



Álvaro António Moreira dos Santos

Responsabilidade de Proteger, a nova fórmula gravada no palimpsesto humanitário: o caso da Líbia

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de Mestre.

Julho de 2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Álvaro António Moreira dos Santos

Responsabilidade de Proteger, a nova fórmula gravada no palimpsesto humanitário: o caso da Líbia

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor José Manuel Marques da Silva Pureza

Imagem da capa: *Protests in Benghazi, eastern Libya*

Fonte: <http://www.theguardian.com/world/gallery/2011/mar/11/benghazi-protests-libya-in-pictures>

Coimbra, 2018



Página intencionalmente deixada em branco



DEDICATÓRIA

Às minhas filhas, com muito amor, carinho e dedicação,
À minha mulher, pelo teu superior apoio e companheirismo,
Parabéns pela vossa capacidade de tolerar a minha presença junto dos livros.

Aos meus pais, pelos valores e virtudes transmitidos,
Obrigado pelo vosso permanente e inquestionável suporte.

À minha irmã, pela nossa grande amizade.



Página intencionalmente deixada em branco

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação é o resultado de um percurso académico, suscitado pelo desejo de aprendizagem e atualização de conhecimentos e que, foi fortemente apoiado por Professores, colegas do Mestrado, familiares, amigos e camaradas de profissão que deram o seu precioso contributo através de conhecimentos e experiência.

Tal percurso implicou um permanente questionamento sobre os assuntos ligados à segurança, ao uso da força nas Relações Internacionais, num momento de grande desordem mundial, onde se erguem novamente muros e vedações para travar fluxos massivos de migrantes que, na sua maioria fogem de zonas de conflito e procuram zonas de paz e estabilidade.

Este é o momento e espaço adequado, para deixar um forte e sentido agradecimento às pessoas que contribuíram para enriquecer o meu conhecimento no domínio da disciplina de Relações Internacionais em geral e, no domínio da Paz e Segurança em particular.

Por certo, a capacidade que possuo hoje para debater assuntos no âmbito acima evidenciado é, muito superior, àquela que possuía antes de iniciar o Mestrado na Faculdade de Economia na Universidade de Coimbra.

Ao excelentíssimo Senhor Professor Doutor José Manuel Pureza, pela superior orientação, capacidade pedagógica, capacidade de fazer perceber que é fundamental questionar, bem como analisar, mais do que descrever, pelos conhecimentos transmitidos, pela capacidade de compreensão, muito obrigado Senhor Professor.

Às Professoras e Professores que lecionaram os diversos seminários ao longo do Mestrado, um agradecimento especial pelos conhecimentos transmitidos.

Ao Pedro Marques, e demais colegas do Mestrado, um agradecimento pela permanente partilha de conhecimentos, pela amizade e estima demonstrada, votos de sucesso.

Às e aos funcionários da biblioteca da Faculdade de Economia, deixo também um agradecimento especial pela dedicação ao serviço e permanente disponibilidade e colaboração, em virtude das minhas diversas solicitações.



Página intencionalmente deixada em branco

RESUMO

A intervenção militar multinacional na Líbia, em março de 2011, com o objetivo de proteger civis e áreas populacionais contra a violência perpetrada por Muammar Kadafi foi a primeira ação coercitiva contra um Estado funcional sem o seu consentimento, justificada ao abrigo do princípio da Responsabilidade de Proteger. Porém, a intervenção ficou associada a uma mudança de regime, sugerindo que, a ação foi além do seu propósito primário. Adicionalmente, decorridos quase sete anos do final da intervenção a Líbia continua mergulhada numa crise política e de segurança profunda que expõe os indivíduos a ameaças e perigos num contexto de violência generalizada, em que, se continua a assistir a um número significativo de mortes de civis.

Assim, entende-se que existe oportunidade para avaliar o conceito e aplicação do princípio de Responsabilidade de Proteger. Para tal, procuramos na presente dissertação responder à questão “De que forma as controvérsias associadas à aplicação da Responsabilidade de Proteger na Líbia contribuem para a [in]segurança de civis sujeitos à violência em larga escala no interior de um Estado?”

Argumentamos, em primeiro lugar, que a conceção abstrata Responsabilidade de Proteger tal como foi concebida em 2001 e adotada em 2005 apesar do seu potencial emancipatório, mantém uma linha de continuidade com o padrão anterior e não constitui uma inovação normativa que contribua para gerar consensos e regular comportamentos ao nível da comunidade internacional no que respeita ao uso da força enquanto instrumento ao serviço da política externa dos Estados na resolução de conflitos no interior de um Estado soberano sem o seu consentimento. Em segundo lugar, as controvérsias associadas à aplicação da Responsabilidade de Proteger no caso da Líbia sugerem que a Responsabilidade de Proteger é um conceito que pode ser instrumentalizado para impor mudanças de regime. Neste contexto, os indivíduos sujeitos à violência no interior de um Estado podem ser vistos como um meio para atingir os fins, de acordo com os interesses nacionais e geopolíticos. Desta forma, a Responsabilidade de Proteger suscita representar uma ferramenta de poder e de hierarquização entre povos e entre Estados que reifica o mundo tal como ele é, mantém as relações de poder dominantes e as instituições existentes como contexto

legítimo para a ação. Assim, é duvidoso que a Responsabilidade de Proteger represente uma nova fórmula de solidariedade entre indivíduos que oriente a prática política capaz de contribuir para a segurança, a curto e longo termo, dos indivíduos sujeitos à violência em larga escala.

Todavia, não negamos a importância da Responsabilidade de Proteger e a sua incorporação na agenda política. Porém, é nosso entendimento que existe espaço para o desenvolvimento concetual no sentido de orientar a prática, minimizando as ambiguidades e contradições que lhe estão associadas.

Palavras-Chave: Responsabilidade de Proteger; Líbia; Segurança; Emancipação

ABSTRACT

The multinational military intervention in Libya, in march 2011, with the purpose of protecting civilians and population areas against the violence perpetrated by Muammar Gaddafi was the first coercive action against a functional state without its consent, justified under the Responsibility to Protect principle. However, the intervention was associated with a regime change, suggesting that the action went beyond its main purpose. In addition, almost seven years after the end of this intervention, Libya has been plunged into a deep political and security crisis that exposes individuals to threats and dangers in a context of widespread violence with a significant number of civilian's deaths.

Thus, we find an opportunity to evaluate the concept and application of Responsibility to Protect. To this end, we seek in this master's thesis the answer to the question "How do the controversies associated with the application of Responsibility to Protect in Libya contribute to the [in]security of civilians subject to large-scale violence within a state?"

We argue firstly, that the abstract Responsibility to Protect concept as conceived in 2001 and adopted in 2005 despite its emancipatory potential, that it maintains a continuity line with the previous pattern and doesn't constitute a normative innovation that contributes to generate consensus and regulate behaviors at the international community level with regard to the use of force, as an instrument at the