, Christopher Heath. From Humanitarian Intervention to Assassination: Human Rights and Political Violence. *Ethics*, n.118, v.2, 2008, p. 228-257.
- ANING, Kwesi; ATUOBI, Samuel. The Economic Community of West African States and the Responsibility to Protect. *In: W. KNIGHT, Andy; EGERTON, Frazer (eds.). The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*. New York: Routledge, 2012, p. 216–231.
- ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict. UN Doc. S/2004/431 (28 May 2004).
- ANNAN, Kofi. Transcript of Press Conference by Secretary-General Kofi Annan at United Nations Office at Geneva, 26 January de 2000. Disponível em: <https://press.un.org/en/2000/sgsm7466.htm>. Acesso em: 10 jun. 2024. 150
- BADESCU, Cristina Gabriela. The Responsibility to Protect: Embracing Sovereignty and Human Rights. *In: SHAWKI, N.; COX, M. (ed.) Negotiating Sovereignty and Human Rights: Actors and Issues in Contemporary Human Rights Politics*, Farnham: Ashgate, 2009.
- BARBER, Rebecca. The Responsibility to Protect Survivors of Natural Disaster: Cyclone Nargis, a Case Study. *Journal of Conflict and Security Law*, v. 3, 2009
- BARQUEIRO, Carla; SEAMAN, Kate; TOWEY, Katherine Teresa. Regional Organizations and Responsibility to Protect: Normative Reframing or Normative Change? *Politics and Governance*, v. 4, n. 3, 2016, p. 37–49.
- BELLAMY, Alex J. Libya and the responsibility to protect: the exception and the norm. *Ethics e International Affairs*, v. 25, n. 3, 2011, p. 263-269.
- BELLAMY, Alex. A Chronic Protection Problem: The DPRK and the Responsibility to Protect. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, v. 91, n. 2, 2015, p. 225-244.
- BREAU, Susan. The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping. *Journal of Conflict and Security Law*, v. 11, n. 3, 2006, p. 429-464.
- BREAU, Susan. *The Responsibility to Protect in International Law: An emerging paradigm shift*. 1. ed. London: Routledge, 2016.



BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. Legitimacy and legality in international law: an interactional account. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945. Disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CASSESE, A. International Criminal Law. *In*. M. Evans (ed.). International Law. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CHAZOURNES, Laurence Boisson de; CONDORELLI, Luigi. De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie. *Revue Générale de Droit International Public*, n. 1., 2006, p. 11-18.

DERSSO, Solomon. A. The African Union. *In*: ZYBERI, Gentian (ed.). An Institutional Approach to the Responsibility to Protect. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

151

DOWDING, Keith. The Philosophy and Methods of Political Science. London: Palgrave Macmillan, 2016.

ERIKSSON, Lina. Rational Choice Theory: Potential and Limits. London: Palgrave Macmillan, 2011.

GIESSMANN, Hans J. Embedded Peace: Infrastructures for Peace - Approaches and Lessons Learned. New York: UN Development Programme, Berlin: Berghof Foundation, Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation, 2016.

GINTIS, Herbert. Game Theory Evolving. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

GLANVILLE, Luke. Sovereignty and the Responsibility to Protect: A New History. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2014.

GRAY, Christine. International Law and the Use of Force. 2. ed., Oxford: Oxford University Press, 2004.

HAMILTON, Rebecca J. The Responsibility to Protect: From Document to Doctrine – But What of Implementation? *Harvard Human Rights Journal*, v. 19, 2006, p. 289–297.

HINDMOOR, Andrew; TAYLOR, Brad. Rational Choice. London: Palgrave, 2015.

HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O. Humanitarian intervention: Ethical, legal and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ICISS. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)—The Responsibility to Protect,|| Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.





KODE, David. *The Complexities of Democracy-Building in Conflict-Affected States: The Role of ECOWAS and the African Union in Côte d'Ivoire*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016.

KOLB, Andreas S. *The UN Security Council Members' Responsibility to Protect: a legal analysis*. Berlin: Springer, 2018.

LLOYD, Robert B. Conflict in Africa, *Journal of the Middle East and Africa*, v. 1, n. 2, 2010, p. 171–86.

LUCK, Edward C. *UN Security Council: practice and promise*. London: Routledge, 2006.

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

PILBEAN, Bruce. The United Nations and the responsibility to protected. *In: HOUGH, P.; MALIK, S.; MORAN, 152*
A.; PILBEAM, B. (ed). *International Security Studies: Theory and Practice*. NY: Routledge, 2015.

RAYMOND, Dwight. Responsibility to Protect and the military. *In: HAMANN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert (Org.)*. *Implementing the Responsibility to Protect: new directions for International peace and security?* Igarapé Institute – Norwegian Embassy, 2014, p. 24-31.

ROBERTS, Adam. NATO's Humanitarian War Over Kosovo, *Survival*, v. 41, n. 3, 1999.

SCHABAS, William A. *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SCHWEIGMAN, David. *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

SEYBOLT, Taylor. *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

SHARMA, Serena K. Review Essay: Toward a Global Responsibility to Protect: Setbacks on the Path to Implementation. *Global Governance*, v. 16, n. 1, 2010, p. 121– 138.

SNIDAL, Duncan. Rational Choice and International Relations. *In: Walter Carlsnaes; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (orgs.)*. *Handbook of International Relations*. London: SAGE, 2006, p. 73-94.

STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? *The American Journal of International Law*, v. 101, n. 1, 2007, p. 99–120.





TESÓN, Fernando R. Humanitarian Intervention. *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford: Oxford University Press: 2007, p. 387-403.

TESÓN, Fernando R. *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 2nd, Irvington-on-Hudson, NY: Transnational, 1997.

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

THAKUR, Ramesh. *Reviewing the Responsibility to Protect Origins, Implementation and Controversies*. 1. ed. London: Routledge, 2019.

TRACHTMAN, Joel. P., *The Future of International Law: Global Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

VERLAGE, Christopher. *Responsibility to Protect*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009.

WEISS, Thomas G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge: Polity Press, 2007.

WEISS, Thomas G. *The Turbulent 1990s: R2P Precedents and Prospects*. In: BELLAMY, Alex J. DUNNE, Tim. *The Responsibility to Protect*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

WELSH, Jennifer. *From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society*. *Global Governance*, v. 8, 2002, p. 503–519.

WELSH, Jennifer. *Taking Consequences Seriously: Objections to Humanitarian Intervention*. In: WELSH, Jennifer (ed.) *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

WELSH, Jennifer. *Turning Words into Deeds? The Implementation of the Responsibility to Protect*. *Global Responsibility to Protect*, v. 2, n. 1–2, 2010, 149-154.

WET, Erika de. *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*. Oxford: Hart Publishing, 2004.

WOOD, Michael. *United Nations, Security Council*. In: WOLFRUM, Rüdiger (ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ZIFCAK, Spencer. *The Responsibility to Protect After Libya and Syria*. *Melbourne Journal of International Law*, n. 13, 2012, p. 60–96.

ZYBERI, Gentian. *The responsibility to protect through the International Court of Justice*. In: HOFFMANN, JULIA; NOLLKAEMPER, ANDRÉ (Ed.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 305-317.

