



Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Dissertação

**A Líbia e o Iémen no Pós-Primavera Árabe. Aporias da R2P
à Luz das Teses de Ferrajoli**

José Augusto Cangalhinho Berrucho

Orientador(es) | Irene Viparelli

Évora 2024



Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Dissertação

**A Líbia e o Iémen no Pós-Primavera Árabe. Aporias da R2P
à Luz das Teses de Ferrajoli**

José Augusto Cangalinho Berrucho

Orientador(es) | Irene Viparelli

Évora 2024



A dissertação foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

Presidente | Silvério Carlos Rocha-Cunha (Universidade de Évora)

Vogais | Evanthia Balla (Universidade de Évora) (Arguente)
Irene Viparelli (Universidade de Évora) (Orientador)

Página intencionalmente em branco

Dedicatória

Este trabalho representa o meu contributo para a discussão em torno da defesa dos direitos humanos que, um pouco por todo o mundo, se veem violados pelos mais fortes em desfavor dos que menos têm.

Não me soa dizer que é o culminar da minha vida académica que, embora se tenha feito de um grande interregno, ainda veio a tempo de “Honesto estudo com longa experiência misturado”. Apraz-me mais considerar que esta dissertação é o fechar de um capítulo iniciado em 2017, quando decidi regressar à Universidade, enfrentando velhos traumas e complexos para retomar os meus estudos. Olhando para trás, posso afirmar que em boa hora o fiz. Espero que novos desafios se cruzem no meu caminho e me continuem a fazer crescer pela vida fora.

Durante este percurso que agora se fecha, houve pessoas sem as quais ele não teria sido possível realizar e que estiveram sempre presentes. A elas dedico este trabalho.

Aos meus filhos Tiago, Duarte e Miguel, a quem amo incondicionalmente e onde fui buscar a força para completar esta jornada. São eles que, sem o saberem, mais me têm ensinado, diariamente, sobre o que é a vida. Espero, com o meu exemplo, mostrar-lhes que os objetivos se conseguem com trabalho.

À minha mãe por estar sempre presente em todas as horas, e para quem este trabalho é, estou certo, um motivo de orgulho. Ao meu pai, cujas memórias, por mais distantes, não se apagam.

À minha esposa, a quem guardo uma enorme gratidão por sempre me apoiar e por acreditar muito mais em mim do que eu próprio.

Às minhas irmãs e sobrinhos com quem sei que posso sempre contar.

Incluo nesta dedicatória, como não podia deixar de ser, a Professora Doutora Irene Viparelli a quem muito agradeço todos os conselhos, as sugestões, a disponibilidade, a pertinência dos comentários e o ânimo que sempre me transmitiu para levar por diante este trabalho.

A todos, muito obrigado!

Página intencionalmente em branco

Resumo

A presente tese encontra-se estruturada em três partes. Na primeira analisar-se-á o conceito de R2P, com enfoque nos antecedentes ideológicos, nas suas axiologia e aceitação pela comunidade internacional. Na segunda parte serão estudados os casos da Líbia e do Iémen e serão realçadas as incongruências entre o princípio de R2P e a sua atuação prática. Finalmente, na última parte, apresentar-se-ão as teses do jurista italiano Luigi Ferrajoli acerca duma “Constituição da Terra”. De acordo com o autor, mais de que uma questão de “vontade política”, as razões da incapacidade de atuar da comunidade internacional prendem-se com a falta dum quadro jurídico que possa efetivamente garantir a tutela dos direitos humanos e a limitação dos poderes soberanos no quadro internacional, i. e., com a falta de um constitucionalismo global. Procurar-se-á deste modo avaliar o contributo da hipótese jurídica de uma “Constituição da Terra” para a implementação efetiva do princípio de R2P e para ultrapassar a discricionariedade com que a comunidade internacional lida com as violações dos direitos humanos em Estados soberanos em situação de fragilidade.

Palavras-chave: Comunidade Internacional, Responsabilidade de Proteger (R2P), Líbia, Iémen, Constituição da Terra, Direitos Humanos

Abstract (UK)

LIBYA AND YEMEN IN THE AFTERMATH OF THE ARAB SPRING. THE APORIAS OF R2P IN THE LIGHT OF FERRAJOLI'S THESES

This thesis is structured in three parts. The first will analyse the concept of R2P, focusing on its ideological background, its axiology, and its acceptance by the international community. In the second part, the cases of Libya and Yemen will be analysed and the inconsistencies between the R2P principle and its practical implementation will be highlighted. Finally, in the last part, the theses of the Italian jurist Luigi Ferrajoli on a "Constitution of the Earth" will be presented. According to the author, rather than a question of "political will", the reasons for the international community's inability to act are related to the lack of a legal framework that can effectively guarantee the protection of human rights and the limitation of sovereign powers within the international framework, i.e., the lack of a global constitutionalism. The aim is to assess the contribution of the legal hypothesis of an "Earth Constitution" to the effective implementation of the R2P principle and to overcome the discretion with which the international community deals with human rights violations in fragile sovereign states.

Keywords: International Community, Responsibility to Protect (R2P), Libya, Yemen, Earth Constitution, Human Rights

Índice

DEDICATÓRIA	1
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	7
INTRODUÇÃO.....	9
METODOLOGIA	13
REVISÃO DA LITERATURA	14
1. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P).....	18
1.1 <i>Vestefália e o início do sistema de Estados europeu.....</i>	<i>18</i>
1.1.1 O século XX – atrocidades e a limitação imposta à comunidade internacional pela soberania do Estado	19
1.1.2 O capítulo VII da Carta e a crescente preocupação da comunidade internacional com os direitos humanos	21
1.1.3 O fim da Guerra Fria e os anos de 1990	23
1.1.4 Os antecedentes da R2P.....	30
1.2 <i>A génese da R2P.....</i>	<i>33</i>
1.3 <i>Os princípios fundamentais da R2P – a responsabilidade de prevenir</i>	<i>37</i>
1.3.1 Estratégias económicas de prevenção.....	40
1.3.2 Estratégias legais e constitucionais de prevenção	41
1.3.3 Estratégias securitárias de prevenção	43
1.4 <i>Os princípios fundamentais da R2P – a responsabilidade de reagir.....</i>	<i>44</i>
1.4.1 A responsabilidade de reagir – quando deve a comunidade internacional intervir militarmente	48
1.4.2 O dilema da legalidade e da legitimidade de uma intervenção militar.....	53
1.5 <i>Os princípios fundamentais da R2P – a responsabilidade de reconstruir</i>	<i>54</i>
1.6 <i>Alguns mal-entendidos que a R2P suscita</i>	<i>56</i>
1.7 <i>A 2005 UN World Summit e a aceitação da R2P pela comunidade internacional.....</i>	<i>59</i>
2. A COMUNIDADE INTERNACIONAL NA LÍBIA E NO IÉMEN.....	63
2.1 <i>A impreparação das Nações Unidas perante a Primavera Árabe.....</i>	<i>63</i>
2.2 <i>Os antecedentes políticos que conduziram à Primavera Árabe na Líbia.....</i>	<i>65</i>
2.3 <i>A resposta da comunidade internacional ao conflito na Líbia.....</i>	<i>72</i>
2.3.1 As intenções erradas – mudança de regime.....	79
2.3.2 A responsabilidade de reconstruir na Líbia – uma fase esquecida.....	81
2.3.3 Breve conclusão sobre a atuação das NU na Líbia	84
2.4 <i>A conjuntura política do Iémen antes da Primavera Árabe.....</i>	<i>85</i>
2.4.1 O Sul do Iémen	87
2.4.2 Os Houthis.....	89

2.4.3	Porque falhou a transição democrática no lémen – motins e o governo de transição	91
2.4.4	A guerra civil no lémen.....	97
2.5	<i>A resposta da comunidade internacional ao conflito no lémen</i>	<i>99</i>
2.5.1	A resolução 2216 do CSNU, a coligação liderada pela Arábia Saudita e o processo de paz 2015-2019	102
2.5.2	As negociações de paz promovidas pelas Nações Unidas	106
2.6	<i>Principais atores regionais que influenciaram os acontecimentos no lémen – AS e Irão ...</i>	<i>108</i>
2.6.1	Conclusão da atuação das Nações Unidas no lémen.....	111
3.	APORIAS DA R2P À LUZ DAS TESES DE FERRAJOLI	112
3.1	<i>A contemporaneidade segundo Ferrajoli.....</i>	<i>114</i>
3.1.1	As emergências e catástrofes globais	114
3.1.2	Os crimes de sistema identificados por Ferrajoli	116
3.2	<i>Análise aos limites do constitucionalismo atual</i>	<i>117</i>
3.2.1	A impotência do constitucionalismo do Estado perante as emergências globais	118
3.2.2	As Nações Unidas – grandeza e fracasso da Organização. O Federalismo global.....	120
3.3	<i>A Constituição da Terra na defesa da universalidade dos direitos humanos</i>	<i>122</i>
3.3.1	As instituições e funções globais de garantia primárias e secundárias.....	122
3.4	<i>Por um constitucionalismo dos bens</i>	<i>128</i>
3.4.1	Em garantia dos bens vitais.....	128
3.4.2	Para a proteção face a bens mortíferos.....	129
3.5	<i>O verdadeiro realismo</i>	<i>130</i>
3.6	<i>Conclusão – a R2P à luz da Constituição da Terra, de Ferrajoli</i>	<i>132</i>
	BIBLIOGRAFIA	143

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AdS – África do Sul

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AS – Arábia Saudita

ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations*

BM – Banco Mundial

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CT – Constituição da Terra

DAESH – Estado Islâmico do Iraque e do Levante

DPA – *Department of Political Affairs*

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EAU – Emirados Árabes Unidos

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

G4 – Grupo dos Quatro

G7 – Grupo dos Sete (Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido)

G8 – Grupo dos Oito (Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido + Rússia)

G20 – Grupo dos Vinte (as vinte maiores economias do Mundo)

GCC – *Gulf Cooperation Council (Yemen)*

GEE – Gases com Efeito de Estufa

GNA – *Government of National Accord (Libya)*

GNC – *General National Congress (Libya)*

GPC – *General People's Congress (Yemen)*

HRW – *Human Rights Watch*

ICISS – *International Commission on Intervention and State Sovereignty*

JMP – *Joint Meeting Parties (Yemen)*

LA – Liga Árabe

MENA – *Middle East and North Africa*

MBS – *Mohammad bin Salman*

MNE – *Ministro dos Negócios Estrangeiros*

NATO – *North Atlantic Treaty Organization*

NDC – *National Dialogue Conference (Yemen)*

NTC – *National Transition Council (Libya)*

NU – *Nações Unidas*

OMC – *Organização Mundial do Comércio*

OMS – *Organização Mundial da Saúde*

ONG – *Organização Não Governamental*

ONU – *Organização das Nações Unidas*

P5 – *Permanent Five*

PSI – *Partido Socialista do Iémen*

R2P – *Responsability to Protect*

RDPI – *República Democrática Popular do Iémen*

RSAF – *Royal Saudi Air Force*

SGNU – *Secretário-geral das Nações Unidas*

TIJ – *Tribunal Internacional de Justiça*

TPI – *Tribunal Penal Internacional*

UA – *União Africana*

UE – *União Europeia*

UNSMIL – *United Nations Support Mission in Libya*

Introdução

A Segunda Guerra Mundial que, em 1945, culminou com Hiroshima e Nagasaki, deu à Humanidade a consciência de que tinha nas suas mãos, e pela primeira vez na sua história, a capacidade de extermínio de toda a vida na Terra. A Organização das Nações Unidas (ONU) foi a resposta política encontrada pela comunidade internacional para limitar a ação dos Estados no plano internacional, proibindo a guerra e promovendo a paz, e a Carta das Nações Unidas foi o documento oficial onde se definiam os seus princípios e valores. De pouco valeu, na prática, a criação da Organização – o mundo cedo se havia de dividir em dois blocos opostos e a Guerra Fria impediu que o Direito Internacional fosse cumprido. Se é certo que a preocupação com os direitos humanos foi crescendo ao longo do tempo, sobretudo, depois dos horrores do Holocausto, o cinismo e a vontade política das grandes potências mundiais continuaram a prevalecer sobre as regras da vida internacional, criadas amiúde em conferências e tratados, e não raras vezes a desumanidade praticada perante populações indefesas foi testemunhada um pouco por todo o mundo sem que isso constituísse um abalo de consciências. Foi preciso que um dos lados da disputa geopolítica entre Leste/Oeste ruísse para que de novo a comunidade internacional resgatasse a esperança de ver os desígnios da Carta concretizados através do Direito Internacional e no respeito pelos direitos humanos.

Mas, mais uma vez, pela atuação das Nações Unidas (NU) nos vários conflitos dos anos de 1990 se percebeu que continuariam a prevalecer os interesses políticos dos mais poderosos, que a Organização se encontraria bloqueada em muitas situações onde era chamada a decidir, especialmente no seu mais importante órgão consagrado na Carta – o Conselho de Segurança das NU (CSNU) –, e o desalento apoderou-se de novo da opinião pública internacional. O Ruanda, a Bósnia e o Kosovo, sobretudo estes três conflitos, levantaram uma acesa polémica nas relações internacionais, dividindo apoios, opiniões e ações concretas dos Estados pertencentes à ONU, e fizeram o mundo questionar sobre como garantir o *never again* de situações semelhantes. O desafio surgia das palavras do Secretário-geral das NU (SGNU), Kofi Annan, que sugeria a redefinição do conceito de soberania do Estado para travar a possível prática de atrocidades que violassem os direitos humanos. Do seu repto, nasceu uma Comissão, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), cuja missão seria a de encontrar uma solução para este dilema da dialética das “duas soberanias”. Assim, o Estado passaria a ter uma responsabilidade de proteção da sua população inerente ao seu poder soberano no plano doméstico e, falhando nessa tarefa, a comunidade internacional avançaria para assegurar o respeito pelos direitos humanos em situações onde se verificasse a sua violação. É daqui que nasce o conceito da *Responsability to Protect* (R2P).

Contudo, a afirmação do princípio de R2P não conseguiu ultrapassar as contradições e aporias da forma de agir da comunidade internacional. Como demonstrado pelos casos da Líbia e do Iémen, que analisaremos, as iniciativas das NU no contexto pós-Primavera Árabe reproduziram as mesmas ambiguidades e as semelhantes contradições das “intervenções humanitárias” dos anos de 1990: as suspeitas da instrumentalização da comunidade internacional por interesses particulares das potências hegemónicas e, por conseguinte, as dúvidas relativamente à legitimidade da sua atuação.

Coloca-se assim a questão de como garantir a “neutralidade” da ação da comunidade internacional, ou seja, a sua autonomia face aos interesses dos Estados. Como, por outras palavras, garantir à comunidade internacional uma legitimidade plena e finalmente reconhecida por toda a Humanidade, porque finalmente livre das “suspeitas” de compromissos com as dinâmicas instaladas de poder que envolvem as relações entre os Estados?

A presente tese não tenciona, claramente, encontrar respostas definitivas a questões tão complexas, limitando-se a um objetivo menos ambicioso: avaliar qual pode ser o contributo das teses do jurista italiano Luigi Ferrajoli relativamente a uma “Constituição da Terra” (CT) para a realização do princípio da R2P.

A dissertação divide-se em três secções principais.

Numa primeira parte analisaremos os trágicos acontecimentos ocorridos depois do fim da Guerra Fria que conduziram à criação da R2P, avançaremos para os seus antecedentes ideológicos e para os seus fundamentos. Esta nova doutrina teve uma rápida aceitação na comunidade internacional entre a sua elaboração e a sua adoção pelas NU, na *2005 UN World Summit*. Isso ficou consagrado nos parágrafos 138 e 139 (também 140, sobre o apoio ao papel do Conselheiro Especial do Secretário-geral das NU para a Prevenção do Genocídio). Contudo, o entusiasmo dos seus defensores cedo esmoreceu. Na vertente prática, a nova doutrina mostrou-se inconsequente e não se afirmou como esperado e desejado.

Na segunda parte da dissertação serão feitos estudos de caso aos conflitos internos ocorridos, em 2011, na Líbia e no Iémen e que resultaram dos protestos da Primavera Árabe. A Líbia foi a primeira intervenção militar promovida pelo CSNU onde se apelava à R2P para travar a prática de *mass atrocities* no interior de um Estado soberano. O Iémen, que numa fase inicial parecia avançar para uma transição democrática bem-sucedida, resultou, um par de anos mais tarde, numa das (ou na) maiores tragédias humanitárias do mundo e sem um fim à vista (Report, 2016). Em ambos os casos, a comunidade internacional falhou e disso daremos conta na análise feita à

atuação das NU. Nem mesmo com a adoção da R2P o Direito Internacional prevaleceu. As populações não foram protegidas e os (des)interesses políticos dos mais poderosos superaram o imperativo da defesa dos direitos humanos.

A terceira parte da dissertação assenta na análise das teorias de Luigi Ferrajoli sobre a criação de uma “Constituição da Terra” capaz de regular juridicamente as relações internacionais. O autor defende que a Humanidade se encontra atualmente numa encruzilhada que ameaça a sua existência e que não se consegue ultrapassar através do anacrónico constitucionalismo nacional do Estado. E apresenta a Constituição da Terra como projeto de construção de um quadro jurídico internacional para que os desígnios da Carta da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) possam ser respeitados por todos, incluindo as potências hegemónicas, efetivando os princípios da paz e da segurança internacionais. Não nos conformamos com o fatalismo realista de não haver alternativas ao atual caos da vida internacional. Como Ferrajoli (2022) refere, parece haver hoje na sociedade global – que ele entende como uma inevitabilidade devido ao processo de globalização – uma descrença sobre a possível e desejável alteração de paradigma nas relações internacionais, condenada por séculos de pessimismo, desilusão e más experiências. Contudo, as emergências globais contemporâneas identificadas por Ferrajoli, tais como, o risco duma guerra nuclear, a questão ambiental e das alterações climáticas, as migrações forçadas de milhares de indivíduos e barradas por alguns países, assim como as massivas violações dos direitos humanos, não podem ser acompanhadas por um encolher de ombros e um fechar de olhos aos atropelos constantes dos direitos fundamentais, como se se tratasse de uma inevitabilidade. Tal como Ferrajoli defende, acreditamos que este fatalismo, onde estes milhares de pessoas são condenados à violação dos seus direitos mais básicos, pode ser superado apenas em virtude da construção dum quadro jurídico internacional enraizado já não em torno da soberania vestefaliana do Estado, mas sim nos princípios consagrados na Carta de 1945 e na DUDH. Para que tal seja possível, o caminho será a definição, também no quadro jurídico internacional, de um constitucionalismo rígido e funcional, que estabeleça os limites de “decisão” dos poderes políticos no quadro internacional e a definir, assim, as garantias necessárias para a efetivação dos princípios fundamentais de proteção da vida humana, dos bens fundamentais à vida e do ecossistema.

Mostrar-se-á, deste modo, que o problema da R2P não pode ser encarado apenas como sendo um problema de “responsabilidade política” de uma presumida comunidade internacional formada por Estados soberanos, mas como uma questão jurídica. A instrumentalização política do princípio da R2P encontra a sua base na falta dum quadro jurídico adequado aos desafios contemporâneos. Por conseguinte, de acordo com Ferrajoli, apenas uma Constituição, por meio de um sistema

rígido de garantias dos direitos fundamentais, pode permitir a transformação da R2P de um princípio abstrato num concreto instrumento de prevenção dos conflitos, pacificação do mundo e responsabilização dos Estados.

Metodologia

Seguiremos nesta tese uma metodologia qualitativa. Numa primeira fase a abordagem feita será indutiva, e numa fase posterior seguiremos o modelo dedutivo. Indutivo quando se partir da análise de dois casos empíricos que servirão para demonstrar a ambiguidade da resposta da comunidade internacional e, sobretudo, para reforçar que essa ambiguidade está intrinsecamente ligada à estrutura das Nações Unidas e, particularmente, do Conselho de Segurança das NU. Dedutivo quando se colocará à prova a teoria da constitucionalização de Ferrajoli e a elaboração de um quadro teórico que permita a reforma das Nações Unidas e do Direito Internacional, no respeito pelos direitos humanos.

Será analisada bibliografia, nomeadamente, livros, artigos científicos e as resoluções do CSNU, que abordam cada um dos temas da tese, entre os quais, a R2P e a resposta da comunidade internacional na ressaca da Primavera Árabe em dois países do Medio Oriente e Norte de África (MENA), a reforma das Nações Unidas e a constitucionalização global. Também se poderão utilizar meios de comunicação social ou documentos eletrónicos como fontes secundárias.

Revisão da Literatura

O respeito pelos direitos humanos e a garantia da paz e segurança internacionais estão intrinsecamente ligados e suscitam o interesse de políticos e o estudo de académicos desde, pelo menos, Vestefália. Esta investigação parte de um incómodo pela atual situação caótica que o mundo vive, sobretudo, pelo desrespeito dos mais básicos direitos do ser humano em vários países em situação de fragilidade. A comunidade internacional parece não ter tido o antídoto para travar a prática de *mass atrocities* no passado – os crimes de guerra, os genocídios, as limpezas étnicas e os crimes contra a Humanidade –, um problema que se mantém atual e que não tem ainda uma solução definitiva à vista.

O propósito deste estudo é dar azo à discussão sobre como pode a comunidade internacional ultrapassar a prática recorrente de violações dos direitos humanos, evitando assim que se multipliquem os casos onde populações indefesas são vítimas de regimes autoritários ou de grupos de rebeldes armados a que, infelizmente, temos assistido nas últimas décadas.

A posição aqui seguida dá importância a um conceito surgido no início deste século, a Responsabilidade de Proteger (R2P), que de acordo com Bellamy & Dunne (2016, viii) tem vindo a ganhar destaque entre os académicos e tem merecido cada vez mais a atenção da comunidade internacional. Prova disso, o crescente número de centros de pesquisa “*dedicated to developing human protection from atrocities, including the Global Centre for R2P in New York, the Asia Pacific Centre in Brisbane/Australia, European centres in Budapest, and an emerging one in Leeds.*”

A R2P surgiu após Kofi Annan, Secretário-geral das Nações Unidas, ter lançado no início deste século a pergunta à comunidade internacional:

“[...] *if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?*” (ONU, United Nations Millennium Declaration, 2000)¹

Abomo faz notar que a R2P não se mostrou consensual aquando do seu surgimento. O Presidente argelino, por exemplo, rejeitava as intervenções humanitárias porque, segundo ele, as principais

¹ Disponível para consulta em www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf

potências eram quem estava sempre no centro das decisões e o acesso dos mais desfavorecidos era sempre vedado – “*sovereignty is our last defense against the rules of an unequal world*” (Abomo, 2019, p.13). O mesmo autor refere que enquanto alguns países se manifestaram contra a medida, outros se mostraram bastante efusivos no seu apoio. O próprio CSNU se encontrava dividido em relação à R2P – os EUA estavam céticos, a China contra, a França e o Reino Unido a favor e a Rússia a apoiar, mas só mantendo o *status quo* do CSNU. Evans (2008) considera que a desconfiança que muitos líderes políticos têm sobre a R2P se deve, sobretudo, a más interpretações sobre o que a norma realmente defende. No entanto, o mesmo autor reconhece que a implementação prática da R2P não se afigura fácil no Direito Internacional.

Na perspetiva de Hilpold (2014) a Responsabilidade de Proteger apareceu de forma algo inesperada na vida internacional, mas acabou por ganhar a atenção entre académicos, governos e ativistas de direitos humanos que se foram apercebendo do enorme potencial desta doutrina. Mesmo os mais céticos deste novo conceito não se opuseram a ele quando se deu a intervenção militar na Líbia, embora mais tarde tenham surgido problemas do ponto de vista político acerca do tema. Evans (2008), um dos coautores do relatório produzido pela ICISS, defende que o local indicado para se discutir a R2P é no seio das Nações Unidas. O autor considera que “*the UN is and should remain the natural focal point for debating and responding to R2P situations*” (Evans, 2008, p. 175). Ainda assim, para que se consiga um “*agreement on the kind of staffing support that would enable this position to be really effective in practice has proved a labor of Hercules*” (Evans, 2008, p.177). Evans reserva também um papel de destaque para Organizações Internacionais de carácter regional na implementação do conceito da R2P.

A Comissão criada em 2001 para elaborar o relatório sobre a R2P definiu três aspetos essenciais sempre que se verificasse que as populações de Estados soberanos estavam a sofrer devido a “*internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the responsibility to protect*” (Abomo, 2019, p. xi). De acordo com a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), três aspetos eram essenciais nesta responsabilidade:

“*[.] prevent, react, and rebuild. Prevention means that states have a responsibility to ensure that domestic tensions are addressed before they escalate (ICISS 2001, 19–27). Rebuilding places a responsibility on intervening states to contribute to a lasting settlement to the original conflict (ICISS 2001, 39–45). Reaction comes only in extreme situations of compelling need for human protection*” (ICISS, 2001, pp. 29-37).”

Para Kolb a comunidade internacional deve procurar um quadro jurídico que impeça que o CSNU possa decidir de acordo com os seus próprios interesses. Isso fica claro quando o autor refere que *“reality is that the Security Council often acts, or rather fails to act, as a result of political interests of its members rather than due to principled decisions about the gravity of a situation and the most promising means of settlement”* (Kolb, 2018, p. 19). A responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade é uma responsabilidade da comunidade internacional que deve estar sempre presente no seio do CSNU.

Thakur considera que existem duas formas de reformar as Nações Unidas: *“The first is to think of reform in terms of the relations among the different parts of the UN system. In public perception, the UN is a collective entity. [...] The second way [...] conjures up either one of two scenarios: reforming the structure, composition and procedures of the UNSC; or eliminating waste, inefficiency, bureaucratic rigidity, costliness and so on associated with the world organisation”* (Thakur, 2006, p. 295). O autor considera que a resposta das Nações Unidas não tem sido nem efetiva, nem uniforme.

A escolha dos dois países que serão estudados neste trabalho – a Líbia e o Iémen – teve o propósito de demonstrar que a resposta da comunidade internacional esteve muito longe daquilo que seria desejável para evitar a prática de crimes que violam os direitos humanos em larga escala. A Líbia mereceu a atenção das NU numa fase inicial, mas o período que se seguiu ao eclodir da guerra civil esteve longe de merecer uma atuação condizente com os princípios da R2P, razão invocada para a intervenção militar no país. O Iémen, um dos mais pobres países da região do MENA, não teve, por parte da comunidade internacional, o acompanhamento adequado que permitisse uma solução para os milhões de iemenitas em situação de fragilidade. Disso dão conta, além das resoluções inócuas do CSNU, autores como Adams, Ercan, Fraihat ou A. J. Bellamy.

De acordo com Mancini & Vericat (2016), a atuação dos mediadores das Nações Unidas nos dois conflitos no pós-Primavera Árabe teve diferentes contornos. Isso deveu-se, por exemplo, ao diferente contexto que existia nos dois casos antes de eclodirem as revoluções. No caso da Líbia, os autores consideram que se tratava de um dos regimes mais fechados face às NU. O Iémen era o mais pobre dos dois países e o que estava numa situação de maior dificuldade antes da Primavera Árabe. Apesar de nos dois casos a mediação ter falhado, as particularidades de cada país obrigaram os mediadores a terem diferentes abordagens nas negociações.

As Nações Unidas podiam ter aproveitado a Primavera Árabe para se fortalecerem e se imporem como garante da “segurança coletiva”. No entanto, essa oportunidade foi desperdiçada, como se

comprova pelas experiências na Líbia e no Iémen, afirma Murthy (2018). Falhou, sobretudo, a ideia de levar a democracia aos países do MENA.

Apesar das dificuldades na reforma das NU, Cassese (2012) faz algumas considerações sobre o Conselho de Segurança que podem ajudar a mudar o paradigma atual. Um dos fatores a ter em conta é o CSNU entender a sua fragilidade face às ameaças que o mundo hoje enfrenta. Fassbender acrescenta ainda que *“the Security Council should attach more importance to collective goods and interests of all peoples inhabiting the earth than to the individual goods and interests of the states represented on the Council”* (Fassbender, 2012, p. 52). Alston diz que, apesar dos poucos avanços na reforma das NU, *“there are significant reforms that could be undertaken if key states would back them and defeatism should not be permitted to prevail”* (Alston, 2012, p. 38).

Para Ferrajoli (2022) o Estado vestefaliano, um modelo criado e exportado pelo Ocidente, está esgotado. Para o autor, não só *“es hoy incapaz de responder a los desafíos globales, sino que también está en contradicción con el principio de la paz y con el universalismo de los derechos humanos.”* A solução passa pela criação de uma constitucionalização global rígida que redefina a cidadania e a soberania: *“Dicho brevemente, la soberanía es de todos o, lo que es lo mismo, no es de ninguno; así como la ciudadanía corresponde a todos o, lo que es lo mismo, no corresponde a ninguno”* (Ferrajoli, p. 52). Já Kelsen (2011), no século passado, era defensor da criação de um modelo onde a soberania do Estado não se sobrepusesse ao interesse global.

Habermas (2013) prevê que a criação de uma constituição política para a atual sociedade global pode ajudar a resolver os problemas que o mundo enfrenta no combate, entre outros, às violações dos direitos humanos. Os atores globais, que deixam de ser os Estados e passa a ser a comunidade como um todo *“must be strong enough to form changing coalitions, create flexible checks and balances, and negotiate binding compromises”* (Habermas, 2013, p. 232).

1. A Responsabilidade de Proteger (R2P)

Analisaremos neste primeiro capítulo os acontecimentos trágicos da vida internacional que conduziram à criação da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), seguiremos para um estudo dos seus antecedentes ideológicos e que, de certa forma, contribuíram para o surgimento da doutrina da *Responsability to Protect* (R2P) e passaremos para os elementos constitutivos deste conceito.

Iremos, ainda, abordar os fundamentos axiológicos que resultaram do relatório produzido pela ICISS, em 2001, e que mais tarde foram aceites no seio das Nações Unidas, na *2005 UN World Summit*. Rebateremos ainda algumas das críticas que a R2P enfrenta tentando desmontar esses argumentos e explicaremos as causas que impedem a sua efetiva afirmação no Direito Internacional.

1.1 Vestefália e o início do sistema de Estados europeu

A questão tratada das *mass atrocities*², e que suscitou no início do século XXI o surgimento do conceito da *Responsability to Protect*, não é um assunto novo no âmbito das relações internacionais. Desde que existe a Humanidade que os crimes de guerra, os massacres violentos, as violações, os raptos, os roubos, as vagas de deslocados, a tortura, que existe a crueldade do ser humano traduzida na prática de atos que violam os direitos fundamentais do Homem. Entre os mais sanguinários exemplos estará na memória dos tempos o das temíveis campanhas de Gengis Khan, no século XII, que construiu, recorrendo à guerra, um vasto Império, subjugando à força vários povos ao seu domínio. Por esta altura, havia a ausência de forças orgânicas, domésticas ou externas, capazes de parar um exército poderoso e mais bem preparado e o avanço era feito à custa de muita violência. O mesmo já havia sucedido na Grécia Antiga ou em Roma. Era uma realidade que parecia não causar grandes remorsos políticos, éticos ou morais a não ser naqueles que se achavam vítimas desta ânsia de conquista e de poder. As consequências não iam além da perda de vidas e de território, com tudo o que isso podia implicar em termos de riqueza, de poder e de estatuto. A responsabilidade de proteger/cuidar não era de nenhuma entidade concreta ou definida, a organização do sistema internacional era dispersa e inorgânica. Os avanços e recuos faziam-se, muitas das vezes, travando batalhas contra a natureza e não enfrentando unidades políticas ou grandes exércitos capazes de os travar (Evans, 2008). Eram os cursos de água, as

² O genocídio, os crimes de guerra ou contra a Humanidade e a limpeza étnica

montanhas, as doenças, o frio extremo ou a lama das chuvas de inverno os que iam provocando baixas consideráveis nos exércitos que se formavam.

Este paradigma, onde o sofrimento humano era encarado com naturalidade, terá conhecido uma transformação com a Paz de Vestefália, em 1648. Foram então lançados os fundamentos do novo sistema de Estados europeu, passando a haver entidades com uma unidade cultural e política, não apenas já geográfica, como se conhecia na Idade Média – os Estados soberanos. A *Res publica christiana*, de caráter imperial e pontifício, deu lugar a uma pluralidade de Estados que não reconheciam no plano internacional poder superior ao seu e que eram, essencialmente, iguais em direitos. No fundo, trata-se aqui da afirmação da secularização fruto de uma corrente de pensamento filosófico que se afirmava desde o fim da Idade Média e do Renascimento. Os Tratados de Vestefália simbolizam a entrada na vida internacional de unidades políticas soberanas e culturalmente identificáveis, passando a palavra “*cristandade*” a perder o seu cunho mais tradicional, ficando “*finalmente acantonada en el dominio estrictamente religioso*” (Truyol e Serra, 2006, p. 31).

O que surge como novo neste conceito vestefaliano é a soberania, é o fim da interferência nos assuntos internos do Estado por terceiros, é o monopólio do uso legítimo da força por parte do Estado e as relações diplomáticas entre unidades políticas que disputavam entre si uma posição de poder e de supremacia, fosse ela política, económica ou militar. No fundo, tratava-se de uma lógica em que a lei do mais forte era a que imperava. E foi assim que durante os séculos seguintes as relações internacionais se desenvolveram. No interior do Estado, a cobro da soberania adquirida em Vestefália, o uso legítimo da força por parte dessa nova unidade política levava a que, por vezes, os mais atrozes atos contra as populações fossem cometidos sem que nenhuma outra entidade se mostrasse preocupada ou interessada em intervir para travar as práticas desumanas (Cravinho, 2008).

1.1.1 O século XX – atrocidades e a limitação imposta à comunidade internacional pela soberania do Estado

A primeira metade do século XX ficou marcado por uma série de dramáticos acontecimentos, onde populações indefesas foram vítimas de crimes que violaram os seus direitos fundamentais, e que demonstram que a comunidade internacional não conseguiu dar uma resposta pronta e eficaz que os impedisse. A cobro da soberania estatal vestefaliana adquirida em meados do século XVII e sem um Direito Internacional que o permitisse, a comunidade de Estados viu-se incapaz de travar os campos de concentração da 2ª Guerra Bóer, em 1901, onde terão morrido mais de 50 mil mulheres e crianças. Igualmente se mostrou impotente perante a resposta alemã à revolta das

etnias Herero e Nama, de onde terão resultado cerca de 75 mil mortos. E em outras situações, como a morte de cerca de 1,5 milhões de arménios às mãos dos turcos, entre 1915-16, as 62 milhões de pessoas que se estima terem morrido devido às políticas de Estaline, entre 1917 e 1954, ou dos nacionalistas chineses liderados por Chiang Kai-shek, entre 1927 e 1949. Ou, mais tarde, quando morreram cerca de 7 milhões de chineses sob o comando de Mao Zedong, na República Popular da China. Ainda na Guerra Civil espanhola, entre outros casos aqui não mencionados. Em todos estes cenários de horror se assistiu a uma indiferença, uma inação, uma incapacidade por parte da comunidade internacional de travar a morte de milhões de vidas humanas às mãos de quem as devia proteger – o Estado. No entanto, o acontecimento que mais terá traumatizado a comunidade internacional no século XX terá sido o Holocausto, onde cerca de 6 milhões de pessoas (sobretudo judeus, ciganos, deficientes) terão sido assassinadas às ordens do ditador alemão Adolf Hitler, apenas e só por se desviarem do conceito ariano da raça pura considerado pelos nazis. O que terá provocado esta diferença na perceção da prática desumana de atrocidades perante outros acontecimentos passados igualmente bárbaros terão sido os registos, os relatos e os testemunhos que foram feitos pelos vários implicados no decorrer do Holocausto, fossem vítimas ou não dele (Evans, 2008).

Depois de conhecer a que terá sido a mais sangrenta e mortífera guerra até à data, que entre 1939-45 provocou a morte a mais de 60 milhões de pessoas por todo o mundo, a Humanidade viu-se perante um enorme desafio – como evitar que uma semelhante tragédia ocorresse de novo, mais ainda, tendo agora o Homem ao seu dispor uma bomba, a nuclear, tão poderosa capaz de destruir toda a vida na Terra. Entre os Aliados (EUA, Reino Unido, Austrália, Canadá), saídos vencedores da II Guerra Mundial, e as Potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão) teria de sair uma solução política suficientemente sólida e agregadora que tornasse a ausência da guerra uma realidade. A criação, em 1945, da ONU³, a Organização das Nações Unidas, cujo principal desígnio era o de “manter a paz e a segurança internacionais” (Carta das Nações Unidas, 1945), através dos princípios da justiça e do Direito Internacional, preservando as gerações vindouras do flagelo da guerra foi o caminho encontrado (isto, depois de ter falhado a Sociedade das Nações) pela comunidade internacional para evitar um novo conflito mundial. Na sua Carta fundadora ficaram estabelecidos os princípios pelos quais as nações do mundo se deviam guiar. O maior poder político passou a ser detido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e os seus *Permanent Five* (P5) – os EUA, a Rússia, a China, a França e o Reino Unido –, um órgão com o poder do veto, onde qualquer um destes cinco elementos pode impedir politicamente uma resolução se ela lhe suscitar discordância votando contra a sua aprovação. Esta composição dos

³ Ver <https://unric.org/pt/historia-da-onu/>

P5 ainda hoje se mantém passadas mais de sete décadas da criação da ONU. A Carta e o estatuto dado ao CSNU tornaram a intervenção militar muito mais difícil e ilegal, delimitando-a. Os conflitos entre Estados deviam passar a ser resolvidos pacificamente e recorrendo à diplomacia, com apenas duas exceções previstas na Carta: o artigo 42 (quando a paz e segurança internacionais estão ameaçadas) e o artigo 51 da Carta (em legítima defesa).

1.1.2 O capítulo VII da Carta e a crescente preocupação da comunidade internacional com os direitos humanos

É no capítulo VII da Carta (artigos 39 a 51) que se encontra definido o poder do CSNU (artigos 23 a 32) para decidir se uma intervenção militar deve ou não ocorrer e em que condições. Esta é talvez a mais controversa questão que se coloca quando se trata de travar a prática ou a ameaça de *mass atrocities*, ou seja, como proceder nestes casos. Nos artigos 39, 40, 41 e seguintes da Carta pode ler-se a forma encontrada para lidar com os tradicionais conflitos entre Estados, mas não fica claro sobre como proceder no que diz respeito à responsabilidade da proteção de civis. A retórica presente nos artigos acima mencionados reflete uma inadequação atual que a Carta possui perante um tipo de conflito surgido com a legitimação do monopólio do uso da força por parte do Estado e que, a cobro da sua soberania, reforçada com o artigo 2 (7), impede que terceiros Estados se intrometam para acabar com a possível prática do crime de *mass atrocities*. Há, no entanto, uma situação prevista na Carta onde a utilização de meios militares não se encontra dependente da aprovação do CSNU. No artigo 51 estipula-se o direito à legítima defesa em caso de agressão externa, mas não se estabelece, ainda assim, que um terceiro país possa cruzar a fronteira para prestar auxílio ao agredido ou à sua população civil desprotegida. Este artigo é, do ponto de vista humanitário, inútil e a sua invocação para esse fim ilegal sob o ponto de vista do Direito Internacional (Gray, 2008).

Embora a Carta não viesse resolver toda a questão do respeito pelos direitos humanos, a preocupação da comunidade internacional com este tema foi crescendo. Depois da II Guerra Mundial conheceram-se alguns avanços que promoveram a defesa dos direitos fundamentais do ser humano. Isso pode ver-se, nomeadamente, através dos estatutos do Tribunal de Nuremberga, em 1945, reconhecendo-se aí os crimes contra a Humanidade como sendo praticados pelos próprios Estados contra as suas populações. Ou na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, e nas Convenções de Genebra, de 1949, que definiram as leis da guerra e onde passou a ser proibido atacar alvos civis, passando essa prática a considerar-se de um crime. Ainda em 1948, em dezembro desse ano e para impedir a prática de genocídios, surgiu a “Convenção

para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio”⁴ (Bellamy & Dunne, 2016). Também mais tarde, nos Pactos dos Direitos civis e políticos e dos Direitos económicos, sociais e culturais, de 1966 (Evans, 2008), e no Protocolo da Convenção sobre os direitos dos refugiados. Em 1977, nos Protocolos adicionais à Convenção de Genebra ficou estabelecida a imunidade de todos os não-combatentes, quer nos conflitos internacionais ou domésticos. Em 1998, o estatuto do Tribunal Penal Internacional (com mais de 120 participantes) estendeu algumas destas leis a situações de não-guerra e definiu-os como “crimes contra a Humanidade” (Bellamy & Dunne, 2016, p. 3).

Na prática, estes documentos vieram acrescentar pouco na defesa efetiva das populações vítimas de violações dos direitos humanos. Depois de 1945, prevaleceu quase sempre o cinismo com as grandes potências a fechar os olhos às violações dos direitos humanos um pouco por todo o mundo. Acabava por ser uma lógica realista a imperar, ou seja, a soberania reclamada pelo Estado impunha-se ao bem-estar das pessoas que nele habitavam. A isto muito se deveu o já referido artigo 2 (7) da Carta que diz expressamente que “nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado”. No período da Guerra Fria, marcado pela disputa geopolítica entre dois blocos antagónicos, vários foram os conflitos internos ocorridos nos mais diversos países. A participação de EUA e URSS nessas disputas domésticas não era declarada, mas sim indireta e apoiando ou combatendo oficiosamente um dos lados do conflito consoante os seus próprios interesses em relação a esse país ou região, sendo que quase todas as nações eram protegidas por uma das duas grandes potências. A prática da vida internacional foi, portanto, quase sempre contra o que estava estipulado no Direito Internacional. A regra a seguir era a de respeitar a soberania estatal acima de possíveis crimes contra a Humanidade. Um exemplo disso foi quando, em 1979, o Vietname invadiu o Camboja para parar a chacina que estava em curso – 1/3 da população já tinha sido morta pelos Khmer Vermelhos aquando da ação vietnamita –, tendo a comunidade internacional aplicado sanções ao Vietname⁵ pela invasão de um país soberano (Bellamy & Dunne, 2016). Os regimes comunistas usavam a prática da violência contra o seu povo para mudarem mentalidades de forma muito rápida (URSS, Mao Zedong e Pol Phot), mas do outro lado também foram cometidos crimes que constituíam *mass atrocities* – na Coreia do Sul, com a morte de 100 mil comunistas, na Indonésia onde foram assassinados cerca de 600 mil comunistas, com a extrema-direita no Chile, na Argentina, em El Salvador e na Guatemala, nos anos de 1980, e com os nacionalismos no Paquistão, no Bangladesh e no Uganda. As ações criminosas destes países,

⁴ Disponível para consulta em https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/conv_prev_rep_genocidio.pdf

⁵ Por detrás da intervenção, o Vietname queria assegurar a segurança junto à fronteira com o Camboja

praticadas contra o seu próprio povo, ficavam sem punição e isso constituía uma fraqueza do Direito Internacional, além de ser uma mancha negra na reputação das Nações Unidas.

No período de 1945-90, como refere Evans (2018, p. 131), “*the new international legal order promised by the Charter was, for the duration of the cold war, under anything but stress.*” Era utópico pensar-se que com um CSNU onde dois dos P5 tinham posições políticas e ideológicas tão afastadas fosse possível alcançar-se o preconizado no Direito Internacional. Veremos a seguir que o fim da Guerra Fria constituiu outra oportunidade perdida para que a comunidade internacional se afirmasse como o garante da paz e da segurança internacionais. À Carta e a outras convenções, criadas com a preocupação e o objetivo da defesa dos direitos humanos, faltaram as garantias jurídicas para que fossem efetivamente cumpridos os seus desígnios, um problema atual e ainda sem resposta.

1.1.3 O fim da Guerra Fria e os anos de 1990

Se o mundo se achou dividido por uma “cortina de ferro” durante a Guerra Fria, com esse antagonismo ideológico findo estariam, finalmente, reunidas as condições políticas para que a comunidade internacional pudesse afirmar-se como um bloco uno e para que o Direito Internacional e a diplomacia servissem para resolver os diferendos internacionais. Era essa a convicção que prevalecia em parte da comunidade internacional no início da década de 1990. “*Yet the perseverance of national interests, the inability to deal with “rogue” or collapsed state crises, and continuing arrears in national contributions for the UN budget (not least, from the United States) instead led from optimism to pessimism, or at least widespread skepticism as to the UN’s capabilities and effectiveness*” (Scott-Smith, 2015, p. 47). Dessa forma, cedo as esperanças de que fosse garantida a paz e a segurança internacionais através do quadro jurídico internacional vigente, nos anos seguintes, desvaneceram-se – as intervenções promovidas pelas Nações Unidas depois da queda do Muro de Berlim foram quase sempre conduzidas de forma errada, incompleta, contraprodutiva e geraram polémica (Evans, 2008). De seguida apresentaremos alguns exemplos de operações promovidas pela comunidade internacional nos anos de 1990, pensadas inicialmente com propósitos humanitários, e que suportam a inconsequência da aplicação de um quadro jurídico internacional funcional, com as Nações Unidas a revelarem um cinismo ou uma impreparação para lidar com elas. Primeiro, e de forma mais sucinta, apresentaremos as missões das NU que, apesar de o fazerem, levantaram menos polémica para depois, logo de seguida, abordarmos mais detalhadamente os conflitos que levantaram mais celeuma no seio da comunidade internacional – Somália, Ruanda, Bósnia e Kosovo –, decisivos para a criação, mais tarde, da R2P (Bellamy & Dunne, 2016).

1. Libéria, ECOMOG⁶ – foi a primeira intervenção depois do fim da Guerra Fria, decorreu de 1990 a 1997, com uma força militar liderada pela Nigéria. O CSNU só autorizou a missão depois de as tropas nigerianas serem depositadas no terreno. A missão tinha claros propósitos de defesa dos direitos humanos e reconhecia que os civis eram alvo de ataques por parte de grupos armados (HRW, 1993).
2. Iraque (Norte), em 1991 – os EUA lideraram as operações militares (*Operation Provide Comfort*⁷) e foi decretada uma *no fly zone* que permitiu acabar com as atrocidades que estavam a ser praticadas pelo regime iraquiano. O Iraque foi a primeira intervenção militar que o CSNU autorizou com o desígnio de “humanitária”, com a resolução 688⁸ a permitir, embora faltando-lhe a indicação da utilização de “todos os meios necessários”, o uso da força devido aos atos praticados pelo regime de Saddam Hussein contra os curdos do Iraque – com 30 mil mortos, 2 milhões de desalojados curdos e 100 mil xiitas. A ação do regime iraquiano era vista como uma ameaça à paz e segurança internacionais (Bellamy & Dunne, 2016, p. 57). Esta resolução reforçava o comprometimento das Nações Unidas na defesa e na proteção dos direitos humanos, mais do que alguma outra vez tinha acontecido na sua História. Neste caso, os países da região do Golfo estavam a favor da resolução porque as suas fronteiras podiam ser inundadas de refugiados a querer fugir à repressão do regime iraquiano. Não se tratava apenas e só de um assunto interno de um determinado país, era mais do que isso. Depois do Iraque a intervenção militar sob desígnio humanitário começou a levantar questões sobre a sua legitimidade, os meios utilizados, as suas circunstâncias, a sua consistência e a sua utilidade (Bellamy & Dunne, 2016).
3. Haiti – a intervenção *Uphold Democracy*⁹, entre 1994 e 1997, serviria para restaurar a democracia no país, sendo que as tropas internacionais terão saído do terreno demasiado cedo para se conseguir alcançar o propósito da missão. A intervenção foi autorizada pelo CSNU, mas com bastante relutância dos seus membros.

⁶Disponível para consulta em <https://www.hrw.org/reports/1993/liberia/>

⁷Ver <https://media.defense.gov/2012/Aug/23/2001330108/-1/-1/0/Op%2520Provide%2520Comfort.pdf>

⁸ Disponível para consulta em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/688>

⁹ Disponível para consulta em <https://history.state.gov/milestones/1993-2000/haiti>

4. Serra Leoa¹⁰ – com a Nigéria a liderar a coligação, o CSNU só autorizou a operação depois da entrada das forças militares. As missões da ONU que se seguiram à da Nigéria, na Serra Leoa, estavam mal preparadas, mal equipadas e eram ineficazes.
5. Timor-Leste, UNMIT¹¹ – em 1999, a Austrália liderou uma força autorizada pelo CSNU para restabelecer a paz e a ordem. “[...] *This was successfully accomplished but only after much foot dragging by Indonesia and a good deal of international arm twisting of Jakarta*” (Evans, 2008, p. 26). A Indonésia acabou por convidar, de forma “voluntária”, tropas das NU para se posicionarem em Timor-Leste. O papel do CSNU foi decisivo para que o povo timorense alcançasse a autodeterminação (Peter Carey, 2008).

Passemos agora para a análise das intervenções militares que levantaram bastante polémica e terão contribuído decisivamente para o surgimento da *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, que criou o relatório da *Responsability to Protect* como uma tentativa de resposta jurídica que impedisse a prática de *mass atrocities*. São elas a Somália (onde militares norte-americanos foram assassinados pelos locais revoltosos), o Ruanda (onde os avisos do líder da missão de paz não foram levados a sério pelas NU e acabou por ocorrer um massacre/genocídio de cerca de 800 mil pessoas), a Bósnia (pela incapacidade que as tropas das NU no terreno demonstraram para impedir o assassinato de 8 mil bósnios, onde se testemunhou um funeral (Power, 2013) e o Kosovo (por se tratar de uma operação militar à revelia da autorização do CSNU e, por isso, tratar-se de uma operação militar ilegal sob o ponto de vista do Direito Internacional).¹² Servem-nos estes casos para demonstrar que, mais uma vez, e contrariamente ao

¹⁰ Ver <https://sierraleone.un.org/en/about/about-the-un>

¹¹ Disponível para consulta em <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmit/background.shtml>

¹² T. Weiss (apud Bellamy & Dunne, 2016) identifica, simplisticamente, nove casos de intervenções humanitárias nos anos de 1990 e divide-os em três categorias: (a) as que foram autorizadas pelo CSNU ao abrigo do cap. VII da Carta e que seriam levadas por diante por missões da NU – Libéria (1990 a 1997) com a ECOMOG; na ex-Jugoslávia (UNPROFOR); na Somália (UNISOM II) em 1992 e 1993 primeiro; Ruanda (1994) com a falhada UNAMIR; Serra Leoa, depois de falhar a primeira missão UNAMSIL; (b) as que foram autorizadas pelo CSNU ao abrigo do cap. VII da Carta e cuja execução foi delegada a uma coligação de países – no Iraque (1991); na ex-Jugoslávia (IFOR e SFOR); na Somália, depois de falhar a primeira missão (UNITAF); Ruanda, depois de falhar a primeira missão a *Opération Turquoise*; Haiti (1994-97) com a MNF; Kosovo, depois da primeira intervenção NATO, com a KFOR; Timor-Leste, com a INTERFET e seguida da UNAMET; (c) as que não tiveram a autorização do CSNU – no Iraque (1991); Serra Leoa (1997), primeira missão ECOMOG; Kosovo (1999).

que seria desejável, as Nações Unidas falharam em cumprir os seus desígnios de paz e segurança no mundo. Apesar disso, o interesse despertado na comunidade internacional por situações em que eram praticadas violações dos direitos humanos no interior das fronteiras de Estados soberanos contra populações indefesas, em particular no seio do CSNU, demonstrou um aumento do multilateralismo face ao período da Guerra Fria e uma crescente preocupação com a defesa dos direitos humanos.

Somália¹³

A queda do Presidente Siad Barre, em 1991, lançou a Somália numa guerra civil. Neste caso específico a questão da soberania estatal não foi tão polémica como em outros países porque a Somália não tinha um governo central em funções que fosse capaz de tomar decisões políticas legítimas. O país tinha perdido a proteção que tinha dos EUA e da URSS dos tempos da Guerra Fria. Apesar dos milhares de deslocados e dos avisos do Secretário-geral das Nações Unidas ao CSNU da possibilidade de cerca de 1,5 milhões de somalis serem chacinados, foi enviado apenas um pequeno contingente de tropas da ONU. No fim do ano de 1992, estavam no terreno cerca de 28 mil tropas lideradas pelos EUA, com o apoio dos chamados países não alinhados e até da China. A missão não pode ser considerada bem-sucedida, tendo morrido no processo cerca de 100 mil pessoas, mas salvando-se muitas mais vidas. Os acontecimentos seguintes, com a morte de 18 soldados americanos em Mogadíscio (1993), provocando uma acesa polémica na comunidade internacional, levaram ao retirar das tropas, em 1995, sem que os objetivos da missão estivessem plenamente alcançados e com um amargo de boca da comunidade internacional na parte da intervenção humanitária (Evans, 2008).

Ruanda¹⁴

Os trágicos acontecimentos no Ruanda foram o culminar de muitas décadas de tensão entre as etnias Tutsi e Hutu no país. Os primeiros eram vistos pelos colonizadores – os alemães primeiro, os belgas mais tarde – como uma etnia superior, mas os segundos eram a larga maioria da população (cerca de 85%). Esta discriminação levou a grandes disputas pela terra disponível para cultivar e provocou desigualdades sociais, económicas e políticas. Fruto de um *boom* demográfico e de vagas de refugiados do Uganda e do Burundi, os recursos existentes tornaram-se insuficientes para satisfazer as necessidades de toda a população. Para agravar ainda mais toda a situação, um sistema político autoritário, corrupto e tendencioso criou maiores clivagens entre os grupos

¹³ Ver resoluções 794 e 814 do CSNU em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/794> e em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/814>

¹⁴ Ver resolução 955 em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/955>

étnicos. O Ruanda era um dos países mais ajudados pela comunidade internacional, mas não conseguia garantir equitativamente a distribuição da riqueza, beneficiando dela a minoria Tutsi. A violência entre as duas etnias já tinha tido outros episódios antes de 1994 – em 1963 e em 1988.

A memória recente da Somália ajuda a explicar, em parte, a inércia em relação ao Ruanda, em 1994. Depois do presumível assassinato do Presidente Juvenal Habyarimana, a 06 de abril de 1994, às mãos de extremistas Tutsis do *Rwandan Patriotic Front*, o país mergulhou numa crise política. Os relatos a propósito de uma possível limpeza étnica eram bastante sérios e credíveis, mas não foram, a devido tempo, levados em conta pela comunidade internacional. A resposta tardia e incompleta do CSNU quando os sinais indiciavam este massacre trouxeram à tona a discussão na ONU sobre a noção da prevenção e o princípio da não-intervenção. A *Opération Turquoise* chegou já depois de tantas e tantas mortes terem assombrado o Ruanda e manchado o nome das Nações Unidas. O termo genocídio era evitado nos corredores da Organização e o contingente que estava no país era manifestamente insuficiente para travar a escalada de violência que acabou por matar, num complexo das NU, o Primeiro-ministro, Agathe Uwilingiyimana, no dia seguinte à queda do avião que transportava o Presidente Habyarimana. O que tragicamente acabou por acontecer não foi por falta de informação da situação que se vivia no território ruandês, nem por falta de meios para o impedir. Roméo Dallaire, chefe militar da missão das NU no Ruanda, acreditava, pela facilidade com que foi feito o resgate dos civis e militares de EUA, França e Bélgica, que bastariam cerca de 5 mil militares bem treinados e equipados no terreno para que o genocídio tivesse sido parado nas primeiras horas. Os trágicos acontecimentos deveram-se sim a uma apatia e indiferença que ainda hoje marca a comunidade internacional: “*a failure of collective conscience, of civic courage at the highest and most solemn levels of responsibility*” (Bellamy & Dunne, 2016, p. 98). As tropas belgas presentes abandonaram o Ruanda quando a situação se descontrolou e a chegada posterior de soldados franceses não foi suficiente para impedir que durante cem dias cerca de 800 mil pessoas de etnia Tutsi (e Hutus moderados) fossem chacinadas por radicais Hutus, um genocídio que poderia ter sido evitado pela comunidade internacional caso se tivesse acionado a tempo e de forma adequada uma intervenção no país. Em termos de direitos humanos este acontecimento fica marcado como o pior desde o Holocausto e, em grande parte, deve-se a ele a criação posterior da ICISS e da R2P.

Muitos atribuem a Kofi Annan a responsabilidade pelo que se passou no Ruanda. Mais tarde SGNU (de 1997 a 2007), Annan era na altura o Chefe das Operações de Paz das NU (*Department of Peace- Keeping Operations*) e levou consigo parte da equipa que o acompanhava quando se

tornou SGNU. Ele reconheceu, num discurso a 26 de março de 2004¹⁵, que na altura pensou ter feito tudo para ajudar os ruandeses e para impedir o genocídio, mas que agora (em 2004) tinha a noção de que podia e devia ter feito muito mais.

Entre o Iraque, em 1991, e o Ruanda, em 1994, passou-se de um mar de esperança para um oceano de desilusão no espaço de três anos. O caso do Ruanda representava um dos desafios da ICISS na elaboração do seu relatório e que era o de contornar a vontade política de atuar da comunidade internacional quando estava em prática um genocídio.

Bósnia¹⁶

O fim da Guerra Fria acabou por colocar em cima da mesa do CSNU, como prioritária, a questão da Jugoslávia. Em 1992, aconteceu a primeira operação de manutenção de paz na região (UNPROFOR), em 1993 foram criadas mais zonas de proteção de civis, incluindo Srebrenica. O que se seguiu depois deveu-se a vários fatores – o mandato da missão das NU era ambíguo, para que se respondesse a ações hostis era necessária coordenação entre o chefe da missão e o SGNU. Além disso, permanecia o espectro de imparcialidade sobre as missões de manutenção de paz das NU. Tudo isto acabou por ser uma receita para o desastre (Evans, 2008). Em julho de 1995, o comandante das tropas sérvio-bósnias, Ratko Mladic, ordenou que 8000 pessoas fossem levadas de camião de Srebrenica para um campo das redondezas e que os seus homens as abatessem a sangue-frio, passando no caminho para a chacina pelo corpo de manutenção de paz holandês, chantageando-o no caso de haver retaliação aérea por parte das Nações Unidas com a morte de reféns. Esta missão de paz era injustificada porque não havia paz para manter, havia sim que ter preparado uma missão mais musculada num cenário de bastante hostilidade. Foi o pior massacre em território europeu depois da II Guerra Mundial e, mais uma vez, a ONU não foi capaz de se mostrar à altura dos acontecimentos no terreno.

Kosovo¹⁷

À semelhança das ex-repúblicas jugoslavas, também o Kosovo reclamava a sua independência depois do desmembramento da Jugoslávia, na década de 1990. Mas, em vez disso, a província sérvia perdeu a já pouca autonomia que tinha. A maioria dos 2 milhões de kosovares de origem albanesa eram discriminados pela minoria de origem sérvia. Srebrenica tinha levado a que as tropas de Belgrado fossem bombardeadas pela *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) e a

¹⁵ Disponível em <https://press.un.org/en/2004/sgsm9223.doc.htm>

¹⁶ Ver resolução 914 em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/914>

¹⁷ Ver resolução 1244 em [Resolution 1244 \(unscr.com\)](https://unscr.com/en/resolutions/doc/1244)

um conseqüente acordo em 1995 – o Acordo de Dayton¹⁸. Os kosovares que procuravam a sua independência sentiram-se traídos naquilo que saiu de Dayton, tendo-lhes passado ao lado a sua parte na negociação. Os mais extremistas começaram a desenvolver um grupo paramilitar, o *Kosovo Liberation Army* (KLA), ao que a Sérvia respondeu começando uma guerra. A população civil era cada vez mais castigada pelos confrontos entre as duas partes.

No Kosovo, o efeito Mogadíscio (Somália) com a morte de soldados norte-americanos ter-se-á feito sentir ao contrário do que sucedera no Ruanda, o que atesta a ambigüidade com que são tratados casos com semelhanças pela comunidade internacional. Havia indícios de que o Presidente sérvio, Slobodan Milosevic, queria exterminar a população de origem albanesa do Kosovo. A NATO, com os EUA e alguns dos seus aliados, decidiu intervir militarmente alegando que a sua ação era legítima e que tinha propósitos humanitários. O CSNU não autorizara a missão e ela ocorreu à sua revelia. A China e a Rússia, uma velha aliada da Sérvia, não deixariam passar uma resolução que permitisse que se interviesse em território de um país soberano – o poder “anacrónico” (Bellamy & Dunne, 2016) do veto bloqueou uma tomada de decisão do CSNU. Em março de 1999, depois de um ultimato que pareceu ser feito propositadamente inaceitável para os sérvios e do massacre de Račak, onde 42 sérvio-albaneses terão sido assassinados a sangue-frio por forças de segurança sérvias, a decisão de avançar para uma intervenção militar de cariz humanitário foi tomada. Esta intervenção militar mostrou-se bastante polémica na altura, sendo que, passadas mais de duas décadas, continua a não ser consensual – primeiro, pelos argumentos utilizados para a justificar, depois pela forma como ela foi conduzida (Thakur, 2006). O governo de Milosevic denunciou os bombardeamentos da NATO como ilegais por se tratar de um ataque a um Estado soberano. A Rússia criticou a intervenção dos países participantes na missão e demarcou-se dela e de uma aproximação ao Ocidente – ou seja, o CSNU nunca deixaria passar uma resolução que autorizasse uma intervenção militar. Para Moscovo, o Kosovo simbolizava o início de um precedente no Direito Internacional. A embaixada chinesa em Belgrado foi atingida pelos bombardeamentos e isso provocou um grande desconforto em Pequim. As NU viram-se ultrapassadas pela NATO, o SGNU, K. Annan, estava numa encruzilhada pela ilegalidade da missão, mas também pelo seu dever institucional perante as vítimas causadas pelos sérvios. As tropas de Milosevic acabaram por sair do Kosovo e a guerra terminou com a ajuda do G8. A paz foi garantida posteriormente pela KFOR, missão das NU, pela NATO e pelos russos, todos no terreno. Houve receios de limpeza étnica nesse período, isso não se verificou. Apesar de toda a polémica, Bellamy (2022, p. 14) refere que “*for all its imperfections, a clumsy intervention in*

¹⁸ Disponível para consulta em <https://www.osce.org/bih/126173>

Kosovo was far preferable to callous non-intervention in Rwanda. The comparative scale of the mass graves in those two countries spoke for themselves.”

As situações retratadas demonstram que a década de 1990 não trouxe às Nações Unidas o papel que lhe cumpria. Com estes sucessivos falhanços na resposta a conflitos em países soberanos pertencentes às NU surgiu uma dicotomia que se acentuou com a intervenção militar no Kosovo e que ocorreu à revelia do CSNU – a de uma intervenção se considerar ou não legal. A Suécia, por exemplo, considerou que a intervenção militar no Kosovo, mesmo não sendo legal pela falta de autorização do CSNU, era legítima. O sistema securitário internacional assenta, como qualquer outra ordem legal, não apenas na legalidade das decisões que são tomadas como também na perceção que se tem da sua legitimidade. Elas devem ser, como refere Evans (2008, p. 139), “*made on solid evidentiary grounds, for the right reasons, morally as well as legally.*” Se a intervenção no Iraque, em 1991, foi considerada legal e legítima, já em 2003, no mesmo país, houve a perceção de não ser nem uma coisa nem outra. O Kosovo, em 1999, que levantou muita controvérsia na opinião pública internacional, acabou por provocar muito menos danos reputacionais nas Nações Unidas do que o Iraque, em 2003, pela perceção da sua legitimidade face à ilegitimidade do segundo caso, mesmo que ambas não tenham tido o aval do CSNU.

1.1.4 Os antecedentes da R2P

Estes cadenciados e inquietantes falhanços que se verificaram da comunidade internacional na resposta aos conflitos surgidos no pós-Guerra Fria levaram a que se dedicasse uma especial atenção a como evitá-los. Pretendia-se preveni-los e, caso ocorressem, solucionar a arbitrariedade e a discricionariedade da abordagem da ONU em situações semelhantes. O que estava aqui em causa já não era tanto o conflito na arena internacional entre países soberanos, mas sim o tratamento desumano que alguns países davam às suas populações e para o qual teriam de ser encontradas novas medidas por parte da comunidade internacional. Já antes, e durante estes casos, a questão da proteção dos direitos humanos levava a que se discutissem possíveis soluções e que abrissem caminho a que surgisse a ICISS e a R2P uns anos mais tarde. Veremos quais de seguida.

“O direito de intervir” de Bernard Kouchner

Bernard Kouchner, que entre outros cargos foi Ministro das Relações Exteriores e Europeias da França e cofundador dos Médicos sem Fronteiras, não inventou o conceito da “intervenção humanitária”, sendo que ele já vem desde 1840 e já está na discussão do Direito Internacional desde o início do século XX. No entanto, Kouchner introduziu o conceito do “direito de intervir”, que acabou por ter impacto no pós-Guerra Fria dadas as circunstâncias que se viveram onde

populações civis se encontraram muitas vezes em risco e onde viram os seus direitos fundamentais serem violados. O conceito nasceu em 1987, mas só em 1992, quando houve a necessidade de justificar uma intervenção na Somália, o termo ganhou força. Teve, como era esperado, mais aceitação no Norte do que no Sul do Globo (Evans, 2008). Para os países do sul do Hemisfério, muitos deles independentes após o processo de descolonização das décadas pós-II Guerra Mundial, todo o tipo de intervenções (humanitárias, militares ou outras) era visto como uma interferência que podia colocar em causa a sua soberania e, por isso, sempre encaradas com bastante ceticismo.

“A Doutrina Blair”

A “Doutrina Blair” nasceu de um discurso do primeiro-ministro britânico Toni Blair, em abril de 1999, a propósito da intervenção no Kosovo, como forma de a legitimar face às críticas que parte da comunidade internacional lhe ia apontando. Os argumentos utilizados por Blair eram de que se tratava de uma “guerra justa”, uma guerra de defesa de valores e não de ambição por conquistas territoriais. O primeiro-ministro britânico acabou por destacar cinco pressupostos que deveriam ser bem claros para que se considerasse a guerra como justa: (i) a certeza da causa que se defendia; (ii) o esgotar de todos os meios diplomáticos possíveis; (iii) as ações militares serem feitas com prudência e sensibilidade; (iv) a comunidade internacional estar preparada para o longo-prazo depois da intervenção militar; e, finalmente, (v) não haver interesses nacionais por detrás da ação. A guerra justa não passou de um conjunto de *soundbites* que não vingaram. Tinha uma perspetiva mais nacional do que internacional, era um discurso virado para o interior do Reino Unido e para a sua especificidade na altura em que se abordou o tema. A doutrina não contemplava a prevenção, as Nações Unidas acabavam por valer menos no seu todo do que as principais potências isoladamente. A “guerra justa” era um conceito que convencia a norte, mas que não reunia consenso no *global south* (Evans, 2008).

Segurança Humana

O conceito de segurança humana era uma tentativa de conciliar as posições entre os países desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento. Surgiu em 1994 e foi lançado pelo *UN Development Program*, no “*Human Development Report 1994*”¹⁹, com o subtítulo *New Dimensions of Human Security*. Para os seus redatores, este conceito era o somatório de sete diferentes dimensões de segurança: económica, ambiental, comunitária, política, pessoal, alimentar e de saúde. O mantra era de que sem paz não há desenvolvimento, mas sem

¹⁹ Disponível em <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>

desenvolvimento a paz se encontra seriamente ameaçada. O termo ganhou importância e espaço na comunidade internacional, passou a haver a noção de que as guerras não eram apenas entre Estados (um importante avanço na prevenção e no combate às *mass atrocities*) e que surgem novos atores na vida internacional que devem ser considerados. No Canadá, por exemplo, o conceito de segurança humana passou a ser quase uma doutrina, dando-se mais atenção a temas como as minas terrestres, as crianças-soldado, os direitos humanos, o desenvolvimento do direito criminal internacional, as operações de paz, a boa governança, entre outros. O problema que o conceito encontrou foi da dispersão dos vários assuntos tratados e que acabavam por não permitir um diagnóstico correto e, por conseguinte, um tratamento de cada tema de forma eficaz (Evans, 2008). É um conceito muito bom na teoria, mas que na prática acaba por se demonstrar de uma quase nulidade operacional.

A soberania individual – Kofi Annan

Kofi Annan defendia que se deviam considerar dois tipos de soberania: a nacional e a individual, sendo que esta última estava contemplada nos instrumentos de direitos humanos internacionais. Annan publicou, em 1999, na revista “*The Economist*”²⁰ um artigo em que defendia que o conceito de soberania estava a ser redefinido, passando o Estado a estar ao serviço das populações e não o seu oposto. Haveria, portanto, um novo conceito de direitos humanos que concebia a cada indivíduo uma liberdade fundamental e que estava já consagrada na Carta. Segundo esta doutrina, a Carta promovia a defesa do ser-humano e não daquele que violasse os seus direitos (entenda-se aqui, o Estado). As suas palavras não surtiram grande efeito nem provocaram nenhuma alteração profunda na política internacional (Evans, 2008). Ainda assim, e como veremos adiante, Annan foi um defensor desta ideia de reformular o conceito de soberania e partiu dele o desafio que levou a que se reunisse a ICISS.

Este conceito de duas soberanias era a tentativa de que fosse ultrapassado um triplo dilema político: (i) respeitar sempre a soberania do Estado é por vezes pactuar com tragédias humanitárias; (ii) argumentar que só com autorização do CSNU se pode intervir para travar catástrofes humanitárias é arriscar a inércia e a passividade ou o bloqueio por parte de um dos P5; (iii) intervir sem autorização do CSNU é violar o Direito Internacional e desestabilizar a ordem mundial. Cada um dos dilemas mostra que há uma grande discrepância entre o mundo real e aquilo que está escrito nas leis internacionais.

²⁰ Disponível para consulta em <https://www.tamilnet.com/img/publish/2008/01/TwoconceptsofsovereigntyAnnan.pdf>

1.2 A génese da R2P

No virar do novo milénio, a divisão que parecia existir no seio da comunidade internacional era entre os defensores mais acérrimos da perpetuação do conceito da soberania estatal vestefaliana acima de quaisquer outros interesses, e os que colocavam a hipótese de que se abdicasse de parte dessa incontornável soberania sempre que estivesse em causa a prática de *mass atrocities*. A separação que parecia existir tornara-se mais entre o Hemisfério Norte, defensor desta segunda hipótese, mais rico e desenvolvido, e o *global south*, em vias de desenvolvimento e à procura da independência, autonomia, identidade e libertação, alcançável através do conceito vestefaliano do Estado, numa fase bastante prematura ainda da sua existência em muitos dos países depois do período da descolonização da segunda metade do século XX. Perante esta nova realidade, mantinha-se o impasse de como enfrentar potenciais conflitos e de fazer valer os princípios da Carta. Como nos diz Evans (2008), “*the responsibility of all states to meet the needs of the utterly powerless*” devia ser o novo paradigma da política internacional. Aumentava o debate em torno desta questão. A 12 de fevereiro de 1999, com o Canadá na presidência do CSNU, foi solicitado um relatório ao SGNU acerca da proteção de civis em conflitos armados. Foi publicado um documento, em setembro desse mesmo ano, com 40 recomendações feitas ao CSNU para melhorar a proteção física e legal dos civis em contexto de guerra. Nesse mesmo mês, o CSNU, na resolução 1265²¹, focava, pela primeira vez, aspetos específicos sobre o tema e incorporava nela algumas das recomendações feitas pelo SGNU. Entre as quais estavam a proteção de civis quando alvos de ataques deliberados por militares ou quando a assistência humanitária era deliberadamente obstruída. Ainda sob a presidência canadiana, o CSNU adotou a resolução 1270²² que marcava a primeira missão das NU para a proteção de civis num conflito, neste caso na Serra Leoa.

O turbilhão de acontecimentos da última década do século passado veio acelerar nos meios políticos e académicos internacionais o debate sobre como resolver situações onde potenciais *mass atrocities* viessem a ocorrer ou estivessem já em curso. Seria inaceitável, e disso dava conta o SGNU, K. Annan, que um novo Ruanda ou Srebrenica voltassem a acontecer perante a indiferença e a inação das Nações Unidas. E se assim era, como proceder? Que medidas adotar? Era esta a pergunta que o SGNU fazia, em 2000, no *Millennium Report of the Secretary-general of the United Nations*²³:

²¹ Disponível para consulta em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1265>

²² Disponível para consulta em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1270>

²³ Consultar <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>

“[...] if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?”²⁴ (United Nations Millennium Declaration, 2000)

O século XXI começou sem uma resposta a esta pergunta do SGNU. Como evitar os crimes de guerra, as limpezas étnicas, o genocídio e os crimes contra a Humanidade, como garantir os direitos humanos para todos. É daqui que nasce a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), uma iniciativa do governo canadiano e de Lloyd Axworthy, que teria a função de elaborar um relatório que apresentasse soluções válidas para superar o conceito da soberania do Estado acima da proteção dos direitos humanos. Axworthy fora um defensor da proteção de civis em confrontos armados enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) do Canadá, entre 1996 e 2000²⁵, e o país foi um dos signatários do TPI. Apesar de ser uma criação canadiana, na sua composição a ICISS era propositadamente internacional. A Comissão era copresidida por Gareth Evans e Mohamend Sahnoun. O primeiro era Presidente do *International Crisis Group*²⁶ e antigo MNE australiano, Sahnoun fora diplomata pelo seu país, a Argélia, e era Conselheiro Especial do SGNU²⁷.

Nesta Comissão é forjado o conceito da *Responsability to Protect* (R2P), uma tentativa de resposta ao desafio lançado pelo então SGNU. A ICISS nasce em setembro de 2000 e deu a conhecer, em dezembro do ano seguinte, o seu relatório de 90 páginas, resultado de 5 reuniões e 11 mesas redondas organizadas nos cinco diferentes continentes e perscrutados os mais variados especialistas do Norte e do Sul do Globo – desde Pequim, Cairo, Maputo, Nova Deli, Santiago, Bruxelas, Genebra, Otava, Paris, Londres, S. Petersburgo e Washington (Evans, 2008). Se a R2P veio lançar o debate sobre um possível avanço normativo no Direito Internacional, a altura em que saiu o relatório dificilmente podia ser pior. O tema central da atualidade internacional, em dezembro de 2001, era o ataque terrorista que meses antes tinha ocorrido em território norte-americano. Mesmo os relatores receavam que a R2P fosse utilizada como justificação para a possível intervenção num Estado soberano devido aos ataques, vingando-os, o que acabaria por

²⁴ Pode ser consultado em https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf

²⁵ Ver, por exemplo, <https://www.apminebanconvention.org/>

²⁶ Ver <https://www.crisisgroup.org/> para mais informação

²⁷ Os outros 10 membros eram Gisele Côté Harper (Canadá), Lee Hamilton (EUA), Michael Ignatieff (Canadá), Vladimir Lukin (Rússia), Klaus Naumann (Alemanha), Cyril Ramaphosa (África do Sul), Fidel V. Ramos (Filipinas), Cornelio Sommaruga (Suíça), Eduardo Stein Barillas (Guatemala), and Ramesh Thakur (Índia).

desvirtuar a norma. Sobre o relatório podemos dizer que o seu texto acabou por resultar simples e perceptível na sua semântica, embora se reconhecesse que a sua implementação prática não se apresentaria fácil. São identificados por Evans (2008) quatro contributos do relatório para a discussão por parte da comunidade internacional, nomeadamente:

1. A mudança de terminologia, de semântica – o termo “intervenção humanitária” está conotado com intervenção militar. Passou-se do direito de intervir para a responsabilidade de fazer alguma coisa. “*The searchlight was swung back where it should always be: on the need to protect communities from mass killing and ethnic cleansing, women from systematic rape, and children from starvation*” (Evans, 2008, p. 40). O relatório pretendeu que se abandonasse a ideia de que uma intervenção humanitária pressupunha, apenas e só, a intervenção militar.
2. A soberania do Estado passar a ser vista como uma responsabilidade de proteger as pessoas. Mas, mais até do que isso e de acordo com o relatório: “*Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect*” (ICISS, 2001, p. XI). A comunidade internacional passa a ser chamada a atuar em defesa dos direitos humanos caso o Estado se mostre incapaz para esse efeito.
3. Deixar bem claras as responsabilidades inerentes ao Estado e à comunidade internacional em termos práticos. A R2P deve ser encarada como muito mais do que a intervenção militar – prevenir, reagir, reconstruir. Destas, a Comissão considerou como mais importante a fase da prevenção: “*through means such as building state capacity, remedying grievances, and ensuring the rule of law*” (Evans, 2008, p. 43). Tudo isto atendendo à menor intromissão possível nos assuntos domésticos de um Estado onde seja necessária a prevenção de *mass atrocities*. A ideia é respeitar ao máximo a soberania política e territorial do país onde a comunidade internacional venha a intervir.
4. A quarta contribuição da Comissão foi a de definir, com linhas mestras, quando é que a intervenção militar se mostra inevitável. O relatório estabelece que “*military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure*” (ICISS, 2001, p. XII). O CSNU mantém um papel muito importante na decisão de se avançar para uma intervenção militar – “*The Security Council should deal promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing. It should in this context seek adequate verification of facts or conditions*

on the ground that might support a military intervention” (ICISS, 2001, p. XII). A haver intervenção militar, ela teria de respeitar critérios bem definidos na R2P e que analisaremos, mais detalhadamente, à frente.

A sinopse do relatório versava sobre as quatro partes em que este se dividia: os princípios básicos, os fundamentos, os elementos e as prioridades. O que de mais importante se extraiu dos trabalhos, e que constituiu a grande novidade, é que a responsabilidade da proteção dos civis compete ao Estado, que mantém a soberania consagrada na Carta (artigo 2 (7)), mas se ele falhar seja por incapacidade ou por não se mostrar disponível para o fazer, a comunidade internacional tem de assumir esse papel. Os fundamentos da R2P foram feitos a partir da inerente responsabilidade que é dada pela soberania, da tarefa do CSNU de garantir a paz e a segurança internacionais (artigo 24 da Carta), de obrigações específicas no Direito Internacional Humanitário, da lei humanitária internacional e nacional, e da prática levada a cabo por Estados, organizações regionais e CSNU (Bellamy & Dunne, 2016).

Passados apenas quatro anos, a R2P foi formal e unanimemente aceite pela Assembleia Geral das NU (AGNU) na sua *2005 UN World Summit*, o que não se pode deixar de considerar um enorme progresso em tão curto período (Evans, 2008) (Bellamy A. J., 2022). Atendendo a que muitos novos conceitos levam, por vezes, décadas a serem concretizados no Direito Internacional, entre a ideia da R2P e a sua aceitação pela ONU o avanço foi considerável – esta *emerging norm* (Kersavage, 2014, p. 25) tinha condições para se afirmar como uma solução jurídica face às inaceitáveis violações dos direitos humanos que Annan referira. A R2P foi adotada no “*UN Outcome Document*” nos parágrafos 138, 139 e 140. O CSNU reiterou o seu apoio à R2P nas resoluções 1674²⁸ (2006), 1894²⁹ (2009) e 2150³⁰ (2014) e a AGNU também se mostrou comprometida (A/ RES/63/308³¹). O otimismo dos seus defensores foi, no entanto, moderado face ao muito tímido evoluir da implantação da R2P em termos práticos.

²⁸ Disponível para consulta em [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F1674\(2006\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F1674(2006)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

²⁹ Disponível para consulta em [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F1894\(2009\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F1894(2009)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

³⁰ Disponível para consulta em [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2150\(2014\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2150(2014)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

³¹ Disponível para consulta em <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F63%2F308&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

De seguida, abordaremos os três princípios básicos que a R2P defende e que saíram do relatório produzido pela ICISS, em dezembro de 2001. Começamos pela responsabilidade de prevenir, consagrada como a mais importante das três fases, depois analisaremos a responsabilidade de reagir, onde se encontra a dimensão da intervenção militar e aquela que, por isso, levanta maior polémica e, por último, será vista a responsabilidade de reconstruir, muitas das vezes uma etapa ignorada ou esquecida.

1.3 Os princípios fundamentais da R2P – a responsabilidade de prevenir

A fase mais importante da R2P, tal como se encontra previsto no relatório da ICISS, é a da responsabilidade de prevenir. Assegurada esta primeira etapa, as duas outras deixam de ser necessárias e impede-se que se violem os direitos humanos em larga escala. Além disso, a responsabilidade de prevenir pressupõe que os meios utilizados pela comunidade internacional sejam pacíficos, ou seja, não há a necessidade de recorrer à força para que o litígio seja sanado. Este conceito está intrinsecamente ligado ao capítulo VI da Carta que prevê a resolução pacífica de conflitos através de “*negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement*” and (as provided for more fully in Chapter VIII) “*resort to regional agencies or arrangements*” (Evans, 2008, p. 80).

Até aos anos de 1990, como já vimos, a questão da prevenção de violações dos direitos humanos não era muito considerada. Progressivamente, foi ganhando importância. Prova disso, o relatório, em 1997, que a *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*³² elaborou, abrindo ao mundo uma cultura de prevenção que até então não existia. A partir daí surgiram muitos mais trabalhos que incidiram o seu foco na questão dos direitos humanos e na forma de melhor os proteger.

A prevenção para que não ocorram *mass atrocities* pressupõe três condições essenciais (Evans, 2008):

- a. Conhecimento detalhado dos países e das regiões, sendo ele o que vai comandar aquilo que deve ser feito e o que deve ser evitado. As especificidades de cada país/região, a sua história, as suas tradições, a sua cultura, devem ser profundamente conhecidas e respeitadas. Ter essa preocupação ajuda a garantir o apoio das populações, passando estas

³² Disponível para consulta em <https://www.carnegie.org/publications/preventing-deadly-conflict-final-report/>

a estar ao lado de quem tem de tomar decisões políticas que permitam evitar que uma tragédia humanitária possa ocorrer.

- b. Os políticos devem ter a consciência daquilo que têm à disposição para agir, atendendo a que isso deverá proporcionar no curto, igualmente que no longo-prazo, uma prevenção que impeça o eclodir das *mass atrocities*, a sua continuação ou a sua recorrência.
- c. A prevenção de conflitos pressupõe que existam condições práticas e não apenas teóricas para que a resposta seja eficaz e efetiva, e que os meios à disposição sejam bem aplicados. É difícil garantir este pressuposto porque os custos financeiros são elevados – uma parte da riqueza, maior do que a atual, devia ser alocada para este tipo de iniciativa.

É importante que as causas do conflito em específico sejam identificadas, mas também se devem ter referenciadas algumas condições que podem resultar em *mass atrocities*. Para que a prevenção seja eficaz devem ser conhecidas as situações que potencialmente levem a que sejam praticadas violações dos direitos humanos. Evans (2008, p. 81) reconhece a dificuldade desta tarefa e aponta alguns indícios que ajudam a identificar potenciais conflitos: “*historical grievances and enmities; recent or bitterly rankling social traumas; arrogant elites prospering in the midst of widespread poverty; poor governance; poor education (including strong prejudice); rapid political, social, or economic dislocation; colonial occupation; war; and revolution*”.

São várias as razões que podem conduzir à prática de *mass atrocities*, desde as de cariz económico, político, étnico, securitário, de lutas pela identidade e pelo poder. Ter uma força militar com grande capacidade, à disposição do CSNU, onde todos teriam de obrigatoriamente participar e para a qual todos seriam obrigados a contribuir, talvez fosse uma forma de rapidamente dar resposta a estas situações. Haveria partilha de meios e de recursos humanos. As principais potências não poderiam intervir à revelia dos outros países das Nações Unidas, e nem seriam precisos meios muito sofisticados porque, na maioria dos casos, as *mass atrocities* são praticadas em países que não têm muita tecnologia ou recursos humanos (Evans, 2008). Convém, no entanto, fazer aqui uma ressalva sobre a composição e o funcionamento do CSNU. Para que essa força militar de prevenção pudesse existir seria necessária uma reformulação do Conselho e a abolição do poder de veto. Caso contrário, essa possibilidade iria ficar condicionada à vontade das grandes potências e o CSNU iria bloquear a sua atuação. Não estamos aqui a falar de uma força militar com a missão de combater, seria mais uma força de manutenção de paz capaz de prevenir que a escalada de violência levasse a que fossem cometidas atrocidades contra populações indefesas. Mas mesmo ainda numa fase em que essa força de segurança não fosse

chamada a atuar, atender às dificuldades que um país enfrenta e proporcionar-lhe as condições adequadas para que se desenvolva, garantindo as necessidades básicas a toda a população, será a melhor forma de prevenir que ocorram crimes que violem os direitos humanos dos civis. Para isso, o governo do país em situação de fragilidade tem de aceitar essa ajuda e a comunidade internacional tem de prestar esse auxílio sem subterfúgios ou interesses escondidos.

Na responsabilidade de prevenir uma das mais importantes tarefas é dar uma resposta de prontidão às situações. Sabendo que os acontecimentos podem ser bastante rápidos e violentos, uma resposta pronta e célere pode ser a diferença entre o sucesso e o insucesso da prevenção. Nada disto pode ser feito se mantivermos a atual estrutura das Nações Unidas. Como nos diz Evans (2008, p.85), “*making the transition from effective analysis and early warning to timely and effective response demands effective institutional capability*”.

A fase da prevenção da R2P tem atualmente a possibilidade de identificar mais precocemente casos onde possam vir a ocorrer *mass atrocities*, algo que há uns anos não se verificava devido à indiferença a que estavam entregues este tipo de crimes. Assim, é mais fácil que se entendam os sinais que indiciam à prática *de mass atrocities* e, dessa forma, de os prevenir. Convém salientar que se prevê no relatório da ICISS sobre a R2P que a responsabilidade de prevenir, bem como as duas outras fases da *emerging norm*, deve respeitar o mínimo de intrusão possível, tratando-se de uma intervenção num Estado soberano, seja ela mais ou menos musculada, dadas as circunstâncias decorrentes do próprio conflito. O *UN Outcome Document*³³ foi bastante claro em relação a esse assunto (parágrafos 138, 139, 140). Percecionando a dificuldade em ultrapassar a questão da intromissão em assuntos internos de um outro país, este ponto ficou referido no relatório para atenuar as críticas dos mais acérrimos a defender a soberania estatal. A legitimidade da responsabilidade de prevenção será proporcionalmente maior quanto mais unida esteja a comunidade internacional sobre os passos que devem ser dados. O mesmo se aplicará às duas outras fases previstas na R2P.

Há medidas preventivas que podem almejar o longo prazo e são estruturais, outras são mais direcionadas ao curto prazo e menos estruturais. No caso das primeiras, elas incluem a chamada *good governance* (representativa, responsável e capaz) que acaba por ser uma garantia de prevenção de *mass atrocities* no longo prazo. Muitos conflitos que parecem ter origem na busca pelos recursos naturais são, isso sim, o reflexo de má governança ao longo dos anos. Uma boa

³³ Disponível para consulta em https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf

forma de promover a *good governance* é levando a que os países em situação de fragilidade participem ativamente nas Organizações Internacionais (globais e regionais), incluir esses países na vida internacional e não os isolar.

1.3.1 Estratégias económicas de prevenção

Sem que haja desenvolvimento económico a probabilidade de acontecerem *mass atrocities* aumenta. Paul Collier (apud Evans, 2008) afirma ser fácil a uma qualquer organização ou milícia comprar um homem jovem com baixo rendimento económico. O documento resultante da *2005 UN World Summit* reconhece que o desenvolvimento está diretamente relacionado com a prevenção dos atropelos aos direitos humanos: “*development, peace and security and human rights are interrelated and mutually reinforcing*” (ONU, World Summit Outcome, 2005). Mas, sem que haja segurança, o desenvolvimento económico é uma mera utopia. É, portanto, essencial que se promova a igualdade entre países ricos e pobres, esbatendo o fosso que existe entre estas duas realidades à escala global. Além de muitas outras causas como a migração, a fome ou a mortalidade infantil, as *mass atrocities* nascem dessa enorme desigualdade entre os países que mais têm e aqueles que vivem em condições bastante difíceis. São várias as medidas que podem ajudar a combater esta diferença. Desde logo, garantindo uma melhor distribuição da riqueza ou prestando apoio técnico aos países em vias de desenvolvimento, assim eles o aceitem. De acordo com David Hamburg (apud Evans, 2008), outra das medidas estruturais, e que resultará no longo prazo, é o da educação para a tolerância. Apoiar programas comunitários de educação para a tolerância é essencial. No fundo, ensinar que não tem de se gostar do outro, mas que mesmo assim o devemos respeitar e tolerar na sua diferença. A educação para o ódio produz efeitos terríveis. Evans (2008, p. 93) refere que deve existir “*the belief that both sides [don't] have to like one another but that both sides have to learn to respect each other.*”

Existem, também, medidas económicas diretas que podem servir como prevenção para que não sejam praticadas violações dos direitos humanos. Este tipo de medidas pode ser bastante controverso devido aos efeitos que provocam nas sociedades. Entre as mais polémicas, podemos destacar a ajuda condicionada e a ameaça de sanções económicas. Por outro lado, os incentivos económicos são cada vez mais uma medida que reúne apoios na comunidade de Estados. São um tipo de ação que é usado nas negociações diplomáticas, até mesmo em casos complexos como a disputa entre Israel e o Egito, que culminou com os Acordos de Camp David, em 1978, e no desarmamento nuclear das ex-repúblicas da URSS, como foi o caso da Ucrânia e da Coreia do Norte, nos anos de 1990. De acordo com David Cortright (apud Evans, 2008), os incentivos económicos promovem a cooperação e a bondade, enquanto as sanções semeiam a hostilidade e

o afastamento entre as partes. As ameaças, de acordo com o mesmo autor, criam um efeito de temor, ansiedade e resistência, enquanto os incentivos acabam por gerar um sentimento de recompensa e de esperança, de tranquilidade e de atração, opinião por nós aqui partilhada. As ameaças são um sinal de indiferença e de hostilidade, e os incentivos uma sensação de simpatia e de preocupação. É um tipo de diplomacia que pode trazer excelentes resultados numa fase preventiva em países fragilizados. Embora as medidas económicas possam ajudar a prevenir a ocorrência de *mass atrocities* tendemos a concordar com A. J. Bellamy quando ele afirma que *“the primary determinants of violence or peace typically rest within individual countries. Countries confronted by very similar systematic challenges (such as poverty, inequality and the accessibility of arms) can produce very dissimilar outcomes when it comes to the prevention of mass atrocities”* (Bellamy A. J., 2022, p. 23).

1.3.2 Estratégias legais e constitucionais de prevenção

Importante para a prevenção de violações de direitos humanos é ter uma Constituição que garanta os direitos, liberdades e garantias das pessoas, levando a que se sintam protegidas. As leis constitucionais, estando acima de todas as outras, devem promover a liberdade de expressão, permitir o associativismo, a liberdade religiosa, o livre uso da língua, a não-discriminação no trabalho e a criação de instituições que garantam que os direitos fundamentais são, de facto, respeitados. O que falta depois é assegurar as garantias que levem a que as leis sejam postas em prática e que não fiquem apenas no papel. A Carta e a DUDH, por exemplo, podiam já assumir-se como uma Constituição das Nações Unidas, mas isso de nada serve se os países continuarem a ignorar o que nelas está escrito e continuarem, sendo seus signatários, a atuar à revelia dos seus princípios básicos.

Ao contrário daquilo que acontecia no período da Guerra Fria, os países hoje preocupam-se com o que se passa não só nas suas fronteiras, como fora delas, olhando atentamente aos casos onde existem violações dos direitos humanos. A globalização a isso obriga, sendo que nenhum país pode achar-se a salvo de ser afetado por acontecimentos que, à partida, não estão na sua esfera de influência. Não faltam disso exemplos, com as vagas de migrantes que se deslocam em busca de melhores condições de vida, ou daqueles que fogem de conflitos armados nas suas terras de origem e onde veem os seus direitos mais básicos serem atropelados. Como tal, é necessário que se criem mecanismos que permitam combater os crimes contra populações indefesas, nomeadamente, *“investigating and documenting human rights abuses; funding and assisting in the creation of sustainable local institutions capable of defending human rights and monitoring violations; training and educating local human rights advocates; training and educating local*

police” (Evans, 2008, pp. 96-97). O que se pretende, essencialmente, é que os países em causa, onde se praticam atentados aos direitos humanos, respeitem *o rule of law* – a não arbitrariedade do poder estatal, o cumprimento de leis claras e justas, o respeito do próprio Estado pelas instituições judiciais e legislativas, concedendo-lhes a sua independência decisória, e a aplicação da lei a todos por igual. Mais comum em nações desenvolvidas, em muitos outros países é uma condição política a que não se assiste e onde o poder corrompe as instituições, usando-as em proveito de elites. Ora, esta discriminação acaba por promover a desigualdade, a insurreição e a ganância, ingredientes que podem vir a despoletar violência e violações grosseiras dos direitos humanos. Há, portanto, que os travar numa fase inicial aplicando-se aí uma responsabilidade de prevenir da comunidade internacional.

Outro dos objetivos que se deve ter na fase de prevenção é o de erradicar a corrupção generalizada, sendo que ela tem um impacto bastante negativo no crescimento da economia, minando a ajuda que vem do exterior e destruindo a confiança que deve existir nas instituições do Estado. Muitos dos conflitos que existem nascem precisamente da perceção que as pessoas, no seu quotidiano, têm de que as instituições governativas são corruptas e que só pertencendo a um determinado grupo se consegue alcançar o desenvolvimento humano desejado. Isso conduz à revolta que, por sua vez, leva à repressão e à violência injustificada. Podem daqui resultar graves atropelos dos direitos humanos das populações.

A impunidade que muitos líderes autoritários enfrentam durante e após o seu mandato é outro dos fatores que pode conduzir a situações de contestação e que gerem violência. O Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) será o órgão legal mais importante a nível global para julgar estes casos. Previsto no artigo 92³⁴ da Carta, o TIJ não tem, no entanto, um poder vinculativo nas suas decisões e só os Estados que se submetem voluntariamente à sua autoridade têm a obrigação de cumprir as suas deliberações (tal como escrito no artigo 94, da Carta) – dos países pertencentes às Nações Unidas, eram 123 os seus signatários. Dando-lhe mais poder, o TIJ pode ser um importante órgão na prevenção de conflitos através de adjudicações e de consultoria (Evans, 2008).

Existem mais meios legais que ajudam a prevenir a prática de *mass atrocities*. Nas mais recentes décadas, tal tem sido o caso da ameaça de acusações criminais internacionais contra os mandantes das violações dos direitos humanos. Evans (2008) aponta três casos práticos que podem ajudar na prevenção de crimes contra a Humanidade: (i) os tribunais criados para julgar os responsáveis

³⁴ Disponível para consulta em <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

pelas ações contra civis na ex-Jugoslávia, no Ruanda e na Serra Leoa; (ii) a criação do Tribunal Penal Internacional, com jurisdição sobre uma série de crimes contra a Humanidade³⁵; e (iii) a “*Universal Jurisdiction*”³⁶, um mecanismo que permite que qualquer Estado possa julgar qualquer pessoa acusada de estar envolvida, direta ou indiretamente, na violação dos direitos humanos, de acordo com o estipulado nas Convenções e Protocolos de Genebra, na Convenção contra a Tortura, ao abrigo do direito consuetudinário internacional (Evans, 2008). Resulta claro que a falta de muitos mais casos que ajudem a formar um costume no Direito Internacional dificultam a que os mecanismos legais apontados por Evans sejam mais eficazes na prevenção de futuros crimes contra a Humanidade e de violações dos direitos humanos. No entanto, à medida que eles forem surgindo, estes procedimentos legais podem vir a ter um poderoso efeito dissuasor para aqueles que estejam tentados a ordenar ou pactuar com *mass atrocities*. À semelhança do que se passa internamente com o poder judicial, uma constitucionalidade global iria permitir que no plano internacional também fossem acusados, julgados e condenados os responsáveis por crimes que violem os direitos fundamentais.

1.3.3 Estratégias securitárias de prevenção

Ajudar um país frágil na reforma do setor da segurança é uma importante ferramenta de prevenção. A principal reforma assenta na transformação de um governo militar para um governo controlado pelas estruturas civis. A Indonésia é um exemplo de sucesso desse tipo de transição. Faz-se isto aumentando, por exemplo, os níveis de confiança entre países com troca de informações militares e de missões, ou seja, com a partilha de “segredos” militares que tranquilizem o parceiro. Também deve haver um progressivo desarmamento e “*controls over light weapons and small arms*” (Evans, 2008, p. 102). Refira-se a este propósito que a preocupação com o armamento será menor se se levar por diante a ideia de acabar com os exércitos nacionais e entregar as questões securitárias apenas a forças policiais e militares que sejam controladas por uma Federação de Estados, assunto que trataremos mais à frente neste trabalho. Simultaneamente, a produção, venda ou posse de armas convencionais e/ou nucleares será punida.

A mais recente medida de prevenção de segurança direta é a *preventive deployment*. Isto envolve a colocação de tropas no terreno antes de eclodir o conflito, dentro ou fora das fronteiras do país, com ou sem o consentimento do governo visado pelas suspeitas, para travar a escalada das tensões. Esta *preventive deployment* tem o condão de demonstrar que a comunidade internacional

³⁵ Disponível para consulta em https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf

³⁶ Disponível pra consulta em <https://ijrcenter.org/cases-before-national-courts/domestic-exercise-of-universal-jurisdiction/>

está atenta ao desenrolar da situação e preparada para intervir, caso se justifique. Sendo missões autorizadas pelo CSNU a sua força é ainda maior, independentemente do número de militares destacados e dos meios de que inicialmente disponham. Também se podem utilizar *nonterritorial shows of force*, ou, como se descreve no relatório ICISS:

“[...] military resources are deployed without an actual intervention on the territory of the targeted state, and accordingly the question of consent does not arise. Such operations may be intended as a show of force to give added weight to diplomatic initiatives, or perhaps serve as instruments to monitor or implement non-military enforcement actions such as sanctions and embargoes. A robust and decisive deployment may help to deter trouble, but can also provide a rapid response capacity should trouble arise.” (ICISS, 2001)

Outra das medidas que pode ser diretamente utilizada é a ameaça de embargos de armas ou de recuo nos programas de cooperação militar, embora, como já vimos no plano económico, as ameaças possam resultar menos eficazes do que a cooperação.

1.4 Os princípios fundamentais da R2P – a responsabilidade de reagir

Perante a possibilidade de virem a ocorrer práticas que violem os direitos humanos a opção de nada fazer não deve ser considerada. Os exemplos que nos foram dados pelo Ruanda e Srebrenica assim o demonstram, com consequências que traumatizaram a opinião pública internacional até aos nossos dias. Se as medidas de prevenção falharem – pela sua não aplicação ou por serem tardiamente executadas –, quem, como e o que deve ser feito são perguntas que surgem perante a comunidade internacional e a que a R2P pretende dar uma resposta.

Em primeiro lugar, já o referimos, cabe ao próprio Estado a responsabilidade de proteger a sua população e de pôr cobro às hostilidades. Na impossibilidade de o fazer, seja por manifesta incapacidade ou por falta de vontade, cabe à comunidade internacional reagir. Dito isto, convém frisar que, em certa medida, e dada a complexidade de colocar em prática a R2P, *“in most situations ‘preventive’ and ‘responsive’ action are not easily distinguished from one another”* (Bellamy, 2022, p. 24).

É desta forma que o *2005 World Summit Document*, no parágrafo 139, define o papel da comunidade internacional quando o Estado falha na sua responsabilidade de proteger os seus cidadãos:

“139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.” (ONU, World Summit Outcome, 2005)

É importante realçar que a fase de reação prevista na R2P não é só a intervenção militar. Estando contemplada e obedecendo a critérios que iremos aprofundar, uma operação que utilize meios militares é usada apenas como último recurso, quando todas as outras medidas se mostraram insuficientes para travar ou reverter a prática de violações dos direitos humanos. Podem, por isso, ser utilizadas estratégias políticas e diplomáticas nesta fase, e se bem aplicadas podem levar a que um litígio seja sanado sem que se chegue a um conflito armado. Mas nem todos os casos conhecem este desfecho. Podemos tomar o Quênia, em 2008, como exemplo de um processo de paz que se fez através de esforços diplomáticos (Evans, 2008, p. 108). Com a ação diplomática de personalidades bastante influentes na política internacional – Kofi Annan, Graça Machel e Benjamin Nkapa –, conseguiu alcançar-se a paz depois de umas eleições que podiam ter resultado numa onda de violência e, conseqüentemente, em casos de *mass atrocities*. Ainda assim, apesar de se ter conseguido estancar uma eventual guerra civil no Quênia através de esforços diplomáticos, morreram mais de mil pessoas e outras 300 mil tiveram de abandonar as suas habitações. Este foi um exemplo do que significa a fase de reação na R2P, onde uma situação alarmante do ponto de vista humanitário foi travada ainda numa fase inicial, recorrendo-se a práticas o menos intrusivas possível, e sem recurso a força militar. Na demonstrada incapacidade de o Estado queniano pôr cobro à situação, a comunidade internacional interveio e acabou por ser determinante num desfecho positivo para as populações em risco e para o futuro político, económico e social do Quênia. Há ainda outros exemplos de sucesso diplomático como garante de paz como o Acordo de Dayton, a Macedónia, em 2001, com o Acordo de Ocrida ou entre o Governo de Cartum e o Exército de Libertação do Sudão do Sul, em 2005. Tal não significa que a R2P se possa considerar como verdadeiramente presente no Direito Internacional. Estes exemplos servem para demonstrar que é possível que a comunidade internacional possa atuar de

forma que seja garantida a paz e a segurança a nível global, desde que não atue com interesses políticos menos claros ou que não mostre indiferença perante o sofrimento humano.

Neste tipo de estratégia diplomática são sempre muitas as abordagens que podem ser feitas e muitos os intervenientes que podem ser escolhidos para mediar as negociações. As NU têm a possibilidade de convidar um vasto leque de personalidades com competência política reconhecida para participar neste tipo de ação. Pode dar-se também o caso de serem Organizações Internacionais a mediar e a participar no processo, como o fazem a União Europeia (UE), a União Africana (UA) e algumas ONG. Muitas vezes, mesmo com os esforços feitos pelos mediadores, e apesar da sua capacidade negocial e de influência, não se consegue evitar que a situação entre numa fase de maior violência. São exemplos disso os dois casos que mais à frente iremos analisar. Seja pelo *timing* escolhido para se intervir diplomaticamente, seja porque as partes em litígio não se conseguem, de todo, entender, ou porque o entusiasmo dos mediadores não é muito, há sempre casos onde a intervenção diplomática não tem resultados práticos satisfatórios. Podemos aqui acrescentar que o não conhecimento profundo da História e das peculiaridades dos países pode levar a uma abordagem deficiente e comprometedora do sucesso das negociações.

Quaisquer que sejam as soluções propostas, um dos mais importantes fatores a ter em conta pelos mediadores é o de transmitir às partes envolvidas que não vão ser prejudicadas nos seus interesses e que não vão ver o seu orgulho ferido. Caso contrário, é quase impossível que das negociações resulte um acordo que satisfaça todas as partes e que tenha bases fortes para ter sucesso. Aqui, convém destacar que alcançar este consenso é muito difícil se pensarmos que muitas vezes estão vários grupos diferentes à mesa e com reivindicações muito contraditórias. Existem outras ferramentas políticas que ajudam na fase da responsabilidade de reagir, nomeadamente, o da aceitação diplomática de um país em fragilidade, a autorização a que pertença a uma Organização Internacional, assistência militar e outras medidas que podem ir desde o favorecimento económico em determinadas áreas como o acesso a crédito ou abatimento da sua dívida externa. Ferrajoli vai mais longe neste ponto e propõe que a dívida externa de países mais desfavorecidos seja saldada como contrapartida pelos danos ambientais provocados pelos países mais ricos. Se, porventura, os incentivos não forem suficientes para se atingirem resultados politicamente satisfatórios, podem ser usadas sanções como a retirada de representação diplomática do país, a expulsão de uma Organização Internacional, o condenamento público das práticas seguidas pelo regime em causa ou a impossibilidade de certas personalidades se deslocarem para determinados destinos.

Além desta vertente política, podem também ser utilizadas estratégias económicas como forma de evitar a prática de *mass atrocities*. No caso da África do Sul (AdS), as sanções financeiras

foram eficazes através da restrição no acesso ao crédito nos mercados internacionais. Daí para cá, as sanções económicas não tiveram mais casos de sucesso como em Pretória. A longo prazo, é preciso ter em atenção os efeitos negativos que as sanções provocam nas populações dos países sancionados. Mesmo as sanções-alvo são bastante polémicas porque são de difícil execução e porque permitem aos visados contorná-las. No caso recente da Rússia, por exemplo, que tem sofrido sanções económicas por parte da UE e dos EUA, elas fizeram com que a Rússia se virasse para outros mercados e outros parceiros, o que acaba por reforçar os laços geopolíticos com esses novos aliados comerciais e por fragilizar a posição de quem inicialmente aplicou as sanções.

Se por um lado as sanções económicas são polémicas, por outro lado podem ser aplicados incentivos económicos em alternativa. Entre eles, as concessões no acesso ao comércio, os acordos de comércio privilegiados ou as ofertas de investimento, entre outros. Aqui, a Ucrânia e o Cazaquistão podem ser dados como exemplos deste tipo de incentivos económicos a troco da entrega do seu arsenal nuclear do tempo da URSS. A Ucrânia era, à altura, uma das maiores potências mundiais deste tipo de armamento herdado dos tempos da União Soviética. Isto demonstra que a possibilidade de abdicar de arsenal nuclear é possível, embora no mundo atual que vivemos, com uma nova corrida armamentista, pareça ser uma utopia. Falta a vontade política aliada à racionalidade (o armamento nuclear hoje existente permitiria destruir a Terra três vezes) para que de uma vez as nações possuidoras deste tipo de arsenal abdiquem dele para que o mundo não esteja sob a constante ameaça da extinção provocada artificialmente pelo Homem (Bellamy A. J., 2019).

A par das estratégias que acima mencionámos, há também procedimentos legais que podem ser utilizados para reagir a casos de prática de *mass atrocities* – em curso ou iminentes. A melhor forma de o fazer será acusando, prendendo e condenando quem tenha sido perpetrador ou executante de tais atos num tribunal competente para o efeito, seja ele *ad hoc*, de carácter militar internacional, o Tribunal Penal Internacional ou doméstico. As penas, aplicadas exemplar e inapelavelmente, podem servir de mecanismo de dissuasão para líderes autoritários que possam ter intenções de praticar violações dos direitos humanos sobre a sua própria população. No caso da Líbia este tipo de mecanismo teve uma resposta de total indiferença de Gaddafi a propósito de uma eventual condenação no TPI, ou se a teve foi para aumentar ainda mais a repressão sobre os civis que se revoltavam contra o seu regime nas ruas.

Se, porventura, as medidas de reação mais *soft* não resultarem, outras mais musculadas podem ser adotadas. Por exemplo, as Missões de Manutenção de Paz – os chamados capacetes azuis das Nações Unidas – podem ser utilizadas para monitorizar, supervisionar e verificar se os cessar-

fogos, a existir, são cumpridos e se não se desrespeitam os acordos de paz numa fase inicial. Estas missões têm um carácter multidimensional, devem ser autorizadas pelo CSNU e sobre elas recai a autoridade das Nações Unidas. Além disso, as partes em conflito devem estar de acordo com o seu *deployment* e as missões devem permanecer imparciais, usando a força, apenas e só, em casos de legítima defesa. Quando as partes envolvidas no conflito não estão de acordo sobre a presença de uma missão de paz, o que deve ser feito é um *peace enforcement*, não carecendo este de consentimento ou aceitação dos beligerantes para se instalar no terreno ou regiões limítrofes. Esta hipótese está, aliás, prevista no Capítulo VII da Carta onde se dá poder ao CSNU para tomar as ações necessárias para manter ou restaurar a paz e segurança internacionais.

A intervenção dos capacetes azuis foi sempre difícil de definir – atuar ou não atuar. Na Serra Leoa, por exemplo, os militares da ONU viram-se cercados e teve de haver intervenção por parte de tropas britânicas para pôr cobro à situação. As forças de segurança – militares ou policiais – devem ter a autorização para acabar com a violência contra civis, mas para isso necessitam de ter os meios adequados para tal. Em Srebrenica não tinham meios nem capacidade de fazer frente às tropas bósnio-sérvias e acabou por haver um massacre de civis. As missões de paz da ONU, para que sejam alcançados os objetivos, devem ter: (i) um mandato claro; (ii) flexibilidade para adaptar a missão à realidade; (iii) uma doutrina robusta; (iv) uma força no terreno efetiva, com número adequado de elementos e meios; e (v) vontade política a suportá-las (Evans, 2008). Há ainda a possibilidade de criar zonas de exclusão aérea e zonas de proteção de civis (*safe havens*), locais onde as forças das Nações Unidas garantem a proteção e a segurança das populações face a possíveis ataques por parte de forças do governo ou de grupos rebeldes. Estas áreas, criadas com este fim específico, tendem a não resolver o problema, apenas o mitigam. As *no-fly zones* são iguais no conceito às *safe havens* só que se referem ao espaço aéreo, havendo a proibição de aviões comerciais ou militares de voar nesse espaço. Esta medida foi utilizada na Líbia. Há ainda outras alternativas que podem ser usadas como os embargos de armas ou o bloqueio das emissões de rádio que podem ser usadas para difundir mensagens de ódio e instigar à violência, tal como aconteceu no Ruanda e com consequências trágicas.

1.4.1 A responsabilidade de reagir – quando deve a comunidade internacional intervir militarmente

A R2P tem, como vimos, estratégias pacíficas de prevenção, primeiro, e de reação numa fase posterior, que podem ser utilizadas e dessa forma evitar que sejam praticados atos que violem os direitos humanos das populações civis. Se é ao Estado que compete, em primeiro lugar, garantir a segurança da sua população, não o conseguindo ou não o querendo fazer a comunidade

internacional deve usar, de acordo com o estipulado na R2P, estratégias que permitam que a situação se resolva sem que cheguem a ser praticadas *mass atrocities*. No entanto, e isso já foi observado em muitos casos, as estratégias pacíficas (políticas, legais, económicas ou diplomáticas) podem não alcançar esse objetivo. E aí, o tipo de atuação deve ser outro.

Nesses casos, o relatório da ICISS prevê que se deva usar a força, ainda que de forma excepcional e em situações extremas. Não é de estranhar que a discussão à volta da R2P se centre muito na parte da intervenção militar. Isso deve-se, sobretudo, à perceção por parte da comunidade internacional de que uma operação mais musculada e com recurso ao uso da força teria, supostamente, impedido os casos do Ruanda e de Srebrenica. Podemos até considerar, tal como Evans (2008), que não usar a força em casos onde ela se justifique é tão mau como usar a força em casos onde ela não deve ser utilizada. Outro dos motivos para a controvérsia em torno da responsabilidade de reagir recorrendo a medidas mais intrusivas é lançado, sobretudo, pelos países do sul do globo e diz respeito ao seguinte: para estes países, que só recentemente na sua maioria alcançaram a independência e a autodeterminação, a R2P é um termo novo, mas a sua intenção é a mesma que a da intervenção humanitária, onde os países mais ricos podem usar o seu maior poder para atuar discricionariamente de acordo com os seus interesses e prejudicando todos os outros. Dito por outras palavras, os países menos desenvolvidos e que veem na soberania a garantia da sua existência e identidade na comunidade internacional temem que os países mais ricos usem a R2P para se intrometerem na condução das suas políticas internas, instrumentalizando a norma.

Do ponto de vista político, a decisão de avançar para uma intervenção militar – compete ao CSNU essa tarefa – é difícil de tomar. Se, por um lado, está a ser dada uma ordem para que se entre em território soberano de outro Estado, por outro, estão a colocar-se em risco as vidas dos militares que terão de enfrentar a forças opositoras. Até moralmente não é uma decisão fácil, como ficou demonstrado no caso do Kosovo – a operação pode até ter sido considerada legítima por grande parte da comunidade internacional, mas certamente que do ponto de vista legal e pela forma como ocorreu mostrou-se bastante controversa. Há também a questão da disponibilização de tropas por parte dos países das NU, uma vez que, a Organização não dispõe de um contingente militar próprio. Como forma de otimizar o processo de tomada de decisão sobre a intervenção, a ICISS propôs alguns pressupostos a, obrigatoriamente, ter em conta. Por exemplo, que os países do CSNU não usem o seu poder de veto no caso de os seus interesses não estarem diretamente em causa sempre que a AGNU sugira uma intervenção militar. Outra proposta foi nunca usar o veto se estivermos já numa fase do processo onde se comprove, de forma inequívoca, a prática de *mass atrocities*. Mesmo que exista algum ceticismo, esta proposta demonstra que a intenção da

Comissão não passa por tirar poder ao CSNU, mas sim por torná-lo mais eficiente e organizado. Sabemos que a questão do veto é uma das mais controversas discussões em torno do funcionamento do CSNU, sendo que nenhum dos P5 estará disposto a abdicar desse poder. Neste caso, e por se tratar de uma situação extrema, onde se prevê que venham a ocorrer ou que já estejam mesmo em curso violações dos direitos humanos, o CSNU não perderia o seu poder, apenas ficaria mais ágil na sua orgânica. Não houvesse o receio de um bloqueio deste órgão no caso do Kosovo e, provavelmente, a operação militar conduzida pela NATO teria sido autorizada pelo CSNU e a questão da sua legalidade não se colocaria nem teriam sido escritas tantas páginas nos meios académicos um pouco por todo o mundo sobre o tema. Para evitar que a decisão de uma intervenção militar venha a levantar mais polémica do que aquela que inevitavelmente já vai levantar – sendo uma medida extrema, não há como evitar a discórdia por completo –, os autores do relatório da ICISS propunham um conjunto de apertados critérios a considerar pelo CSNU antes de se avançar para a intervenção militar. São eles:

1. *Right authority (crucial).*
2. *Just cause (crucial).*
3. *Right intention.*
4. *Last resort.*
5. *Proportional means.*
6. *Reasonable prospects.*

A ICISS identifica duas situações em a que intervenção militar se justifica³⁷. Quando há:

- a) *“(...) large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or*
- b) *large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.” (ICISS, p. 48)*

Existirá justa causa quando um ou os dois critérios estão reunidos. Para os identificar, o relatório indica uma série de *conscience-shocking situations* que podem ser encontradas na Convenção

³⁷ A propósito deste tema refira-se que isto não implica que sejam usados estes critérios por Estados mais poderosos para poderem atuar indiscriminadamente em outros Estados mais frágeis com o propósito específico de tirar daí vantagens.

sobre os Genocídios³⁸, de 1948, ou nas Convenções de Genebra³⁹ e nos Protocolos Adicionais⁴⁰, entre outros. O relatório refere que:

“In a failed or collapsed state situation, with no government effectively able to exercise the sovereign responsibility of protecting its people, the principle of non-intervention might seem to have less force. But when it comes to the threshold “just cause” issue of determining whether the circumstances are grave enough to justify intervention, it makes no basic moral difference whether it is state or non-state actors who are putting people at risk.” (ICISS, p. 49)

Com os critérios de justa causa bem definidos, excluem-se todos aqueles que podem ser erradamente associados como as situações de discriminação, a busca pela democratização de um determinado país ou, por último, o resgate de civis de um país terceiro. Depois de definidos os pressupostos para a intervenção militar, isso por si só não basta. Falta, a seguir, confirmar se eles na realidade se verificam. Para tal, deve ser elaborado um relatório independente que prove que é necessário intervir militarmente por se verificarem os critérios definidos na justa causa. Podem ser utilizados relatórios do Alto Comissariado para os Direitos Humanos e os Refugiados, de Organizações Internacionais credíveis ou até mesmo dos media. O SGNU tem também a possibilidade de utilizar o Artigo 99 da Carta que diz expressamente isto: *“The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security”* (Carta das Nações Unidas, 1945).

A *right intention* pressupõe que o principal objetivo da missão seja parar ou evitar o sofrimento humano. Tudo o que seja alterar fronteiras, ajudar determinados grupos (rebeldes na Líbia), deposição de governos (como no caso da Líbia), e outros que tais, nada disso faz parte do que deve ser a R2P. É verdade que para que se protejam as populações em risco pode haver a necessidade de enfraquecer o governo desse país, mas isso não significa que ele deva ou tenha de ser destituído. O território pode ter de ser ocupado temporariamente, o que não significa que isso seja o principal objetivo e deve-o ser pelo tempo indispensável ao executar da missão. A intervenção deve ser feita por uma equipa multilateral, ou seja, por um conjunto de países e não apenas por um isoladamente para repartir custos e dar maior credibilidade à missão. Deve, igualmente, ter-se em conta a vontade daqueles que vão ser ajudados e a opinião dos países de

³⁸ Pode ser consultado em https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/conv_prev_rep_genocidio.pdf

³⁹ Pode ser consultado em <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949>

⁴⁰ Pode ser consultado em <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocoloIgenebra.pdf>

toda a região envolvente. Embora seja preferível que não existam outros interesses além da situação humanitária, a verdade é que a Comissão não exclui que isso aconteça. As relações internacionais são assim, e os custos da missão podem levar a que os Estados que intervêm queiram tirar proveito no futuro da situação e ser condição para que nela participem. A globalização não permite que um Estado considere que os problemas que se passam noutra país não sejam também encarados como, em parte, sendo seus. Mais cedo do que tarde o que se passa numa determinada latitude vai acabar por ter impacto do outro lado do mundo. O argumento de alheamento por suposta indiferença não pode servir como válido para uma escusa em participar na missão militar (Evans, 2008).

Outro dos critérios a que a intervenção militar deve obedecer é ao *last resort*. Devem ser esgotados todos os meios políticos e diplomáticos antes de se pensar em avançar para o uso da força. Isto não significa que todas as medidas preventivas ou de reação mais *soft* tenham de ser tentadas, por vezes a velocidade a que os acontecimentos se desenrolam pode forçar uma intervenção militar antes que possam ser aplicadas outras medidas mais pacíficas. A parte humanitária, o principal foco da R2P, pode obrigar a uma intervenção militar que ponha cobro a práticas que violem os direitos humanos sem que tudo seja antes tentado. Quando o conflito é entre o governo e forças rebeldes deve tentar-se um cessar-fogo e, se necessário, com a presença de forças de manutenção da paz no terreno. Para as minorias étnicas a solução passa por garantir as suas liberdades linguística, religiosa, cultural e política.

Em relação à operação militar propriamente dita, ela deve respeitar os *proportional means* ao cumprimento do seu objetivo, que é de impedir ou travar *mass atrocities*. O relatório da ICISS é bastante claro neste ponto quando refere que “*the scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the humanitarian objective in question.*” (ICISS, p. 53). Os meios devem ser ajustados aos fins, e de acordo com a situação inicial. As leis do Direito Internacional devem ser respeitadas no decorrer da intervenção militar ainda com um maior rigor do que numa qualquer outra ação, isso será a garantia do mínimo de danos materiais e humanos possíveis. Veremos adiante que nos casos da Líbia e do Iémen este critério foi amplamente ultrapassado pela forma como se conduziram as operações militares, especialmente no Iémen onde a coligação de países que tomou a iniciativa de intervir se mostrou mal preparada e executou de forma desajustada a operação militar – os bombardeamentos efetuados pelos aviões sauditas provocaram um número de vítimas civis de dimensões catastróficas.

Outro dos critérios a considerar é o de se terem *reasonable prospects* de que se vai alcançar com sucesso o objetivo da missão, ou seja, o de travar o sofrimento humano de civis indefesos apanhados no fogo cruzado. Se se considerar que não vai resolver, ou que vai até piorar a situação, então não se deve atuar militarmente (por mais que isso seja cruel). Tem de se ter em conta o sucesso da missão e caso se mostre muito provável que a intervenção venha a piorar a situação no terreno, então a missão não deve ocorrer. Tendo em conta esta premissa dos objetivos realizados serem alcançados com sucesso exclui-se, à partida, uma ação militar que tenha como alvo um dos P5 – resultaria daí um conflito de dimensões bastante mais gravosas. O mesmo se aplica a outras potências, mesmo tratando-se de membros não-permanentes do CSNU. Para quem diga que esta forma de proceder cria dualidade de critérios, a ICISS assegura que não. “*The reality that interventions may not be able to be mounted in every case where there is justification for doing so, is no reason for them not to be mounted in any case*” (ICISS, p. 53). O caso da Indonésia, uma potência militar, e de Timor-Leste é exemplo de que há outros mecanismos que podem ser usados e que resultam sem que se chegue a uma intervenção militar.

1.4.2 O dilema da legalidade e da legitimidade de uma intervenção militar

O já abordado caso do Kosovo, em 1999, levantou muita polémica na comunidade internacional por não ter sido autorizada a intervenção militar por parte do CSNU. A operação da NATO estava revestida, aparentemente, de legitimidade, no entanto, a legalidade era inexistente. A decisão sobre como atuar quando esta dicotomia entre a legitimidade e a legalidade surge leva-nos a questionar o que será pior: “*the damage to international order if the Security Council is bypassed, or the damage to that order if human beings are slaughtered while the Security Council stands by*” (Evans, p. 141). Na eventualidade de o CSNU se demitir das suas funções – sendo o responsável máximo a nível mundial de garantia da paz e da segurança –, e se não abdicar do veto nas condições já indicadas anteriormente, então a opção de nada fazer é inaceitável. Nestes casos, que aliás já ocorreram, deve uma coligação de países criada *ad hoc* ou um Estado individualmente substituir o CSNU e atuar para proteger as populações indefesas. Basicamente, foi o que aconteceu no Kosovo com a NATO, embora a atuação tenha sido muito criticada. A própria AGNU tem esse poder com a resolução *United for Peace* (Zaum, 2008) que lhe permite atuar sempre que o CSNU bloqueie. Em algumas situações é legítimo que o CSNU seja ultrapassado. Evans (2008, p. 147) diz-nos mesmo que “*the greatest threat to an international rule of law lies not in the occasional breach of that law — laws are frequently broken in all legal systems, sometimes for the best of reasons—but in attempts to mould that law to the shifting practices of the powerful.*” No fundo, o autor considera que apesar do CSNU ser o órgão máximo no seio das

NU, ele pode e deve ser ultrapassado sempre que não cumpra eficazmente a sua função – tal já aconteceu em diversas ocasiões.

1.5 Os princípios fundamentais da R2P – a responsabilidade de reconstruir

A ideia de que depois de se extinguir o conflito a missão da comunidade internacional está concluída é ilusória, termine ele com um acordo escrito e assinado pelas partes ou com a vitória militar de um dos lados. Há que assegurar que numa fase posterior à responsabilidade de reagir não mais venham a ser praticadas violações dos direitos humanos. O foco deve estar na prevenção estrutural, olhando-se ao longo prazo e não apenas ao imediato, atacando as raízes que causaram a situação a que se acabou de pôr termo. Esta fase não é, não se pense, livre de pesados encargos financeiros, de um longo período e de bastante complexidade. No entanto, se a responsabilidade de reconstruir for uma fase negligenciada pela comunidade internacional, inevitavelmente, novas violações de direitos humanos acontecerão, deitando-se por terra todos os esforços desenvolvidos até então.

A reconstrução tem, de acordo com o que refere o relatório da ICISS, quatro fases: (i) alcançar segurança; (ii) garantir uma boa governança; (iii) assegurar justiça e reconciliação; e (iv) atingir o desenvolvimento económico. Muito importante é que a fase da reconstrução seja pelo tempo necessário e sem a preocupação com os gastos, que irão ser, seguramente muitos. Não se pode abandonar o país intervencionado após o conflito, e não se devem apressar eleições sem que as quatro etapas da reconstrução estejam asseguradas. O Iraque devia ter ensinado que impor um acordo de paz e democratizar à força um país sem que estejam reunidas condições mínimas para que isso suceda dificilmente resulta em sucesso. O melhor é fazer ver às partes envolvidas que têm mais a ganhar com a cooperação do que com a guerra, tarefa bastante complicada quando as feridas entre elas não estão ainda saradas. Assim, se a intervenção militar for por diante isso pressupõe um compromisso em reconstruir o Estado onde se procedeu à intervenção – o comprometimento deve ser genuíno e assegurar uma paz duradoura.

A fase da reconstrução tem de garantir meios financeiros suficientes, recursos e cooperação com os intervenientes locais. No passado já assistimos a situações onde não houve esta preocupação em se estabilizar securitariamente o país, a saída acabou por ser mal preparada e abandonou-se o território antes da missão plenamente cumprida. Ter um plano de reconstrução é essencial, mesmo antes de se atuar. Como se lê no relatório, “*the objective of such a strategy must be to help ensure that the conditions that prompted the military intervention do not repeat themselves or simply resurface*” (ICISS, p. 55). A reconciliação acontece apenas quando são feitos esforços diários que

levem a que se reabilitem infraestruturas essenciais, sejam construídas habitações para as pessoas, plantando árvores, cultivando alimentos e em outras atividades de produção. Esta fase não deve ser feita apenas em consonância com as altas patentes do país, deve ser feita com a base da população levando à reconciliação das partes anteriormente em conflito e levando-as a dar as mãos num objetivo comum de reerguer o país. Criar empregos, promover a educação, a saúde, a justiça, entre outros, é fundamental para alcançar o propósito da segurança a longo prazo. O relatório é bastante claro na abordagem que faz à necessidade de se reconstruir o país após o conflito.

Assim, a responsabilidade de reconstruir deve atender a:

a) Segurança

Fornecer segurança e proteção básicas é a principal função das forças de intervenção, independentemente da etnia, religião ou género. Devem evitar-se vinganças, retaliações e outras situações que possam ocorrer depois do fim do conflito, mesmo por parte das minorias que anteriormente sofreram as *mass atrocities*. Os principais desafios de segurança são o desarmamento, a desmobilização e a reintegração das forças de segurança locais. O mais demorado é a reintegração, mas o processo implica que sejam feitos os três passos. Por exemplo, um soldado que seja desmobilizado e que não tenha emprego irá, muito provavelmente, enveredar pelo crime organizado. As novas forças de segurança devem ser o mais homogéneas possível. É um processo bastante complicado e que além de ser dispendioso também pode levar a armar antigos inimigos. Os comandantes militares queixam-se, por vezes, que têm de fazer trabalho que devia ser feito por forças policiais. No entanto, numa fase inicial é preciso que sejam os militares a fazê-lo e só depois se podem ir introduzindo outras forças de segurança gradualmente – estas forças só são eficazes quando está estabelecida uma ordem relativa que só um exército tem a capacidade de assegurar. Não deve ser descurada uma estratégia de fuga, caso ela se mostre necessária.

b) Justiça e reconciliação

É possível que a intervenção ocorra num país que nunca tenha tido um sistema judicial eficaz. A ONU tem tido a consciência da importância que este assunto merece. É necessário, muitas vezes, criar esse sistema judicial de raiz. Outra preocupação a ter nesta área é com o regresso dos refugiados – não podem ser maltratados pelos que ficaram, mostrando-lhes que não são bem-vindos. Existe também um problema a ter em conta com os papéis que comprovem que os refugiados tinham bens. Regressam ao seu país de origem e é como se não tivessem nada, foram

colocados outros nas suas propriedades/casas e não têm como provar que elas lhes pertencem. Inevitavelmente, novas habitações têm de ser construídas, mas não se pode ignorar que os refugiados possuíam bens que lhes podem ter sido retirados.

c) Desenvolvimento

Para se alcançar o desenvolvimento económico, sem o qual não se consegue reconstruir o país, é necessária uma ação de promoção dos mercados internos e de crescimento sustentável. As responsabilidades devem passar para as entidades locais, mas de forma gradual. A ajuda externa também é essencial neste capítulo, sem ela o processo é mais demorado e menos eficiente.

Como se pode ver, a fase da reconstrução prevista na R2P é onerosa, lenta, trabalhosa e difícil. Mas, sem ela, o que foi feito até então deixa de fazer qualquer sentido. Há, pois, que garantir que esta fase é realizada com o máximo de empenho pelas Nações Unidas para que o país afetado possa prosperar e a população possa ter as condições de vida adequadas, não se repetindo a prática desumana das *mass atrocities*.

1.6 Alguns mal-entendidos que a R2P suscita

A resistência de parte dos países das Nações Unidas à implementação da R2P estará assente, como iremos tentar demonstrar, em mal-entendidos relativos à interpretação do que é a sua doutrina. Aqueles que a entendem apenas como tendo uma componente militar não conseguem alcançar que ela é muito mais do que isso e que a R2P pretende, e pode ser, a solução para as graves violações de direitos humanos em larga escala, da mesma forma que outras soluções são criadas para combater as alterações climáticas e o HIV/AIDS, as migrações, etc.

Desde que adotada a R2P pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2005, o CSNU já a referiu em 37 resoluções. Entre as quais encontram-se os casos da Líbia e do Iémen que aqui iremos analisar mais ao pormenor, e ainda a Síria, a Somália, entre outros. A própria AGNU já a referiu por três ocasiões, uma em que se comprometia a analisar de forma permanente a sua evolução, as outras sobre a Síria e a Coreia do Norte. Também o Conselho de Direitos Humanos das NU se referiu oficialmente à R2P por trezes vezes, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos adotou uma resolução, em 2007, com o título “*Strengthening the Responsibility to Protect in Africa*”, e a própria União Europeia recomendou a R2P ao Conselho Europeu, em 2013 (Bellamy & Dunne, 2016). Ou seja, apesar do ceticismo de parte da comunidade internacional, a responsabilidade de proteger tem cimentado uma posição no seio do Direito Internacional, mesmo correndo-se o risco de que a R2P seja alvo de instrumentalização política por parte das grandes

potências. De acordo com Meyer (2018), por exemplo, a R2P desencadearia a desconfiança entre os Estados (“*leariness*”), uma vez que violaria a norma da não-agressão. No entanto, a intervenção mais intrusiva num país soberano por parte da comunidade internacional apenas acontece em situações extremas e já aqui identificadas. Também Dobos (2018) refere os usos e abusos da norma, que pode ser instrumentalizada para que as grandes potências tirem partido dela, havendo a possibilidade de um novo imperialismo. Segundo Evans (2008), o que se aponta como falhas e objeções da R2P são, isso sim, mal-entendidos sobre a norma e têm atrasado o seu processo de afirmação, que podem ser facilmente identificados e rebatidos. Apontamo-los de seguida:

a) A R2P é um novo nome para “intervenção humanitária”

A ligação entre ambas não é correta. Enquanto a “intervenção humanitária” é apenas isso, uma intervenção militar com propósitos humanitários, a R2P vai mais além. Primeiro, há a questão da prevenção (a mais importante das três fases da R2P) que deve ocorrer o mais cedo possível. Nesta fase devem apoiar-se os Estados onde possa ser previsível/expectável que as *mass atrocities* possam vir a ocorrer. Este auxílio pode passar por medidas políticas, diplomáticas, jurídicas, económicas ou securitárias. Esta responsabilidade, sendo primeiro do Estado, pode levar a que a comunidade internacional a assuma em seu lugar por incapacidade ou inação deste. A própria fase da reação, a segunda prevista pela ICISS, não pressupõe, necessariamente, uma intervenção de cariz militar. As razões por detrás deste mal-entendido são três: (i) por cinismo e interesse próprio, para esconder algo que não se deve saber fora das fronteiras do país; (ii) por razões ideológicas, pelo receio do imperialismo e do colonialismo, mas que focam a sua crítica sobretudo nas intervenções humanitárias; (iii) e numa falha dos entusiastas da R2P em explicar eficazmente a fase da prevenção mais do que a fase da reação (dando exemplos concretos como, por exemplo, no Burundi que poderia ter sido como o Ruanda em 1994) – através da mediação, de tropas de manutenção de paz, de uma análise cuidada e de recomendações. A R2P é muito mais do que apenas uma intervenção militar com fins humanitários (Vieira, 2019).

b) Em casos extremos, a R2P conduz sempre à intervenção militar

Nem sempre em casos extremos a solução passa por uma intervenção militar, embora para que ela ocorra a situação tenha de ser extrema. Para se passar à ação, alguns pressupostos devem ser considerados. O relatório elaborado pela ICISS, tal como já foi referido, é muito direto e objetivo nas instruções que dá para que se possa avançar com uma intervenção militar por parte da comunidade internacional.

Este tema foi muito polémico na cimeira de 2005 quer entre os membros do CSNU, quer para os países do sul do globo. O Darfur foi um exemplo apontado onde eram claras as dúvidas sobre intervir ou não fazer nada. Era claro que a situação impunha intervenção da comunidade internacional já que, desde 2003, mais de 200 mil pessoas tinham morrido devido à violência e havia mais de 2 milhões de deslocados. No entanto, e tal como prevê o relatório do ICISS, uma intervenção militar devia ser evitada porque ela ia ser contraprodutiva. A falha aqui deveu-se à não aplicação de outras medidas preventivas mais do que à não intervenção militar. Assim, aos que dizem que a R2P leva sempre a uma intervenção militar, a resposta está nos critérios apertados para que ela aconteça e que nem sempre se verificam, mesmo tratando-se de situações extremas (Evans, 2008).

c) A R2P apenas se aplica a países frágeis, sem aliados, nunca aos países mais fortes

A intervenção militar só ocorre garantidos os pressupostos definidos, não os respeitar servirá para agravar ainda mais a situação. É, por exemplo, impensável que uma ação contra um dos P5 do CSNU não viesse a agravar ainda mais um determinado conflito. No caso já abordado do Darfur, uma intervenção iria piorar uma situação já bastante complicada. O que poderá ter falhado e que conduziu a uma situação de *mass atrocities* foi, essencialmente, na fase da prevenção. Há outras medidas que podem ser tomadas, veja-se o já analisado caso da Indonésia e de Timor-Leste. A pressão aqui foi diplomática e resultou, com o próprio Bill Clinton, Presidente dos EUA, a participar nessa negociação. A R2P deve ser vista como universalmente aplicável nas suas diferentes vertentes. Não é só aplicada a Estados frágeis ou falhados, mas não se pode fugir à realidade de serem esses os países que mais vezes necessitam da atenção e da ajuda da comunidade internacional. Se bem aplicada a R2P, as fases da prevenção e, em casos mais extremos, da reconstrução podem ser muito importantes para que o país saia de uma situação de fragilidade.

d) A R2P cobre todas as situações de proteção humana

Se a R2P quisesse proteger todos de todas as situações humanitárias, acabaria por não proteger ninguém. É, por isso, vital que se estabeleçam bem os limites de atuação da norma e não extravasar o seu campo para outros problemas globais como as doenças (malária, HIV, etc.), o terrorismo, as alterações climáticas, entre outras. Até porque este alargar de competências levaria a uma diluição da capacidade de mobilização da comunidade internacional quando isso se mostrasse necessário. O foco deve estar, por isso, na prevenção de crimes de guerra, da prática de genocídios e de limpezas étnicas e de crimes contra a Humanidade.

- e) A invasão do Iraque, em 2003, foi um exemplo falhado da aplicação da R2P e um mau prenúncio do que estaria para vir

A invasão do Iraque é usada pelos detratores da norma como argumento do que é a R2P e dos seus perigos. Mas a intervenção militar no Iraque deve ser apontada como o exemplo daquilo que a R2P não é. Primeiro, porque ela foi ilegal de acordo com o Direito Internacional – não foi autorizada pelo CSNU. Segundo, não só foi ilegal como ilegítima pelos argumentos apresentados e que se mostraram, mais tarde, falsos. Porque é que os detratores da norma a conotam com a R2P? Porque esse argumento foi erradamente utilizado pelos que intervieram, com destaque para o Reino Unido, dizendo que o regime de Sadam Hussein era sanguinário e que estava a cometer *mass atrocities* contra a sua própria população. Os EUA optaram por declarar que a questão era das armas de destruição maciça e do apoio à Al-Qaeda por parte do Iraque. À medida que os argumentos utilizados pelos intervenientes na operação militar dos países ocidentais foram sendo desmontados pela opinião pública internacional, apenas restava a questão da defesa dos direitos humanos. O Iraque podia até ser um caso de R2P, de prevenção e reação, mas sem a intervenção militar que acabou por descredibilizar quaisquer possíveis conotações com a R2P e por fazer cair o regime deixando um vazio no poder e uma situação humanitária de difícil resolução.

1.7 A 2005 UN World Summit e a aceitação da R2P pela comunidade internacional

Até à 2005 UN World Summit o tema levantado em 2001 pelo relatório da ICISS sobre a R2P passou despercebido na comunidade internacional. Após um começo algo tímido, o assunto voltou à agenda política internacional em 2005. Já a produção mais elaborada do que o relatório da ICISS, em dezembro de 2004, do documento “*A More Secure World: Our Shared Responsibility*”⁴¹ fazia antever que assim fosse na cimeira mundial. Foram englobados temas como a pobreza, a deterioração ambiental, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, as organizações criminosas transnacionais e os conflitos quer entre Estados, quer dentro de fronteiras.

Em março de 2005, o relatório “*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*”⁴², assinado por Annan, enfatizava a importância da R2P. O SG das Nações Unidas não desistia de encontrar uma solução jurídica que impedisse que novos crimes contra as

⁴¹ Disponível para consulta em https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf

⁴² Disponível para consulta em <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf>

populações civis fossem cometidos, como os ocorridos anos antes no Ruanda e em Srebrenica. Nas suas palavras, O SGNU dizia o seguinte:

“[...] embrace the “responsibility to protect” as a basis for collective action against genocide, ethnic cleansing and crimes against humanity, and agree to act on this responsibility, recognizing that this responsibility lies first and foremost with each individual State, whose duty it is to protect its population, but that if national authorities are unwilling or unable to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect civilian populations, and that if such methods appear insufficient the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter, including enforcement action, if so required” (Evans, 2008, p. 46).

Estas palavras levaram a que na cimeira de setembro de 2005 as atenções estivessem viradas para a R2P, que parecia ter ganhado força no debate político internacional. No entanto, os que apostavam em muitas novidades na reunião das Nações Unidas acabaram por ver as suas expectativas grandemente defraudadas, não se tendo alcançado nenhum consenso ou entendimento significativo. Não que a R2P tenha desaparecido da discussão, ficando, inclusivamente, consagrada nos parágrafos 138 e 139 (e 140) do *2005 UN Outcome Document*⁴³ (Ercan, 2022). Pode mesmo considerar-se que a sua aceitação pela comunidade internacional se deu de forma bastante rápida entre a elaboração e a cimeira mundial (Weiss, 2006). O desalento deveu-se, sobretudo, a não se ter abordado a questão da intervenção militar, o que veio deixar em aberto grande parte da discussão que se pretendia que tivesse sido feita em torno da *emerging norm*. Alguns países, nomeadamente, os do *global south*, não quiseram abdicar da sua soberania a troco de mais proteção e segurança. É certo que esta posição se deve, sobretudo, aos receios de um novo colonialismo e imperialismo. A R2P pode tornar-se um instrumento ideológico das grandes potências e isso já se verificou em alguns casos, sobretudo com os interesses dos EUA no Iraque, em 2003, entre outros. Também a Rússia, membro permanente do Conselho, não se mostrou muito favorável a que a soberania do Estado fosse enfraquecida para garantir mais poder de atuação à comunidade internacional e ao Direito Internacional. Outros países que podiam ter sido mais entusiastas na defesa da R2P, acabaram por não o ser, entre os quais, França e Reino Unido. Além disso, a intervenção no Iraque, em 2003, patrocinada por estes dois países ocidentais

⁴³ Disponível para consulta em www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf

e alguns dos seus aliados foi bastante criticada e deixou os países em vias de desenvolvimento (América Latina e África, sobretudo) ainda mais renitentes em aceitar a R2P no ordenamento jurídico internacional. A intervenção no Iraque marca um retrocesso na reputação das Nações Unidas e uma consequente descredibilização da comunidade internacional (Greenstock, 2008).

Depois da Cimeira, os apoiantes da R2P estavam moderadamente animados, havendo ainda muito por fazer. A resolução 1674⁴⁴ (*“Protection of Civilians in Armed Conflict”*) dava-lhes esperança e o novo SGNU, Ban Ki-moon, que em 2007 substituiu K. Annan, era, também ele, apoiante da R2P e estava apostado em que novos Ruanda ou Srebrenica não voltassem a acontecer, trazendo sofrimento às populações e danos reputacionais às NU. Ban Ki-moon adotou a R2P como um seu desígnio e reforçou ainda mais a sua importância ao nomear um novo elemento, Francis Deng, para o cargo de prevenção de genocídios (Evans, 2008, p. 237).

As boas notícias para os apoiantes da R2P após a cimeira de 2005 ficaram-se por aí. Apesar de ratificado pelos Estados presentes, as consequências práticas dos parágrafos 138 e 139 não se fizeram sentir. Para alguns representantes governamentais em Nova Iorque, a R2P não teve grande importância, nem se previa que viesse a ser norma do Direito Internacional. Em 2008, alguns países – sobretudo, da América Latina, de África e Ásia – referiam mesmo que a *2005 UN World Summit* havia rejeitado a R2P e que a AGNU não tinha aceiteado ou aprovado a nova doutrina. A percepção destes países esbarra na nomeação de um *“Special Adviser on the Responsibility to Protect”*, Edward Luck. As afirmações acerca da não-aceitação da R2P pelos países subsarianos, islâmico-árabes, da América Latina e asiáticos foram ignorados pelos apoiantes da *emerging norm*, fosse por receio de acusações de neocolonialismo, neoimperialismo ou outras. Esta timidez de quem acreditava na R2P acabou por enfraquecê-la.

Não foi suficiente, portanto, que os parágrafos 138 e 139 tivessem sido adotados no *UN Outcome Document*, nem que a AGNU e o SGNU apoiassem a responsabilidade de proteger. Evans (2008) entendia que a R2P enfrentava três desafios:

1. Concetual – garantir que a R2P é entendida nos seus limites e no seu âmbito. No fundo, fazer com que a R2P não seja vista como um “Cavalo de Troia” para o ressurgimento do mau colonialismo nem dos velhos hábitos de resolução militar dos conflitos, mas sim

⁴⁴ Disponível para consulta em [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F1674\(2006\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F1674(2006)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

como um ponto de partida para que não sucedam mais casos de genocídios, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a Humanidade.

2. Institucional – ter a capacidade de construir com as Organizações existentes, sejam globais, regionais ou locais, e com os governos nacionais o entendimento de que quando é necessário agir (prevenindo ou reagindo, política ou diplomaticamente, ou com medidas diversas) as condições devem ser criadas e disponibilizadas para esse efeito.
3. Político – como construir a vontade de resolver as situações quando elas surgem. Muitos dos problemas que surgem poderiam ser resolvidos se os vários intervenientes e a comunidade internacional se empenhassem ativamente na sua resolução. Sem essa vontade, e sem os mecanismos e estratégias necessárias, a R2P é de difícil implementação. Os dois casos estudados no segundo capítulo demonstram esta pouca vontade política em solucionar os problemas, sendo o Iémen um exemplo muito claro disso mesmo. Parece ter havido um completo desinteresse em encontrar soluções para a situação política do país, que se foi degradando cada vez mais, até ao escalar da violência e a uma situação humanitária catastrófica.

2. A comunidade internacional na Líbia e no Iémen

Os casos que a seguir se apresentam, neste segundo capítulo, da Líbia e do Iémen vão servir-nos para demonstrar que a comunidade internacional, chamada a resolver conflitos que resultam de (ou em) catástrofes humanitárias, se mostra impreparada para lidar com os acontecimentos, é inconsequente nas suas operações, descoordenada nas suas ações e politicamente dividida. Em ambos os países, os protestos que se seguiram à revolta da Primavera Árabe, em 2011, provaram a incapacidade das Nações Unidas para resolver eficazmente situações onde os direitos humanos são violados e onde milhares de pessoas são vítimas de regimes autoritários ou de grupos rebeldes armados. As garantias jurídicas que impedissem estes crimes não existiram ou, se as havia, não foram adequadamente acionadas pelas NU.

Retratar-se-á a conjuntura política, cultural, económica e social de ambos os países que conduziu à revolta popular, analisar-se-á, depois, a resposta institucional da comunidade internacional aos acontecimentos e demonstrar-se-á que, em ambos, houve um falhanço da comunidade internacional que levou a que o Direito Internacional não se visse cumprido.

2.1 A impreparação das Nações Unidas perante a Primavera Árabe

A réplica institucional que as Nações Unidas deram aos acontecimentos da Primavera Árabe e que, de certa forma, apanharam de surpresa a Organização, deve ser entendida num contexto mais amplo e que vinha desde há duas décadas, onde se propunha que o mundo fosse normativamente organizado em democracias. Isso está, aliás, expresso no *2005 UN Outcome Document*, onde se lê o seguinte, no parágrafo 135: “*we stress that democracy, development and respect for all human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing*” (ONU, World Summit Outcome, 2005, p. 30). Como refere Peters (2012, p. 124), “*Democracy is viewed by the United Nations itself as an implicit principle of the UN, and the democratization of member states is one of the organization’s objectives*”. No entanto, as Nações Unidas perderam uma oportunidade de se afirmarem como garante da paz e segurança internacionais pela resposta que deram nos casos da Líbia e do Iémen, que analisaremos de seguida (Murthy, 2018). Tal já sucedera em outras situações de conflitos, alguns dos quais já foram inclusivamente mencionados no capítulo anterior. A abordagem que foi feita pela comunidade internacional insere-se naquilo que foi a política seguida pela ONU depois do fim da Guerra Fria – a promoção dos valores da democracia, especialmente nos países que haviam estado sob a influência soviética. Em 1998, com a resolução 43/157, de 8 dezembro, a AGNU definia que “*the will of the people, expressed in periodic and genuine elections, shall be the basis of authority of government*” (Murthy, 2018, p. 2). Na altura, eram poucos os países a nível mundial que tinham como regime político a

democracia. Foi até criado um fundo de assistência para que os governos que necessitassem de apoio para a transição democrática pudessem aceder a ele. Tanto a Carta como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) falam da participação de todos, direta ou indiretamente, na governação do seu país. No entanto, a intenção expressa nestes documentos não passará do papel enquanto não existirem as garantias jurídicas para que tal se verifique. Eis parte do que nos diz a DUDH:

“Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives [...]. The will of the people shall be the basis of the authority of government, this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.” (Artigo 21, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948)

Na Líbia e no Iémen houve a tentativa de se fazer uma transição democrática – em ambos os casos essa intenção não se concretizou. Murthy (2018) considera que o CSNU, como principal órgão da Organização, tem sido o principal responsável por promover as decisões políticas que ajudam a cimentar os regimes democráticos. Mas, indagamos, se nem todos os P5 são regimes democráticos (China e Rússia assumem-se como não o sendo), como pode este órgão promover um regime que os seus próprios membros não praticam ou onde ele se encontra em crise (EUA, Reino Unido e França)? E que decisões políticas são essas se o poder de veto leva a constantes bloqueios no seio do CSNU? Para lá das responsabilidades políticas que as Nações Unidas tinham assumido no campo da promoção da democracia, existiu importante cooperação com outras Organizações Internacionais como a NATO, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) ou a União Africana (UA). Da teoria à prática vai, no entanto, uma enorme distância. Apesar de conhecer secretários-gerais com uma agenda normativa empreendedora (Boutros-Ghali) e defensora da democracia (Kofi Annan), considerando-a um “direito universal”, as Nações Unidas não conseguiram apoiar de forma eficiente as transições de regime em todos os países, como sucedeu com a Líbia e o Iémen.

Uma das razões que não permite um verdadeiro envolvimento da comunidade internacional na transição democrática reside no dilema entre a soberania do Estado e a intervenção. Sempre que a comunidade internacional se vê na iminência de ter de atuar na defesa dos direitos humanos, violados por regimes autoritários ou antidemocráticos, surge perante si a questão da soberania do Estado a barrar o caminho a que isso seja feito. A ICISS veio marcar a mudança do paradigma de “direito de intervir” para “responsabilidade de intervir”. As Nações Unidas criaram ainda dois organismos para ultrapassar esta dicotomia – o Gabinete do Alto-Comissário das Nações Unidas

para os Direitos Humanos e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. O primeiro com poderes modestos, o segundo mais como órgão de supervisão e com capacidade de condenar e suspender possíveis violadores dos direitos humanos (Murthy, 2018, p. 5). Com todos os esforços que as Nações Unidas empregaram nesta área, especialmente depois do fim da Guerra Fria, esperar-se-ia que as práticas de crimes de guerra e/ou contra a Humanidade, os genocídios e limpezas étnicas desaparecessem da prática doméstica dos Estados, signatários, aliás, da Carta e da DUDH. Mas a realidade demonstrou-se outra e as Nações Unidas acharam-se de novo perdidas na resposta que deram aos protestos surgidos da imolação do tunisino Mohamed Bouazizi, como veremos adiante. O que correu mal na Líbia, primeiro, e no Iémen, depois, é o que iremos analisar de seguida com o propósito de demonstrar que apesar dos esforços das Nações Unidas na defesa dos direitos humanos internacionais, a falta de garantias jurídicas não impediu a guerra e o conseqüente sofrimento humano.

2.2 Os antecedentes políticos que conduziram à Primavera Árabe na Líbia

A Primavera Árabe foi, de acordo com Oyeniyi (2019, p. 177), *“a wave of violent and nonviolent demonstrations, protests, riots, coups, foreign interventions, and civil wars that is widely believed to have been instigated by many years of dissatisfaction, particularly among a young generation rising up against oppressive and authoritarian regimes in North Africa and the Middle East”*. Tudo terá começado quando Mohamed Bouazizi, um vendedor de frutas e vegetais, se imolou, a 17 de dezembro de 2010, e se tornou um mártir na luta contra o regime tunisino, a sua burocracia e corrupção. Seguiu-se um mês de intensos protestos no país que conduziram, a 14 de janeiro de 2011, ao exílio do Presidente Zine al-Abidine Ben Ali, terminando assim um período de ditadura de 23 anos, na Tunísia. Inspirados por estes acontecimentos, no Egito começaram também fortes protestos, na Praça Tahrir, contra o regime de Hosni Mubarak, que acabaram por derrubar o Presidente egípcio depois de 30 anos de ditadura. Adivinhando fortes mudanças políticas no mundo árabe, protestos no Bahrain e no Iémen também começaram a questionar a autoridade dos regimes no poder. A dúvida que surgia na comunidade internacional não era se os países do MENA iam ser afetados pela onda de revolta, era antes saber que governo ia ser derrubado a seguir vítima dos protestos populares (Adams, 2021). Mesmo com a manipulação de imagens que pode ter existido em algumas das situações retratadas, a utilização feita pelos manifestantes das redes sociais – *Facebook, Twitter, WhatsApp ou YouTube* – permitiu propagar de forma muito rápida e eficaz as suas principais reivindicações: melhores condições de vida e o desejo de um regime politicamente menos opressor (Oyeniyi, 2019).

Na Líbia, os acontecimentos que se alastravam um pouco por todo o mundo árabe eram olhados por Muammar Gaddafi com desconfiança. No poder há mais de quatro décadas e com uma governação bastante austera, o líder líbio temia que o país pudesse embarcar numa onda de protestos contra o seu regime. A Líbia havia sido uma colónia italiana depois da Itália ter entrado na II Guerra Mundial, em 1940, e de ter declarado que o país seria a sua base militar no Norte de África. Dois anos mais tarde, as forças aliadas expulsaram os italianos de grande parte do território do país e dividiram o seu domínio em duas das províncias – os franceses ocuparam e administraram Fezzan, enquanto os ingleses fizeram o mesmo em Tripolitana. As tribos locais dividiam-se entre o apoio aos Aliados e o apoio às Potências do Eixo. Em 1947, os italianos renunciaram a mais partes do território ocupado, através de um acordo de paz assinado com os Aliados, depois de pressionados pelos vencedores da II Guerra Mundial – o *Berzin-Sforza Plan*. Em Tripolitana, que passou a ser a zona mais cosmopolita da Líbia, surgiram seis facções políticas distintas, mas que tinham em comum a independência do país como principal objetivo (Oyenyi, 2019, p. 77). A divisão proposta concedia a Reino Unido, França e Itália domínio sobre parte do território líbio. O contexto da Guerra Fria levou a que a União Soviética apoiasse a resistência líbia, que era contra a influência dos ocidentais no país. “*Fearing the Soviets’ interest, members of the United Nations General Assembly, at its meeting of September 15, 1948, opposed the Bevin-Sforza Plan*” (Oyenyi, 2019, p. 78). Os vencedores da II Guerra Mundial tinham todos interesses estratégicos na Líbia, fosse pelo acesso a rotas comerciais de grande importância, fosse pelas bases militares que detinham no território. O caminho para a independência fez-se, como seria de esperar, com bastantes avanços e recuos por parte das várias facções políticas até se encontrar um consenso em torno de uma constituição. Representantes das três províncias líbias – Tripolitana, Fezzan e Cirenaica –, bem como representantes das principais potências ocidentais e o enviado especial das NU, o Comissário Adrian Pelt, ajudaram a que o país forjasse uma constituição. A 24 de dezembro de 1951, o país tornou-se independente com a ajuda das NU – a Líbia foi a primeira nação africana independente e a única estabelecida pela AGNU. O primeiro líder de uma Líbia independente foi o Rei Idris al-Sanussi, depois da declaração das NU que libertava o país do jugo ocidental, passando a denominar-se por Reino Unido da Líbia (Oyenyi, 2019, p. xxvi). O Presidente da Assembleia Nacional da Líbia era Mohamed Abulas’as El-Alem e o país passava a ser uma “*hereditary and constitutional monarchy, with a representative system of government*” (Oyenyi, 2019, p. 83). O período da libertação do país está intimamente ligado às contingências provocadas pelo conflito mundial que acabara anos antes, tendo o país ficado bastante debilitado devido à destruição de grande parte das infraestruturas industriais que tinham sido construídas pelos italianos, e também à divisão do mundo entre o Leste/Oeste. Wright (1981, p. 48) refere que “*By the end of the Second World War, Libya was in a sorry state. The people were politically*

retarded, under-educated (illiteracy was estimated at 94 per cent), untrained and impoverished". O Comissário Pelt também reconhecia que a situação da Líbia e dos líbios era de grande dificuldade e que as NU tinham a obrigação moral de ajudar a ultrapassá-las.

O próprio líder autoritário Gaddafi conquistou o poder num golpe de estado contra o Rei Idris, a 1 de setembro de 1969, instalando o seu partido "*Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya (state of the masses)*", com uma premissa governativa criada pelo próprio – uma espécie de terceira via de poder, sendo as outras duas o socialismo e o capitalismo, ambas imperialistas, segundo Gaddafi (Fraihat, 2016). Podemos assim considerar que a posição da Líbia passou a ser de país não-alinhado com nenhum dos dois blocos ideológicos existentes, embora o seu novo líder se revisse e fosse defensor do pan-arabismo, que era contra a criação do Estado de Israel e entendia qualquer colonialismo em África como se na Líbia se tratasse. Oyeniyi (2019, p. 147) refere vários casos onde Trípoli apoiou, das mais variadas formas, outros países na sua luta contra a opressão ocidental: Uganda, Eritreia, Palestina, Rodésia, Egipto ou Guiné. Gaddafi, juntamente com mais cerca de 70 oficiais do exército, através do autodenominado *Free Unionist Officers Movement*, pôs fim ao reinado de Idris al-Sanussi e o Coronel passou a ser o comandante das Forças Armadas da Líbia e o principal responsável político do país. O agora líder tinha sido um ativista político radical na sua juventude e um propagandista revolucionário que organizava reuniões políticas com outros seus companheiros de escola – chegou mesmo a ser expulso do ensino secundário pela veemência com que defendia as suas posições. Gaddafi estava convencido de que uma mudança política e socioeconómica na Líbia só seria possível através da violência, mais ainda depois da derrota do mundo árabe face a Israel, em 1952, da crise do Canal do Suez, em 1956, e da aliança entre a Síria e o Egipto, em 1958 (Oyeniyi, 2019, pp. 103-104). O passado socioeconómico e político do movimento revolucionário liderado por Gaddafi contrastava com a anterior liderança monárquica a que agora punha fim (Vandewalle, 2012).

Esta terceira via de governação aplicada por Gaddafi não constituía uma teoria nova, apenas um conjunto de proclamações do revolucionário líbio. Hinz considera que a promessa era de uma nova Líbia, onde "*the people were to gain self-determination and were promised education and reforms to promote Arabism. The slogan of the coup was "Freedom, Socialism and Unity"*" (apud Schnelzner, 2016, p. 33). Mas a revolução permanente e a falta de uma Constituição tornaram a libertação prometida uma mera retórica. Era o "Livro Verde" de Gaddafi que ditava a lei e a ideia proclamada de uma democracia direta nunca se viu concretizada. Aquilo a que se assistiu foi à imposição de um regime totalitário na Líbia, caracterizado pelas decisões políticas arbitrárias do seu líder (Schnelzner, 2016, p. 33). O caminho seguido criou fissuras na sociedade, com as divergências étnicas e setoriais a acentuarem-se (Oyeniyi, 2019, p. 191). Gaddafi estava acima de

quaisquer leis que pudessem existir, sendo que elas tinham sido criadas pelo próprio no seu já referido “Livro Verde”. O ditador líbio proibiu partidos políticos no ano de 1972 e a tolerância para com a oposição era nula. Nos anos de 1980, as execuções em massa dos dissidentes eram frequentes: *“students were hanged from street lamps and mass executions were arranged in stadiums and broadcast via TV. The Revolutionary Guard was the omnipresent Stasi-like secret service in Libya”* (Schnelzner, 2016, pp. 34-35). Outra das armas políticas utilizadas pelo regime era o sexo, com a violação das esposas e filhas de opositores, ou o resgate em universidades de jovens estudantes que serviam os interesses de Gaddafi. A sociedade civil era silenciada e subjugada pelo regime através da polícia secreta. A este propósito, Habermas considera que *“totalitarian rule subjects precisely this communicative practice of the citizens to the control of the secret services”* (apud Schnelzner, 2016, p. 36). A economia passou a ser controlada pelo Estado, as companhias petrolíferas estrangeiras foram nacionalizadas e os colonos italianos expulsos da Líbia. Além disso, as bases militares britânicas e norte-americanas do período que antecedeu a revolução de 1969 foram despejadas, com uma permissividade das potências ocidentais que derivava da sua necessidade de abastecimento de petróleo por parte da Líbia (Wright, 1981).

Dado o apoio prestado pelo regime de Gaddafi a alguns países e organizações um pouco por todo o mundo, com especial destaque para os casos da Palestina e do Líbano na sua luta contra os avanços de Israel, o país foi considerado um Estado pária por parte das potências ocidentais em meados dos anos de 1980. *“On account of its provision of logistic, military, and economic aid to liberation movements and groups, many, especially the United States and Britain, considered Libya to be a state sponsor of terrorism”* (Oyenyi, 2019, p. 147). O pan-arabismo praticado por Gaddafi, defensor da união de toda a zona do MENA num grande Estado árabe⁴⁵, aliado às enormes reservas de petróleo que a Líbia possuía e da prática de uma terceira via de governação, colocaram o país no mapa de Estados a considerar influentes na comunidade internacional.

Progressivamente, o país foi-se abrindo timidamente ao mundo. De acordo com Schnelzner (2016, p. 37), Gaddafi *“distanced himself from extralegal activities abroad, political prisoners were released, and Libyans faced fewer restrictions on travelling abroad”*. No plano interno, as

⁴⁵ A ideia de unificação de todo o mundo árabe (pan-arabismo) provinha da Guerra dos Seis Dias contra Israel, quando o Egipto, a Jordânia e a Síria se uniram para combater contra os judeus e foram derrotados, em junho de 1967. Na altura, o Rei Idris optou por não se juntar aos países árabes contra Israel, isso acabou por levar os jovens líbios às ruas em protesto. Quando chegou ao poder Gaddafi mudou radicalmente a posição política da Líbia em relação ao combate ao Estado de Israel. Chegou a ser criada uma organização por parte dos países árabes mencionados, em 1971, mas acabou por ser dissolvida cinco anos mais tarde por desentendimentos entre eles (Oyenyi, 2019).

tribos eram controladas através do Código de Honra que previa a sua exclusão do acesso a serviços do Estado caso se mostrassem desfavoráveis às políticas de Gaddafi. Não havia separação de poderes entre o legislativo e o executivo e a revolução permanente defendida pelo líder líbio deixava-o livre para governar de acordo com as suas próprias regras.

Uma reforma económica rígida, em 1999, aproximou a Líbia da comunidade internacional, tendo o país passado de um sistema socialista para um sistema capitalista de mercado. *“This attempt at structurally adjusting Libya’s economy was aimed at curbing inflation, reducing the balance of payment deficit, and creating employment and growth”* (Oyeniya, 2019, p. 190). Os resultados não foram os esperados. Em janeiro de 2002, *“the country announced its intention to open up its economy further and to attract foreign capital to the country. For that purpose, it unified its Exchange rate”* (Vandewalle, 2012, p. 183). A visão que o mundo ocidental tinha da Líbia continuou a alterar-se depois de dezembro de 2003. O país passou a ser visto como um importante aliado no combate ao grupo terrorista da Al Qaeda e do seu líder Osama Bin Laden, o principal inimigo do Ocidente depois do 11 de setembro, nos EUA. Em 2004, o primeiro-ministro britânico Tony Blair visitou a Líbia, bem como o Presidente francês, Jacques Chirac. A UE concedeu à Líbia licenças de exportações de armas no valor de 834,5 milhões de euros. Gaddafi parecia ter o controlo de tudo à sua volta a nível político e diplomático, depois de estar 40 anos no poder e de ter passado a contar com o apoio, ou pelo menos a complacência, de potências ocidentais (Adams, 2021). A nível interno e ao longo dos anos de governação, o líder líbio foi tendo o total domínio do país acabando com os partidos da oposição, prendendo ou executando contestatários arbitrariamente, levando outros ao exílio e tornando-se no único com capacidade de decisão sobre todas as matérias. As instituições estavam ao serviço do seu regime e o exército passou a ser controlado por si, com elementos da sua estreita confiança, como a poderosa *“32nd Reinforced Brigade of the Armed People”* (Fraihat, 2016, p. 21). Como refere Vandewalle (2012, p. 203), *“the regime looked as invincible and unassailable as it had ever been.”* Ao mesmo tempo que assumia este total domínio ao longo da sua extensa governação, onde se incluíam, por exemplo, os meios de comunicação social ou os livros permitidos, o ditador líbio pouco se preocupou em investir em melhores condições para o seu povo. A situação económica do país antes de eclodir a Primavera Árabe era preocupante e nem a reforma introduzida por Gaddafi melhorou a situação, retratada aqui por Oyeniya (2019, p. 190) da seguinte forma: *“impoverishment of the masses, mass retrenchment, a staggering rise in food prices, high rates of unemployment, especially among youth below the age of 25 (approximately 65 percent of the total population), a decreasing economic base in the face of an increasing population, structural distortions in the economy, official graft and corruption, and on and on”*. Quando o seu regime foi derrubado o país

encontrava-se subdesenvolvido nas áreas da saúde, da educação, da indústria, da agricultura e com as instituições minadas por burocracia excessiva e com uma corrupção estrutural alarmante (Fraihat, 2016).

Com as preocupações de Gaddafi a mostrarem-se acertadas, a contestação popular iniciada com a Primavera Árabe acabaria mesmo por chegar ao país, a 15 de fevereiro de 2011 (Kul, 2022). De acordo com Reichert, na Líbia *“the reasons for the Arab Spring-inspired uprising were not of an economic nature, but rather it was fuelled by demands for democratization, freedom of opinion and the press and an end to corruption”* (apud Schnelzner, 2016, p. 39). Assistia-se, sobretudo, à *“depth of lingering resentment against the regime”* (Vandewalle, 2012, p. 204). Já Oyeniyi (2019, p. 189) considera que aquilo que despoletou a Primavera Árabe na Líbia foi *“the unholy alliances between economic depression and corruption, coupled with the suppression of individual liberties and the violent nature of the government under Gaddafi”*. Antes da revolução, o ditador líbio ainda tentou evitar a constestação ouvindo parte da população: *“he met with groups of students, journalists, lawyers, and other members of the civil society to learn of their complaints and grievances, including among other things, shortage of housing and rampant corruption”* (Abomo, 2019, p. 133). O regime chegou mesmo a prometer eleições livres e justas, apresentando um plano de oito pontos onde se previa a elaboração de uma constituição para o país, tendo o *National Transitional Council* (NTC) rejeitado qualquer acordo (Oyeniyi, 2019, p. 184). Assim, os esforços de Gaddafi revelaram-se inconstantes no amainar dos protestos. Em Bengasi, cerca de 200 manifestantes juntaram-se para exigir a libertação de um conhecido advogado de direitos humanos, Fathi Terbil, e as forças de segurança do regime reagiram com violência para os silenciar. Terbil tinha sido advogado das famílias dos mais de mil mortos às mãos do regime na prisão de Abu Salim⁴⁶, em 1996, e era agora um dos principais rostos das manifestações que se preparavam para contestar Gaddafi. Quando, no dia seguinte, a contestação alastrou a outras cidades do país, a ordem do governo era para que se usasse força letal – morreram 14 pessoas enquanto os revoltosos celebravam o “Dia de Raiva”, a 17 de fevereiro, em memória às vítimas de Abu Salim. Apesar dos sérios avisos de que seriam usadas munições reais, os protestantes

⁴⁶ Os prisioneiros de Abu Salim, em Trípoli, revoltaram-se, em 1996, e reivindicaram melhores condições na prisão. O regime reagiu violentamente, os prisioneiros foram conduzidos ao pátio da cadeia e as forças de segurança terão aberto fogo, matando cerca de 1200 dos 1700 reclusos. Oyeniyi (2019, pp. 178-179) refere que as famílias das vítimas não foram contactadas e que durante anos se deslocaram à prisão, levando brindes e mantimentos, ignorando a morte dos seus familiares. Quando as notícias sobre o que ocorrera saíram a público, o governo negou os acontecimentos e foi o advogado Fathi Terbil quem assumiu a defesa dos familiares dos prisioneiros assassinados. A sua detenção, a 15 de fevereiro de 2011, para impedir que liderasse os protestos contra o regime de Gaddafi desencadearam a fúria dos familiares das vítimas. Este acontecimento teve um forte impacto naquilo que sucedeu nos meses seguintes e que culminou numa sangrenta guerra civil na Líbia.

manifestaram-se na mesma em cidades por todo o país. De acordo com relatos de populares, alguns dos manifestantes “*set fire to symbols of the regime, attacked police stations and stormed government buildings*” (Abomo, p. 31). Oyeniyi (2019, p. 179) refere que “*protesters and demonstrators threw stones, petrol bombs, and Molotov cocktails—damaging cars and blocking roads*”. Teriam já morrido, a 20 de fevereiro de 2011, 173 (233, de acordo com a *Human Rights Watch* (HRW, Human Rights Watch, 2011)) pessoas devido à repressão do regime de Gaddafi. Estes números podem ter sido inflacionados como forma de se precipitar uma atuação militar na Líbia (Kersavage, 2014). Alguns afirmavam que não havia evidências de que o regime tivesse provocado mortes entre os civis. Era o que defendia um congressista norte-americano do Texas, além da revista *Times* ter solicitado à Administração que mostrasse as provas dos assassinatos sem nunca obter resposta (Abomo, 2019, p. 135).

Havia muitas dúvidas sobre o que realmente se passava no terreno e os relatos eram bastante ambíguos, em muitos casos tratava-se de rumores sem sustentação. Parecia certo, ainda assim, que as forças governamentais não estariam a usar meios proporcionais ao que a situação pedia: “*it is agreed by both sides that government forces used disproportionate force, including the use of firearms and other heavy weaponry against peaceful demonstrators in several locations in the early days of the protest*” (Abomo, p. 136). Tanto a HRW como alguns meios de comunicação social começaram a relatar “*large-scale use of lethal force on protesters, the disappearances of hundreds of people, the mass killing of antigovernment demonstrators, and other atrocities*” (Oyeniyi, 2019, p. 180). O Tribunal Penal Internacional apontava para um número de civis mortos de cerca de 755, entre 15 e 25 de fevereiro de 2011, provocados pela ação do governo (Oyeniyi, p. 181). Apoiantes do ditador estariam a ir casa a casa para atacar suspeitos de serem opositores do governo e aviões militares a ser utilizados para sobrevoar manifestações como forma de coação. Os suspeitos de desafiarem o líder líbio eram atacados desde carrinhas *pick-up* por fiéis do regime e à medida que os protestos foram aumentando as forças policiais viram-se obrigadas a fugir de algumas cidades – por exemplo, Bengasi (18/02/2011) e Misrata (24/02/2011). Se no início dos protestos a repressão do regime tinha sido pouco violenta, à medida que os manifestantes iam acrescentando reivindicações o governo passou a utilizar “*live ammunition and heavy weapons, including heavy machine guns and antitank guns, warplanes and helicopter gunships*” (Oyeniyi, 2019, p. 180). A parte leste do país começou a resvalar ao controlo do governo central, a criar a sua própria lei e a armar-se. O líder líbio e o seu filho terão prometido um banho de sangue se os ocidentais viessem a intervir militarmente na Líbia.⁴⁷ Para Saif al-Islam, filho do ditador, havia muita confusão propositada em volta dos relatos do que estava a

⁴⁷ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=Dw3LkjBOdQo>

acontecer no país, embora reconhecesse que as mortes ocorridas se deviam a erros do exército líbio (Abomo, 2019, p. 139). Saif al-Islam avisava ainda os protestantes de que o regime iria lutar até à última bala para manter a ordem e que não permitiria que a sua autoridade fosse posta em causa. Já Gaddafi culpava os EUA pelos protestos e denunciava a intenção dos norte-americanos de o derrubar do poder. No dia seguinte aos acontecimentos em Misrata, que obrigaram à fuga das forças da autoridade, dois caças da Força Aérea líbia aterravam em Malta, os pilotos afirmaram ter ordens para bombardear a cidade de Bengasi⁴⁸. Gaddafi usava termos semelhantes aos que se tinham ouvido no Ruanda, em 1994, referindo-se aos seus opositores como “*drug-crazed ‘rats’, ‘cockroaches’, ‘cowards and traitors’*” (Adams, 2021, p. 32). As suas intenções eram claras – a promessa que fazia era a de limpar o país de opositores. Antes mesmo que a guerra civil deflagrasse já os relatos de mortos ultrapassavam as duas centenas, as ameaças de que viessem a ocorrer práticas de *mass atrocities* eram muito sérias e para levar em consideração pela comunidade internacional. Depois de 20 de fevereiro, apenas três dias depois do “Dia de Raiva” pela morte dos prisioneiros de Abu Salim, o regime estava a utilizar meios militares pesados para controlar e impedir novos protestos nas ruas de várias cidades do país, como Trípoli, Bengasi, Misrata, Derna ou Tobruk, “*large numbers of civilians were killed while tens of thousands were injured*” (Oyeniya, 2019, p. 181).

2.3 A resposta da comunidade internacional ao conflito na Líbia

Como resposta aos acontecimentos na Líbia, o SG das Nações Unidas, Ban Ki-moon, dirigiu-se pessoalmente a Gaddafi, a 20 de fevereiro de 2011, avisando-o de que a violência contra civis exercida pelo seu governo tinha de cessar no imediato. E condenou publicamente o líder líbio, exortando-o a rever a sua conduta. O ditador ignorou os avisos e a pressão externa foi aumentando. Navi Pillay, Alta-Comissária para os Direitos Humanos das NU, descrevia os atos praticados por Gaddafi como possíveis crimes contra a Humanidade. Na sede da ONU, o discurso do embaixador da Líbia nas NU⁴⁹, Abdurrahman Mohamed Shalgham, dirigindo-se ao CSNU e denunciando os crimes de Gaddafi, causaram um grande impacto nas opiniões dos diplomatas presentes. Isso deveu-se não só às lágrimas dos seus colegas líbios presentes, mas também, e sobretudo, porque Mohamed Shalgham era amigo de infância de Gaddafi e esta denúncia era uma completa surpresa e um tremendo choque para todos quantos ouviam as palavras do embaixador líbio. Era um claro sinal de que os acontecimentos no terreno eram bastante graves e que crimes contra civis inocentes estavam a ser praticados pelo regime. Além de Mohamed Shalgham vários embaixadores líbios

⁴⁸ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=cJ39XKk710k>

⁴⁹ Consultar <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2011/02/25/134069630/libyan-ambassador-denounces-gadhafi-at-u-n>

em representação diplomática nos mais variados países e em Organizações Internacionais renunciaram aos seus cargos em protesto com a forma como Gaddafi lidava com os manifestantes da PA. O mesmo se passou com alguns membros do seu governo (Oyeniya, 2019). A barbárie praticada seria talvez superior à que era retratada nos meios de comunicação social internacionais (Besheer, 2011). A AGNU suspendeu a Líbia do *Human Rights Council*, em março de 2011⁵⁰, uma medida sem precedentes para nenhum outro país até então.

Um dia depois das palavras de Mohamed Shalgham era aprovada unanimemente pelo CSNU a resolução 1970⁵¹ que proibia a venda ou doação de armas ao regime líbio, a interdição de viajar de Gaddafi e de outros elementos do seu governo e família, o congelamento de bens pertencentes a pessoas ligadas ao regime e que estavam depositados em países estrangeiros. E onde era, ainda, atribuída ao governo líbio a responsabilidade de proteger a sua população de crimes que violassem os seus direitos mais primários. A veemente intenção da resolução era a de demover o líder líbio de cometer crimes contra civis (Adams, 2021, p. 33). Em linha com o CSNU, também a União Europeia e mais de 30 países um pouco por todo o mundo aplicaram, individualmente, sanções económicas, diplomáticas e militares à Líbia (Oyeniya, 2019). Este tipo de medidas já tinha sido usado contra o regime líbio nos anos anteriores a 1990, devido ao apoio que Gaddafi dava a organizações consideradas terroristas um pouco por todo o mundo, sendo que várias “*United Nations agencies reported incidences of hunger, poor and collapsing socioeconomic infrastructure such as roads, bridges, hospitals, public utilities, housing, transportation, and agriculture, as well as other issues*” (Oyeniya, 2019, p. 189).

Até que fosse aprovada uma nova resolução foram ainda tentadas, particularmente pela União Africana e pelo CSNU, várias iniciativas para que a violência fosse contida. O resultado obtido foi o oposto daquilo que se pretendia, a situação foi-se agravando. Os meios de comunicação do país iam transmitindo as ameaças de Gaddafi e do seu filho, as suas tropas aproximavam-se de Bengasi e adivinhava-se um banho de sangue – o *slogan* do regime era “sem misericórdia e sem pena”. Entre fevereiro e agosto de 2011, o governo de Gaddafi prendeu vários cidadãos ligados aos protestos, assim como funcionários de ONG’s e jornalistas internacionais. Mais tarde libertados após a queda do regime, estes prisioneiros, sem julgamento ou acusação formal de quaisquer crimes, relataram a prática de tortura por parte do governo líbio. A resposta das NU foi pronta e com pulso. Se em outras situações a comunidade internacional se mostrou apática ou indiferente perante situações semelhantes, contra o regime de Gaddafi não houve bloqueio no

⁵⁰ Disponível em <https://press.un.org/en/2011/ga11050.doc.htm>

⁵¹ Disponível para consulta em https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf

CSNU e a decisão foi tomada com bastante celeridade e aquiescência. Note-se que esta não é uma perspectiva sempre vista em casos similares, muitas vezes estes conflitos “*usually reach the UNSC only when others have tried, and failed, to resolve them*” (Bellamy A. J., 2022, p. 23).

Com as tropas do regime à porta da cidade de Bengasi, apenas 19 dias depois de ter saído a primeira resolução, o CSNU aprovou a resolução 1973⁵² – Bósnia-Herzegovina, Colômbia, França, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, África do Sul, Reino Unido e EUA votaram a favor, Brasil, China, Alemanha, Índia e Rússia abstiveram-se. Eram autorizados “*todos os meios necessários*” para que a situação se visse resolvida e para que não fossem cometidas mais atrocidades contra a população civil. Segundo Vandewalle (2012, p. 205), a resolução mostrou-se problemática desde a sua aprovação porque deixava em aberto a possibilidade de uma intervenção militar por parte da NATO. Estavam identificados dois cenários: (i) impedir voos no espaço aéreo líbio que permitissem ataques a civis; e a (ii) proteção de zonas onde estivessem alvos civis à mercê de ataques. A posição inicial dos EUA em relação à Líbia e o seu apoio ao então criado *National Transitional Council* (NTC), a 27 de fevereiro de 2011, foi renitente, no entanto, após pressão externa e de algumas Organizações Internacionais, a Administração Obama acabou por declarar estar ao lado do governo transitório. O principal objetivo do NTC era “*to coordinate the resistance and to consolidate efforts by rebel forces to change the government of Libya. In addition, it sets itself up as an opposition to the Gaddafi-led government of Libya*” (Oyenyi, 2019, p. 182). Nenhum dos 5 BRICS, todos no CSNU na altura, votou contra a resolução 1973. A Rússia, membro permanente, absteve-se, afirmando ser a favor da proteção da população civil e a China também se referiu à proteção da população. No entanto, a abstenção destes dois países pode ter sido condicionada pelo apoio que tanto a UA como a Liga Árabe (LA) deram a que a intervenção ocorresse, ou seja, ambos não queriam ter uma posição contrária a estas duas organizações com as quais queriam manter uma boa relação (Kersavage, 2014). A Bósnia-Herzegovina votou a favor, em parte, por causa do que sucedera em Srebrenica. A resolução 1973 foi a solução encontrada pela comunidade internacional para resolver os confrontos que se iam tornando cada vez mais intensos entre o governo e os rebeldes. Abomo (2019) considera que se esgotaram quase todas as medidas preventivas que impedissem uma intervenção mais musculada:

“[...] eleven out of the twelve preventive strategies dictated by the Responsibility to Rebuild were applied including preventive diplomacy, threat

⁵² Disponível para consulta em https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-unscr-1973.pdf

of political sanctions, withdrawal of this recognition, expulsion from international organizations, public condemnation in international forums (naming and shaming), travel bans for influential individuals, threat of international prosecution, asset freeze, targeted calibrated economic sanctions, preventive military deployment, and arms embargo” (Abomo, 2019, p. 163).

Com a autorização de todas as medidas necessárias prevista na resolução 1973 a operação militar começou, a 19 de março de 2011. Era liderada por EUA, Reino Unido e França, embora com a colaboração de 18 países ao todo, dos quais 4 eram árabes – Catar, Jordânia, Marrocos e EAU. As forças ocidentais tinham operacionais e meios militares, além dos já anteriormente mencionados, do Canadá, da Bélgica, da Dinamarca, da Noruega e de Espanha sendo que, os países que não participaram ativamente nos confrontos com as tropas leais a Gaddafi ajudavam no controlo da *no-fly zone*. A Líbia não dispunha propositadamente de um exército muito poderoso, contando com cerca de 100 mil efetivos – com tanques e artilharia, mas com pouca capacidade aérea. Gaddafi mantinha as Forças Armadas relativamente enfraquecidas e tinha 4 brigadas, essas sim, muito bem preparadas e sob alçada direta sua e do seu filho. Mesmo com a NATO a combater o exército líbio às portas de Bengasi, o regime mostrou resiliência e conseguiu, ainda assim, reconquistar algumas cidades (com a exceção de Misrata) surpreendendo as forças da coligação. Além dessa resistência perante a Aliança Atlântica, continuava a ser uma perigosa ameaça para os civis. Num só dia (20/04/2011) a NATO terá destruído 35 tanques de forças de segurança fiéis a Gaddafi que estavam a bombardear zonas civis. Já antes o ditador tinha recusado acesso de veículos com ajuda humanitária às populações de Ajdabiya e de Misrata (Kersavage, 2014).

A campanha militar dos aliados continuou na esperança de que Gaddafi cessasse com os atos violentos contra a sua própria população. Estava previsto na resolução 1973 que se seguiriam negociações de paz e um cessar-fogo, algo importante para a Índia e a África do Sul (AdS). A resolução era muito clara a propósito desse ponto, o regime tinha de cessar com os ataques de imediato (Kersavage, 2014). A União Africana (UA), a 10 de abril de 2011, afirmava ter conseguido que o ditador líbio aceitasse depor as armas e negociasse uma solução pacífica, através de uma delegação dos presidentes da AdS, Uganda, Congo, Mali e Mauritânia. O autodenominado *National Transitional Council* (NTC), em Bengasi, rejeitou o acordo. A UA era vista pelo NTC como estando ao lado do regime pelos avultados apoios financeiros recebidos de Gaddafi ao longo dos anos por parte da Organização. E, também, porque os presidentes da AdS e do Uganda tinham criticado abertamente a operação militar da NATO. As suspeitas do NTC de que Gaddafi era favorecido pelos representantes da UA não eram de todo infundadas. Jacob Zuma, Presidente da

AdS, soube-se mais tarde, terá levado consigo, depois da visita à Líbia para tentar um acordo, 30 milhões de dólares americanos em dinheiro caso o seu homólogo líbio viesse a necessitar de defesa jurídica no Tribunal Penal Internacional (TPI). Além disso, Zuma não foi a Bengasi falar com os rebeldes para saber das suas reivindicações. O criticismo deste político sul-africano relativamente a uma mudança de regime inquietava aqueles que se opunham ao ditador e que, por certo, teriam a sua vida em risco se Gaddafi continuasse no poder depois de confrontado nas ruas. Outro dos problemas que se apresentava era a suspeita de que o ditador líbio estaria a contratar mercenários em países da UA como o Chade, o Mali, o Quênia e o Níger⁵³. Adams (2021, p. 41) considera que apesar de Gaddafi poder não ter a intenção real de negociar, essa possibilidade deveria ter sido explorada até ao limite por todos quantos estavam envolvidos no processo diplomático. A delegação dos representantes da organização africana foi recebida em Trípoli por Gaddafi e em Bengasi houve protestos e exigiu-se a mudança de regime. Se a intenção de chegar a um acordo de paz era séria por parte do governo isso nunca foi assumido publicamente. Os rebeldes que combatiam o regime consideravam as palavras do líder autoritário do país unicamente como tendo o intuito de ganhar tempo e de desviar as atenções da comunidade internacional da Líbia para continuar no poder. Isso permitia-lhe ter maior capacidade de se preparar militarmente e, dessa forma, acabar com os protestos que surgiram após a Primavera Árabe. O facto de não terem cessado os ataques a Bengasi, mesmo quando a delegação internacional da UA estava na cidade, levam a acreditar no pouco comprometimento do regime em alcançar um cessar-fogo (Adams, 2021).

Terão sido efetuados pelas tropas da NATO mais de oito mil incursões militares, com o Secretário-geral da Organização, Anders Fogh Rasmussen, a afirmar que nenhuma outra campanha militar tinha sido, simultaneamente, tão intensa e precisa a evitar mortes de civis. No entanto, um relatório que mais tarde foi redigido pela *International Commission of Enquiry*⁵⁴, das NU, referia que cerca de 60 civis tinham sido acidentalmente mortos pelas forças militares da NATO. Ainda assim, o objetivo que a Aliança Atlântica tinha de não permitir que as forças de Gaddafi cometessem um massacre em Bengasi foi facilmente alcançado, tal a superioridade militar da Organização face ao exército líbio. No final de abril o país estava dividido, com a parte leste a ser controlada pelos rebeldes e o lado oeste a estar sob domínio do regime. O NTC aparecia como

⁵³ O recurso a mercenários tinha dois objetivos por parte do governo líbio. Por um lado, ultrapassar as dificuldades morais que os militares líbios tinham em abater indiscriminadamente os seus concidadãos, por outro lado, contornar as deserções dos soldados que se haviam passado para o lado rebelde (Oyeniya, 2019, p. 183).

⁵⁴ Disponível para consulta em <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf>

um governo alternativo e iam-se formando milícias armadas um pouco por todo o território, uma espécie de exército dos rebeldes. Sempre que as tropas leais a Gaddafi tentavam avançar a leste, reconquistando cidades ou vilas importantes, a NATO fazia o papel de defensor dessas áreas e bombardeava as tropas do governo em coordenação com as milícias. Isto demonstra uma inclinação da Organização para apoiar um dos lados, havendo assim uma violação clara do princípio da R2P que diz que tal não deve acontecer. O objetivo de uma operação militar levada a cabo para a proteção de civis em cenário de guerra onde estejam ou possam vir a ocorrer *mass atrocities* não é, nem deve ser, o de derrubar um regime. É certo que dificilmente se imaginaria um cenário de paz e segurança pós-Primavera Árabe em que Gaddafi continuasse no poder. No entanto, de acordo com a R2P seriam os líbios, em eleições livres, quem decidiria isso e não uma força militar comandada por países estrangeiros. Estava a decorrer uma guerra civil na Líbia e a NATO tinha decidido que lado apoiar.

À medida que se desenrolavam os confrontos, as forças de Gaddafi não pararam de cometer *mass atrocities*. Havia relatos de assassinatos, desaparecimentos, torturas em larga escala e contra a população civil. A cidade de Misrata, por exemplo, onde habitava cerca de meio milhão de pessoas era atacada indiscriminadamente por tropas do regime⁵⁵:

“A hospital in the city was attacked and cluster munitions were fired into the el-Shawahda residential district. Loyalist snipers preyed upon civilians. In at least one case, Qaddafi’s forces used civilians as a human shield to deter NATO attacks on their positions. There was a deliberate attempt to starve the civilian population and block humanitarian aid from reaching Misrata. There were also widespread allegations that loyalist forces were guilty of the ‘murder, rape and sexual torture’ of Misrata’s residents. Doctors testified to ‘military - sanctioned rape’ of women and girls as young as fourteen. In all, more than 1,100 Misrata residents died as Qaddafi’s forces besieged the city.” (Adams, 2021, p. 43)

Olhando ao relato destes acontecimentos a que se assistia no terreno, a resolução 1973 do CSNU tinha fundamento, ela foi aliás aprovada sem nenhum voto contra. Se, como Bellamy & Dunne (2016, p. 772) afirmam, mesmo após serem afastadas de Bengasi as tropas de Khadafi continuaram a praticar *mass atrocities*, podemos intuir que a operação militar não estava a ser plenamente bem-sucedida de acordo com a R2P. Em Misrata, cidade sob controlo das forças rebeldes e que as tropas do regime cercavam, entre março e maio terão morrido mais de 1100

⁵⁵ Consultar <https://www.bbc.com/news/magazine-16051349>

residentes vítimas de ataques indiscriminados à população. Um pouco por todo o país iam-se repetindo estes crimes e o TPI acabou por emitir um mandado de captura para o líder líbio Gaddafi, para o seu filho, Saif al-Islam, e para o chefe do serviço de inteligência, Abdullah al-Senussi, por alegados crimes contra a Humanidade. O colapso do regime deu-se aos 21 dias de agosto, quando as tropas rebeldes entraram na capital Trípoli. Quando a derrota era já inevitável para o Presidente líbio e seus seguidores, as suas tropas continuaram a massacrar civis e a violar os direitos humanos. Passados apenas dois dias sobre a entrada dos rebeldes na capital, a 32^a Brigada executou 50 prisioneiros num armazém e a *Human Rights Watch* (HRW) denunciava semelhantes assassinatos em outras cidades como *al-Qawalish*, *al-Khoms* e *Bani Walid*. Oyeniyi (2019, p. 193) faz referência à existência de valas comuns que foram descobertas após a queda de Gaddafi: “*about 45 bodies were found in a warehouse in Tripoli, while 34 bodies were exhumed from a mass grave in al-Qawalish. In al-Khoms, 18 bodies were found in a mass grave, while evidence abounds to support an execution of about 10 antigovernment protesters and protesters in Bani Walid*”. Longe de serem atos isolados, estes crimes de guerra, como relatam Bellamy & Dunne (2016), eram uma prática normal das forças militares do regime. Do lado dos rebeldes a prática de tortura a presumíveis apoiantes de Gaddafi era também comum, assim como o assassinio de ex-oficiais do ditador líbio. A própria NATO, como nos dá conta Oyeniyi (2019, p. 194), também cometeu atos que violaram os direitos humanos na guerra civil da Líbia.

Com o passar do tempo vislumbrava-se no horizonte um impasse entre a NATO e os rebeldes, por um lado, e as tropas de Gaddafi por outro. Parecia que “*a military solution to the Libya conflict looked increasingly impossible*”, mesmo tendo-se intensificado o poder de fogo da Aliança Atlântica (Vandewalle, 2012, p. 205). A opinião pública internacional estava cada vez mais cética em relação à intervenção militar e diminuía o apoio que os países nas Nações Unidas lhe davam. Antes mesmo da queda do regime, em meados de julho de 2011, e apesar dos esforços diplomáticos do enviado especial das NU, Abdul Ilah Khatib, a situação na Líbia tinha-se tornado num caso verdadeiramente preocupante. Nenhum dos cenários pós-guerra indicava uma solução que permitisse a transição ao povo líbio para viver em paz: as divergências antigas entre duas das províncias líbias, Tripolitana e Cirenaica, pareciam insanáveis (vinham já do tempo da independência do país); a separação de ambas em dois pequenos estados não reunia consenso na comunidade internacional; esperar pacientemente que o lado dos apoiantes de Gaddafi se extinguísse era demasiado arriscado porque a sua resiliência poderia fazê-lo perpetuar-se por longos anos; só um acordo de paz entre as partes em conflito podia resolver o impasse, mas isso parecia estar muito longe de ser possível de alcançar (Vandewalle, 2012). A intervenção militar continuou até à queda do regime e à morte do ditador líbio, em outubro de 2011.

2.3.1 As intenções erradas – mudança de regime

A mudança de regime na Líbia, resultante da queda de Gaddafi do poder em agosto e do seu subsequente assassinio pelos rebeldes, em outubro, evidencia uma falha na aplicação dos princípios da Responsabilidade de Proteger. Abomo considera que devido à pressão militar exercida sobre o Exército líbio “*the Qaddafi regime closed all the possible avenues of a peaceful and negotiated solution to the conflict*” (Abomo, 2019, p. 190). O aparente consenso em torno da intervenção militar, apesar do ceticismo inicial de alguns países do CSNU, foi desvanecendo à medida que o conflito se transformou numa guerra civil entre forças governamentais e rebeldes. Estes últimos, sendo apoiados pela coligação de países que fazia parte da operação militar da NATO, levaram a um desvirtuamento do que inicialmente estava previsto pela comunidade internacional – a proteção da população civil. O espírito das Nações Unidas foi violado e podemos apontar alguns exemplos disso como a venda de quantidades consideráveis de armas por parte de alguns países aos rebeldes, quando a resolução 1970 expressamente o proibia. A França, membro permanente do CSNU, fê-lo, e o Catar terá vendido cerca de 20 mil toneladas de armamento (Adams, 2021, p. 44). O apoio por parte deste país aos rebeldes era explícito, algo confirmado pelas autoridades cataras aos meios de comunicação social internacional e pelos próprios rebeldes ao *The Wall Street Journal*. Combatentes cataras chegaram mesmo a acompanhar os rebeldes em missões no terreno, depois de lhes terem dado formação e treino militar nos meses anteriores à queda do regime (Oyeniya, 2019, p. 183). Era-lhes também permitido que usassem o espaço aéreo do país mesmo estando decretada uma *no fly zone* a pedido da UA (Kersavage, 2014). Foi também prestada ajuda aos rebeldes com aconselhamento militar em Trípoli e Sirte, tendo sido depositadas igualmente tropas de Reino Unido e França no terreno para dar treino aos opositores de Gaddafi. Estes apoios apenas foram admitidos pelos seus autores depois de outubro quando o líder líbio já tinha sido assassinado, mas os sinais de que eles existiam vinham já de antes da queda do regime. Foram adotadas 28 resoluções, entre 2011-17, sobre a Líbia sem que nenhuma conhecesse um veto e raras foram as abstenções dos P5 ou não P5. Inicialmente os objetivos da intervenção por parte da comunidade internacional podem ter sido altruístas, mas ao longo de todo o processo parece ter havido um distanciamento entre aquilo que saía das resoluções e o que efetivamente se passava no terreno.

Alguns países começaram assim a questionar se o objetivo da missão militar tinha mudado no seu decurso ou se ele não tinha mesmo sido sempre o de derrubar Gaddafi escondido atrás da instrumentalização política da R2P. A Índia, um dos países inicialmente mais renitentes em se avançar para uma intervenção militar, indagava, através do seu embaixador nas Nações Unidas, Singh Puri, se o verdadeiro propósito não teria sido sempre o de fortalecer os rebeldes. Os acordos

para a compra de petróleo por parte de países ocidentais com o NTC levantaram ainda mais essa suspeita (Kersavage, 2014). Juntaram-se a Puri muitos outros diplomatas, sobretudo dos países a sul do hemisfério, considerando que a coligação tinha atuado mais como força aérea dos rebeldes, do que propriamente como força de proteção dos civis (Adams, 2016, p. 772). A África do Sul, por exemplo, através do seu Presidente, Jacob Zuma, considerava a intervenção militar uma ocupação de um país estrangeiro soberano (Abomo, 2019). A NATO tornara-se a força militar dos opositores do regime e deixava de ser o escudo protetor que as populações apanhadas no fogo cruzado necessitavam. A própria liderança da missão era questionada, com os EUA a querer entregar a condução operacional, mas sem que ninguém assumisse essa liderança (Abomo, 2019, p. 193). Os maiores defensores das Resoluções 1970 e 1973 estavam agora perante a necessidade de se justificarem face a todos quantos haviam defendido formas pacíficas de entendimento entre rebeldes e regime líbio. E, se antes da operação militar os países que a defendiam negavam a intenção de depor Gaddafi, dizendo, como o Presidente Obama, que *“we are not going to use force to go beyond a well-defined goal, specifically the protection of civilians in Libya”* (Abomo, 2019, p. 195), subliminarmente essa era uma mensagem – a de depor o líder líbio – já transmitida pelos países ocidentais numa fase inicial da operação militar. O Ministro da Defesa do Reino Unido, por exemplo, numa entrevista antes da queda do regime manifestava o seu desejo de que Gaddafi fosse derrubado do poder. A declaração feita passados apenas três dias de ter iniciado a operação militar pelos presidentes de EUA, França e Reino Unido também era bem explícita a propósito do regime no poder:

“Our duty and mandate under UN Security Council Resolution 1973 is to protect civilians, and we are doing that. It is not to remove Qaddafi by force. But it is impossible to imagine a future for Libya with Qaddafi in power. ... It is unthinkable that someone who has tried to massacre his own people can play a part in their future government. [...] It would be an unconscionable betrayal.”
(Adams, 2021, p. 27)

Podemos tender a concordar com estas palavras dos líderes ocidentais e considerar que, com o ditador líbio no poder depois de ter praticado atos de extrema violência para com o seu povo, dificilmente se alcançaria uma situação de paz e de segurança. E que isso podia até ser uma traição para com os líbios que enfrentaram e aguentaram estoicamente a ira das tropas de Gaddafi à custa de muitas vidas. Mas essa decisão teria de ser tomada pelos próprios cidadãos líbios, em eleições livres e democráticas, e não pela coligação que atuou no país para, supostamente, evitar um massacre em Bengasi, sobretudo, e no resto do país. É isso, aliás, que diz a R2P analisada no anterior capítulo. Onde e quando é o Estado, principal responsável pela proteção do seu povo, a

exercer pressão sobre os civis e a cometer as atrocidades sobre eles, a mudança de regime pode ser uma medida essencial para que a situação rapidamente se resolva. No entanto, a forma como foi conduzida essa mudança na Líbia e o desconforto por ela causado no seio da comunidade internacional, conduziu a um desvirtuamento do propósito inicial da missão, com o qual, aliás, tendemos a concordar. Os mais críticos da intervenção militar referem que a NATO se virou contra o regime porque a R2P continuaria a estar dependente de interesses, estratégias e alianças dos mais poderosos, nomeadamente os P5, e que a Líbia seria apenas mais um precedente que possibilitou que isso se manifestasse sob o desígnio da proteção de civis (Kersavage, 2014). Como veremos de seguida, a incapacidade das Nações Unidas para executar um plano de reconstrução que permitisse uma transição democrática na Líbia deu ainda mais argumentos aos que se mostraram cétricos sobre a atuação militar no país. A R2P prevê que se antecipe um cenário pós-conflito onde se assegure a estabilidade política e social, isso esteve longe de acontecer na Líbia.

2.3.2 A responsabilidade de reconstruir na Líbia – uma fase esquecida

O relatório elaborado pela ICISS sobre a R2P prevê que, numa terceira fase, a comunidade internacional se empenhe no reerguer do país intervencionado. Na Líbia, esta importante tarefa da responsabilidade de reconstruir foi ignorada ou esquecida. Passados seis meses do fim da guerra civil a grande maioria da população aprovava a intervenção da NATO e esperava que os países ocidentais enviassem personalidades diplomáticas com experiência comprovada que ajudassem na reconstrução do país. O CSNU não falhou na rápida resposta dada quando os acontecimentos começaram a ser alarmantes e a revelar-se possível a prática de *mass atrocities*, falhou sim na pressa que teve em abandonar o país deixando milhares de líbios entregues à sua sorte. Derrubado o regime, e com as milícias armadas e ansiosas por verem a partida da NATO, a população viu-se perante a dura realidade da ausência de um plano traçado pelas Nações Unidas para tirar o país do caos político e social (Adams, 2021). Depois da morte de Gaddafi, a 20 de outubro de 2011, a Líbia mergulhou num vazio político. Se antes o objetivo comum de derrubar o ditador líbio do poder tinha unido os rebeldes, agora os interesses eram díspares e as agendas das várias fações eram inconciliáveis. As forças rebeldes eram compostas por diferentes movimentos políticos e religiosos, havendo mesmo relatos de que mercenários estrangeiros (africanos ou não) se haviam juntado na luta contra o ditador, aumentando assim a complexidade da situação (Oyeniya, 2019, p. 182). Abomo (2019, p. 228) refere que o NTC não tinha o apoio de grande parte da população e era forçado a impor-se de forma hostil. Meses depois da queda de Gaddafi, o novo governo, reconhecido pela comunidade internacional, em setembro de 2011 – passou a ser o representante da Líbia nas NU nesta data –, continuava a lutar contra milícias fortemente armadas e determinadas a resistir à sua autoridade. Enquanto as disputas pelo poder

iam acontecendo por todo o território, o NTC achava-se incapaz de fazer frente a todos estes confrontos armados. Um ano após a libertação da autoridade do regime de Gaddafi *“the country was fractured, with tens of well-armed militia groups freely operating across the country. Each region had formed an alliance to promote its regional interests. This was a revival of the country’s long history of division from before its independence”* (Abomo, p. 229).

Fica assim a ideia de que a intervenção da NATO não foi pensada tendo em conta o que fazer depois de cessarem as hostilidades. Na fase que se segue à intervenção mais musculada é essencial que se garanta o desarmamento das partes envolvidas e que se integrem os ex-combatentes na sociedade. Sem isso, é muito difícil que se consigam resultados positivos – aumenta o crime organizado, os roubos e os assaltos. *“Disarmament is not easy, but it is certainly crucial — reconciliation cannot be achieved in an environment controlled by militias”* (Fraihat, 2016, p. 26). Outro fator que contribuiu para um clima de caos foi ter sido permitida a entrada de organizações terroristas na Líbia, como o Estado Islâmico. O país mergulhou num tão grande descontrolo que se chegou mesmo ao ponto de o embaixador norte-americano ter sido assassinado, em setembro de 2012. Entre 2014-16 os representantes das NU e de outros países permaneceram fora da Líbia devido a este tipo de incidentes (Murthy, 2018).

À sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, chegavam os relatos e os testemunhos do que se passava no país. A situação caótica não era, por isso, desconhecida da comunidade internacional. Com o passar do tempo ela foi-se agravando e os esforços (ténues) de negociação da ONU não surtiram grandes resultados. Um dos entraves foi o facto de no terreno as partes verem a Organização como tratando-se de um ator imparcial na mediação, ou seja, os apoiantes do antigo regime estavam convencidos de que as grandes potências ocidentais tinham uma agenda que favorecia os rebeldes. Não se mostrará alheio a este facto a operação militar ter conhecido um lado protegido, o do NTC, e ter provocado a queda do regime. A presença de múltiplos mediadores (UA, LA, EU) ajudou a complicar, ainda mais, a obtenção de um acordo de paz. A pequena missão que permaneceu no país, a UNSMIL, foi renovada e a sua permanência foi revista em outubro de 2011, em março de 2012 e de 2013. As resoluções que foram sendo adotadas atribuíam precipitadamente às autoridades líbias a responsabilidade de assumir o controlo do país. As instituições políticas, económicas e jurídicas, quando e se existiam, não estavam preparadas para assumir esse compromisso. Depois de quatro décadas de um regime autoritário e corrupto, onde a oposição política era reprimida e silenciada, seria de esperar que apenas alguns anos de preparação permitiriam avançar-se para uma transição democrática no país. A guerra civil que, entretanto, deflagrara na Síria e a insurreição no Mali desviaram as atenções do CSNU da Líbia, tratava-se agora de um problema marginal para as Nações Unidas (Adams, 2021).

O primeiro Parlamento eleito em mais de quatro décadas, a 12 de julho de 2012, não travou o caos político, apesar dos vários quadrantes da sociedade representados no *General National Congress* (GNC). Os partidos islamistas conseguiram, com alguma surpresa, apenas cerca de ¼ dos lugares, quando se esperava que conseguissem uma muito maior representação. O verdadeiro poder continuou fora deste círculo político, no terreno, onde as várias milícias, fortemente armadas, impunham a sua vontade à medida da sua capacidade militar. Esta luta começou a perceber-se como uma disputa entre islamistas e moderados, os primeiros da zona de Misrata e os segundos da tribo Zintan e seus aliados. A Líbia tornou-se um país onde a insegurança, o terrorismo e o banditismo se tornaram comuns. Era o falhanço pleno da comunidade internacional na sua responsabilidade de reconstruir um país vítima de um regime autoritário por mais de quatro décadas, de uma sangrenta guerra civil e agora à beira de se tornar um Estado falhado.

Em maio de 2014, um ex-comandante militar líbio, Khalifa Haftar, lançou a “Operação Dignidade”. Inicialmente, a campanha era contra o terrorismo e as milícias islamistas em Bengasi, mas foi mais um retrocesso no processo de transição política que se pretendia alcançar. Foram realizadas novas eleições, a 25 de junho de 2014, para a Casa dos Representantes, embora a participação popular tenha ficado muito aquém da que se havia registado nas eleições ocorridas em 2012, para o GNC – nessas, 1,7 milhões de votantes, agora apenas 630 mil eleitores (Adams, 2021). São dados que demonstram o claro desalento dos líbios com o processo de reconstrução do país e que se seguiu à intervenção da NATO. Os partidos islamistas tiveram resultados ainda mais fracos do que em 2012 e recusaram-se a aceitar o que saiu das urnas de voto. Foi lançada a “Operação Madrugada” para combater Khalifa Haftar e tomar o poder de todo o país. O número de deslocados internos, em dezembro de 2014, era de 393 mil e de refugiados de 100 mil pessoas (Adams, 2021). Os crimes contra civis continuaram como quando Gaddafi estava no poder e as rivalidades vindas desse período de luta contra o regime serviram para que as milícias se confrontassem entre si. Com o novo governo a tentar estabelecer a ordem, o país manteve-se dividido entre Este e Oeste. Atores regionais ajudaram a dar maior complexidade à situação: “*Egypt and the United Arab Emirates supported the Tobruk - based government, while Sudan, Turkey and Qatar were allegedly backing the rump GNC in Tripoli*” (Adams, 2021, p. 50). Foi estabelecido um novo governo – o *Government of National Accord* (GNA) – com a ajuda da UNSMIL, em 2016, em Trípoli. Isso foi possível, em parte, devido ao surgimento nas zonas de Sirte e Derna de um novo inimigo – o Estado Islâmico (DAESH), que acabou por despertar a ONU. Apesar de algum progresso político, a Líbia permaneceu dividida. Aliás, ainda hoje o está. Khalifa Haftar atacou o governo reconhecido pela comunidade internacional e que em meados de 2020 continuava em funções, mas o conflito armado mantinha-se. A recente tragédia com as

cheias (2023) no país mostrou uma divisão política e administrativa na Líbia e o falhanço claro da comunidade internacional no período que se seguiu à Primavera Árabe.⁵⁶

O que resulta claro da Líbia é que a comunidade internacional necessita ter mecanismos jurídicos que garantam uma reação rápida e pronta perante casos onde sejam violados os direitos humanos, que não seja permissiva com regimes autoritários, mas onde sejam as populações a decidir o seu futuro governativo e não que ele seja forçado ou imposto. Em relação à intervenção militar, decidir avançar-se para um tipo de ação musculada, como Adams refere (2021, p. 51), obriga a que se atue com clareza, proporcionalidade e precisão, mas que se tenha igualmente um plano que preveja a fase seguinte ao seu término. É isso que diz a R2P. A comunidade internacional falhou na resposta que deu após a retirada das suas tropas e na sua responsabilidade de reconstruir a Líbia.

2.3.3 Breve conclusão sobre a atuação das NU na Líbia

Deixar um regime autoritário por tantas décadas perpetuar-se no poder é um perigoso jogo político a que comunidade internacional deve estar atenta. Antes de ocorrer a Primavera Árabe que alastrou aos países do MENA a violação de direitos humanos na Líbia era já uma realidade, mas os países ocidentais não estavam muito despertos para esses atropelos porque lhes era conveniente ter Gaddafi no poder – além de combater o terrorismo da Al-Qaeda e do DAESH, a Líbia é um dos países com mais reservas de petróleo no mundo. O longo período de governação de Gaddafi que antecedeu os protestos populares na Líbia mostrava evidências de atropelos constantes aos direitos humanos e a guerra civil que lhe seguiu foi apenas, lamentavelmente, o desfecho previsível do acumular de décadas de autoritarismo e de opressão. Se a apreciação que foi feita no CSNU sobre o perigo de ocorrerem atrocidades se mostrou acertada, e se a resposta dada foi pronta e adequada, a forma como se conduziu a intervenção militar acabou por desvirtuar e descredibilizar toda a operação. As forças da NATO não podiam ter tomado parte por um dos lados, dando-lhe cobertura de fogo. A venda de armas aos rebeldes, proibida pelo CSNU, não podia ter acontecido. A queda do regime, provocada e acelerada pela atuação da NATO, deixou muito países de pé atrás e a contestarem as NU. A reconstrução não foi pensada e isso mergulhou o país num caos político, económico e social. A Líbia demonstra que as NU não estão preparadas para lidar com este tipo de casos e que não têm ao seu dispor mecanismos jurídicos adequados

⁵⁶ Ver <https://www.aljazeera.com/news/2023/9/21/after-libya-flood-unexploded-weapons-pose-new-risk> e <https://edition.cnn.com/2023/09/19/world/libya-floods-climate-change-impact/index.html>

para, na prática, garantir a defesa dos princípios e valores da Carta e de outras convenções de defesa dos direitos humanos.

2.4 A conjuntura política do Iémen antes da Primavera Árabe

Num país com muitas dificuldades económicas e bastantes contingências políticas, a Primavera Árabe acabou por inevitavelmente chegar ao Iémen, em 2011. Com uma taxa de desemprego alta e um PIB muito baixo, a situação era já explosiva antes dos protestos na Tunísia e no Egito. Reconhecendo a posição de fragilidade do seu regime – *“the combination of a collapsing economy, deteriorating living standards and political tensions contributed to a widespread view that the regime was ‘on its last legs’ and would soon fall”* (Lackner, 2016, p. 20) –, Ali Abdullah Saleh aceitou a deixar o poder, cessando funções como Presidente do Iémen, depois de décadas a comandar de forma autoritária os destinos políticos do país (Serr, 2018). Em novembro de 2011, foi assinado o *Gulf Cooperation Council* e Saleh entregava o poder ao seu vice-presidente, Abd Rabbu Mansour al-Hadi, numa cerimónia que ocorreu em Riade, na Arábia Saudita. Em fevereiro do ano seguinte efetivou-se a passagem de testemunho e iniciava-se o penoso processo de transição do Iémen para um regime que se pretendia mais livre e democrático (Lackner, 2017). A dificuldade de que se fizessem grandes progressos eram já expectáveis porque o país estava numa situação de pobreza, os períodos de seca prolongada faziam escassear os alimentos, as divisões étnicas entre a população criavam um clima de tensão e as divisões no território resultantes dos confrontos civis entre governo e fações separatistas tinham deixado bastantes clivagens na população. Era assim que Lackner (2016, pp. 19-20) retratava a situação: *“some 21 million people are in need of some assistance; 13 million are food insecure; and over 1 million children are malnourished”*. Antes mesmo de analisarmos o que foi todo o processo que conduziu à guerra civil depois da revolta de 2011 no país, iremos tentar, já a seguir, expor as especificidades políticas, históricas e sociais que faziam já antever que o processo de transição seria um enorme desafio para os iemenitas e para comunidade internacional.

Ali Saleh tinha sido o Presidente do Iémen do Norte (ou República Árabe do Iémen) desde 1978. Foi na sua presidência que o Norte e o Sul do Iémen se unificaram, em 1990, e Saleh passou a governar todo o país. Em 1994, houve uma tentativa de separação por parte do Sul, mas o Presidente conseguiu ganhar a guerra civil e a desintegração política do Iémen acabou por não acontecer. Isso provocou, no entanto, a ira do regime e levou a que o Sul do país sofresse pesadas sanções e represálias com consequências económicas, políticas e sociais. Também no Norte Saleh se confrontou com a revolta popular por parte dos Houthis tendo, por seis ocasiões, travado guerras contra esta tribo, entre os anos de 2004 e 2010, para manter o país unificado e sob o seu

controle. A mão de ferro com que Saleh governou o Iémen não se fez sentir apenas no plano militar. Politicamente, os seus opositores foram sempre sendo silenciados e multiplicaram-se os relatos de abusos dos direitos humanos como raptos, torturas e desaparecimentos de opositores do regime. Era assim que Hill (2017, p. 52) retratava a condução política de Saleh: “*Influential sheikhs were often selected as MPs because they carried the votes of their community, and their social dominance enabled them to eliminate potential rivals. As a result, the electoral system reinforced personality-based power politics, securing resources for sheikhs to distribute throughout their constituencies and reinforcing their authority at the local level as agents of Saleh’s regime.*” A sua habilidade política, aliada a uma conduta bastante repressiva, mantiveram Saleh no poder durante 33 ininterruptos anos. Governar o Iémen era dançar na cabeça de duas serpentes⁵⁷, reconhecia o próprio Presidente, aludindo à dificuldade que era ter o controle das várias fações existentes no país (Whitaker, 2010).

Tal como nos outros países do MENA onde a Primavera Árabe teve impacto, numa fase inicial o regime iemenita tentou reprimir os manifestantes e fê-lo de forma violenta. Quando Saleh se deu conta da intransigência dos que protestavam contra a sua presidência acabou por ceder em algumas das reivindicações, mas isso mostrou-se insuficiente para acabar a contestação. Antigos aliados do Presidente estavam agora de costas voltadas para o seu governo reivindicando, também eles, novos direitos. Percebendo que a situação estava a ficar fora do seu controle, e após garantir imunidade sobre os crimes praticados enquanto governante (concedida pelo *Gulf Cooperation Council* (GCC) e pelos EUA), Saleh acabou mesmo por abdicar do poder a favor do seu vice-presidente Mansur al-Hadi. Esta passagem de testemunho acabou por garantir que o partido do Presidente se mantinha como governo e isso despoletou ainda mais contestação na população. Num dos mais pobres países do mundo não se afigurava fácil alcançar-se a estabilização política e social. Ainda assim, ao contrário do que sucedera na Líbia, onde os acontecimentos não permitiram que se aguardasse muito tempo para uma negociação pacífica entre as várias fações que impedisse o conflito armado, no Iémen, em agosto de 2013, o governo de transição pediu desculpa aos que tinham sido vítimas da repressão governamental após a Primavera Árabe. E foi mais além, apoiando na reconstrução dos edifícios destruídos e indemnizando os que tinham sofrido a repressão das forças governamentais. Mas o país enfrentava sérios problemas de desigualdade e necessitava de grandes reformas políticas que se encontravam por cumprir. Ninguém foi acusado de nenhum crime, Ali Saleh mantinha-se na liderança do seu partido – o *General People’s Congress* (GPC) – e, apesar de já não ser o Presidente do país, continuava a deter muito poder e influência política. A coligação entre Houthis e Saleh, que em setembro de

⁵⁷ Ver <https://www.reuters.com/article/us-yemen-saleh-idUSTRE78M20X20110923>

2014 tomou de assalto a capital do país e teve um impacto significativo na guerra civil que acabou por eclodir, nasceu, em grande parte, devido aos assuntos deixados pendentes na tentativa de uma transição pacífica para a democratização falhada do Iémen. Disso daremos conta adiante.

2.4.1 O Sul do Iémen

De 1967, desde que terminado o domínio britânico em Áden, a 1990, altura em que se unificou com o Norte, existiu a República Democrática Popular do Iémen (também conhecido como Iémen do Sul). Durante este período a RDPI manteve uma forte ligação com a União Soviética e outros países socialistas, tendo efetuado reformas que nacionalizaram a indústria e promoveram a igualdade social. Com a captura de Áden, em 1994, na guerra civil, os líderes da RDPI abandonaram o país, incluindo o ex-Presidente Ali Salim al-Beidh.

O sofrimento causado pelo regime de Ali Saleh ao longo dos anos aos sul-iemenitas é um dado praticamente consensual e extensível a todo o resto do país (Fraihat, 2016). As injustiças fizeram-se sentir em termos sociais, económicos e políticos, oprimindo os habitantes do Sul e fazendo-os passar por graves dificuldades. Isso foi exacerbado em 2015, em Áden, quando a aliança entre os Houthis e Saleh provocou danos em infraestruturas e um número de mortos muito elevado entre a população. Se antes o regime tinha uma postura já bastante austera para com os sul-iemenitas, desde 1994, com a derrota na guerra civil, a situação agravou-se. Fraihat (2016, p. 42) refere como exemplos *“the sacking of twenty thousand military personnel immediately after the end of the war, layoffs of large numbers of public-sector employees, and the subsequent marginalization of southerners in state institutions.”* Acrescenta ainda que o número de fábricas no Sul caiu de 75, antes de 1994, para apenas 3, em 2016. Além disso, foram retiradas grandes propriedades aos seus legítimos donos e, posteriormente, entregues a altas patentes militares que participaram na guerra ao lado de Saleh. A política discriminatória seguida pelo regime causava, como se pode compreender, revolta na população do Sul do país.

O Iémen não conhecerá o desenvolvimento e a paz sem que se estabeleça um acordo com a antiga RDPI. Era esse o objetivo do partido que tinha governado no Sul até à unificação, o Partido Socialista do Iémen (PSI), quando avançou com doze medidas no período após a saída de Saleh do poder que considerava essenciais nesse processo de estabilização do país. Entre as propostas estava o reconhecimento de mártires da guerra civil de 1994, a devolução das propriedades confiscadas aos seus donos originais e a contratação de empregados e militares forçados a reformarem-se antecipadamente após o conflito civil. Mesmo entre os sul-iemenitas existe discórdia em dois grandes temas: o que é uma solução justa para o Sul e quem os deve representar a nível nacional, no Parlamento. Quando Saleh saiu do poder eram três as possíveis, ou mais

prováveis, alternativas a estas questões. A primeira seria a total independência face ao Norte e sob o comando do antigo Presidente al-Beidh. A segunda alternativa passava por dois nomes, antecessores do antigo Presidente – Ali Nasir Muhammad e Haidar Abu Bakr al-Attas – e apoiantes da unificação com o Norte, mas com a possibilidade de realização de um referendo que daria, uns anos adiante, se se continuaria nesse regime ou se se avançava para a separação. Por último, sem grandes apoiantes de renome, a unificação com o Norte e a pouca influência política a nível nacional (Alim & Brehony, 2022). A PA trouxe à população mais jovem do Sul do país um interesse pela política que parecia não existir anteriormente (Augustin, 2018).

A *National Dialogue Conference* (NDC), apoiada pelas NU, defendeu, em 2014, que se devia avançar para o federalismo no Iémen, numa divisão em seis estados federais – 4 no Norte e 2 no Sul. Os membros do Movimento do Sul, entre os quais al-Beidh, rejeitaram a divisão em dois distritos porque isso impediria a possível formação de um Estado unificado no futuro. Este modelo federalista nunca foi, diga-se, experimentado no Iémen apesar de muitos defenderem que se devia avançar nesse sentido. Falhada a unificação e a separação que a antecedeu, o federalismo podia ser uma alternativa que resultasse no país. Os sul-iemenitas não podem depositar todas as suas esperanças na separação do Norte porque isso já se mostrou, nos anos anteriores à unidade territorial com o Norte, insuficiente para o seu desenvolvimento. A unificação deveu-se, em grande parte, ao colapso do Iémen do Sul, mas a Norte deve haver a consciência de que a centralização do poder em Saná provocou um sentimento de injustiça no Sul e que o federalismo pode representar uma boa oportunidade para repor a igualdade em todo o território. A guerra civil de 2015 acabou por trazer ainda mais revolta aos sul-iemenitas porque ela partiu do Norte e porque foi desencadeada pelos Houthis e pelos apoiantes de Saleh, líder de um regime que tratara mal o povo do Sul. As responsabilidades dos acontecimentos devem, no entanto, ser repartidas e ambos os lados devem tentar relativizar o papel que cada um teve no desenrolar dos acontecimentos (Hokayem & Roberts, 2016).

Nenhuma solução será bem-sucedida sem que haja diálogo e vontade política, seja qual for o regime governativo que se venha a adotar. É importante ter em mente que a representação política do país deve estar distribuída equitativamente e não de forma desigual e discriminatória, como parece ter sido o caso após o fim da guerra civil de 1994. Por outro lado, os sul-iemenitas devem considerar o federalismo não como uma opção forçada, mas sim como uma solução que respeita os seus direitos civis, políticos e económicos. Em suma, não devem encarar o federalismo como uma imposição, mas sim como um caminho para atingirem uma maior autonomia e uma maior liberdade. Haverá, assim, unificação Sul-Norte, embora cada uma das partes tenha a sua identidade assegurada num Iémen mais democrático e pluralista. Esta questão foi um importante

contributo para que a PA tivesse chegado ao país e para que um par de anos mais tarde se desse início a uma sangrenta guerra civil no Iémen.

2.4.2 Os Houthis

As origens da tribo Houthi remontam aos anos de 1980 e nascem em torno do líder religioso xiita Hussein Badreddin al-Houthi. Daí, desenvolveram-se numa milícia e estabeleceram-se numa província a norte do Iémen, em Saada, na fronteira com a Arábia Saudita. Na agenda deste grupo está o repúdio pela hegemonia norte-americana no mundo. O antigo Presidente Ali Saleh foi bastante duro para com os Houthis, lançando várias ofensivas militares com o intuito de os esmagar, acusando-os de quererem tomar o poder de assalto e instaurar um Estado teocrático xiita. Os Houthis revelaram-se bastante resilientes face aos ataques do governo de Saleh e enfrentaram estoicamente as seis campanhas militares que, entre 2004 e 2010, se lhes opuseram. Embora sem dados oficiais, alguns relatos afirmam mesmo que houve crescimento e fortalecimento desta tribo nesse período de confrontação militar (Fraihat, 2016).

Tal como a Sul, também os Houthis têm a sua lista de queixas do autoritário governo de Saná até à queda de Saleh. Entre elas, a discriminação política e religiosa de que diziam ser alvos. Mas havia mais queixas, nomeadamente, a marginalização económica, a exclusão e reclusão de imãs e líderes religiosos, a apropriação governamental de mesquitas Houthi, a supressão de rituais religiosos da tribo (em particular, a festa de al-Ghadear) e a prisão de quem neles participasse, e as guerras santas contra os Houthis designando-os de infiéis e considerando essa luta como uma *Jihad*. Enquanto no Sul havia três saídas possíveis para a paz – federalismo, separação ou unificação –, no Norte a agenda política dos Houthis depois da Primavera Árabe era muito pouco clara. Escondida por detrás desta pouca definição poderia estar a ambição dos Houthis de governar todo o país e não em fazer parte da governação compartilhando a responsabilidade com outros atores políticos nacionais. Fraihat (2016) considera mesmo que a tarefa mais difícil que teve na sua investigação no terreno, em 2012, no Iémen, foi saber quais os objetivos que os Houthis tinham para o seu futuro e do seu papel na governação do país. Foi elaborado pela tribo do norte um documento com dez pontos considerados essenciais para a sua participação no diálogo nacional que ocorreu após a queda de Ali Saleh. No entanto, no terreno quando questionados sobre o que os movia, as respostas tendiam a ser pouco concretas e eram sobretudo, deste género: “*We want to be treated like other Yemenis*” (Fraihat, 2016, p. 46).

A desconfiança por detrás dos reais objetivos políticos dos Houthis foi um entrave para se alcançar um consenso entre as várias partes no Iémen, já que havia o receio de que os rebeldes pretendessem dominar todo o território iemenita, impondo a sua vontade sobre os restantes

habitantes de várias etnias e religiões. O facto de serem apoiados pelo regime xiita do Irão era outro dos fatores que condicionava a imagem dos Houthis, não sendo segredo que nos ataques aéreos do regime da Arábia Saudita, em 2015, houve um forte apoio do governo iraniano aos elementos da tribo. Esta aproximação minava quaisquer intenções de se estabelecer a normalização do regime, uma vez que, o resto do país não via com bons olhos essa ligação com o governo de Teerão. Associa-se à tribo iemenita o apoio do regime de Teerão, havendo uma forte ligação religiosa, mas também económica e militar entre estes dois atores.

As suspeitas acerca do desejo de dominar a totalidade do território por parte dos Houthis confirmaram-se, a 21 de setembro de 2014, quando os rebeldes atacaram a capital Saná e tomaram o poder de assalto. No processo, os Houthis não encontraram oposição significativa de quaisquer forças militares governamentais ou de outras forças de segurança. A maioria da população acredita que isso se deveu a ordens dadas pelo antigo Presidente Saleh, que mantinha relações próximas com as altas patentes militares, e que impediram que a resistência ao avanço dos Houthis fosse feita. Antigos inimigos durante a governação do ex-Presidente, tendo até sido vítimas de graves discriminações e de intensos combates, a tribo do Norte aliava-se agora a Saleh na prossecução de um objetivo comum – expulsar do poder Mansur al-Hadi. Na sequência deste golpe militar, o governo de Mohamed Basendwa resignou e obrigou o Presidente al-Hadi a firmar um “Acordo de Paz e Cooperação” com os revoltosos e com outros atores políticos do país. Este documento dava maior poder aos Houthis que acabaram por recusar retirar os seus combatentes da capital Saná, indo contra aquilo que estava estabelecido no acordo. Não só não recuaram, como foram avançando para outros pontos do país como *Hodeidah, Ibb, Dhamar e Bayda*, tomando-os pela força das armas. Este avanço, como seria expectável, tratando-se de uma ação hostil, levou à resistência de outras tribos e acabou por derramar mais sangue e sofrimento um pouco por todo o território. o embate deu-se, inclusivamente, com afiliados da Al-Qaeda, grupo terrorista a quem se atribuiu a responsabilidade pelos ataques do 11 de setembro de 2001, nos EUA, e que se havia disseminado por vários países árabes, entre os quais o Iémen. Estes confrontos vieram complicar uma situação já de si de muito difícil resolução – política, económica e social.

A parte mais difícil para a resolução pacífica da situação atual, que mais à frente detalharemos, é a de convencer a tribo Houthi a depor as armas e a cingir-se a ser uma força política participativa no funcionamento pacífico da governação do Iémen. O receio da perda de poder e de apoio popular fazem com que os Houthis optem por uma postura hostil, agressiva e combativa face aos seus oponentes, e leva-os a controlar partes do território – mais a norte e ao centro – utilizando a força e a violência. Por outro lado, os seus opositores e adversários políticos, jamais aceitarão que os Houthis mantenham as armas em sua posse e não encontrarão espaço para um acordo de paz

enquanto isso se verificar (Fraihat, 2016). Isto não significa que os seus adversários políticos não reconheçam que os rebeldes têm razão em muitas das suas reivindicações e das queixas económicas, políticas e sociais que apresentam e que deva ser reabilitada a zona de guerra devastada pelos confrontos no distrito de onde são oriundos. E que podem, até, levar a um pedido de desculpas por parte da restante população envolvida nas discriminações que sofreram ao longo dos anos. O que não é reconhecido por nenhuma outra força política é a de que os Houthis possam utilizar a força das armas para vingar os anos em que foram vítimas do regime de Saleh. A sociedade iemenita coloca de parte, pelos traumas do passado, que a governação pertença em exclusivo a um só partido, seja dos Houthis ou outro diferente.

A tribo Houthi é outra das particularidades do Iémen e que torna a situação no país complexa. Numa fase em que os protestos chegaram às ruas de Saná, no decorrer da Primavera Árabe, estava aberta a oportunidade dos rebeldes do Norte de capitalizarem a revolta popular e afirmarem-se como força alternativa de poder. A comunidade internacional, na sua grande maioria, e o CSNU, em particular, atribuíram-lhe grande parte das culpas no falhanço para a transição democrática no Iémen e que permitiria o desenvolvimento almejado pelos iemenitas que mais sofrem com a pobreza e a desigualdade. Teria sido importante que Houthis, governo e Movimento do Sul (além de outros atores regionais) tivessem sido tratados com equidistância pela comunidade internacional e que se tentasse alcançar um cessar-fogo que permitisse a estabilização pacífica do país. À semelhança da Líbia, também no Iémen a comunidade internacional não se mostrou imparcial e isso teve consequências negativas a todos os níveis e que afetaram sobretudo a parte mais fragilizada da população (Clausen, 2018).

2.4.3 Porque falhou a transição democrática no Iémen – motins e o governo de transição

Os motins provocados pela população iemenita em 2011 levaram à desintegração do pacto que vinha desde 2010 entre o governo e o Islah (partido da oposição), e que fora promovido pelo G-10⁵⁸ e pelo “*Friends of Yemen*”, o qual previa reformas estruturais no país. O GCC⁵⁹ *Iniciativa*⁶⁰

⁵⁸ Ver <https://www.refworld.org/pdfid/55375d834.pdf> para compreender o G-10 e o *Friends of Yemen*

⁵⁹ O Conselho de Cooperação do Golfo, ou CCG, é a organização de integração económica que reúne seis Estados do Golfo Pérsico: Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrein e Kuwait. Cabe destacar que nem todos os países que rodeiam o Golfo Pérsico são membros do Conselho, especificamente Irão e Iraque. [Wikipédia](#)

⁶⁰ Disponível para consulta em https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/YE_111205_Agreement%20on%20the%20implementation%20mechanism%20for%20the%20transition.pdf

Disponível em <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1401>

Ver <https://www.peaceagreements.org/view/1401>

lançado pelos G-10 foi assinado, em abril de 2011, por todas as partes menos por Saleh. Do G-10 faziam parte países membros da União Europeia e do GCC, mas nenhum deles era representante das Nações Unidas o que demonstra que o país não estava nas prioridades políticas da Organização. A resolução 2014⁶¹ do CSNU, de 21 de outubro de 2011, pressionava Saleh para que firmasse o *GCC Initiative* (que passou a ser o *GCC Agreement* depois de assinado) dizendo expressamente que a melhor solução para o Iémen e para o seu povo era a assinatura do acordo e uma transição que fosse ao encontro da vontade da população de maior liberdade e igualdade. A iniciativa, assinada aos 23 dias de novembro de 2011, pressupunha duas fases: numa primeira, era dada a imunidade a Saleh e seria criado um governo de transição; na segunda fase, seria efetuada uma reforma do setor da segurança, a criação da *National Dialogue Conference* (NDC) e de uma nova Constituição (referendada) e, por fim, da realização de eleições livres no país. Se a primeira parte do acordo foi cumprida, a segunda não teve o mesmo sucesso – os dois anos para a sua execução provaram-se irrealistas (Lackner, 2016). Nem a visita de Ban Ki-moon ao Iémen um ano depois da assinatura do acordo, em novembro de 2012, nem a presença do CSNU no país, em janeiro do ano seguinte, alteraram ou aceleraram o processo de transição política, o tornaram mais eficaz ou mudaram a mentalidade dos atores políticos iemenitas ou do próprio povo.

Mesmo tendo membros de todos os espectros políticos e sociais do Iémen, a NDC foi alvo de críticas pela forma como a seleção da sua composição foi feita. Além dos seis meses previstos de duração em funções (começou em março de 2013), a conferência acabou por durar mais três meses e por ter começado com um ano de atraso. A ligação entre este órgão e o CSNU era feito através de Jamal Benomar⁶², mas para o CSNU o Iémen representava apenas um dos muitos problemas que a comunidade internacional enfrentava na altura. Os 2 milhões de dólares americanos alocados para ajudar ao bom funcionamento da NDC não foram suficientes para que isso de facto sucedesse, apesar dos avisos de Benomar ao CSNU de que se a NDC falhasse isso representaria o falhanço da transição política no Iémen. Passados meses sobre a criação da NDC era já claro que os prazos previstos no *GCC Agreement* não iriam ser cumpridos. A excessiva centralização das preocupações na NDC e no seu funcionamento acabaram por relegar para um plano secundário todos os outros temas que interessavam na questão do Iémen. Depois de oito meses de trabalho continuava por definir a estrutura do Estado, a constituição do novo governo, as reformas na Justiça e os inquietantes conflitos com os Houthis e com o Movimento do Sul. Para Lackner (2020, p. 19), a fraqueza e ineficiência da NDC devia-se, em parte, à falta de apoio e de aconselhamento do *Department of Political Affairs at the United Nations* (DPA). O DPA

⁶¹ Disponível para consulta em <http://unscr.com/en/resolutions/2014>

⁶² Ver <https://reliefweb.int/report/yemen/un-security-council-presidential-statement-yemen>

devia ter auxiliado a NDC na condução para a resolução dos problemas identificados no país e não o fez, isso acabou por minar a atuação da NDC e comprometer o processo de transição. Aquém de cumprir as suas obrigações de fornecimento de eletricidade, de água potável, de alimentos, de cuidados de saúde e de segurança aos iemenitas, o governo de transição não conseguiu afastar a corrupção do seu seio e de romper, assim, com uma das marcas mais negativas do antigo regime presidido por Saleh (Fraihat, 2016). Inevitavelmente, instalou-se na sociedade iemenita um clima de insatisfação que possibilitou, por sua vez, o crescimento da propaganda populista dos Houthis. A tribo do Norte apostava em passar uma mensagem de incompetência do governo de transição, com promessas de baixar os preços dos bens materiais e de melhorar as condições de vida dos iemenitas.

Só em 26 de fevereiro de 2014 a primeira resolução (2140)⁶³ do CSNU referia o Cap. VII da Carta e o uso coercivo da força. Por esta altura tinham já passado quase três anos sobre o início da revolta popular no Iémen e 11 meses da criação da NDC. Foram adotadas sanções contra quem obstruísse o processo de transição no país – nove meses depois, a 7 de novembro de 2014, o ex-Presidente Saleh e dois oficiais Houthis (Abdulkhaliq al-Houthi e Abdullah Yahya al-Hakim) foram proibidos de viajar para fora do Iémen e os seus bens foram congelados por decisão do CSNU. Lackner (2020) refere que nesta resolução, de fevereiro de 2014, não é feita qualquer abordagem ao fim do mandato de al-Hadi que, supostamente, deveria terminar no mês seguinte, cumprindo com o estipulado no *GCC Initiative*. O ano de 2014 viu aumentar significativamente os protestos e a insegurança e levou o Presidente do CSNU a emitir um comunicado⁶⁴ onde manifestava o seu agrado pelas reformas económicas no país⁶⁵ (uma das razões dos protestos se terem acentuado foi o aumento do preço do petróleo e de outros bens), mas também o seu profundo desagrado e preocupação pela crescente insegurança promovida muito por culpa das ações e do cerco Houthi à capital Saná. Depois de assinada a iniciativa e de Saleh ter abandonado o poder, os cortes de energia na capital do Iémen eram uma constante. Fraihat, (2016, p. 51) que visitara o país em 2012, relatava uma realidade onde a ajuda internacional se mostrava essencial para tirar o Iémen da miséria: “*Yemen can't do it alone*”. Para Fraihat, era importante que a população visse recompensado o seu levantamento contra o regime de Saleh e lhe fosse distribuída água, eletricidade e bens de primeira necessidade. Em setembro de 2014 houve a última tentativa da comunidade internacional para impedir a guerra, com o “*The Peace and*

⁶³ Disponível para consulta em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2140>

⁶⁴ Disponível para consulta em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/522/40/PDF/N1452240.pdf?OpenElement>

⁶⁵ Com o apoio do BM e FMI

National Partnership Agreement”⁶⁶ que Benomar levou ao líder Houthi e que não surtiu o efeito desejado de pacificação.

Tinha falhado a prevenção na atuação da comunidade internacional, de acordo com a R2P, e a responsabilidade de reagir, com um enviado especial no terreno a tentar alcançar um acordo, a ser igualmente fracassada. Era notório que o Estado iemenita, se é que o podemos considerar nas suas várias vertentes, se mostrava incapaz de proteger os seus cidadãos e de lhes dar a segurança que o Estado deve garantir. Mesmo com outros conflitos a merecerem a atenção do CSNU, o Iémen era já um enorme barril de pólvora pronto a explodir, as ações tomadas pelo CSNU não estavam a resultar e era necessário outro tipo de medidas além dos apelos e das sanções. Assim, quando o avanço para a capital do país se verificou, os Houthis granjeavam de apoio popular e tinham do seu lado o descontentamento que a população sentia face a um governo de transição incapaz de cumprir a sua função. Mesmo aqueles que não nutriam inicialmente um grande apreço pelos Houthis acabaram por se congratularem pela tomada da capital Saná. Festejariam mais o fim de um governo transitório incapaz de os governar e ao país do que a vitória dos rebeldes vindos da fronteira a Norte, aliados ao antigo Presidente Saleh, de quem também não guardavam boas memórias pelas décadas de ditadura. Parecia óbvio, nesta fase, que os Houthis e o antigo Presidente Saleh estavam a ser os principais entraves à transição pacífica. Day & Brehony (2020) consideram que deviam ser eles o principal foco do CSNU, com um discurso mais acutilante e com medidas mais fortes – a intervenção militar, por exemplo. No entanto, a Líbia já tinha demonstrado que tomar partido por um dos lados é um caminho errado para se atingir um acordo de paz sólido e duradouro. Os Houthis, aliados ao ex-Presidente, forçaram al-Hadi e o seu governo a prisão domiciliária e a resposta da comunidade internacional foi bastante “suave”.

Outro dos fatores que terá contribuído para o falhanço da transição democrática foi o facto de a Arábia Saudita ter tratado o Iémen como se fosse parte do seu território ao longo de décadas, interferindo nas suas políticas, nas suas tradições e com as suas diferentes tribos. Esta intromissão no país levou a que muitos iemenitas hostilizassem o seu vizinho árabe e a rejeitarem o protecionismo saudita em relação ao governo do Iémen. O crescimento dos Houthis era visto pelos sauditas como um enfraquecimento da sua posição no destino político do país vizinho e, por isso, um desafio à sua autoridade. Daí a vontade de os combater e de os anular antes que os Houthis ganhassem mais poder e tomassem o controlo político sobre o território na sua quase totalidade. Os ataques aéreos levados a cabo pelos militares sauditas depois do início da guerra

⁶⁶ Disponível para consulta em https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/YE_140921_PeaceNationalPartnershipAgreement_en.pdf

civil, ao invés de ajudarem a resolver a questão, agravaram-na ainda mais ao bipolarizar a sociedade iemenita entre aqueles que os defendiam e os que os repudiavam. A intervenção militar, tal como foi conduzida, não se mostrou uma solução para a crise que o país atravessava nem a solução que o Iémen necessitava (Fraihat, 2016).

De setembro de 2014 a janeiro do ano seguinte as tensões entre as várias facções foram aumentando. Em fevereiro de 2015, o CSNU aprovava a resolução 2201⁶⁷ onde, apesar de reconhecer os acontecimentos como graves, mantinha o foco na implementação do *GCC Agreement*, por mais improvável que isso parecesse atendendo à real situação que se vivia no terreno. Mesmo com a ameaça de ações unilaterais que começavam a surgir, a resolução apelava a que não houvesse intervenção externa que pudesse “fomentar o conflito e instabilidade” e que se apoiasse antes a transição política (Lackner, 2020, p. 20). O Presidente al-Hadí acabou por conseguir escapar à sua detenção e refugiou-se na cidade portuária de Áden, no sul do país. A 20 de março, o Presidente em funções pedia que fossem tomadas medidas urgentes para reverter o golpe em marcha. Passados dois dias saía uma declaração do Presidente do CSNU que dava conta do apoio das Nações Unidas ao governo de transição, condenando a violência exercida pelos rebeldes Houthis e avisando que a solução teria de passar por uma transição política pacífica, com reformas que se ajustassem às necessidades e expectativas do povo do Iémen. Quatro dias mais tarde, e ignorando este apelo do Presidente do CSNU, a Arábia Saudita lançava a operação “*Decisive Storm*” com bombardeamentos aéreos sobre os rebeldes.

Seguiu-se a resolução 2216⁶⁸, aprovada a 14 de abril de 2015, que condenava as ações dos Houthis e não as da AS por ter decidido, aliada a outros países, avançar para uma intervenção militar. Ou seja, apesar da catástrofe humanitária a que se estava a assistir, o Iémen continuava a não parecer apresentar-se para o CSNU como uma prioridade política. Um dia passado sobre a resolução do CSNU, Benomar demitia-se do seu cargo de enviado especial, ele que havia sido o elo entre as NU e a NDC. Na sua última declaração Benomar mostrou-se crítico da atuação das NU⁶⁹, sobretudo, pela demora em dar resposta ao crescente poder e influência que os Houthis foram adquirindo, logo desde 2011, e para os quais ele avisou em 2012. Lackner (2020, p. 21) concorda com esta posição de Benomar e considera que as sanções na altura em que foram impostas resultaram num maior dano do que num benefício para a transição política que se pretendia alcançar. Na visão da autora, a excessiva preocupação com o funcionamento da NDC e a ausência

⁶⁷ Disponível em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2201>

⁶⁸ Disponível em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2216>

⁶⁹ Ver <https://dppa.un.org/en/statement-security-council-briefing-after-closed-consultations-situation-yemen-special-adviser-jamal>

de medidas concretas para lidar com os rebeldes do Norte contribuíram bastante para que, entre 2011 e 2015, a situação no Iémen se tenha deteriorado significativamente, ao ponto de se ter tornado quase irreversível. Os Houthis aumentaram a sua influência política e militar, tendo para isso contribuído a inércia da comunidade internacional e o apoio do Irão, um dos atores regionais com interferência no decorrer dos acontecimentos pós-Primavera Árabe. Para tornar ainda mais complexa a situação, os Houthis caminhavam, como já referido, apoiados pelo ex-Presidente Saleh. A isto, juntou-se o mau funcionamento da NDC que se mostrou incapaz de realizar a reforma do setor da segurança que o Iémen precisava – o prazo para a execução desse objetivo securitário minou, à partida, o seu sucesso. A NDC podia/devia ter dado mais importância à aplicação do federalismo como nova forma de governação no país, no início da transição esta iniciativa podia ter sido bem-sucedida. A divisão em seis zonas de influência que al-Hadi propôs pouco depois de ter assumido o poder criou mais problemas do que soluções para o futuro do Iémen. A própria composição da NDC foi criticada por ter uma representação excessiva de “sulistas” e nenhuma, ou quase nenhuma, de outras tribos e regiões. A reforma económica que se fez nesse período deu primazia àquilo que pretendiam o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) quando se devia ter centrado na recuperação de infraestruturas e na melhoria das condições de vida da população – não havia eletricidade, escolas, hospitais, alimentos, água potável, entre outros.

A atuação de Benomar e da sua equipa foi positiva e a prioridade que deu à política interna do Iémen em detrimento das influências externas mostrou-se acertada para alguns. No entanto, falhou em outros aspetos: não considerou alguns atores internos importantes e não teve atenção ao desenrolar da situação política e militar, sobretudo. Concentrou a sua atuação demasiado em Saná, pouco no resto do país (Lackner, 2020, p. 22). Na nossa opinião, o facto de serem ignorados alguns atores regionais como AS e Irão foi uma falha de Benomar que contribuiu para que o país mergulhasse numa guerra civil. O facto de se ter tomado posição por um dos lados também não assentou bem à comunidade internacional, fosse qual deles fosse. Mancini & Vericat (2016) reconhecem esta dificuldade relativamente à Líbia e ao Iémen. Em ambos, parte da comunidade internacional (principalmente os países ocidentais) tiveram inclinação por um dos lados. Na Líbia, o interesse político de derrubar Gaddafi do poder levou a que se apoiassem os rebeldes, no Iémen os Houthis foram marginalizados e acusados de principais responsáveis pela situação caótica. Gerou-se um sentimento de desconfiança que minou as negociações e as possibilidades de se alcançar um acordo de paz.

2.4.4 A guerra civil no Iémen

Tornou-se relativamente claro que após a tomada da capital do país pela aliança entre os rebeldes Houthis e o ex-Presidente Saleh que o objetivo desta coligação improvável era o de controlar todo o território do Iémen. Assim, fossem quais fossem os obstáculos que se lhes apresentassem, a coligação estaria pronta a retaliar e a combatê-los. Se dúvidas existissem sobre a capacidade da aliança de tomar a capital, elas dissiparam-se quando, a 21 de setembro de 2014, essa ação se efetivou ao serem dominadas as forças governamentais e esmagada qualquer tentativa de resistência ao seu avanço. Este ato hostil acabou por lançar o país numa guerra civil, tendo o Presidente al-Hadi tentado reunir apoio externo para fazer frente aos rebeldes, nomeadamente, no seu aliado vizinho, a Arábia Saudita. Após este apelo, os sauditas formaram uma aliança com alguns países da região e intervieram militarmente para que al-Hadi retomasse o poder. Por detrás deste apoio saudita estava escondido o interesse histórico de Riade de controlar o território iemenita⁷⁰. A proximidade dos Houthis ao regime iraniano tornava a tomada de poder por parte da tribo um revés político inaceitável para o regime saudita, sabidas que são as disputas geopolíticas entre Riade e Teerão. A comunidade internacional não devia ter permitido que o destino do Iémen estivesse dependente desta guerra fria entre Irão e AS, mais ainda quando estava em causa uma das mais devastadoras catástrofes humanitárias em todo o mundo. As populações indefesas e que sofrem violações dos seus direitos humanos não devem estar dependentes dos interesses das grandes potências ou de atores regionais, como no caso do Iémen. A comunidade internacional deve ter a capacidade de ultrapassar esta insuficiência jurídica que se apresenta sempre que está em causa a responsabilidade de proteger as populações.

À medida que o tempo foi avançando, os rebeldes foram tomando o controlo de cada vez mais instituições governamentais e acabaram por colocar de parte qualquer solução que passasse pelo federalismo. Esta medida de dividir o país em federações era uma das principais sugestões da NDC para se encontrar uma solução pacífica no caminho para a democratização do país. A sua jornada de controlo de todo o Iémen prosseguiu rumo ao Sul, em direção à cidade de Taiz. Quando janeiro de 2015 se aproximava do seu fim, os Houthis obrigaram a que al-Hadi se mantivesse em prisão domiciliária, a que o Parlamento fosse dissolvido (a 6 de fevereiro de 2015), e a que fosse criada uma comissão de segurança que seria quem governaria num período de transição política. Este ato foi considerado um golpe de estado por outras tribos iemenitas, pela Liga Árabe e pelo GCC. Tornando a situação ainda mais complexa, o Presidente al-Hadi escapou da prisão

⁷⁰ A guerra civil não foi imediata, só aconteceu no ano seguinte. Ainda assim, a AS foi chamada a ajudar (ou propôs-se ajudar) a favor do Presidente al-Hadi com a intenção de travar a influência do Irão na região e de ter controlo sobre o território iemenita do ponto de vista político através do regime de Hadi.

domiciliária e fugiu para Áden, a 21 fevereiro de 2015, tendo revertido a sua resignação do cargo, alegando ter tomado essa decisão sob coação dos rebeldes Houthis e declarando a cidade portuária como a nova capital política do país. A comunidade internacional continuou os seus esforços na tentativa de conter a crise e manteve o seu apoio, através do CSNU, ao Presidente al-Hadi e à soberania e integridade territorial do Iémen. A 14 de abril de 2015, o CSNU redigiu a resolução 2216 onde apelava aos rebeldes para que depusessem as armas e se retirassem das áreas que controlavam, reforçando que deviam entregar todo o armamento capturado durante o seu avanço no território, incluindo os sistemas de mísseis. O enviado especial para o Iémen, Jamal Benomar, apelou às várias partes que retomassem o diálogo e que se concentrassem em encontrar uma solução pacífica para a situação que se tornara extremamente complicada do ponto de vista político, económico e social. Do lado dos rebeldes Houthis foram recusadas todas as propostas de diálogo e nenhum dos encontros promovidos por Benomar foi aceite.

A aliança entre Houthis e o ex-Presidente Saleh não só não depôs as armas e não aceitou negociar de forma pacífica, como continuou o seu avanço para Sul de forma agressiva. No final de março, capturou Taiz e cercou a maior cidade do Sul do país, Áden, onde o governo reconhecido pela comunidade internacional se encontrava. Além disso, promoveu um acordo com o Irão que permitia 38 voos entre as capitais dos dois países em troca da construção de uma central eléctrica no Iémen por parte de Teerão, que ajudaria a suprir as necessidades energéticas do país. Em resposta a esta intransigência da aliança entre os rebeldes e Saleh para negociar, a Arábia Saudita anunciou, a 25 março, a operação “*Decisive Storm*” onde participaram membros do GCC como a Jordânia e Marrocos, tendo lançado ataques aéreos sobre forças militares da aliança Houthi/Saleh e bombardeado infraestruturas controladas por estes. Para Wan Rosli não estavam comprovados, por relatórios credíveis e idóneos, a veracidade de atos perpetrados pelos rebeldes que justificassem uma intervenção militar (apud Bellamy A. J., 2022, p. 183). Esta operação revelou-se mal preparada e mal concebida. Além disso, o CSNU não a autorizou expressamente e não havia um mandato que a suportasse – foi uma *Intervention by Invitation*. Wan Rosli considera que o pedido feito pelo Presidente al-Hadi para que a comunidade internacional intervisse em defesa da população iemenita face aos crimes praticados pelos Houthis se deveu mais a uma tentativa de se manter no poder do que na defesa da sua população. Isto porque, não estando comprovada a prática de *mass atrocities*, não haveria justificação para uma operação militar – “*the primary purpose was to reinstate Hadi’s sovereignty*” (apud Bellamy A. J., 2022, p. 185). Se a parte da prevenção da R2P tinha falhado, a parte da reação (primeiro *soft*, depois militar) também foi tudo menos aquilo que a R2P pretende ser. O desinteresse das principais potências no Iémen, a braços com uma crise humanitária e política de proporções enormes, terá minado, logo à partida, maior

sucesso. Depois, a Arábia Saudita, que liderava a coligação, é um regime autoritário e cujo desrespeito pelos direitos humanos se manifesta nas mais variadas áreas – desde a discriminação religiosa, da desigualdade de género, da ostracização à população estrangeira que reside no país, entre outros. Seria, pois, de esperar que, atuando militarmente num país vizinho e reconhecidamente numa situação de pobreza e de enorme fragilidade, a sua conduta não fosse condizente com o Direito Internacional e com os princípios da Carta e demais convenções e protocolos de defesa dos direitos humanos. Eis, de seguida, como Day (2020) nos descreve o decorrer da guerra:

“One month of continuous attacks shattered the city of Sanaa, destroyed the home of Houthis in Saada, knocked out key national infrastructure, while killing and injuring thousands of civilians, yet because Houthis and Saleh forces managed to fight on, the war continued year after year.” (Day, 2020, p. 4)

No terreno, o confronto entre forças rebeldes da nova aliança, grupos de resistência popular e alguns grupos tribais foram sendo cada vez mais constantes e intensos em várias cidades que tinham sido tomadas de assalto pelos combatentes rebeldes. Estes atos de violência e de confrontação atrasaram a transição que se desejava (talvez não se esperasse que viesse mesmo a acontecer) para o Iémen após a Primavera Árabe e a consequente queda do regime autoritário. Esta realidade condicionou de forma bastante impactante o futuro do país e a vida dos iemenitas e parece não ter uma solução à vista. Dada a complexidade da situação e a sua gravidade no terreno, o representante das Nações Unidas, Jamal Benomar, resignou ao cargo, a 15 de abril de 2015, sem conseguir resultados prometedores para uma resolução pacífica.

2.5 A resposta da comunidade internacional ao conflito no Iémen

Tal como em tantas outras situações, a ONU parece ter pouco ou limitado poder para exercer a vontade política da comunidade internacional – os acontecimentos tendem a ultrapassá-la e os interesses dos mais poderosos parecem sempre prevalecer. O Iémen, sendo uma tragédia humanitária, é um bom exemplo da incapacidade e das dificuldades que a ONU enfrenta quando estas catástrofes se lhe deparam. Segundo Lackner, isso deve-se, sobretudo, a dois fatores: (i) os Estados mais poderosos, os *Permanent Five* (supostamente, porque há outros que também o são e não estão no CSNU), priorizam os seus próprios interesses em detrimento da Humanidade, olhando ao seu bem-estar; e (ii) as limitações materiais e legais das NU impedem-na de ter um papel mais efetivo nas resoluções destes conflitos após as tomadas das decisões. A autora refere que as resoluções podem ser vetadas por qualquer um dos P5, mas que para que sejam aprovadas,

até as declarações presidenciais ou de imprensa, têm de estar os 15 membros do CSNU de acordo, o que é “*even more difficult to draft, despite not having the authority of resolutions*” (Day, 2020, p. 16). É nas dificuldades legais que procuraremos debruçar-nos, apresentando uma alternativa ao atual quadro jurídico internacional que permita ultrapassar estas ineficiências identificadas na Organização.

Naquilo que ao Iémen diz respeito, o falhanço no acompanhamento e no apoio à transição para a democratização do país contribuiu sobremaneira para o caos que se seguiu à saída de cena do ex-Presidente Ali Saleh (Fraihat, 2016). O colapso do governo provisório acabou por conduzir o Iémen para uma situação onde a única alternativa que se apresentou como possível foi de violência e de guerra. Para essa falha da comunidade internacional em alcançar uma pacificação do Iémen muito terá contribuído a priorização dada pelos EUA no combate à Al-Qaeda da Península Arábica (AQPA), feita de forma musculada e usando de meios militares, esquecendo que o verdadeiro problema era muito mais complexo do que apenas a organização terrorista. O próprio governo de transição acabou por gastar recursos no combate à AQPA, quando a situação no país impunha que se desse prioridade a questões como o abastecimento de eletricidade, de água potável, de medicamentos e comida às populações carenciadas e de combate ao desemprego e não em esforços militares. As vitórias de Pirro do governo frente aos terroristas da AQPA apenas provocaram deslocamentos geográficos da organização terrorista, nunca conseguiram afastar por completo a ameaça que o grupo representava – aliás, o terrorismo tende a instalar-se e até a ganhar seguidores em regiões do globo onde a situação económica, política e social permite que isso aconteça, havendo, em alguns casos, o apoio da população que encontra nessas organizações terroristas alguma ordem que o governo central não lhes assegura (Edwards, 2019).

Desde o início da contestação ao regime de Saleh após a Primavera Árabe, todas as resoluções do CSNU e as declarações do SGNU apontavam alguns pontos comuns: condenação dos atos e das organizações terroristas no país (por exemplo, AQPA), preocupação com a deterioração das condições de segurança e humanitárias, apelos a uma transição política pacífica, a que o papel da mulher na sociedade fosse respeitado, investigação às violações dos direitos humanos, ao fim da utilização das crianças na guerra como soldados, salvas ao papel do GCC na condução do processo e lembrando a importância de financiamentos externos para, sobretudo, ajuda humanitária. Lackner (2020) lembra que as relações entre o Iémen e as NU, particularmente o CSNU, não eram as melhores desde que, em 1990, agosto desse ano e após a unificação do país, o Iémen votara contra a resolução 678⁷¹ que autorizava a intervenção militar no Iraque depois da

⁷¹ Disponível para consulta em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/678>

invasão do Kuwait. Foi uma espécie de bilhete para o atraso económico do Iémen comprado por Saleh, que influenciou a visão dos líderes iemenitas no período pós-Primavera Árabe em relação ao papel nas NU. Esta represália da Organização é condenável, se considerada, porque está a utilizar o seu poder político para exercer um castigo num regime quando as principais vítimas vão ser os que menos culpa têm – Saleh não representava o povo iemenita porque não tinha sido eleito livre e democraticamente por ele.

A própria iniciativa levada a cabo pela GCC se mostrou insuficiente para que o processo de transição alcançasse a paz e fosse feita justiça pelos crimes contra os direitos humanos praticados pelo antigo Presidente Saleh. A possibilidade que lhe foi dada de abandonar o poder de forma normal, não tendo de responder perante um tribunal pelos desrespeitos pelos direitos humanos praticados durante o seu longo “reinado” de 33 anos, prejudicou a transição. E, se no caso da Líbia o Presidente Gaddafi foi assassinado pelos revoltosos, Saleh pôde não só sair impunemente do governo do Iémen como teve ainda a possibilidade de se aliar aos seus antigos inimigos Houthis para sabotar a transição pacífica do regime. Fraihat (2016) diz-nos que daqui tem de ser retirada uma importante lição – não basta retirar o poder a um líder autoritário como o foi Saleh, é preciso garantir que as mudanças vão desde o topo à base do regime e assegurar que se corta, efetivamente, com quem detinha o poder se for essa a vontade do povo. A lealdade que muitas altas patentes mantiveram para com Saleh, alguns em cargos importantes, permitiram que a insurreição política acontecesse, alicerçada no poder das armas. As mudanças no regime devem ser estruturais e não podem atuar superficialmente nas instituições do Estado. Convém aqui lembrar que a prioridade da comunidade internacional devia ser, mais do que a mudança de regime, a proteção das populações que estavam a viver uma catástrofe humanitária. No Iémen foram promovidas eleições, mas elas não resolveram o impasse político.

Day (2020, p. 2) consideram que o impacto da Primavera Árabe no Iémen não se compara ao que teve em outros países como a Líbia, a Tunísia, o Egito ou o Bahrain, e justificam-no pela forte contestação que Saleh enfrentava à sua governação e também pela ajuda externa que o ex-Presidente pedira em 2010⁷². Era assim mais previsível, de acordo com os autores, que mal os protestos nas ruas do Iémen tivessem começado em consequência da revolta árabe, a Arábia Saudita e outros países do *Gulf Cooperation Council* intervissem diplomaticamente no país. EUA e Reino Unido deixaram que os países árabes tomassem a iniciativa do acompanhamento da situação e não foram tão participativos como no caso da Líbia. Se é verdade que o país se

⁷² Saleh tinha ajuda de um grupo de países (*Friends of Yemen*), dos quais faziam parte o RU, EUA e a Arábia Saudita, entre outros, e que se prestaram a auxiliar o Iémen para que o país conseguisse superar as graves deficiências financeiras e sociais que atravessava.

encontrava numa situação frágil, talvez dos que sentiram o impacto da Primavera Árabe aquele em condições mais debilitadas, também não deixa de ser verdade que, como fazem notar Day & Brehony (2020) talvez fosse o que tinha a resistência interna mais feroz e mais disposta a ripostar.

2.5.1 A resolução 2216 do CSNU, a coligação liderada pela Arábia Saudita e o processo de paz 2015-2019

De abril de 2015 em diante as NU empenharam-se (moderadamente) em conseguir uma solução pacífica para o Iémen, tentando conter o conflito que estava a ganhar proporções regionais e não apenas já locais. A resolução 2216⁷³ do CSNU terá sido a decisão política mais substancial que a comunidade internacional tomou para ajudar a resolver a situação caótica no Iémen no espaço de uma década. O seu texto resultava claro sobre o que o CSNU pretendia e apresentava-se bastante duro para com um dos lados do conflito – o dos rebeldes Houthi. Era-lhes exigido que parassem a violência, que retirassem todas as suas tropas das zonas ocupadas, que entregassem todas as armas de que se tinham apropriado indevidamente das instituições governamentais, incluindo os sistemas de mísseis, que não tomassem decisões em nome do governo legítimo reconhecido pela comunidade internacional, que não ameaçassem ou provocassem Estados vizinhos colocando armas perto das suas fronteiras (numa evidente alusão à AS), que libertassem em segurança o Major-general Mahmoud al Subaihi, Ministro da Defesa do Iémen, e todos os prisioneiros detidos sem julgamento e que parassem de recrutar crianças e de as usar como soldados, libertando aquelas que tinham consigo (*UNSC Resolution 2216*, p.3). Foi, igualmente, decretado um embargo de armas e aplicadas sanções a indivíduos ligados aos rebeldes, como o filho de Saleh, por exemplo.

Mas o consenso sobre o futuro político do Iémen nas NU não estava alcançado. As primeiras divergências no CSNU ocorreram ainda em 2014, nos meses de outono, mas só se confirmaram quando saiu a resolução 2216, em abril de 2015, que tinha sido proposta pela Jordânia em nome do GCC. A Rússia apresentou as suas ideias sobre como agir, tinha uma posição mais central, não culpava apenas o lado rebelde pela situação de crispação que se vivia no Iémen e apelava ao fim da violência. Passada mais de uma década sobre a resolução, a visão russa pode ser vista como a mais equilibrada e capaz de ter iniciado um processo de transição bem-sucedido. Alheio a esta posição do Kremlin não estará a boa relação diplomática que o país mantém com o Irão, aliado dos Houthis. O documento acabou por ser aprovado com a abstenção de Moscovo, tendo sido feitas apenas pequenas emendas ao que inicialmente fora proposto pelo GCC. Este episódio marcou o início do fim do consenso sobre o dossier Iémen no CSNU. A resolução demonstrou ser

⁷³ Disponível em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2216>

demasiadamente tendenciosa e ficou conhecida dentro das Nações Unidas como uma resolução de guerra mais do que de paz – no fundo, era o contrário do que se pretendia (Lackner, 2020, p. 23). As populações continuavam no meio deste impasse político e esquecia-se o sofrimento que passavam e as violações de que eram vítimas, agravados pelo aumentar das tensões entre os vários atores em confronto. As resoluções, mesmo se adotadas com relativo consenso pelo CSNU, não bastam para por si só travar a violência. De que vale continuar a apelar à paz, à não violência, proibir a venda de armas, instar à libertação de prisioneiros sem julgamento, apelar à não utilização de crianças na guerra, à não violação dos direitos humanos, se essas (nobres) intenções não passam do papel? Se as partes envolvidas se acham acima do Direito Internacional, se nada as faz recuar nos seus intentos de conquista e de poder, se o que as move é a vingança e o ódio, o que adianta ter uma resolução que condene tudo isso? À falta de garantias jurídicas que imponham limites ao Estado e a outros atores da vida internacional, este tipo de violações do Direito Internacional e de crimes que violam os direitos fundamentais irão praticar-se eternamente. Quantos mais casos humanitários de dimensões trágicas terão de ocorrer, quantas mais vítimas teremos de contar, para que as Nações Unidas avancem para uma solução que garanta, de facto, os valores e princípios da Carta e de todas as convenções internacionais de defesa dos direitos humanos? No Iémen foi a isto que assistimos com a resolução 2216.

O novo enviado especial das NU, Ismail Ould Cheikh Ahmed, entrou em funções em 2015, substituindo Benomar numa altura em que a Organização era marginalizada nas negociações em detrimento dos países que faziam parte da coligação liderada pela AS. Só no final desse ano a preocupação com a grave crise humanitária que o Iémen atravessava começou a ser vista a sério no CSNU⁷⁴. No terreno assistia-se a uma atuação desprovida de qualquer respeito para com os direitos humanos por parte da AS e que não era coincidente com a retórica utilizada por Riade de que estaria a prestar ajuda humanitária à população do Iémen. Se na sede das NU aumentava a consciência de que a situação no terreno era incomportável do ponto de vista do sofrimento humano causado às populações, devia ter crescido proporcionalmente o grau de comprometimento no auxílio prestado. A situação humanitária era desesperante, mas isso já vinha desde há décadas e pouco havia sido feito para inverter essa situação. A AS devia ter sido condenada pela forma desproporcional como conduziu a operação militar, como veremos mais adiante.

⁷⁴ Tal é demonstrado pela declaração do Presidente do CSNU em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/173/16/PDF/N1717316.pdf?OpenElement>

Durante o mandato de Ahmed como enviado especial houve três tentativas de negociação para se chegar a um acordo de paz: Genebra, de 15 a 19 de junho de 2015; Bienna, de 15 a 20 de dezembro de 2015; e Kuwait, a mais longa, de 21 de abril a 6 de agosto de 2016. Esta última comportava cinco temas principais e que eram (i) a retirada das milícias e dos grupos armados; (ii) a entrega do armamento pesado ao Estado; (iii) reformas provisórias na segurança interna do país; (iv) o retomar do diálogo político e o recomeço do funcionamento das instituições estatais; e, por último, (v) a criação de um comité que tratasse dos prisioneiros e dos detidos. Estas negociações acabaram por colapsar/falhar devido à falta de empenho das partes envolvidas para que se conseguisse alcançar um acordo. Lackner (2020, p. 24) refere que se parecia que os sauditas estavam dispostos a fazer bastantes cedências, as restantes partes envolvidas, principalmente al-Hadi, não estavam tão abertas a concessões. O Presidente do Iémen teria de abrir mão do poder em detrimento do seu vice Khaled Bahah, figura aceite pelas partes e pela comunidade internacional. Al-Hadi não só não o fez, como Bahah foi substituído no cargo pelo General Ali Muhsin al-Ahmar, um ato político que complicou bastante as negociações de paz. As divisões no CSNU eram, mais uma vez, tão profundas que nem foi possível fazer uma declaração presidencial – a Rússia pedia que se reconhecessem as posições ganhas pela coligação Houthi-Saleh e que elas fossem respeitadas, o Egito e o Senegal, membros do CSNU e simultaneamente apoiantes da coligação, não estavam de acordo entre si. A resolução 2216 e as suas imposições também não ajudavam a sanar o conflito porque era tendenciosa e inquinada. Encontrávamo-nos perante mais uma encruzilhada que fazia antever a continuação da guerra civil e da catástrofe humanitária.

Paralelamente às negociações conduzidas pelas Nações Unidas, tentaram-se encontros mediados por outros países, com grupos mais restritos. No início de 2016, por exemplo, EUA, Reino Unido, AS e EAU almejavam a que fosse alcançado um acordo de paz. O mais que conseguiram foi um cessar-fogo temporário, o único até setembro de 2019. Esta coligação de países parecia ser, tal como a resolução 2216, tendenciosa, talvez tivesse sido mais produtivo juntar outros países às negociações como, por exemplo, o Irão. O acordo que fosse alcançado sem mais participantes resultaria numa paz frágil se parte dos interessados não fossem chamados a sentarem-se à mesa para discutir uma solução pacífica. O enviado especial passou a ser o mensageiro destes países que tentaram um entendimento à margem das NU e nas reuniões futuras o negociador em seu nome (reuniram em Nova Iorque 21/09/2016 e em Londres 16/10/2016).

Ahmed acabou por apresentar um *road map* ao CSNU, em outubro de 2016, onde incluía a nomeação de um vice-presidente que fosse consensual entre todos os envolvidos, que viesse a assumir o poder, e onde estabelecia os termos nos quais os Houthis e o GPC deviam resignar e depor as armas, devendo ficar estabelecida uma unidade governamental. Previsivelmente, o

governo de transição reprovou a proposta do enviado especial e nem o massacre de 150 pessoas num funeral em Saná levou a que o CSNU emitisse uma declaração. Os acontecimentos por esta altura justificavam outro tipo de abordagem da comunidade internacional. O Estado iemenita, se o podemos considerar, falhava em proteger a população, as NU não chegavam a um consenso nem conseguiam que as partes se entendessem sobre que rumo seguir. Falhavam, igualmente, em substituir o Estado de acordo com a doutrina da R2P. A comunidade internacional tinha/tem os meios políticos, caso queira, para acabar com as violações dos direitos humanos (deixando de vender armas, sendo imparcial, abandonado o cinismo, etc.) mas não o faz. Situações como as vividas no Iémen, igual que na Líbia, não podem estar dependentes da vontade política do CSNU (frequentemente bloqueado), nem à mercê do interesse e do cinismo das grandes potências. Daí resulta a necessidade de garantir que juridicamente tais casos não possam acontecer em algum lugar do mundo. As resoluções seguintes serviram apenas para condenar e manter as sanções que já existiam, passou uma proposta da Rússia que nada alterava, a resolução 2402⁷⁵, e outra do Reino Unido que condenava a atuação do Irão na ajuda que prestava aos rebeldes e que acabou por ser reprovada.

Em 2017, à medida que o conflito se desenrolava e eram cometidos crimes de guerra por parte de todos os lados envolvidos, a pressão para que saísse uma nova resolução mais dura era muita (Suécia e Países Baixos), mas do outro lado a pressão da AS e de outros países do Golfo Pérsico era no sentido de que tudo continuasse na mesma e condicionavam a tomada de decisão de outros membros do CSNU, como o Reino Unido. Em junho desse ano foi lançada uma declaração presidencial⁷⁶ que defendia a posição de Ahmed de ser a ONU a controlar o porto de al-Hodeida, onde violentos confrontos tinham destruído grande parte da cidade com o mesmo nome, e a reparação/substituição das infraestruturas portuárias que estavam danificadas. Mas não havia nenhuma resolução que desse a força e o impulso para uma atuação internacional concertada, eram apenas declarações. Nesse mesmo mês de junho, os Houthis retiraram a confiança no enviado especial e deixaram de colaborar com ele acusando-o de ser pró-governo. Ahmed acabou por resignar ao cargo, em fevereiro de 2018, e na sua última comunicação⁷⁷ referiu que havia um plano para o Iémen, difícil era levar ao comprometimento das várias partes na sua execução.

⁷⁵ Disponível em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2402>

⁷⁶ Ver <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/173/16/PDF/N1717316.pdf?OpenElement>

⁷⁷ Ver <https://press.un.org/en/2018/sc13227.doc.htm>

2.5.2 As negociações de paz promovidas pelas Nações Unidas

A primeira reunião patrocinada pelas Nações Unidas em Genebra para negociar a paz no Iémen, em setembro de 2018, acabou por não acontecer porque não se conseguiu garantir a segurança dos representantes Houthi. Sem agenda previsível para uma nova reunião, um acontecimento inesperado acabou por precipitar o Iémen nos holofotes internacionais. A morte de um jornalista saudita, Jamal Khashoggi, numa embaixada do país em Istambul, sob ordens do Príncipe Muhammad bin Salman (MBS), forçaram os apoiantes ocidentais do regime saudita a repensar o processo de transição no Iémen, acelerando-o e fazendo dessa transição para a democracia uma boa forma de desviar as atenções não só do assassinato do jornalista, como das acusações de graves violações e atropelos dos direitos humanos praticados pelo regime saudita internamente e também dos ataques aos rebeldes Houthis no Iémen. Foi por isso que os Secretários da Defesa e de Estado dos EUA, depois de 2 de outubro de 2018, no seguimento do que ocorrera em Istambul na embaixada saudita, exigiram um imediato cessar-fogo e o retomar das negociações entre as partes litigantes no Iémen.

Acreditando na relação entre estes acontecimentos, a negociação seguinte, que juntou os opositores, foi o primeiro encontro realizado em 28 meses e teve lugar em Estocolmo, na Suécia, entre 6 e 13 de dezembro desse mesmo ano de 2018. A pressa em reunir os envolvidos acabou por resultar num vazio de soluções, sem que nada de significativo tenha ficado decidido. Nem mesmo a presença do SGNU, António Guterres, ajudou a que se chegassem a conclusões importantes e que se desbloqueasse a situação. Nova reunião devia ter acontecido no espaço de um mês, mas, tal como em Genebra, em 2015, isso acabou por não acontecer. O acordo de Estocolmo resultou em três documentos, sendo o mais relevante o que dizia respeito a al-Hodeida. Dai saiu que as Nações Unidas iriam acompanhar com uma missão política especial a situação de perto em Hodeida, Salif e Ras Issa, com o intuito de parar a catástrofe humanitária, estando isso previsto nas mais relevantes resoluções das Nações Unidas desde 2015 – a resolução 2451⁷⁸ e a resolução 2452⁷⁹. Embora bastante vagas, estas duas resoluções do CSNU eram um pequeno avanço que podia significar uma melhoria na situação caótica do país e, conseqüentemente, nas vidas dos iemenitas que eram vítimas indefesas e que viam os seus direitos fundamentais serem constantemente violados. Embora os confrontos em Hodeida tenham diminuído significativamente, em 2018, alguns dos objetivos propostos não foram alcançados.

⁷⁸ Disponível em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2451>

⁷⁹ Disponível em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2452>

O Presidente al-Hadi queria que a comunidade internacional endurecesse a sua posição para com os Houthis e não aceitava que houvesse troca de posições militares em Hodeida – acreditava que seriam apenas trocados uniformes e que os rebeldes continuariam a controlar a região. O Presidente do Iémen, reconhecido pelas Nações Unidas, chegou mesmo a dirigir-se por carta ao SGNU, Guterres, para que este depusesse o enviado especial do cargo por ele ter ido contra as pretensões do seu governo, mas o SGNU manteve a sua confiança no diplomata Martin Griffiths, que tinha sido nomeado em fevereiro de 2018. Embora as reuniões entre al-Hadi e Griffiths se mantivessem, o líder iemenita aproveitava-as para colocar ainda mais pressão no enviado especial. Foi assim até agosto de 2019, depois das forças governamentais se terem confrontado com os separatistas do Sul, em Áden, e de terem daí saído bastante fragilizadas. A capital do Sul do país depois da fuga de al-Hadi de Saná estava agora nas mãos dos separatistas apoiados pelos EAU e para a recuperar o Presidente solicitou ajuda ao CSNU. O país estava em chamas – os Houthis controlavam grande parte do território a Norte e Oeste, os separatistas tinham conquistado Áden, a coligação continuava a bombardear indiscriminadamente os rebeldes, estes contra-atacavam atingindo território saudita a partir do Norte do país, a situação em Hodeida era complicada e o enviado especial concentrava a sua atenção nessa cidade portuária. Esta excessiva preocupação com Hodeida fez com que as Nações Unidas ignorassem outros assuntos igualmente importantes como o controlo do Banco Central, por exemplo, que garantia os ordenados de muitos iemenitas e que tinha sido acordado em Estocolmo. Também os confrontos de Taiz, sobretudo com facções anti-Houthi, estavam esquecidos e as trocas de prisioneiros não existiam. As organizações humanitárias da ONU⁸⁰ começaram também, cada vez mais, a apresentar queixas sobre a falta de cooperação dos ocupantes nos vários pontos do país. Entre as queixas estavam *“obstruction of travel, difficulties in obtaining visas and permits, diversion of aid and attempts to influence the selection of beneficiaries”* (Lackner, 2020, p. 29). Estas críticas vieram acompanhadas de suspeitas de aproveitamento económico com a guerra por parte de elementos do *staff* das Nações Unidas, tendo isso acabado por manchar a reputação das organizações e por tirar força às queixas que tinham sido feitas por elas.

A primeira metade de 2019 permitiu tirar algumas conclusões sobre o desenrolar dos acontecimentos. Primeiro, a tentativa de trazer os Houthis para as negociações provocaram mal-estar no governo de al-Hadi, havendo um sentimento de alguma desconfiança em relação ao enviado especial. O mesmo se passou com a coligação que combatia os rebeldes liderada pela AS, com a mesma opinião em relação a Griffiths. Segundo, o facto de o enviado especial ter praticamente ignorado tudo o que se havia alcançado em períodos anteriores (2015-2019) atrasou

⁸⁰ Ver *press release* em <https://press.un.org/en/2019/sc13785.doc.htm>

todo o processo de transição que se pretendia. Terceiro, o Acordo de Estocolmo acabou por não ser o ponto de viragem que se pensava poder acontecer no Iémen, as negociações não conheceram avanços depois daí e muitos temas importantes continuavam por resolver. Quarto, a intransigência da Administração de Donald Trump, nos EUA, face ao regime iraniano deu mais poder a um dos lados – o do governo e da coligação saudita –, e deixou menos espaço para negociações. O próprio efeito Khashoggi, anteriormente abordado, perdeu fulgor à medida que outros acontecimentos na vida internacional foram ocorrendo. Algo que é, aliás, bastante comum. Por último, se a resposta das NU com a criação da UNMHA⁸¹ se mostrou eficaz na obtenção de um cessar-fogo em Hodeida⁸², pouco mais fez do que isso e todos os problemas associados ao controlo da cidade e do porto se mantiveram. Continuava a faltar conseguir mostrar-se às partes envolvidas que tinham muito mais a ganhar com a paz do que com a guerra. O conflito arrastava o país para o subdesenvolvimento e o sofrimento humano das populações estava classificado como a pior tragédia humanitária do mundo. Com a saída dos EAU, em julho de 2019, da coligação saudita e com as lutas entre separatistas do Sul e o governo um mês depois, Hodeida era apenas um dos muitos e graves problemas que o Iémen enfrentava.

2.6 Principais atores regionais que influenciaram os acontecimentos no Iémen – AS e Irão

De acordo com o que está escrito no relatório do ICISS, a intervenção militar em casos onde estão a decorrer ou se considera serem prováveis que ocorram violações dos direitos humanos é possível, mas tem de obedecer a alguns critérios que não se verificaram no caso do Iémen. Desde logo, nenhuma resolução do CSNU suportava legalmente que se interviesse. Este ponto é essencial para a doutrina da R2P – o CSNU mantém-se como o principal órgão de decisão da comunidade internacional e é a ele que compete autorizar este tipo de intervenções, tal como definido no Cap. VII da Carta. Depois, a preparação, a condução e as intenções da intervenção não foram a pensar no povo iemenita e nas violações dos seus direitos humanos, a operação militar teve contornos de bastante crueldade, foi mal preparada e mal-executada, piorou a situação ao invés de a solucionar. A coligação que bombardeou indiscriminadamente alvos rebeldes militares e civis servia mais os interesses dos seus executantes do que do povo do Iémen. Riedel (2020, p. 115) considera mesmo que a intervenção se deveu mais à disputa AS/Irão do que a qualquer

⁸¹ Missão das NU para Apoiar o Acordo de Hodeida em <https://unmha.unmissions.org/>
Acordo de Estocolmo em https://unmha.unmissions.org/sites/default/files/stockholm_agreement.pdf

⁸² Acordo de Hodeida, Salif e Ras Isa em https://osesgy.unmissions.org/sites/default/files/hodeidah_agreement_0.pdf

sentimento de dever de ajuda a um povo vizinho. E os problemas no Iémen era já antigos: “*Even though the Saudi-led intervention couched in the language of R2P took place under Hadi’s administration, the key events precipitating the intervention need to be traced back to the acts and omissions of the previous government under President Salleh*” (Rosli, 2022, p. 176). E o mais grave talvez seja que a impreparação com que a operação foi pensada e a condução aleatória dos ataques revelou que a fase de reconstrução foi completamente ignorada pelos sauditas. Até se pode concordar com aqueles que viam nos Houthis os principais responsáveis pela violência e pelas violações dos direitos humanos, devido a uma provável ambição de controlar a totalidade do país e vingar os anos de maus-tratos do regime autoritário de Saleh. Mas, mesmo sendo assim, para que se resolvesse o conflito havia muito mais a fazer do que bombardear posições dos rebeldes sem pensar nos civis que estavam no caminho e ignorando que depois de cessarem os ataques tinha de se obrigatoriamente pensar naquilo que fazer para que a transição democrática fosse efetivada.

Muito do que se passou depois do avanço dos rebeldes sobre a capital deveu-se aos interesses políticos da Arábia Saudita. A decisão sobre a intervenção militar estava nas mãos de Mohammad bin Salman. A 26 de março de 2015, a Força Aérea saudita, sob as suas ordens, iniciava a operação “*Decisive Strom*” tendo como alvo os Houthis do Iémen. MBS era o estratega por detrás da ação, sendo ele quem aparecia na televisão saudita a instruir os generais sobre como proceder. Apesar de outros países presentes na coligação – Bahrain, Catar, Jordânia, Sudão, Marrocos, EAU, Kuwait e Egito –, a sua participação era quase residual e o seu grau de envolvimento muito limitado. O Egito, por exemplo, que tinha participado militarmente no Iémen nos anos de 1960, agora apenas enviara uns navios para controlar os portos e recusou-se a enviar tropas para o terreno. A própria RSAF não estava devidamente preparada para a intervenção – não tinha experiência além da participação na campanha do Iraque, em 1991 (há mais de 20 anos) e apenas a proteger o espaço aéreo saudita, nunca a efetuar ataques. As forças terrestres da AS, quer o Exército quer a Guarda Nacional, também eram pouco experimentadas em situações de combate. E os confrontos na fronteira, em 2011, com os Houthis não tinham sido nada entusiasmantes sobre a sua capacidade militar. As forças sauditas estavam mais bem preparadas para lidar com as ameaças internas, através de uma repressão apoiada pelo regime de Riade, do que para atuar no âmbito das fronteiras de um Estado soberano em defesa dos direitos humanos. O CSNU devia ter condenado e proibido esta operação militar mal preparada e mal-executada. Não obedecia aos seis critérios definidos pelo relatório da ICISS e era contra o Direito Internacional. Assim, avançou-se para uma campanha militar que acabou por agravar uma situação já de si complicada, e não se

solucionou o enorme problema que atormentava o Iémen desde a Primavera Árabe. Os principais prejudicados, mais uma vez, foram os civis iemenitas.

A intervenção militar mostrou ser um desastre para a população iemenita, com milhares a passarem fome e a faltar-lhes outras condições básicas de vida como água potável ou assistência médica. Para as crianças foi particularmente devastador e amputou-lhes as perspectivas de futuro, tudo aquilo que seria desejável que não acontecesse num país que procurava a paz. Nas zonas controladas pelos rebeldes a lei era feita por eles e não havia instituições do Estado a funcionar. As minas colocadas no terreno pelos combatentes provocarão vítimas por longos anos. O papel dos EUA foi cínico – apoiar a AS a custo de muito sofrimento daquele que já era, antes da guerra, o mais pobre país do Médio Oriente. A entrada de uma nova Administração norte-americana, liderada pelo republicano Donald Trump, veio alterar alguns pontos: a intenção em abandonar o acordo nuclear com o Irão, o endurecimento de posição face a este país árabe e consequente aproximar a Riade, a promessa de continuar a apoiar a intervenção militar no Iémen, ajuda na defesa do espaço territorial saudita dos ataques com drones e rockets dos Houthis e uma postura mais dura para os aliados do Irão. O Iémen era um assunto deixado cada vez mais para segundo plano – isso era favorável à AS, mas não interessava nada ao povo do Iémen e a que se encontrasse uma solução política e pacífica para o conflito. A primeira visita oficial de Trump a um país estrangeiro foi precisamente à AS, num claro sinal de maior aproximação entre os dois países – EUA e AS. Depois disso, MBS tentou aumentar a sua influência e o seu poder passando a ser visto fora da AS como um reformador. A guerra no Iémen continuava a custar uma fortuna a Riade e o impasse mantinha-se (Riedel, 2020, p. 128). A tentativa de fazer Saleh passar de lado não resultou e o ex-Presidente acabou por ser morto, a 4 de dezembro de 2017, por um atirador Houthi. A coligação não soube tirar partido desta quebra da aliança entre Houthis e Saleh. Os territórios dominados pelos sauditas no Iémen são estratégicos para o acesso ao Mar Vermelho e mesmo que a guerra acabe é pouco provável que Riade queira abdicar de os controlar.

No Ocidente aumentou, ao longo da guerra, o sentimento de que a responsabilidade pelo desastre humanitário no Iémen era provocada, em grande parte, pela AS e a opinião pública virou-se contra Riade. O Senado americano começou a limitar a venda de armas ao regime saudita para minimizar os danos que a coligação causava no território. O apoio incondicional de Trump ao regime de MBS era contestado pelo Congresso e pelos media norte-americanos. O assassinato de Khashoggi na embaixada saudita em Istambul, em outubro de 2018, aumentou a impopularidade do Reino saudita e virou as atenções da comunidade internacional para si e para as suas práticas desumanas.

O jornalista tinha escrito num dos seus últimos artigos para o *Washington Post*⁸³ uma crítica à condução da guerra no Iémen por parte do regime e de MBS, isso ter-lhe-á custado a vida. A denúncia de Khashoggi da prática de crimes de guerra e de violações dos direitos humanos por parte da AS terá provocado a ira de MBS e o jornalista acabou por ser brutalmente assassinado. O reformismo de MBS era exposto como uma farsa não só pelo que se passava no Iémen, mas também pela crueldade e dureza com que os seus opositores internos eram eliminados. O principal aliado saudita na coligação militar, os EAU, deixaram de ser tão participativos na guerra do Iémen depois de meados de 2019. Retiraram tropas do Norte do país que combatiam os Houthis e diminuíram o seu efetivo no Sul. Esta ação teve repercussões no controlo de Áden, tendo os separatistas do Sul tomado a cidade e entrado em confronto com forças de al-Hadi em mais pontos do território. Os separatistas foram posteriormente apoiados pelos EAU.

A decisão de intervir militarmente no Iémen mostrou-se errada como se foi comprovando ao longo dos anos de guerra. A situação não só não se resolveu como acabou por piorar: Houthis, Governo, separatistas e AQPA continuaram a luta entre si pelo poder (regional ou nacional); a coligação iniciou uma campanha militar para a qual não estava preparada e na qual não tinha a intenção de ajudar o Iémen; o povo iemenita continuou a sofrer e a passar por uma situação de catástrofe humanitária; a comunidade internacional foi incapaz de prever o que acabou por acontecer, de reagir adequadamente e em uníssono aos acontecimentos. A reconstrução do Iémen permanece adiada (Brehony, 2020).

2.6.1 Conclusão da atuação das Nações Unidas no Iémen

Não sendo aqui abordado de forma exaustiva o período que antecedeu a Primavera Árabe, as hipóteses para que a comunidade internacional tivesse tido uma atuação de sucesso no Iémen deviam ter levado a que medidas preventivas tivessem sido aplicadas nessa altura. O país enfrentava enormes dificuldades económicas, políticas e sociais, era governado de forma bastante austera por um ditador, o povo iemenita estava esquecido pelas NU e por parte dos seus vizinhos no Médio Oriente, e o que aconteceu desde 2011 até hoje foi o reflexo de décadas de má governação, de pobreza, de corrupção, de violência, de violações dos direitos humanos, dos direitos das mulheres e das crianças, da insegurança, da falta de cuidados de saúde, de educação e de justiça, entre outros. Ou seja, no Iémen a comunidade internacional falhou estrondosamente na prevenção do que viria a acontecer, de acordo com o que está estipulado na R2P, após os protestos no país e um pouco por todo o mundo árabe. Lackner (2020, p. 30) refere ainda que a

⁸³ Disponível em <https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/09/11/saudi-arabias-crown-prince-must-restore-dignity-to-his-country-by-ending-yemens-cruel-war/>

atuação das NU (*United Nations Department of Political Affairs (UNDPA)*) devia ter sido muito mais eficaz antes de 2015, altura em que as tensões existentes resultaram numa sangrenta guerra civil. Teria sido no período 2011-14 que a comunidade internacional podia ter obtido resultados práticos positivos e não depois de a escalada da violência se ter tornado, ao que parece, irresolúvel. A mesma autora acredita que a excessiva atenção dada à NDC e às elites iemenitas acabou por contribuir igualmente para que os problemas aumentassem, ignorados que foram muitos dos principais traumas que assolavam o país e a sua população. Uma demonstração da pouca preocupação com as especificidades culturais e sociais do Iémen.

A juntar a este *delay* na resposta preventiva da comunidade internacional, houve que contar ainda com a influência que alguns atores regionais tiveram nas decisões do CSNU, que partiam da presença dos países árabes no principal órgão das NU e que tornaram o processo tendencioso para o lado do governo de al-Hadi – como o relatado na análise feita à resolução 2216. Lackner considera esta decisão do CSNU um entrave ao trabalho dos enviados especiais, deixando-os de mãos atadas nas negociações com todos os outros atores envolvidos. Os EAU e a AS, sobretudo esta, com as ameaças de agitar os mercados financeiros, influenciaram as posições dos países com assento no CSNU e, em especial, dos mais poderosos – os P5. Estes, à semelhança do que já tinha acontecido noutros casos (Líbia, Síria e anteriores) olharam mais aos seus próprios interesses do que à situação desesperante de milhões de iemenitas. Ou seja, mais uma vez a comunidade internacional falhou ao não intervir, ou por fazê-lo delegando a responsabilidade na AS (conhecida por não respeitar os direitos humanos) e por se deixar influenciar (o CSNU) por estes países ricos em petróleo. A ONU foi um instrumento ao serviço do interesse político e económico dos mais poderosos e daqueles que tomam as decisões, o povo iemenita sofreu as consequências desse egoísmo, não existiram garantias jurídicas que permitissem a aplicação prática dos valores da Carta e da R2P. A situação idêntica tínhamos assistido na Líbia, embora com contornos diferentes dos verificados no Iémen. Certo é que, novamente, em mais um Estado frágil, a comunidade internacional não se mostrou efetiva na resposta institucional que deu que permitisse evitar a prática de crimes que violam os direitos humanos.

3. Aporias da R2P à luz das teses de Ferrajoli

No segundo capítulo, a análise feita aos casos da Líbia e do Iémen permitiu compreender que a comunidade internacional se mostrou incapaz de aplicar o conceito da R2P e, desse modo, de impedir que fossem cometidos crimes que violam os direitos humanos. As NU continuaram a não conseguir ultrapassar o cinismo e o interesse político dos países mais poderosos, houve discricionariedade, pela leitura feita aos acontecimentos no mundo árabe depois dos protestos da

revolta popular de 2011, e permitiu-se que em ambos os casos analisados voltássemos a assistir à prática de *mass atrocities* e à miséria humana de dimensões catastróficas, tal como tínhamos assistido nos anos de 1990, depois de terminada a Guerra Fria.

A R2P não se viu aplicada em ambos os casos, que é o mesmo que dizer que a comunidade internacional falhou em encontrar uma solução político-diplomática que permitisse a transição democrática em países que, até então, tinham vivido sob a governação de lideranças autoritárias e se encontravam em situação de enorme fragilidade. O Direito Internacional não se viu, mais uma vez, nem respeitado nem cumprido. A continuarmos com esta prática de desrespeito pelos valores da Carta e das demais convenções dos direitos humanos arriscamo-nos a assistir a muitos mais casos como os que, na Líbia e no Iémen, ceifaram a vida a muitos milhares de pessoas e hipotecaram, e continuam a fazê-lo, o futuro de muitos mais milhares de homens, mulheres e crianças.

Ao longo deste capítulo veremos o que propõe Luigi Ferrajoli para ultrapassar esta cruzada desenfreada da Humanidade para o abismo e que, segundo este autor, nos poderá conduzir para a extinção da raça humana. E tentaremos, de igual forma, explicar como pode a R2P encaixar juridicamente nas teses do jurista italiano, permitindo assim assegurar que não existirão mais casos como os que na Líbia e no Iémen, e um pouco por todo o mundo, têm ceifado a vida a milhares de civis inocentes que deviam estar protegidos nos seus direitos mais básicos, sendo o mais importante o direito à vida.

Luigi Ferrajoli (1940) é um jurista italiano nascido em Florença e foi Professor Catedrático de Filosofia do Direito na Universidade Roma Tre. É um dos principais defensores do Garantismo jurídico e autor de várias obras e artigos onde defende, além do garantismo jurídico, os direitos humanos e a justiça penal⁸⁴. Ferrajoli não contempla nas suas teorias o conceito da R2P. No entanto, estamos em crer que a concetualização jurídica proposta pelo autor para ultrapassar o impasse da comunidade internacional na resolução das emergências globais que identifica permite-nos considerar que poderá haver uma forma de encontrar um quadro jurídico internacional, à luz das suas teorias, onde seja possível que a R2P passe do quadro teórico para a

⁸⁴ Além das obras referidas neste trabalho, Ferrajoli publicou: *Iura paria* (2020); *Manifiesto por la igualdad* (2019); *Derechos y garantías. La ley del más débil* (2019); *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político* (2019); *El paradigma garantista. Filosofía crítica del derecho penal* (2018); *La lógica del derecho. Diez aporías en la obra de Hans Kelsen* (2018); *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal* (2018); *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia* (vols. I y II, 2016; vol. III, 2011); *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia* (2014); *Democracia y garantismo* (2013); *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (2013); *Podere salvajes. La crisis de la democracia constitucional* (2013); *Razones jurídicas del pacifismo* (2010)

aplicação prática. Por outras palavras, usando das soluções que Ferrajoli propõe para que se alcance um quadro jurídico internacional adequado a mitigar as emergências globais e a punir os crimes de sistema, é possível a introdução da R2P no Direito Internacional onde se garanta que o conceito se faça cumprir.

3.1 A contemporaneidade segundo Ferrajoli

3.1.1 As emergências e catástrofes globais

Ferrajoli identifica cinco emergências globais que requerem, segundo ele, um tipo de solução que passa pela introdução no Direito Internacional de uma constituição rígida: (i) as ambientais; (ii) as armas nucleares e a produção e posse de armas convencionais; (iii) as violações dos direitos sociais e das liberdades fundamentais, das doenças tratáveis e não tratadas e da fome; (iv) a exploração ilimitada do trabalho; e (v) as migrações massivas.

A primeira delas é, em grande parte, provocada pelos países ricos e afeta todo o globo. O autor considera que envenenámos o mar, contaminámos o ar e a água, desflorestámos e desertificámos milhares de hectares de terra, provocámos a extinção de milhares de espécies, e tantos outros crimes ambientais. Ferrajoli diz-nos que o domínio exercido sobre a natureza é destrutivo e levará à inevitável extinção da Humanidade. É urgente que se trave esta depredação da Terra colocando os interesses individuais abaixo dos coletivos. É preciso preservar os bens fundamentais como a água potável, o ar, o clima, os glaciares e a floresta, *“sustrayéndolos al mercado y a la política mediante la introducción de garantías objetivas como, por ejemplo, la institución de un demanio planetario, capaz de asegurar su intangibilidad”* (Ferrajoli, 2022, p. 30).

A segunda emergência global identificada, mais diretamente ligada com a R2P, são as guerras e as armas que vão proliferando. Consideradas crime pelo TPI, depois da queda do Muro o Ocidente desencadeou, ainda assim, algumas guerras: Iraque (1991 e 2003), Jugoslávia (1999), Afeganistão (2001), e Líbia (2011). A proliferação de armas põe também em causa o Estado e a sua capacidade de manter o monopólio da violência. Assim, Ferrajoli defende que todas as armas devam ser consideradas ilegais, começando pelas nucleares, para assegurar constitucionalmente a paz, a vida e a segurança. Existem, atualmente, 13440 ogivas nucleares distribuídas por 9 países: Rússia (6375), EUA (5800), China (320), França (290), Reino Unido (215), Paquistão (160), Índia (150), Israel (90) e Coreia do Norte (13) (Ferrajoli, 2022, p. 26). Elas representam um perigo para a Humanidade, caindo nas mãos erradas, a sua utilização significará uma devastação tal que as consequências são inimagináveis. O autor vai mais longe e propõe mesmo que se proibam todas as armas convencionais constitucionalmente, elas representam milhares de homicídios, suicídios,

acidentes e provocam outros milhares de vítimas em conflitos. Isso deve-se, em grande parte, à fácil circulação de armas pelo planeta. A sua posse e respetiva utilização deverá pertencer apenas às forças de segurança internacionais e serão elas que terão a responsabilidade de assegurar a nossa proteção.

A terceira emergência é, de acordo com o jurista italiano, aquela que diz respeito às violações massivas de direitos humanos e que são provocadas, na sua maioria, pelos regimes despóticos que suprimem as liberdades fundamentais. São também causadas pela falta de alimentos e de medicamentos a uma parte considerável da população mundial. Esta é a emergência identificada por Ferrajoli que mais diretamente ligada está à R2P, norma surgida, precisamente, para dar resposta à prática de crimes que violam os direitos humanos. Ferrajoli refere que, em 2020, foram executados, depois de condenados a penas de morte, 1477 pessoas na China, Coreia do Norte, Síria e Vietname. A prática da tortura terá existido em pelo menos 130 países. Serão muitos mais os casos que não são conhecidos e que fazem aumentar estes números. A juntar a isto, estão umas impressionantes 2,3 milhões de pessoas que não têm acesso a alimentação adequada, quando uma em cada quatro tem excesso de peso. Morrem, por dia, milhares de pessoas por falta de assistência médica e a economia de mercado provoca a subtração de terras a famílias que perdem assim o seu sustento. A resolução de estes e de outros problemas, que provocam, entre outras maleitas, guerras civis, podiam ser resolvidos e isso beneficiaria a todos. Ferrajoli afirma que combater a pobreza mundial significaria a aplicação de 1% do PIB global, percebemos que a solução pode estar ao alcance – é menos do que gastam os EUA no seu setor de Defesa por ano.

A quarta emergência global tem a ver com a desvalorização do trabalho, fator que se tem acentuado nas últimas décadas. Isto deve-se, sobretudo à deslocalização das unidades de produção para países como a Índia, o Vietname, a Tailândia, etc., onde se praticam salários muito baixos e se trabalha 60 horas por semana, em alguns casos. Há uma subalternização atual dos governos ao poder económico, defende Ferrajoli. Serão pelo menos 45 milhões os trabalhadores em todo o mundo que operam em condições de escravatura (Ferrajoli, 2022, p. 33). O liberalismo económico e o populismo criaram não uma luta de classes entre os que estão acima e os que se encontram abaixo, mas sim uma *“lucha de clases de quien está abajo contra quien está más abajo todavía: de los pobres contra los pobríssimos, de los ciudadanos contra los migrantes, [...] de los débiles contra los que son aún más”* (Ferrajoli, 2022, p. 35). A pandemia da Covid-19 terá provocado nos países ocidentais a perceção de que não devem estar tão dependentes em termos produtivos de terceiros, sendo que, as cadeias globais de produção atuais são tão complexas e a escassez de matérias-primas é tão grande que torna difícil contornar esta realidade. Isso não deve significar,

no entanto, que se possam explorar os trabalhadores, tornando-os escravos em benefício daqueles cujo poder económico lhes permite ter uma vida digna.

A quinta emergência que Ferrajoli destaca é a fuga de pessoas em direção a outros países em busca de melhores condições. Arriscando as suas vidas nas travessias, o racismo no seu destino e a discriminação religiosa e cultural, os migrantes fogem à miséria que os rodeia nos seus lares. Antes, devido à colonização, agora pela depredação de recursos por parte dos países mais ricos (embora a culpa desta situação não seja exclusiva destes países, a situação de pobreza em que vivem algumas nações menos desenvolvidos deve-se a problemas estruturais), as populações veem-se obrigadas a procurar outros destinos. As políticas seguidas pelos governos e instituições internacionais, ignorando este fenómeno migratório, que não se resolve com cercas ou muros, estão a minar as democracias e a dar impulso aos populismos. Excluir pessoas e adotar medidas que vão contra o salvamento dos milhares de migrantes que procuram as nossas fronteiras europeias é ir contra os valores proclamados da igualdade, da dignidade do indivíduo e dos direitos fundamentais. E não serve dizer que não se conhecem os casos dos milhares de mortos que estas travessias provocam – na era da informação tudo se sabe (Ferrajoli fala nos sequestros nos campos de refugiados líbios). As migrações não se podem dissociar das guerras que assolam alguns países como os aqui anteriormente analisados, dos quais as populações são forçadas a fugir. Embora tenham o estatuto de refugiados, concedido pelo Direito Internacional, na realidade esse facto é ignorado pelos países que recebem vagas de migrantes e que promovem políticas de exclusão face a quem vem de fora. Até por isto, é do interesse de toda a comunidade internacional que as guerras não sejam um meio de resolução de conflitos e, desse modo, um motivo que force populações desesperadas a procurar abrigo em outros países. Os litígios internos, se resolvidos à nascença, permitem que alguns dos problemas globais que se enfrentam, e aqui identificados por Ferrajoli, não cheguem a acontecer.

3.1.2 Os crimes de sistema identificados por Ferrajoli

Ferrajoli considera que as emergências globais acima referidas não são imputáveis a indivíduos específicos ou a personalidades em concreto. Trata-se de crimes de sistema e, por vezes, é toda a Humanidade que os comete. Essas emergências são responsabilidade dos sistemas económico e político e seus mecanismos e não são atribuíveis a um determinado sujeito. Por outro lado, estes fenómenos globais de emergência não são naturais. São, isso sim, derivados da ação humana e constituem graves violações dos direitos humanos e dos direitos fundamentais – nacionais e supranacionais. Os crimes de sistema são, pelos seus “elementos constitutivos”, de dois tipos: os de carácter indeterminado e indeterminável tanto da ação como do resultado, este normalmente

catastrófico; e os de caráter indeterminado tanto dos seus autores como das suas vítimas por serem povos inteiros ou a Humanidade na sua totalidade a cometê-los.

As cinco emergências globais retratadas são, por não estarem previstas no Direito Penal, vistas com indiferença e resignação, quando elas são muito mais graves do que os crimes julgados ao abrigo do Direito Penal. De tão habituados estamos de assistir a estes crimes de sistema, deixámos de os questionar e, em certos casos, mais grave ainda, temos deixado inclusivamente de os considerar como crimes. Como bem faz notar Ferrajoli, estas emergências globais colocam hoje sobre a Humanidade o perigo da sua extinção, estes crimes de sistema têm de necessariamente ser olhados com atenção jurídica redobrada face a outro tipo de crimes que, sendo graves, não prejudicam a todos. Não se podem não considerar crimes *“las diversas agresiones a la convivencia y a la supervivencia de las personas, hasta aquí ilustradas”* (Ferrajoli, 2022, p. 41). É necessário que se estenda a definição de crime também a estas emergências, algumas até há pouco desconhecidas, e que pelo seu caráter estrutural e sistémico se apelidam de crimes de sistema. Ferrajoli defende, por isso, que deve haver uma qualificação normativa destes crimes de sistema e, por conseguinte, a instituição de uma ou mais jurisdições internacionais com poder para os investigar e estabelecer as culpas políticas de quem pratique tais crimes. Esta institucionalização global não serviria para julgar indivíduos, estas jurisdições seriam aplicadas para redigir juízos de verdade e podiam ser consagradas numa constituição internacional. “[...] *Sería, no solo la estigmatización de los crímenes de sistema enjuiciados, sino también el análisis de las responsabilidades políticas y sociales correspondientes y la identificación de las medidas idóneas para afrontarlos*” (Ferrajoli, 2022, p. 44). Isto resultaria em que se descobrisse que um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos fossem considerados responsáveis por determinado crime de sistema. Podiam assim ser julgados de acordo com o TPI, desde que ratificado pelos países. Seriam juízos de verdade para fazer emergir responsabilidades, aqui penais, dos seus autores e, ao mesmo tempo, *“el culpable e injustificable rechazo de sus gobiernos a someter sus crímenes a la jurisdicción penal internacional”* (Ferrajoli, 2022, p. 44).

3.2 Análise aos limites do constitucionalismo atual

Identificadas as emergências globais que nos afetam e considerados os crimes de sistema, como combater esta realidade contemporânea? O atual constitucionalismo não representa uma solução adequada para os problemas globais que enfrentamos. Ferrajoli, tal como Habermas (2014), defende, por isso, que só através de uma Constituição global seremos capazes de ultrapassar os limites impostos pelo atual constitucionalismo estatal (Ferrajoli, 2018).

3.2.1 A impotência do constitucionalismo do Estado perante as emergências globais

As razões para a criação de uma Constituição global não são apenas jurídicas ou políticas. Mais que tudo, é pelo fim possível da Humanidade que Ferrajoli defende a sua criação. Entende-se que o Estado não saiba ou não queria lidar com os crimes globais e com os de sistema. Em parte, as políticas nacionais são subalternas da corrupção gerada na economia, dos lóbis criados e do conflito de interesses. Mas Ferrajoli identifica três razões estruturais, todas ligadas aos múltiplos aspetos da atual relação da política com o espaço, que explicam porque as políticas internas não respondem aos atuais problemas globais (Ferrajoli, 2018).

Existem duas grandes aporias que afetam o regime democrático. As políticas internas estão presas aos limites geográficos das suas fronteiras e ambicionam o curto prazo, o tempo que demora entre eleições. Ora, esta preocupação com a manutenção do poder através do voto impede que os governos estatais tenham uma visão que seja abrangente e que inclua as emergências globais na sua agenda política. Os mais graves problemas que a Humanidade enfrenta – entre os quais, as guerras e o nuclear –, são ignorados pelos governos, que se preocupam com a sua sobrevivência política. Pela falta de visão estratégica e pela amnésia, as políticas nacionais estão a descurar o que é verdadeiramente importante e a esquecer-se das guerras mundiais que ocorreram, dos fascismos que se apoderaram do poder, e do desejo de não voltar a repetir tamanhos horrores (à semelhança, aliás, do que sucedeu com a prática de *mass atrocities* no Ruanda e em Srebrenica, no Iémen e na Líbia mais recentemente), e de onde nasceram as constituições e as cartas dos direitos humanos atuais. Também pela miopia e pela irresponsabilidade pelo futuro centrado no imediato e não nos problemas globais que nos afetam. Só assim se explicam as guerras (atuais e passadas), a destruição selvagem e irresponsável do meio ambiente, entre outros crimes de sistema. Ferrajoli diz-nos que “*la democracia actual está aquejada de localismo y de presentismo*” (Ferrajoli, 2022, p. 58). Isso entra em conflito com o interesse de todos e de cada um no futuro – o não querer olhar além dos ciclos eleitorais e das próprias fronteiras. Não estará com isto o autor a defender que os regimes democráticos são piores que os autoritários. Apenas que os políticos devem ter os olhos postos num futuro mais além e não apenas no imediato, para a passagem a um quadro jurídico supranacional que limite os poderes políticos nacionais.

Podemos considerar que os Estados, enquanto unidades políticas soberanas, não podem, *per si*, resolver estas emergências globais. E se outros países não abrem as suas fronteiras, então ninguém na comunidade internacional as vai abrir deixando que quem está de fora possa interferir nas suas políticas domésticas. Alguém imagina que uma nação tome a iniciativa de se desarmar do seu

material militar nuclear? Só um constitucionalismo global rígido poderá travar esta espiral suicida em que nos encontramos e dará as garantias de que precisamos para acabar com ela e para termos os direitos humanos respeitados em todo o planeta. Depois, pela força que os mercados têm atualmente, inverteu-se a relação de poder entre o Estado e o mercado. Hoje, as multinacionais têm a capacidade de colocar as nações em competição para que se fixem no seu território. E estas usam, muitas vezes, táticas e armas que são criadoras de crimes de sistema como a degradação do meio ambiente e a exploração do trabalho. Em vez de as garantias institucionais terem aumentado com maior coordenação e legislação, o que se tem assistido é ao seu contrário.

Nestas condições o constitucionalismo nacional é impotente – não só não se consegue impor aos grandes grupos económicos, como são as grandes potências mundiais que continuam a ter o domínio no plano político. A indústria do armamento é disso exemplo. As emergências globais ficam assim por resolver a as democracias existentes acham-se em crise. A globalização fez com que o destino dos pequenos países, destes sobretudo, esteja cada vez mais dependente da conjuntura externa do que das suas decisões políticas domésticas, mesmo que as lutas pelo poder internamente sejam muitas vezes causadoras de guerras civis, como o demostram o Iémen e a Líbia. O poder que têm as grandes potências políticas e os grandes grupos económicos, aliados às instituições de controlo financeiro (BM, FMI, OMC, G7, G20 e G4) são determinantes para o futuro dos países mais pobres e para o futuro da Humanidade. O mundo encontra-se preso a soberanias desiguais e, curiosamente, são aqueles que mais frágeis são os que, aparentemente, mais se agarram à soberania estatal para se afirmarem independentes. O CSNU é exemplo paradigmático dessa desigualdade. O poder político que lhe é conferido pelo direito ao veto permite que sejam as grandes potências, os P5 e os seus interesses estratégicos e geopolíticos, a decidir o futuro da Humanidade em muitas matérias. Ora estas decisões políticas devem ser contrabalançadas por um poder jurídico, com instituições de garantia idónea, que impeçam esta lei do mais forte. O atual paradigma constitucional não permite a criação dessas instituições, nem garante uma resposta adequada aos desafios que a Humanidade enfrenta. No entanto, esse peso político permanece sempre que se aborda o Direito Internacional. Não se conseguiu ainda uma *“introducción de límites y vínculos en garantía de la paz y de los derechos humanos frente a los poderes transnacionales, tanto públicos como privados, que han desposeído a los viejos poderes estatales o se han sustraído a su papel de gobierno y de control”* (Ferrajoli, 2022, p. 57). A Carta, a DUDH, as Convenções de 1966 e tudo o mais que foi produzido para garantir a paz e segurança internacionais e os direitos humanos falham em assegurar aquilo que defendem. Como se no Estado apenas existisse a Constituição e faltasse tudo o resto para a pôr em prática: os códigos penais, os tribunais, as escolas, os hospitais, etc.

Sem a garantia de que funcionem, todos os instrumentos legais criados para a promoção da paz e da segurança internacionais não passam de ideais e de promessas. Grande parte do mundo atual continua a violar esses princípios amiúde, fragilizando os direitos humanos. E as discriminações, desigualdades e violações dos direitos fundamentais irão sempre ser praticados se nada for alterado. As emergências globais estão interligadas, combatê-las tem de ser feito numa ação global concertada. Dizer que isto é irrealizável porque não existe uma sociedade mundial é falso. Ela existe, a globalização faz com que exista uma sociedade global e os problemas que enfrentamos são globais e não se resolvem isoladamente (Habermas, 2013). Anne Peters considera mesmo que *“the current discrepancy between the de facto influence of those actors and their formal incapacity is in a constitutionalist perspective problematic”* (2012, p. 132).

3.2.2 As Nações Unidas – grandeza e fracasso da Organização. O Federalismo global

Um constitucionalismo global é a resposta racional e realista para ultrapassar o vazio do Direito Internacional Público e que resulta do poderio dos mercados e das grandes potências. Ferrajoli faz um paralelismo entre a sociedade selvagem à que Hobbes tentava impor limites e o panorama internacional atual, com 196 Estados selvagens que se encontram em disputa na arena internacional e onde os mais fortes têm prevalência sobre os mais fracos. *“La actual sociedad salvaje de los poderes globales es una sociedad poblada no por lobos naturales, sino por lobos artificiales — los estados y los mercados — sustancialmente sustraídos al control de sus creadores y dotados de una fuerza destructiva incomparablemente mayor que cualquier armamento del pasado”* (Ferrajoli, 2022, p. 65). O grande desafio atual das nossas sociedades, até mesmo olhando para as devastadoras guerras mundiais da primeira metade do século XX, é que quando tentarmos reverter a situação possa já ser demasiado tarde. Este será o projeto kantiano por concretizar (ver Kant, 2008).

Por outro lado, a gravidade das várias emergências globais anteriormente identificadas pode ser a razão que leve a comunidade internacional a uma mudança profunda de rumo, de política e de mentalidade, sob pena da extinção da Humanidade. Este pacto já foi celebrado depois da II Guerra Mundial com o fim dos fascismos, as constituições rígidas e a Carta e as convenções. Tudo isto é uma espécie de embrião de uma constituição global, defende Ferrajoli. Estes avanços sofreram, no entanto, crimes de sistema que não lhes permitiram afirmar-se plenamente. Faltaram as garantias para que se alcançasse, de facto, a paz e a segurança internacionais e outros direitos fundamentais. Não basta, sabemos isso passados três quartos de século da segunda Grande Guerra, estabelecer as normas que definem o direito à saúde e à educação, por exemplo. A isso

acresce a necessidade de que se construam as escolas e os hospitais porque a norma não vai fazer com que apareçam por milagre.

As Nações Unidas são, portanto, um projeto falhado ou, se preferirmos, adiado. Ferrajoli aponta duas causas para que isso assim se considere:

1. O incumprimento das suas cartas de direitos fundamentais, pela falta de garantias. Além do TPI, pouco mais foi feito e as maiores potências (EUA, Rússia e China) nem sequer ratificaram a sua adesão ao Tribunal.
2. A centralidade, que contraria o princípio da igualdade entre todos os seus membros, e que está, logo à partida, condicionada pela supremacia atribuída às potências vencedoras da II GM. Tudo está modelado em torno da soberania do Estado – seja o Direito Internacional, as instituições e as Organizações Internacionais. O Estado é o ator central do Direito Internacional. Daí resulta uma contradição entre os direitos fundamentais e a prática dos vários Estados quando exercem o seu direito a serem soberanos. É aí que nascem os crimes de sistema.

A Carta e as convenções dos direitos humanos que se seguiram ao período 1939-45 foram o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que precisava de regras estabelecidas para que não se praticassem mais crimes. Nenhuma razão poderá levar os povos do mundo a não reconhecer isso e a abraçar o projeto da paz e segurança mundiais como um bom feito através de uma Constituição global. Ferrajoli entende que o caminho deve ser o federalismo, redefinido como um constitucionalismo multinível baseado “*en el carácter prevalentemente federado de las instituciones de gobierno y en el carácter prevalentemente federal de las instituciones de garantía, así como en la clara separación de las unas y las otras*” (Ferrajoli, 2022, p. 72). Com uma Constituição da Terra, as funções de governo, legitimadas pela representação política, serão tanto mais representativas e responsáveis quanto mais permaneçam como da competência dos Estados federados ou de instituições políticas intraestatais. O que deve ser criado, à escala mundial, são as garantias e as instituições na prossecução dos princípios de igualdade de todos os seres humanos, de paz, e de todos os direitos fundamentais que sejam constitucionalmente estabelecidos. O constitucionalismo atual não tem os mecanismos nem as instituições de garantia que lhe permitam resolver uma nova realidade, onde o Estado deixou de conseguir ser a solução ideal para a punição dos crimes de sistema. Analisaremos, de acordo com Ferrajoli, como pode isso ser ultrapassado.

3.3 A Constituição da Terra na defesa da universalidade dos direitos humanos

Os macrocrimes praticados só podem ser prevenidos se lhes forem impostos controlos constitucionais e regras rígidas, limitando os poderes selvagens da política e da economia atuais. Pode parecer uma utopia, uma mera miragem no panorama caótico atual das relações internacionais – como levar a que 196 Estados adiram a ele? Pois bem, já o era a criação das Nações Unidas.

“The notion that all states would be treated equally in terms of their sovereign rights, that the use of force would be definitively outlawed, that a diverse array of functional international agencies in the economic and social fields would be established, and that their efforts would be coordinated in a systematic and meaningful way by an Economic and Social Council, and the plan to establish a Military Staff Committee consisting of the Chiefs of Staff of each of the Security Council’s permanent members which would be able to coordinate, mobilize, and oversee the use of armed force: all this was utopian” (Philip Alston em Cassese (ed), 2012, p. 39).

Ferrajoli defende que é precisamente por vivermos hoje num mundo caótico que devemos ter uma Constituição global rígida – pelos processos que corroem as atuais democracias, pela inexistência de uma comunidade internacional coesa –, comprovado pela ausência de respostas adequadas aos acontecimentos atuais, e pela existência de Estados e mercados soberanos. No fundo, seria a evolução natural do conceito de Nações Unidas na busca do projeto kantiano por cumprir. O atual paradigma, onde a soberania do Estado está acima de qualquer outro poder, daria lugar a “uma federação de povos que, no entanto, não deveria ser um Estado de povos” (Kant, 2008, p. 16).

3.3.1 As instituições e funções globais de garantia primárias e secundárias

A distinção entre funções e instituições de governo e de garantia reflete uma esfera pública que é a das democracias constitucionais. Estas assentam na diversidade das fontes de legitimação das duas classes de funções e de instituições: a representatividade política das primeiras e a sujeição à lei das segundas, na garantia do direito de todos. Nesta base, todas as instituições investidas de funções políticas de escolha e de inovação discricionária, naquilo a que se pode chamar a esfera da decisão, podem ser identificadas como instituições de governação. Neste sentido, funções de governo não apenas as propriamente de gestão política e administrativa, mas também as funções legislativas enquanto unidas ambas pela representatividade política como fonte da sua legitimidade.

Podem identificar-se como funções de garantia as que são vinculadas à aplicação da lei e da Constituição, em particular, o princípio da paz e dos direitos fundamentais, obedecendo à subsidiariedade. De um lado, as proibições correlativas aos direitos de liberdade e de autonomia, que proíbem decisões que os possam violar. Do outro lado, as obrigações correlativas aos direitos sociais, que impõem decisões destinadas a satisfazer-lhes. Neste sentido, funções de garantia não são apenas as funções jurisdicionais de garantia secundária, são igualmente as funções administrativas de garantia primária dos direitos estabelecidos – em particular, dos direitos sociais, onde se englobam as instituições educativas, as sanitárias, as de assistência, entre outras – unidas pela sua sujeição ao Direito, mais concretamente, aos princípios constitucionalmente estabelecidos. Da introdução destas instituições e funções de garantia primárias, separadas das funções de governo, sendo que também elas se encontram legitimadas pela sujeição ao Direito e aos direitos estabelecidos, depende a transformação do atual Estado social burocrático, que está dentro da administração pública, dependente do poder executivo, num Estado social de direito.

É, sobretudo, em relação ao Direito Internacional que a distinção entre funções de governo e de garantia se revela bastante fértil. A nível global, o que importa edificar são as instituições e as funções de garantia, que se devem submeter à universalidade dos direitos estipulados e à igualdade supranacional, e não ao consenso eleitoral. São elas que estão em falta na comunidade internacional para que o sistema funcione sem entropias. Obedecendo a um princípio de subsidiariedade, as funções e instituições de governo (executivas e legislativas), desde que em regimes democráticos legitimados por eleições, devem permanecer na esfera dos Estados nacionais federados que melhor representam os seus cidadãos. O que se pretende, reforça Ferrajoli, não é a replicação do Estado soberano no plano internacional – isso iria apenas reforçar as instituições de governo das Nações Unidas, mesmo que politicamente democratizadas. O que se almeja é sim a introdução de funções e de instituições adequadas que garantam a paz e os direitos humanos que estarão constitucionalmente estipulados, sendo que estas devem estar identificadas e separadas das funções e instituições globais de governo, devido à diversidade das suas fontes de legitimação.

A uma Constituição da Terra, numa era de globalização, há que reclamar-se duas inovações estruturais face às atuais cartas e convenções:

1. A primeira, é a introdução de garantias primárias idóneas, asseguradas pelas correspondentes funções e instituições de garantia primária, consistentes nas proibições de dano e nas obrigações de prestação relativas aos direitos estipulados nelas;

2. Na introdução, em segundo lugar, de garantias secundárias idóneas, asseguradas pelas correspondentes funções e instituições de garantia secundária encarregadas da reparação jurisdicional dos danos das garantias primárias.

A primeira inovação estrutural consiste em prever e depois aperfeiçoar as garantias primárias dos direitos fundamentais e, em seguida, o desenvolvimento das garantias primárias dos direitos fundamentais (políticos ou de autonomia política, civis ou de autonomia negocial, de liberdade e sociais) correspondentes a outras tantas dimensões – política, civil, liberal e social –, articuladas com a democracia constitucional. Uma Constituição global deve prever e impor não só as três tradicionais funções legislativa, executiva e judicial, como também as funções globais de garantia primária de tais direitos, para satisfazer essa sua inovação de introduzir as instituições que lhes correspondem. Ferrajoli dá como exemplo a criação de um serviço sanitário mundial, uma organização mundial da educação ou de um sistema fiscal global. Igualmente conveniente, acrescentamos nós, seria uma organização mundial que incorporasse o espírito da prevenção de genocídios, crimes de guerra, crimes contra a Humanidade e limpeza étnica. Grande parte destas funções e instituições contra maioritárias (onde se englobam o meio ambiente, a paz e a criminalidade) estão relacionadas com as emergências globais. A grande lacuna do atual Direito Internacional, responsável por todos os crimes de sistema e a uma conseqüente violação dos princípios e direitos internacionalmente estabelecidos, é a falta de estas funções e instituições de garantia primária. E são elas que devem constar na Constituição da Terra para salvaguardar a Humanidade e as suas políticas irresponsáveis.

Nesta perspectiva, é sobretudo necessário prever a introdução de rígidas garantias dos direitos de liberdade e de imunidade, através da tutela de todas as diferenças pessoais – sexo, etnia, língua, religião, opiniões políticas, condições sociais –, bem como a proibição de qualquer opressão e discriminação. Em segundo lugar, há que reforçar as instituições já existentes de garantia dos direitos sociais – como a OMS e a FAO –, e introduzir outras em matéria de trabalho, meio ambiente, segurança, paz e educação, por exemplo. A comunidade internacional terá de ser a financiadora das prestações que daí resultarem, com quotas mínimas de gasto destinadas. Em terceiro lugar, é preciso assegurar um compromisso planetário para a tutela de bens vitais como a água potável, o ar, os grandes glaciares e as florestas. Mais difícil será, talvez até utópico, a proibição de bens mortíferos como as armas para que se alcance a paz e a segurança. Por fim, Ferrajoli defende que é necessário reformular as instituições financeiras e económicas mundiais (BM, FMI, OMC) e torná-las instituições independentes do controlo dos países mais ricos para que cumpram aquilo para o qual foram criadas estatutariamente: a promoção do desenvolvimento

de países pobres, o crescimento do emprego e a redução dos desequilíbrios e das desigualdades excessivas.

A segunda inovação estrutural a que uma Constituição da Terra obriga consiste na previsão e no desenvolvimento, através da criação de funções e instituições idóneas de garantia secundária, das garantias jurídicas dos princípios e dos direitos estabelecidos por elas. A fim de conferir rigidez a essa Constituição, fazendo um conjunto de normas a que todas as outras se subordinem (nacionais e internacionais), é necessária a criação de um Tribunal Constitucional global, que seja competente para declarar como inválidas todas as normas que a contradigam. Seria sobre uma nova hierarquia de fontes que se refundaria uma tendencial unidade do Direito apta para, entre outras coisas, superar, ou ao menos, reduzir a desordem atual. Desta forma podiam ser resolvidos alguns conflitos que resultam em violência, como os casos aqui analisados do Iémen e da Líbia, e que parecem à partida de difícil solução. Só um Tribunal Internacional supranacional podia fazer cumprir os princípios e direitos estabelecidos pelas várias cartas internacionais que até aos nossos dias permanecem apenas no papel.

Por último, uma questão que suscita sempre bastante polémica, a do financiamento. Como suportar financeiramente estas novas instituições? Ferrajoli defende que isso seria feito através de uma fiscalidade mundial. A taxa Tobin sobre as transações internacionais, de que se fala há três décadas, uma taxa de carbono pelos recursos energéticos que são extraídos e utilizados, previstos que acabem em 2050, bem como outros impostos sobre recursos que são usados e de que os países mais desenvolvidos beneficiam para enriquecer. Atualmente, alguns destes bens são utilizados como se não tivessem um valor/custo e como se não se tratasse de “património comum da Humanidade”, como está previsto nas convenções internacionais. Os países pobres deveriam poder beneficiar de uma compensação pelo uso que os países mais ricos fazem destes bens “*por enriquecimiento indebido y por resarcimiento de daños, capaz de compensar ampliamente sus deudas exteriores*” (Ferrajoli, 2022, p. 80). A estes impostos deviam ser acrescentados outros de carácter global e progressivo. Isso permitiria acabar com as acumulações ilimitadas de riqueza e promover uma melhor distribuição de recursos a nível global. Assenta nesta desigualdade de acesso aos recursos totais grande parte dos conflitos que grassam um pouco por todo o mundo. A Constituição da Terra tem de expandir o atual paradigma constitucional em quatro direções:

1. Primeiro, na de um constitucionalismo supranacional, agregado ao atual constitucionalismo estatal, com a introdução de novas funções e instituições supranacionais de garantia à altura dos poderes políticos e económicos globais;

2. Segundo, num constitucionalismo de direito privado agregado ao atual constitucionalismo de direito público, através da introdução de um sistema adequado de regras e de garantias face aos atuais poderes selvagens dos mercados;
3. Terceiro, na direção de um constitucionalismo dos bens fundamentais, agregado aos direitos fundamentais, com a introdução de garantias dirigidas a assegurar a conservação e o acesso de todos a bens vitais (comuns, fármacos, alimentação, etc.);
4. Por último, na direção de um constitucionalismo de bens ilícitos, pela proibição de bens mortais como as armas, os materiais radioativos, as emissões de gases com efeito de estufa, resíduos tóxicos ou perigosos.

As duas primeiras direções apontam a dois tipos de poder globais – o político e o económico. Estes poderes, sem controlo, dão azo a violações dos direitos de liberdade, de paz e de direitos sociais, também a agressões à Natureza e à exploração do trabalho. As duas últimas apontam às garantias, não só dos direitos fundamentais como dos bens fundamentais (vitais), e à proibição dos bens ilícitos que se tornam mortíferos como o são as armas e os resíduos tóxicos. A segunda expansão dá à federação da terra o monopólio público da força militar, acabando os exércitos nacionais e havendo a proibição das armas (permitidas apenas para a polícia local e global). Esta visão era já defendida por Hans Kelsen no século passado: *“Uma força policial internacional só é eficiente se for baseada na obrigação dos Estados-membros de se desarmarem ou de limitar radicalmente os seus armamentos, de modo que somente a liga [federação de Estados] tenha permissão de manter um efetivo militar com poderio apreciável. Esse tipo de força policial só é “internacional” no que diz respeito à sua base jurídica, o tratado internacional. Mas é “nacional” no que se refere ao seu grau de centralização, pois uma liga com um poder executivo centralizado não mais é uma confederação internacional de Estados, e sim um Estado em si”* (Kelsen, 2011, p. 18).

O constitucionalismo supranacional opõe o princípio da paz ao da soberania armada e violenta dos Estados. Mas, para isso, a soberania do Estado tem de ser redefinida, algo que já K. Annan reclamava a propósito da introdução de dois conceitos de soberania e que permitiu a introdução da R2P no debate político internacional. Não se trata de fazer desaparecer por completo, como Kelsen há um século defendia, a soberania do Estado, mas sim de criar os mecanismos jurídicos adequados que permitam que a sua soberania absoluta e arbitrária, essa sim, desapareça. O Estado passaria a agir dentro dos limites constitucionalmente definidos por uma Constituição da Terra. Ferrajoli reconhece a propósito da ideia de acabar com os exércitos nacionais que ela é radical, mas afirma que se isso não acontecer e se a soberania do Estado se mantiver tal qual como está (consagrada no artigo 2 (7) da Carta), então ir-se-á sempre recorrer à guerra e à opressão interna

das populações como até agora tem acontecido. Se não se avançar no sentido da desmilitarização, a Humanidade está em risco de se extinguir porque as armas são cada vez mais mortíferas e destruidoras. Kant já defendia este desaparecimento dos exércitos nacionais porque eles “ameaçam incessantemente os outros Estados com a guerra, devido à sua prontidão para aparecerem sempre preparados para ela [a guerra]” (Kant, 2008, p. 6).

Um outro caminho deverá ser o de garantir os direitos à vida, às liberdades fundamentais, aos direitos políticos e aos direitos civis nos regimes autoritários como AS, Turquia, Irão, China, Rússia, entre outros. Também aqui, o principal entrave a essas garantias é a soberania do Estado. Se não se permite que haja interferência em assuntos que se passam dentro de um Estado soberano, os direitos fundamentais estão condenados a ficar apenas no papel. Tem de se garantir que eles são respeitados, criando as garantias secundárias ou jurídicas já indicadas anteriormente. A primeira ordem de garantias face a atos ilícitos ou criminosos consiste na extensão da competência do TPI às violações das imunidades e liberdades fundamentais, nas formas estabelecidas no seu Estatuto para os Estados que o aprovaram, mas também para os que não o fizeram, sob a forma de julgamentos de verdade, como crimes de sistema. O segundo conjunto de garantias consiste em submeter todas as fontes, nacionais e internacionais, sob o controlo da constitucionalidade, ou seja, à sua anulação jurisdicional quando não sejam de acordo com as normas da Constituição da Terra. Este ponto reveste-se de extrema importância. O mesmo se aplica aos princípios da igualdade e da dignidade das pessoas (dos migrantes, das mulheres, das minorias, etc.). Sem isso, sem que os regimes iliberais se submetam ao direito supranacional, as violações dos direitos humanos irão continuar e nunca terão, lamentavelmente, fim. Podemos esperar casos semelhantes à Líbia e ao Iémen se nada for feito para que o Direito Internacional se faça cumprir.

Na questão dos direitos sociais, Ferrajoli defende que o constitucionalismo global deve obrigatoriamente satisfazê-los, tendo a comunidade internacional que comprometer-se com os custos que isso implica através de um regime fiscal que tribute o património e os lucros que os mais ricos usam e têm. Assim, se o primeiro tipo de garantismo é para tutelar sobre as diferenças entre as pessoas, o segundo serve para reduzir as desigualdades económicas e materiais. Se contra as violações por ação são necessárias as garantias globais secundárias, “*la extensión a estas de la jurisdicción penal internacional y la introducción de una jurisdicción supranacional de constitucionalidad contra las normas liberticidas*” (Ferrajoli, 2022, p. 88), as violações por omissão dos direitos sociais (à saúde, à educação, à subsistência) necessitam das garantias globais primárias, ou seja, que estejam a cargo de instituições globais de garantia primária idóneas que

atuem sempre que necessário. Deve sempre ser seguido o princípio da subsidiariedade na aplicação deste garantismo jurídico.

3.4 Por um constitucionalismo dos bens

3.4.1 Em garantia dos bens vitais

Embora nas últimas décadas a preocupação com estas questões relacionadas com os bens vitais tenha vindo a aumentar, as pessoas tendem a não ver as agressões ao meio ambiente como uma lesão aos seus bens fundamentais. Nem que o aquecimento global seja uma ameaça direta à sua vida ou à das gerações futuras. Tal como o armamento, que é visto como uma fonte de segurança perante possíveis agressões por parte de outros Estados e não como uma ameaça à sua própria segurança. Talvez isto se deva ao que Anne Peters se refere como sendo bens de definição “*extremely vague*” (Peters, 2012, p. 125) e por dessa forma o entendimento acerca da sua universalidade ser mal compreendida. Ao contrário da perceção comum, hoje todas as emergências globais (ecológica, nuclear, pandémica e humanitária) estão ligadas aos bens e manifestam-se, sobretudo, como: (i) devastações ou apropriações incontroladas de bens vitais naturais como o clima, o ar contaminado, a água potável e a falta de distribuição de bens vitais artificiais (vacinas, alimentação básica); (ii) como ameaça para a sobrevivência e a saúde devido a bens artificiais mortíferos (armas nucleares, armas convencionais, emissões de GEE e resíduos tóxicos). Resulta daqui a necessidade de ampliar o paradigma constitucional também aos bens fundamentais e à proteção contra os bens ilícitos, e não só aos direitos fundamentais como até agora. A tutela dos primeiros e a proteção contra os segundos requer um sistema de garantias diretas, objetivas e independentes da vontade e da iniciativa individuais, como dimensão nova e cada vez mais vital do garantismo constitucional.

Assim, perante a depredação dos bens vitais naturais por parte do capitalismo selvagem e da mercantilização dos bens vitais artificiais, Ferrajoli defende que é necessário que seja desenvolvido um constitucionalismo dos bens fundamentais que os subtraia ao mercado e que garanta o seu acesso a todos. Os bens vitais artificiais, enquanto bens fundamentais, devem ser de acesso gratuito para todos. No entanto, sempre que produzidos por particulares a devida compensação financeira deve ser paga. Os bens naturais, por não serem vistos como bens fundamentais, estão sujeitos à destruição e à apropriação. Mas, ou esta visão muda e eles passam a estar ao cuidado de toda a Humanidade, constitucionalmente protegidos, ou em breve deixaremos de os poder usar e assistiremos à sua destruição. Ferrajoli diz-nos que alguns recursos se tornaram escassos e por isso passaram a ser mercadoria, não estando assim acessíveis universalmente. Falamos de bens fundamentais naturais que deviam ser afastados da lógica do

mercado, como a água potável que primeiro tornou-se escassa devido à ação humana, depois passou a ser tratada como mercadoria e por isso acessível a quem a pode adquirir. Não deve ser esta a conduta que deve prevalecer, segundo Ferrajoli. Por serem vitais, estes tipos de bens não podem ser mercantilizados e devem ser protegidos constitucionalmente dessa lógica de mercado. E devem ser protegidos para que não se esgotem, além de serem considerados “património comum da Humanidade”.

3.4.2 Para a proteção face a bens mortíferos

Para os bens mortíferos e ilícitos que Ferrajoli identifica deve ser criado um sistema oposto aos dos bens vitais, ou seja, um sistema que os proíba constitucionalmente a nível supraestatal. Dependendo do bem de que se trata, assim deve ser a legislação que o proíbe ou o amenize: penalizar quem os produza, comercialize e/ou possua, em alguns casos; acabar com a corrupção que o lóbi das armas promove junto dos governos. As armas, tal como as drogas já o são, devem ser proibidas dado o mal que causam. Da mesma forma, produzir e consumir esses bens mortíferos seria outra das proibições, limites e controlos que a Constituição da Terra deveria impor. As violações deviam ser encaradas como crimes de sistema dada a sua enorme proliferação (os resíduos que cada um produz, por exemplo). Devem ser feitas reformas estruturais dos modos de produção que permitam mitigar o seu impacto ambiental.

Outro paradoxo dos tempos atuais é que os responsáveis pelos GEE sejam os países ricos (embora estes não se mostrem muito preocupados com as alterações climáticas), mas quem acaba por sofrer mais com inundações, secas, calor extremo, etc., são os países mais pobres. As ações dos países ricos e das suas indústrias merecem certamente, do ponto de vista do Direito Privado, o ressarcimento dos prejuízos causados. Tratando-se de bens comuns, que não são tratados como património comum da Humanidade, justifica-se a previsão de uma taxa supranacional a ser usada pela Constituição da Terra. Obter-se-iam somas enormes de fundos, capazes de garantir o financiamento das garantias de todos os direitos sociais à escala estatal e internacional, bem como o pagamento de grande parte das dívidas externas dos países mais pobres.

O combate às emergências globais é hoje uma luta contra o tempo. Ferrajoli considera que a atual situação ecológica e ambiental é bem mais grave do que todos os acontecimentos traumáticos conhecidos no passado. Estamos mesmo perante a iminência de podermos chegar ao fim da Humanidade. Para travar o descalabro atual, as medidas tomadas têm de ser duras: proibir os combustíveis fósseis, proibir o abate de árvores, plantar florestas de forma massiva. As proibições e obrigações jurídicas não chegam porque o comportamento irresponsável das pessoas (consumo excessivo de carne, poluição com plástico e o uso escasso de energias renováveis) requer uma

aplicação prática ativa, consciente e responsável de todos os seres humanos. Impõe-se uma mudança drástica do nosso estilo de vida (ocidental, sobretudo) e uma educação para a preservação do meio ambiente desde a escola primária. O consumo obsessivo e compulsivo de bens naturais e artificiais deve ser, inevitavelmente, controlado.

3.5 O verdadeiro realismo

Só a introdução de uma Constituição da Terra no Direito Internacional, defende Ferrajoli, pode ultrapassar o nexos entre o pacifismo institucional e a superação da soberania externa dos Estados, entre a universalidade dos direitos fundamentais e a sua indivisibilidade, como direitos pertencentes a todos os habitantes do mundo. Só ela consegue garantir a paz, a igualdade e a universalidade dos direitos fundamentais.

Há quatro pontos que Ferrajoli destaca como realidade:

1. A primeira teoria que Ferrajoli dá como certa é a de que uma constituição rígida mais além do Estado é possível. Trata-se, de facto, de um paradigma formal, que nada nos diz sobre os poderes que é chamado a limitar e a vincular, nem quais são os direitos e princípios substantivos de justiça que deve garantir. A sua estrutura em graus equivale a uma sintaxe, o que implica que as expectativas, negativas ou positivas, em que consistem os direitos fundamentais e os outros princípios constitucionalmente consagrados, implicam e impõem ao exercício de qualquer poder a proibição de os contrariar e a obrigação de os cumprir. A primeira condição para que se implemente uma CT é acabar com a retórica muito apregoada de que não há alternativas ao atual ordenamento político e jurídico. Existe uma alternativa: a introdução, possível e obrigatória, enquanto implicada e imposta pelos direitos estabelecidos, de funções idóneas e instituições de garantia em apoio ao projeto de um Direito Internacional vinculado com os princípios da paz e dos direitos humanos (já previstos na Carta e em outras convenções internacionais). Para que esses direitos sejam garantidos falta que sejam aplicadas as garantias e as funções primárias, deixando assim que o conteúdo dos documentos que defendem igualdade e paz sejam mera ideologia. Só o carácter político coloca entraves a este constitucionalismo global, não os de carácter teórico ou técnico. Os mais poderosos não querem submeter-se ao direito a ter direitos porque isso os limita.
2. A segunda tese é a de que, num mundo globalizado, a construção de uma esfera pública internacional garante a paz, os direitos humanos, e os bens comuns. É, aliás, a única alternativa realista e racional para acabar com as emergências globais. Ou se impõem

limites ao capitalismo selvagem para o bem de todos ou o futuro da Humanidade está em risco.

3. Em terceiro, a absurda contradição entre a consciência cada vez mais difusa destas dramáticas alternativas e a ausência de uma política capaz de as enfrentar. Conhecem-se as causas políticas e económicas das emergências globais. Mas não bastam lamentos e denúncias sobre estes crimes de sistema, é preciso dar-lhes uma resposta política: a CT torna isso possível. Garante a paz, a igualdade de direitos e os direitos e bens fundamentais a todos.
4. É a tese mais importante: a globalização das comunicações e das conexões transformou o mundo numa aldeia global. Todas as emergências globais estão a unificar o planeta e isso torna sem sentido que se mantenham as fronteiras, os limites, os conflitos e os egoísmos nacionais. Parece que a pandemia (que veio demonstrar as fragilidades das instituições e do que está escrito nos seus estatutos) ajudou a desenvolver um sentimento de criação de uma sociedade global nos mais jovens. Apesar disso, só uma Constituição global rígida consegue garantir que as promessas dos atores políticos das grandes potências passam, efetivamente, das palavras aos atos.

O que falta “*sobre todo en los medios gubernamentales— es la energía política necesaria para promover el salto de civilidad representado por el constitucionalismo global*” (Ferrajoli, 2022, p. 121). O egoísmo das políticas estatais deve ser abandonado, tal como Kant já defendia. Foi isso que levou ao fim dos fascismos do século passado e à construção das atuais democracias. Hoje há um certo descrédito com a política e os eleitores também não se interessam muito por aquilo que se passa à sua volta. Não é, pois, de estranhar que os populismos e os extremismos que se pensava terem sido erradicados em meados do século passado, com o fim dos totalitarismos, esteja de novo e surgir nas nossas sociedades.

Os grandes grupos económicos e financeiros mundiais opõem-se a uma Constituição global porque não querem submeter-se a ela (ao direito e aos direitos). Também as classes políticas nacionais se opõem a uma CT, isso representaria abdicar de grande parte do seu poder. Mais uma vez se nota que os problemas para a construção de uma CT são políticos e não teóricos. Nem se deve considerar utópico aquilo que simplesmente não se quer fazer embora possa ser realizado. Não se pode cair na teoria do realismo que diz que a supremacia das leis do mercado e o falhanço das instituições são inevitáveis, muito mais do que a Carta ou qualquer outro tratado. Ferrajoli diz que o mais utópico é pensar que não se pode mudar nada e continuar em direção ao abismo como até agora. Nas suas palavras, “*de que podremos seguir largamente basando nuestras ricas democracias y nuestros despreocupados tenores de vida en el hambre y la miseria del resto del*

mundo, en la fuerza de las armas y en el desarrollo ecológicamente insostenible de nuestras economías” (Ferrajoli, 2022, pp. 123-124). Racional e realista é a criação de uma sociedade global que tome conta do planeta, levando em conta as emergências da Terra e o que ela enfrenta, com medidas políticas adequadas e que garantam a sobrevivência da Humanidade.

O processo de criação de uma CT deve ser gradual e não se pode ignorar que esse caminho é complicado. É necessário que se reformule a força normativa das atuais cartas e se dê garantia do seu cumprimento. Talvez só com a consciencialização da gravidade da situação os olhares políticos das nossas democracias vão além do período entre eleições e elas possam representar o progresso que precisamos para combater as emergências globais. Com uma nova democracia cosmopolita formada pela Humanidade inteira. Não podemos embarcar no pessimismo “derrotista e paralisante”, destinado a converter-se na aceitação resignada daquilo que existe. Só com a esperança em tempos melhores, como defendia Kant, pode o homem querer fazer algo de proveitoso para o bem universal. A esperança no futuro tem de se basear não no otimismo, mas sim na convicção de que os problemas globais se resolvem com a expansão do paradigma do garantismo constitucional à escala supranacional, e da unificação das energias e das paixões de todos os seres humanos, em torno de batalhas que são comuns, de ameaças que afetam a todos, pela salvação de toda a Humanidade.

3.6 Conclusão – a R2P à luz da Constituição da Terra, de Ferrajoli

A prática de atos desumanos contra populações indefesas não é um tema novo nas relações internacionais. Como vimos na primeira parte deste trabalho, este tipo de crimes vem desde há séculos e ultrapassá-los constitui um dos grandes desafios que ainda hoje se coloca à Humanidade. O surgimento, em meados do século XVII, do conceito de Estado soberano, que veio dar origem a uma unidade política e cultural até então inexistente no panorama internacional, trouxe consigo um desafio – neste novo paradigma, onde, no plano doméstico, o Estado passou a ser imperturbável por parte dos seus semelhantes, quem protegeria as populações em caso de existir a violação dos seus direitos dentro das fronteiras nacionais? Apontaram-se alguns exemplos onde se assistiu, sem grandes abalos de consciência e sem um Direito Internacional que à data o impedisse, à prática de atos por parte do Estado que violaram os direitos mais básicos de populações desprotegidas e indefesas. Foi assim ao longo dos séculos XVIII, XIX e até ao primeiro quarto do século XX, altura em que um primeiro conflito à escala global começou a suscitar nos meios políticos internacionais a necessidade de se criar um quadro jurídico que impedisse semelhantes crimes. A criação da Sociedade das Nações, fragilizada pela não entrada

dos EUA na Organização, terá sido um primeiro esboço da criação de uma ideia de sociedade global onde prevalecessem o Direito Internacional e o respeito pelos direitos humanos.

A Segunda Guerra Mundial, de consequências trágicas, trouxe novo desafio à Humanidade. Tomando a consciência, pela primeira vez na sua História, da capacidade de autodestruição de toda a vida na Terra, o Homem encontrava-se perante o dilema de encontrar uma solução política que impedisse que de novo, e pelo bem das gerações futuras, a guerra deixasse de ser forma de resolver conflitos entre Estados. O mundo não se podia permitir que um conflito das dimensões da Segunda Guerra Mundial ocorresse outra vez – Hiroshima e Nagasaki foram o alarme que despertou essa consciência. O Holocausto, pelos horrores praticados e pelos traumas provocados, terá consciencializado a classe política mundial de que algo teria de mudar nas relações entre Estados e na proteção da vida humana. Surgiu então, desse dramático episódio da História mundial, a Organização das Nações Unidas e a sua Carta fundadora, onde se definiam em traços gerais aquilo que devia reger a conduta dos Estados na arena internacional. Cumpridos os seus desígnios, o Direito Internacional prevaleceria, a guerra não seria praticada como resolução de conflitos, os direitos humanos ver-se-iam respeitados cabendo ao CSNU, onde foi consagrado o poder de veto a cinco dos países vencedores da Segunda Guerra Mundial, ser o mais importante órgão da Organização. Foi existindo, é certo, uma crescente preocupação com os direitos humanos nos anos seguintes. Além da Carta e da DUDH houve ainda os Estatutos do Tribunal de Nuremberga, as Convenções de Genebra, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, os Pactos dos Direitos civis e políticos e dos Direitos económicos, sociais e culturais, o Protocolo da Convenção sobre os direitos dos refugiados, os Protocolos adicionais à Convenção de Genebra ou ainda o estatuto do TPI. Certo é, também, que em termos práticos, a criação de todos estes órgãos e documentos não impediu que a guerra acontecesse e que a violação dos direitos humanos fosse uma realidade um pouco por todo o mundo. As divergências ideológicas pós-Segunda Guerra entre os EUA e a URSS criaram uma cortina de ferro e impediram que os desígnios presentes na Carta se fizessem cumprir, o mesmo acontecendo às demais convenções e protocolos de defesa dos direitos humanos. A Carta, quando lançada em 1945, enunciava os princípios de uma futura constituição da Terra, mas ficou órfã das garantias jurídicas primárias e secundárias que impedissem a violação do que nela está escrito. Imperou o cinismo e a instrumentalização política dos desígnios então criados para a proteção da vida humana. Nem mesmo com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o conseqüente desmoronar do bloco soviético, o mundo se viu livre da arbitrariedade na leitura aos acontecimentos da vida internacional por parte da comunidade de Estados, ao falhanço das NU em assegurar a paz no

mundo, a que o Direito Internacional não fosse desrespeitado e que, finalmente, os direitos humanos pudessem ser um desígnio alcançado em todo o planeta.

Os anos de 1990, como ficou demonstrado neste trabalho, representaram uma oportunidade perdida da comunidade internacional para finalmente promover os valores da Carta e das demais convenções. Prova disso, os muitos conflitos que um pouco por todo o mundo foram fazendo vítimas entre os civis inocentes e que foram alvo de “intervenções humanitárias” por parte das NU: na Libéria, no Iraque, no Haiti, na Serra Leoa ou em Timor-Leste. Houve quatro casos neste período que, pelo impacto que tiveram, mereceram a nossa atenção mais especial. Primeiro, a Somália, onde 18 soldados norte-americanos foram assassinados, o que provocou o abandono do país à sua sorte antes de se consolidar a paz. Em segundo, o Ruanda – onde a inação das NU resultou num genocídio que provocou a morte a mais de 800 mil ruandeses. Em terceiro, analisámos a Bósnia e o massacre de Srebrenica e fizemos referência a que a missão de paz das NU no terreno foi insuficiente, em número e em meios, para travar o assassinato de 8 mil pessoas às mãos das tropas bósnio-sérvias. Finalizando este périplo pelas intervenções humanitárias falhadas dos anos de 1990, analisámos a operação militar da NATO no Kosovo para impedir, presumivelmente, um novo genocídio igual ao do Ruanda – após o massacre de Račak a comunidade internacional, através de uma coligação de Estados e com um bloqueio no CSNU que feriu de ilegalidade a operação, decidiu defender a população de origem albanesa do Kosovo.

Depois de tímidos avanços para se tentar contornar a questão da soberania do Estado estando em causa a prática de crimes de guerra e contra a Humanidade, genocídios e limpezas étnicas, como aqueles a que se assistiram nos casos mencionados, no virar do milénio a R2P surgiu para dar uma resposta a esse dilema. Passou-se do direito de intervir para a responsabilidade de proteger, ou seja, a mudança da terminologia pressupunha que o Estado, com a soberania que lhe é conferida pelo artigo 2 (7) da Carta, tem igualmente a responsabilidade de proteger os seus cidadãos. Mas, mais do que isso, o princípio da R2P previa que em caso de falhanço ou colapso do Estado recairia na comunidade internacional a obrigação de impedir que fossem cometidas *mass atrocities*. Em 2005, na *UN World Summit*, a nova doutrina ficou consagrada nos parágrafos 138 e 139 do *2005 UN Outcome Document* e, ao sê-lo, introduzia-se uma nova norma no quadro jurídico internacional. Seguindo as teorias de Ferrajoli, o problema que a R2P enfrentou para se ver aplicada na prática foi o mesmo que a Carta das NU e outros protocolos e convenções de defesa dos direitos humanos nas décadas anteriores. Faltou-lhe, como a outros princípios adotados, as garantias primárias e secundárias que possibilitassem ultrapassar as aporias que o Direito Internacional conhece sempre que são violados os seus pressupostos legais. Assim sendo, a R2P é, por enquanto, apenas e só um projeto embrionário de “princípio, mas sem garantias”, não

alcançando a profundidade prática que seria desejável para impedir a constante violação dos direitos humanos a que vamos assistindo. Na falta de um quadro jurídico adequado e sem que se estabeleçam as garantias primárias e secundárias que levem ao seu cumprimento, a R2P não se verá aplicada a não ser num contexto de instrumentalização política das grandes potências, tal com o haviam sido as “intervenções humanitárias” dos anos de 1990.

Pode este cinismo ser ultrapassado? Terá a R2P condições para ultrapassar a ambiguidade a que está sujeita entre a teoria e a prática sempre que a comunidade internacional se vê na iminência de ter de intervir?

De acordo com Ferrajoli, implementando uma constituição global rígida, uma Constituição da Terra, é possível que as três dimensões da R2P – prevenir, reagir e reconstruir – se possam efetivar no cumprimento do seu principal desígnio dogmático de impedir *mass atrocities*.

O principal entrave que o relatório onde se delimitou a R2P, elaborado pela ICISS, enfrentou foi, sem dúvida, a parte que diz respeito à intervenção militar. Esse ponto ficou, aliás, fora dos parágrafos 138 e 139 da *UN World Summit*, de 2005, tendo representado um retrocesso na afirmação da norma. Para os seus opositores e detratores, a R2P é simplisticamente um termo disfarçado de “intervenção humanitária” e uma instrumentalização inaceitável que conduzirá, inevitavelmente, a novos imperialismos e colonialismos. Ora, como se demonstrou exaustivamente no primeiro capítulo deste trabalho, uma intervenção militar em nome da R2P deve obedecer a apertados critérios de verificação e não é, longe disso, uma inevitabilidade sempre que a comunidade internacional seja chamada a intervir. Daí que, a mais importante fase prevista no relatório da ICISS seja a da prevenção, numa perspetiva o menos invasiva possível nos assuntos domésticos de um país que é soberano, e de acordo com as necessidades prementes das populações e na ajuda aos Estados em situação de fragilidade. Funcionando as medidas preventivas aplicadas ao abrigo da R2P e aqui expostas, as duas outras fases anulam-se e a situação acha-se resolvida sem a necessidade de recorrer quer à fase reativa, quer à reconstrutiva. Mais ainda, as populações são poupadas ao sofrimento que representa a violação dos seus direitos mais básicos e em termos económicos podem alocar-se recursos que se iriam gastar a reparar danos materiais. Sendo a mais importante das três, é também nela que mais falha a comunidade internacional. Como ficou demonstrado ao longo de todo o segundo capítulo pelos casos analisados, tanto na Líbia como no Iémen, mais do que qualquer outra dimensão, a inação e a indiferença na fase preventiva quase que tornou inevitáveis as duas guerras civis que sucederam após as revoltas populares da Primavera Árabe na Líbia e no Iémen.

No caso da Líbia assistiu-se, por mais de 40 anos, a um regime totalitário no poder com constantes relatos de violações grosseiras dos direitos humanos a que se foram fechando os olhos por cinismo e interesse político das grandes potências. Além de todas as divergências culturais existentes entre as várias etnias, aquilo que mais terá contribuído para que a revolta popular tivesse chegado à Líbia, em 2011, terá sido os constantes abusos de autoridade por parte do regime, a total intolerância para com a oposição política, o desrespeito pelo papel da mulher na sociedade, a corrupção estrutural nas instituições governamentais, o excesso de burocracia, a ausência de uma constituição e de um sistema judicial imparcial, a não separação entre os poderes legislativo e executivo, a centralização do poder numa figura e nas elites, a falta de investimento em infraestruturas para melhorar a condição de vida da população, o desprezo pelas minorias étnicas ou uma situação económica de pobreza a favor de grupos de interesse instalados.

No Iémen, depois de mais de três décadas de um regime autoritário e onde os direitos humanos eram uma miragem, a guerra civil que acabou por resultar do período pós-Primavera Árabe foi apenas o seguimento normal de uma situação já anteriormente explosiva. Recuando a meados do século passado e analisando a conjuntura política e social do Iémen, como o fizemos no segundo capítulo, percebe-se que ela sempre foi de enorme complexidade. Só numa fase preventiva teria a comunidade internacional tido a oportunidade de ter uma atuação de sucesso no país. Com separação entre norte e sul, unificação do país nos anos de 1990, uma guerra civil para conseguir de novo uma separação que acabou por falhar, com a população do sul a ser discriminada pelo governo central como represália pelos confrontos provocados depois da unificação, com uma tribo a norte a confrontar o poder instalado, com atores regionais a tentar influenciar a política interna do Iémen, com a instalação de grupos terroristas no território como a AQPA, com a saída de cena de um Presidente corrupto e despótico sem consequências do ponto de vista penal pelos crimes que havia cometido, com a população a passar por enormes dificuldades, a comunidade internacional tinha a obrigação de olhar para o Iémen e ativar medidas preventivas urgentes que impedissem o que se tornou inevitável. Este caso foi exemplo daquilo que resulta de anos de má governação, de corrupção, insegurança, violência contra civis, discriminação étnica e religiosa, da falta de cuidados de saúde, de educação, de justiça, de infraestruturas básicas como hospitais, escolas ou habitações. O mesmo se passou na Líbia nos anos de governo de Gaddafi. Adivinhando-se uma catástrofe humanitária no Iémen, a comunidade internacional devia ter tomado as medidas preventivas adequadas para que o povo iemenita (bem como o líbio) não se visse exposto e desprotegido, evitando-se assim uma sangrenta guerra civil e uma situação de dimensões desumanas incalculáveis, sem um fim aparente à vista.

O que mudaria então na dimensão preventiva se, porventura, a Constituição da Terra postulada por Ferrajoli existisse?

Com ela, através de um sistema de garantias primárias, seria possível tecer um quadro jurídico internacional onde a prevenção da prática de *mass atrocities* se tornasse não já um tema importante, mas sim um elemento estrutural da suposta comunidade internacional. Assistiríamos, por um lado, à aplicação de uma fiscalidade global que tornasse as atuais Organizações Internacionais independentes face aos interesses e ao financiamento por parte das grandes potências e, por outro, à criação de novas instituições que garantissem a aplicação prática dos elementos preventivos previstos na R2P, nomeadamente, os que versam sobre as questões do desenvolvimento e do bem-estar das populações. Além disso, uma Constituição da Terra seria o garante do reforço do papel das Organizações Internacionais, bem como da própria comunidade internacional, estabelecendo-se um verdadeiro sistema de subsidiariedade global. As Nações Unidas cumpririam assim o seu desígnio original, tornando-se no garante da paz e da segurança internacionais *in facto*, no respeito pelos direitos humanos universalmente consagrados nas demais convenções e protocolos.

Nem só na fase da prevenção o quadro jurídico proposto por Ferrajoli permitiria a inclusão da R2P e o seu efetivo cumprimento. A dimensão mais polémica e igualmente aquela que se pretende evitar – a da reação –, é também ela suscetível de se enquadrar num sistema com uma constituição global rígida no cumprimento da defesa dos valores do Direito Internacional Humanitário. A fase da reação é a mais controversa porque é nela que se prevê a possibilidade de ocorrer uma intervenção militar. No entanto, convém lembrar que essa intervenção só deve ocorrer em casos extremos, embora nem todos os casos extremos pressuponham a obrigatoriedade de se avançar para uma operação militar. Disso demos conta ao longo desta dissertação, ficando claro que podem ser utilizadas várias estratégias de reação que ajudem a evitar a prática de *mass atrocities*. A diplomacia, as sanções, a negociação, os incentivos, a ajuda no plano securitário, o *deployment* de tropas no terreno, as *no fly zones*, as estratégias jurídicas através do TPI ou de tribunais *ad hoc*, são muitas as medidas que a R2P prevê numa fase mais intrusiva e que não pressupõem que, necessariamente, se utilize a força. A R2P é, desse modo, uma doutrina que pretende estabelecer um conjunto de regras que impossibilitem uma intervenção militar decidida arbitrariamente e onde sejam criados os limites e as condições para que o dilema da soberania estatal e do dever de proteger sejam ultrapassados na defesa dos direitos humanos. A fase da reação deve ser o menos intrusiva possível e a intervenção militar, a ocorrer, deve respeitar um conjunto apertado de critérios, retratados no relatório da ICISS, ainda para mais se autorizada pelo CSNU: *last resort; just cause; right authority; right intention; proportional means e reasonable prospects*.

Da análise que foi feita dos dois casos podemos concluir que tanto na Líbia como no Iémen assistimos a duas intervenções militares que desvirtuaram o princípio da R2P e, simultaneamente, mancharam a reputação das NU.

Na Líbia, mesmo autorizada pelo CSNU, a missão da NATO escondia interesses políticos por parte das grandes potências e a tomada de posição pelo lado dos rebeldes, atacando posições do governo quando não estava em causa a proteção de civis, foi errada. Já antes, podemos ver que nem todas as medidas menos intrusivas foram tentadas, não se tendo esgotado todos os canais possíveis de entendimento entre as partes. É certo que, estando em causa a proteção de civis e adivinhando-se um banho de sangue, prometido, aliás, por Gaddafi e seu filho, ainda que sem a possibilidade de prolongar as tentativas de negociação por muito mais tempo, talvez tivesse sido possível retardar um pouco mais a operação militar. A rápida queda do regime, precipitada pelos ataques da NATO às posições do exército líbio, mostraram que a comunidade internacional não teve uma prestação condizente com as suas obrigações legais, ainda para mais quando as resoluções 1970 e 1973 apelavam à proteção dos civis e a Líbia foi a primeira situação onde a R2P serviu de argumento para uma intervenção militar num país soberano. Terminada a campanha militar e deposto o regime de Gaddafi, a comunidade internacional dividiu-se nas opiniões sobre a forma como decorreram as operações e sobre as reais intenções dos principais intervenientes no processo.

No Iémen, numa intervenção militar que ocorreu por convite por parte do governo reconhecido pela comunidade internacional de al-Hadi, que assumiu o poder sem nunca ter conseguido ter o controlo do país, os bombardeamentos indiscriminados por parte da coligação liderada pela AS causaram muitos mais danos materiais e humanos do que a não intervenção teria causado. Por completo desinteresse das principais potências, personalizadas pelo CSNU, a responsabilidade de proteger os civis iemenitas ficou entregue a um país que reconhecidamente não tem preocupações com os direitos humanos. A disputa geopolítica entre o Irão e a AS foi mais um fator de desestabilização que contribuiu para agravar a situação. O papel de Teerão neste processo, apoiando os rebeldes Houthis, que foram responsabilizados pelas NU como sendo o elemento mais desestabilizador dentro do Iémen, deu mais força aos confrontos e perpetuou a resistência da tribo iemenita e o seu avanço hostil no território. Aos EUA parecia apenas interessar, sobretudo, o combate à AQPA, para a Rússia e para a China o objetivo passava por não ostracizar o Irão e a AS devido aos interesses estratégicos nestes dois países, dando mais importância ao seu próprio bem-estar do que ao respeito pelos direitos humanos. A juntar a tudo isto, as posições extremadas e inconciliáveis dos vários grupos étnicos dentro do Iémen tornaram um acordo de paz

praticamente impossível (mesmo com os tímidos esforços de mediação das NU) sendo que tudo junto criou aquela que é reconhecidamente uma das piores tragédias humanitárias do mundo.

Em ambos os casos os interesses políticos acabaram por se sobrepor ao respeito pelo Direito Internacional. Em ambos ficou demonstrado, pela análise que foi feita, que a violação dos direitos humanos aconteceu de todos os lados da contenda e que as populações, ao invés de se verem protegidas, foram sujeitas ainda a mais sofrimento do que inicialmente estavam expostas. Imaginando um quadro jurídico como o que Ferrajoli defende, teríamos a impossibilidade de serem exércitos nacionais a combater nestes cenários e, mais ainda, de serem as próprias forças armadas da Líbia e do Iémen, neste caso, a provocarem nas suas populações uma opressão e um sofrimento de dimensões dramáticas. Sem a existência de exércitos nacionais e com a proibição da produção, posse e utilização das armas por parte dos Estados, a comunidade internacional veria assegurada a neutralidade face aos interesses privados dos mais poderosos. A reforma das NU, onde tanto a R2P como a Constituição da Terra preveem a abolição do veto do CSNU, permitiria igualmente um reforço da neutralidade da Organização quando estivessem em causa a prática de *mass atrocities*. Passando a haver uma melhor articulação entre a AGNU e o CSNU, uma maior conjugação de esforços e vontades entre estes organismos e com o reforço dos poderes das instituições jurídicas como o TPI e o TIJ, ou de um Tribunal Constitucional global, haveria a possibilidade de resolver muitos dos atuais conflitos e guerras sem ter de se recorrer a uma intervenção de cariz militar. Há aqui uma clara intersecção entre a R2P e a Constituição da Terra defendida por Ferrajoli. Acabaria a dependência da comunidade internacional da disponibilidade política das grandes potências para as intervenções ao abrigo do capítulo VII da Carta, e passaria a haver um sistema onde o cinismo e os interesses dos mais poderosos seria desmontado. Além disso, de acordo com o que defende Ferrajoli, as forças de segurança – militares e policiais – passariam a estar ao serviço das Nações Unidas e a atuar em seu nome, ao abrigo dos capítulos VI e VII da Carta, deixando de ser os Estados a ter o controlo dos exércitos e a disponibilizarem, mediante a sua vontade política, os efetivos e os meios militares para atuar em situações onde estejam em causa a paz e a segurança internacionais. Esta é uma mudança drástica para aquilo a que hoje se assiste em termos operacionais e que podia ter evitado muitas das violações dos direitos humanos que ocorreram por inação da comunidade internacional numa fase precoce dos conflitos. E, até mesmo, na forma desastrosa como algumas intervenções militares se desenrolaram, sendo exemplos disso a Líbia e o Iémen.

Por último, importa fazer a análise à terceira dimensão da R2P que pressupõe a reconstrução do país intervencionado. Sempre que exista a necessidade de se tomarem medidas reativas mais intrusivas e mesmo depois de elas cessarem, recorrendo ou não à força, o trabalho da comunidade

internacional não está, longe disso, terminado. A fase da reconstrução, se descuidada, deita por terra todos os esforços feitos até então e é uma séria ameaça a que de novo a ocorrência de *mass atrocities* seja uma realidade.

Como pode então esta terceira dimensão enquadrar-se numa Constituição da Terra?

Vamos, de novo, dar os exemplos dos casos que aqui analisámos para demonstrar que a reconstrução pode ser introduzida no quadro de uma constituição global rígida. Quando os regimes de Gaddafi, na Líbia, e de Saleh, no Iémen, colapsaram, teria sido a altura ideal para promover a reconstrução em ambos os países. O que se pretendia que acontecesse era uma transição democrática que permitisse às populações escolherem quem as iria representar no governo, através de eleições livres e justas, e de se avançar para uma maior prosperidade económica e social e um conseqüente desenvolvimento em ambos os países. Essa era, aliás, a premissa indicada pela ONU depois de terminada a Guerra Fria, tendo esse princípio ficado consagrado no parágrafo 135 do *2005 UN Outcome Document*, como referimos. Ou seja, para a comunidade internacional as liberdades individuais – etnia, religião, política, género –, só se garantem através do regime democrático. A pressa em arranjar uma solução política condenou o processo de transição à partida. A instrumentalização que foi feita do Direito Internacional em ambos os casos analisados, aliada à enorme complexidade política e cultural a que se assistiu, impossibilitou que essa transição fosse positivamente alcançada. O mesmo é dizer que nos dois casos a reconstrução ficou adiada. E se a responsabilidade aqui não recai somente na comunidade internacional – depende sempre, em grande parte, também da vontade dos cidadãos do país –, ela tem o dever de promover todas as medidas consideradas essenciais (previstas ou não na R2P) para que as populações se possam reconciliar e para que os conflitos sejam sanados. Aquilo a que assistimos na Líbia e no Iémen, na dimensão da reconstrução dos países, foi tudo menos aceitável. No primeiro caso, depois de uma intervenção militar que provocou um número considerável de vítimas e a destruição de parte do país, a divisão política a que se assistia era o prenúncio de que não estavam, minimamente, reunidas as condições para que se alcançasse uma paz duradoura e assente na defesa dos direitos humanos. Como vimos, a maioria da população líbia mostrou-se reconhecidamente agradada com a operação levada a cabo pela NATO por a entender como um sinal de libertação dos anos de autoritarismo, mas passados alguns meses assistia-se a uma enorme desilusão pelo abandono a que a foi vetada pela comunidade internacional. Num país com uma história recente de enorme complexidade e opressão, onde as instituições do Estado não existiam ou eram corruptas, as eleições promovidas à pressa para se encontrar um governo que assumisse o poder mostraram-se um desastre. As divisões que a intervenção militar provocou no seio da comunidade internacional pela forma como foi conduzida e o rápido derrube do governo de

Gaddafi, aliadas à proliferação de armamento pelos diversos grupos étnicos, levaram a que a fase de reconstrução representasse um falhanço por parte da ONU.

No Iémen, depois da saída de Saleh do poder estariam, pensou-se, reunidas as condições para uma transição pacífica que permitisse a paz e o desenvolvimento no país. No primeiro par de anos passados da Primavera Árabe parecia que se estava a caminhar para isso. Mas, mais uma vez, e à semelhança do que aconteceu na Líbia, o plano traçado para entregar o poder aos iemenitas revelou-se um fiasco. A composição e a demasiada concentração de poder na *National Dialogue Conference*, a convocação de eleições não respeitando um período de adaptação política a uma nova realidade, a influência que o antigo Presidente manteve nos principais órgãos governativos, o ignorar dos sinais que apontavam para a crispação entre os vários grupos étnicos, a intromissão de países vizinhos, em particular da AS e do Irão, nos assuntos domésticos do Iémen e o desinteresse de grande parte da comunidade internacional pelo país, com especial enfoque no CSNU, constituiu um falhanço, em toda a linha, da fase de reconstrução do Iémen. Em ambos os casos convém destacar que sendo onerosa esta fase, se pensarmos naquilo que já se gastou em tantos anos de guerra talvez a reconstrução destes dois países não tivesse tido um custo tão significativo assim. Portanto, mais do que uma questão económico-financeira ou até mesmo de uma questão de vontade política, aquilo que esta fase deve representar para a comunidade internacional é uma obrigação moral, mas sobretudo jurídica que impeça que se abandone um Estado em situação de fragilidade à sua sorte sem que se assegure que não haverá um retrocesso no processo de reerguer esse país.

Pois bem, avançando a Constituição da Terra, de Ferrajoli, podemos intuir que esta fase de reconstrução se torne, na sua grande maioria das vezes, desnecessária porque já antes se impediram os crimes de guerra e contra a Humanidade, os genocídios e as limpezas étnicas. Mais do que prever esta terceira dimensão da R2P dogmaticamente (ou terminantemente) numa constituição global rígida, aquilo que há a fazer é assegurar que todas as situações como aquelas vividas atualmente na Líbia, no Iémen e em tantos outros Estados em situação de fragilidade não mais terão lugar. Ainda assim, e considerando as atuais situações dramáticas que ambos os países vivem, sobretudo, do ponto de vista humanitário, a terceira dimensão dogmática da R2P seria ela mesma o quadro jurídico preconizado por Ferrajoli. A reconstrução é já uma necessidade da atual Humanidade, que se encontra numa encruzilhada, e da qual só sairá através das garantias primárias e secundárias asseguradas por uma Constituição da Terra. Este projeto é, tal como o afirma Ferrajoli (2022, p.119), para “*unificar las muchas batallas en las que están comprometidas millares de asociaciones en todo el mundo: de las defensoras del medio ambiente a los movimientos pacifistas por el desarme nuclear, de las movilizaciones por la igual garantía del*

derecho a la salud de todos los seres humanos a las que luchan contra la pobreza y el hambre en el mundo, hasta las que lo hacen en apoyo de los derechos al socorro y la supervivencia hoy negados a los migrantes”. A Constituição da Terra pode assim ser o instrumento jurídico adequado, à luz do postulado por Ferrajoli, para que a R2P se veja, finalmente, posta em prática no Direito Internacional e para que, dessa forma, se ultrapassem as aporias que impedem que sejam respeitados os direitos humanos nos Estados em situação de fragilidade.

Bibliografia

- Abomo, P. T. (2019). *R2P and the US Intervention in Libya*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-319-78831-9>
- Adams, S. (2016). Libya. In A. J. Bellamy, T. Dunne, A. j. Bellamy, & T. Dunne (Eds.), *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect* (pp. 768-785). Oxford: Oxford University Press.
- Adams, S. (2021). *Mass Atrocities, The Responsibility to Protect and The Future of Human Rights*. Routledge.
- AGNU. (1948, dezembro 09). *Ministério Público Portugal*. Retrieved from Convenção Para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/conv_prev_rep_genocidio.pdf
- AGNU. (2000, setembro 18). *United Nations Millennium Declaration*. Retrieved from Resolution adopted by the General Assembly: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf
- AGNU. (2009, setembro 14). *Resolution adopted by the General Assembly*. Retrieved from <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n09/513/38/pdf/n0951338.pdf?token=4mvjCNnhvX12ISPS89&fe=true>
- Agreement on the implementation mechanism for the transition process in Yemen in*. (2011, dezembro 05). Retrieved dezembro 12, 2023, from https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/YE_111205_Agreement%20on%20the%20implementation%20mechanism%20for%20the%20transition.pdf
- Alim, A. A., & Brehony, N. (Eds.). (2022). *Building a New Yemen Recovery, Transition and the International Community*. London: I.B. Tauris.
- AlJazeera. (2023, setembro 21). *After Libya flood, unexploded weapons pose new risk*. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/news/2023/9/21/after-libya-flood-unexploded-weapons-pose-new-risk>
- Anti-Personnel Mine Ban Convention*. (2018). Retrieved setembro 22, 2023, from Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction: <https://www.apminebanconvention.org/>
- Augustin, A.-L. A. (2018). Generational and Political Change in Southern Yemen: “The Generation of Unity” Envisions its Southern State. In M.-C. Heinze, *Yemen and the Search for Stability - Power, politics and society after the Arab Spring* (pp. 93-114). London - New York: I. B. Tauris.
- BBC. (2011, dezembro 12). *'Cleansed' Libyan town spills its terrible secrets*. Retrieved from BBC News: <https://www.bbc.com/news/magazine-16051349>
- Bellamy, A. (2019). *World Peace (and how can we achieve it)*. Oxford University Press.

- Bellamy, A. J. (2022). Sovereignty Redefined: The Promise and Practice of R2P. In P. G. Ercan, & P. G. Ercan (Ed.), *The Responsibility to Protect Twenty Years On - Rhetoric and Implementation* (pp. 13-32). Ankara: Palgrave macmillan. doi:10.1007/978-3-030-90731-0
- Bellamy, A. J., & Dunne, T. (2016). R2P in Theory and Practice. In A. J. Bellamy, & T. Dunne, *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect* (pp. 3-16). Oxford: Oxford University Press.
- Besheer, M. (2011, fevereiro 24). *Tears Flow at UN Security Council Over Bloodshed in Libya*. Retrieved from VOA News: <https://www.voanews.com/a/tears-flow-in-un-security-council-over-bloodshed-in-libya-116953698/135611.html>
- Brehony, N. (2020). War in Yemen: no end in sight as the state disintegrates. *Asian Affairs*, 51:3, 510-524. doi:10.1080/03068374.2020.1812263
- Carnegie. (1997). *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. Retrieved from Carnegie Corporation of New York: <https://www.carnegie.org/publications/preventing-deadly-conflict-final-report/>
- Cassese, A. (2012). A Plea for a Global Community Grounded in a Core of Human Rights. In A. Cassese, *Realizing Utopia The Future of International Law* (pp. 136-143). Oxford University Press.
- Center, I. J. (n.d.). *Universal jurisdiction*. Retrieved from <https://ijrcenter.org/cases-before-national-courts/domestic-exercise-of-universal-jurisdiction/>
- Channel10. (2011, março 03). *Gaddafi Threatens Blood*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=Dw3LkjBOdQo>
- Clausen, M.-L. (2018). Competing for Control over the State: The Case of Yemen. *Small Wars & Insurgencies*, 560-578. doi:10.1080/09592318.2018.1455792
- Cravinho, J. G. (2008). *Visões do Mundo - As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- CSNU. (1999, setembro 17). *Resolution 1265*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1265>
- CSNU. (1999, outubro 22). *Resolution 1270*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1270>
- CSNU. (2006, abril 28). *Resolution 1674*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1674>
- CSNU. (2011, fevereiro 26). *Resolution 1970*. Retrieved from https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf
- CSNU. (2011, março 17). *Resolution 1973*. Retrieved from https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-unscr-1973.pdf
- CSNU. (2012, abril 14). *Resolution 2042*. Retrieved from <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20SRES%202042.pdf>

- CSNU. (2012, junho 21). *Resolution 2051*. Retrieved from https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2012_469.pdf
- CSNU. (2014, 26 fevereiro). *Resolution 2140*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2140>
- CSNU. (2015, fevereiro 15). *Resolution 2201*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2201>
- CSNU. (2015, abril 14). *Resolution 2216*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2216>
- CSNU. (2018, dezembro 21). *Resolution 2451*. Retrieved from https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2451.pdf
- CSNU. (2019, janeiro 16). *Resolution 2452*. Retrieved from https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2452.pdf
- Day, S. W. (2020). Introduction. In S. W. Day, N. Brehony, S. W. Day, & N. Brehony (Eds.), *Global, Regional, and Local Dynamics in the Yemen Crisis* (pp. 1-12). Cham, Switzerland: Palgrave macmillan. doi:10.1007/978-3-030-35578-4
- Dobos, N. (2018). On the Uses and ‘Abuses’ of Responsibility to Protect. In C. f.-E. Reality, C. A. J. Coady; Ned Dobos; Sagar Sanyal (pp. 123-138). Oxford University Press.
- Edinburgh, U. o. (2011, novembro 23). *Agreement/Gulf Cooperation Council (GCC) Initiative*. Retrieved from PEACE AGREEMENTS DATABASE: <https://www.peaceagreements.org/view/1401>
- Edwards, A. (2019). *Yemen: Civil War and Humanitarian Catastrophe*. Political Insight.
- Ercan, P. G. (2022). R2P at Twenty: A Shared Responsibility? In P. G. Ercan, *The Responsibility to Protect Twenty Years On - Rhetoric and Implementation* (pp. 289-302). Ankara: Palgrave macmillan. doi:10.1007/978-3-030-90731-0
- Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*. (1998, julho 17). Retrieved fevereiro 06, 2024, from https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf
- Euractiv. (2011, fevereiro 22). *Libyan air force fighter jets defect to Malta, newspaper video shows*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=cJ39XKk710k>
- Evans, G. (2008). *The Responsibility to Protect - Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Fassbender, B. (2012). The Security Council: Progress is Possible. In A. Cassese, *Realizing Utopia The Future of International Law* (pp. 52-60). Oxford: Oxford University Press.
- Ferrajoli, L. (2018). *Constitucionalismo más allá del Estado*. (P. A. Ibáñez, Trans.) Madrid: Editorial Trotta.

- Ferrajoli, L. (2022). *Por una Constitución de la Tierra - La humanidad en la encrucijada*. (P. A. Ibáñez, Trans.) Madrid: Editorial Trotta.
- Fraihat, I. (2016). *Unfinished Revolutions - Yemen, Libya, and Tunisia after the Arab Spring*. Yale University Press.
- Gray, C. (2008). The Charter Limitations on the Use of force: Theory and Practice. In L. Vaughan, A. Roberts, J. Welsh, & D. Zaum, *The United Nations Security Council and War - The Evolution of Thought and Tractice since 1945* (pp. 86-98). Oxford University Press.
- Greenstock, J. (2008). The Security Council in the post-Cold War World. In A. R. Vaughn Lowe, *The United Nations Security Council and War - The Evolution of Thought and Tractice since 1945* (pp. 248-262). Oxford University Press.
- Guidero, A., & Hallward, M. C. (2019). *Global Responses to Conflict and Crisis in Syria and Yemen*. Palgrave macmillan. doi:10.1007/978-3-030-02789-6
- Habermas, J. (2013). A Political Constitution for the Pluralist World Society? *Journal of Chinese Philosophy*, 226-238.
- Habermas, J. (2014). Plea for a constitutionalization of international law. *Philosophy and Social Criticism*, 5-12. doi:10.1177/0191453713514838
- Haulman, D. L. (n.d.). *Crisis in Iraq: Operation PROVID COMFORT*. Retrieved from US Department of Defense: <https://media.defense.gov/2012/Aug/23/2001330108/-1/0/Op%2520Provide%2520Comfort.pdf>
- Hill, G. (2017). *Yemen Endures - Civil War, Saudi Adventurism and the Future of Arabia*. Oxford University Press.
- Hilpold, P. (2014). *The Responsibility to Protect (R2P) A new Paradigm of International Law?* Leiden I Boston: Brill I Nijhoff.
- Hokayem, E., & Roberts, D. B. (2016). The War in Yemen. *Survival - Global Politics and Strategy*, 157-186. doi:10.1080/00396338.2016.1257202
- HRW. (1993, junho). *Human Rights Watch*. Retrieved from Waging War to Keep the Peace: The ECOMOG Intervention and Human Rights: <https://www.hrw.org/reports/1993/liberia/>
- HRW. (2011, fevereiro 20). *Human Rights Watch*. Retrieved from Libya: Governments Should Demand End to Unlawful Killings: <https://www.hrw.org/news/2011/02/20/libya-governments-should-demand-end-unlawful-killings>
- ICG. (n.d.). *What Turmoil in ECOWAS Means for Nigeria and Regional Stability*. Retrieved from International Crisis Group: <https://www.crisisgroup.org/>
- ICISS. (2001). *The Responsibility to Protect*. Canada: Inetrnational Development Research Center.
- ICRC. (1949, agosto 12). *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*. Retrieved from <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949>

- Kant, I. (2008). *A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico (1795)*. (A. Morão, Trans.) LusoSofia.
- Kelsen, H. (2011). *A Paz Pelo Direito*. (L. A. Nascimento, Trans.) São Paulo: Editora WMP Martins Fontes Ltda.
- Kersavage, K. (2014). The "responsability to protect" our answer to "never again"? Libya, Syria and a critical analysis of R2P. 23-41. doi:10.1080/23258020.2014.933057
- Khashoggi, J. (2018, setembro 2011). *Saudi Arabia's crown prince must restore dignity to his country — by ending Yemen's cruel war*. Retrieved from The Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/09/11/saudi-arabias-crown-prince-must-restore-dignity-to-his-country-by-ending-yemens-cruel-war/>
- Kolb, A. S. (2018). *The UN Security Council Members' Responsibility to Protect*. Heidelberg: Springer. doi:10.1007/978-3-662-55644-3
- Kul, S. (2022). Libya and Syria: The Protection of Refugees and R2P. In P. G. Ercan, *The Responsibility to Protect Twenty Years On - Rhetoric and Implementation* (pp. 133-151). Ankara : palgrave macmillan. doi:10.1007/978-3-030-90731-0
- Lackner, H. (2016). *Yemen's 'Peaceful' Transition from Autocracy: Could it have succeeded?* Stockholm: International IDEA.
- Lackner, H. (2017). *Yemen in Crisis: Autocracy, Neo-Liberalism and the Disintegration of a State*. London: SAQI.
- Lackner, H. (2020). The Role of the United Nations in the Yemen Crisis. In S. W. Day, & N. Brehony, *Global, Regional, and Local Dynamics in the Yemen Crisis* (pp. 15-32). Cham, Switzerland: Palgrave macmillan. doi:10.1007/978-3-030-35578-4
- Mancini, F., & Vericat, J. (2016). *Lost in Transition: UN Mediation in Libya, Syria, and Yemen*. International Peace Institute.
- Meyer, M. (2018). The Leeriness Objection to the Responsibility to Protect. In C. A. Coady, N. Dobos, S. Sanyal, C. A. Coady, N. Dobos, & S. Sanyal (Eds.), *Challenges for Humanitarian Intervention - Ethical Demand & Political Reality* (pp. 100-122). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Murthy, C. (2018). United Nations and the Arab Spring: Role in Libya, Syria, and Yemen. *Contemporary Review of the Middle East*, 1-21. doi:10.1177/2347798918762198
- NPR. (2011, fevereiro 25). *Libyan Ambassador Denounces Gadhafi At U.N.* Retrieved from <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2011/02/25/134069630/libyan-ambassador-denounces-gadhafi-at-u-n>
- NPR. (2011, fevereiro 25). *Libyan Ambassador Denounces Gadhafi At U.N.* Retrieved from <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2011/02/25/134069630/libyan-ambassador-denounces-gadhafi-at-u-n>
- ONU. (n.d.). Retrieved from História da ONU: <https://unric.org/pt/historia-da-onu/>

- ONU. (1945, junho 26). Carta das Nações Unidas. Nova Iorque, Estados Unidos da América. Retrieved outubro 10, 2023, from <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>
- ONU. (1948, dezembro 10). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Retrieved from https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf
- ONU. (2000, setembro 08). United Nations Millennium Declaration.
- ONU. (2004). A More Secure World: Our Shared Responsibility. Retrieved from https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf
- ONU. (2004, março 26). *Rwanda Genocide "must leave us always with a sense of bitter regret and abiding sorrow", says secretary-general to New York memorial conference*. Retrieved from Press Release: <https://press.un.org/en/2004/sgsm9223.doc.htm>
- ONU. (2005). *World Summit Outcome*.
- ONU. (2009, janeiro 12). *Implementing the responsibility to protect*. Retrieved from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>
- ONU. (2009, novembro 11). *Resolution 1894*. Retrieved from <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n09/602/45/pdf/n0960245.pdf?token=4PLy1wEc4PvgSgTLks&fe=true>
- ONU. (2011, março 01). *General Assembly Suspends Libya from Human Rights Council*. Retrieved from <https://press.un.org/en/2011/ga11050.doc.htm>
- ONU. (2011, outubro 21). *Resolution 2014*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2014>
- ONU. (2012, março 08). Report of the International Commission of Inquiry on Libya. Retrieved from <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf>
- ONU. (2014, abril 16). *Resolution 2150*. Retrieved from <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n14/302/51/pdf/n1430251.pdf?token=S6yRYbdLM8DkdulPnH&fe=true>
- ONU. (2015, abril 27). *Statement at the Security Council Briefing after closed consultations on the situation in Yemen, Special Adviser Jamal Benomar*. Retrieved from Political and Peacebuilding Affairs: <https://dppa.un.org/en/statement-security-council-briefing-after-closed-consultations-situation-yemen-special-adviser-jamal>
- ONU. (2018, fevereiro 27). *Parties in Yemen Must Prioritize National Interest in Efforts to End Fighting, Special Envoy Tells Security Council amid Calls for Unity of Purpose*. Retrieved from <https://press.un.org/en/2018/sc13227.doc.htm>
- ONU. (2019, abril 17). *Security Council Press Statement on Yemen*. Retrieved from <https://press.un.org/en/2019/sc13785.doc.htm>

- ONU. (n.d.). *Agreement on the City of Hodeidah and Ports of Hodeidah, Salif, and Ras Isa*. Retrieved from https://osesgy.unmissions.org/sites/default/files/hodeidah_agreement_0.pdf
- ONU. (n.d.). *Full text of the Stockholm agreement*. Retrieved from https://unmha.unmissions.org/sites/default/files/stockholm_agreement.pdf
- ONU. (n.d.). *The United Nations in Sierra Leone*. Retrieved from <https://sierraleone.un.org/en/about/about-the-un>
- ONU. (n.d.). *United Nations Charter (full text)*. Retrieved from United Nations - Peace, dignity and equality on a healthy planet: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>
- ONU. (n.d.). *UNMIT United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*. Retrieved from <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmit/background.shtml>
- OSCE. (1995, dezembro 14). *Dayton Peace Agreement*. Retrieved from <https://www.osce.org/bih/126173>
- Oyeniya, B. A. (2019). *The History of Libya*. Greenwood.
- Paddison, L. (2023, setembro 19). *Horrific Libya flooding made up to 50 times more likely by planet-warming pollution, scientists find*. Retrieved from CNN News: <https://edition.cnn.com/2023/09/19/world/libya-floods-climate-change-impact/index.html>
- Parrat, C. F. (2019). Institutional Constraints and Institutional Tensions in the Reform of the UN Security Council. In T. N. Brems Knudsen, *International Organization in the Anarchical Society* (pp. 79-88). Suécia: Uppsala University. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-319-71622-0_4
- Peter Carey, P. W. (2008). The Security Council and East Timor. In A. R. Vaughn Lowe, *The United Nations Security Council and War - The Evolution os Thought and Practice since 1945* (pp. 346-367). Oxford University Press.
- Peters, A. (2012). Are we Moving towards Constitutionalization of the World Community? In A. Cassese, *Realizing Utopia - The Future of International Law* (pp. 118-137). Oxford University Press.
- Power, S. (2013). *A Problem From Hell - America and the Age of Genocide*. New York: Basic Books. doi:ISBN: 978-0-465-05089-5 (e-book)
- Report, C. G. (2016). *Yemen: Is Peace Possible?* I. Bruxelas: Crisis Group Middle East. Retrieved from brussels@crisisgroup.org
- Reuters. (2011, setembro 23). *Newsmaker: Yemen's Saleh, "dancing on the heads of snakes"*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-yemen-saleh-idUSTRE78M20X20110923/>
- Riedel, B. (2020). Saudi Arabia's Role in the Yemen Crisis. In S. W. Day, & N. Brehony, *Global, Regional, and Local Dymimics in the Yemen Crisis* (pp. 115-130). Cham, Switzerland: Palgrave macmillan. doi:10.1007/978-3-030-35578-4
- Rosli, H. H. (2022). The Forsaken War in Yemen: R2P as Mere Rhetoric? In P. G. Ercan, *The Responsibility to Protect Twenty Years On - Rhetoric and Implementation* (pp. 171-195). Ancara: pallgrave macmillan.

- rw. (2012, março 29). *UN Security Council Presidential Statement on Yemen*. Retrieved from reliefweb: <https://reliefweb.int/report/yemen/un-security-council-presidential-statement-yemen>
- Schaefer, K. (2017). Reforming the United Nations Security Council: Feasibility or Utopia? *International Negotiation* 22, 62-91.
- Schnelzner, N. (2016). *Libya in the Arab Spring - The Constitutional Discourse since the Fall of Gaddafi*. Erlangen: Springer. doi:10.1007/978-3-658-11382-7
- Scott-Smith, G. (2015). The UN and public diplomacy. In D. Plesch, & T. J. Weiss, *Wartime Origins and the Future United Nations* (pp. 36-55). London and New York: Routledge.
- Serr, M. (2018). Understanding the War in Yemen. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 1-13. doi:10.1080/23739770.2017.1419405
- Thakur, R. (2004). United Nations Security Council Reform. *African Security Review*, 66-74.
- Thakur, R. (2006). *The United Nations, Peace and Security - From Collective Security to the responsibility to Protect*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press.
- The Peace and National Partnership Agreement*. (2014, setembro 21). Retrieved maio 13, 2023, from https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/YE_140921_PeaceNationalPartnershipAgreement_en.pdf
- Truyol e Serra, A. (2006). *La Sociedad internacional*. Madrid: Alianza Universidad.
- UNDP. (1994). *Human Development Report*. Retrieved from United Nations Development Report: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>
- UNHCR. (2014, janeiro 16). *Friends of Yemen: How has it performed and where is it going?* Retrieved from refworld Global Law & Policy Database: refworld.org/reference/countryrep/gbrfco/2014/en/104647
- UNHR. (2000, setembro 08). *United Nations Millennium Declaration*. Retrieved from Human Rights Instruments: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>
- UNMHA. (n.d.). *UN Mission to Support the Hudaydah Agreement*. Retrieved from <https://unmha.unmissions.org/>
- UNSC. (1991, abril 05). *Resolution 688*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/688>
- UNSC. (1992, dezembro 03). *Resolution 794*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/794>
- UNSC. (1993, março 26). *Resolution 814*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/814>
- UNSC. (1994, abril 27). *Resolution 914*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/914>
- UNSC. (1994, novembro 08). *Resolution 955*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/955>
- UNSC. (1999, junho 10). *Resolution 1244*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1244>

- UNSC. (1999, setembro 17). *Resolution 1265*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1265>
- UNSC. (1999, outubro 22). *Resolution 1270*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1270>
- UNSC. (2011, outubro 2011). *Resolution 2014*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2014>
- UNSC. (2018, fevereiro 26). *Resolution 2402*. Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2402>
- USA, D. o. (n.d.). *Intervention in Haiti, 1994–1995*. Retrieved from Office of the Historian, Foreign Service Institute: <https://history.state.gov/milestones/1993-2000/haiti>
- Vandewalle, D. (2012). *A History of Modern Libya* (Second Edition ed.). Cambridge University Press.
- Vieira, H. G. (2019). Responsibility to Protect in practice? The case of Yemen. *Revista Cabo dos Trabalhos*, 18, 13-21. Retrieved from Cabo dos Trabalhos: https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n18/documentos/2_heloise_guarise_vieira.pdf
- Weiss, T. G. (2006, fevereiro). R2P after the 9/11 and the World Summit. *Wisconsin International Law Journal*, 741-760. Retrieved from <https://wilj.law.wisc.edu/wp-content/uploads/sites/1270/2012/02/weiss.pdf>
- Whitaker, B. (2010, abril 24). *The Guardian*. Retrieved from Yemen: Dancing on the Heads of Snakes by Victoria Clark: <https://www.theguardian.com/books/2010/apr/24/yemen-victoria-clark-review>
- Wikipédia. (2004, janeiro 22). *Conselho de Cooperação do Golfo*. Retrieved from https://pt.wikipedia.org/wiki/Conselho_de_Coopera%C3%A7%C3%A3o_do_Golfo
- Wilson, G. (2018). Enhancing diversity and representation within the United Nations Security Council: the dilemmas of reform. *International Politics*, 495–513. doi:10.1057/s41311-018-0148-y
- Wright, J. (1981). *Libya: a Modern History*. London & Canberra: Croom Helm. doi:10.4324/9781003313595
- Zaum, D. (2008). The Security Council, The General Assembly, and War: the Uniting for Peace Resolution. In A. R. Vaughan Lowe, *The United Nations Security Council and War - The Evolution of Thought and Practice since 1945* (pp. 154-174). Oxford University Press.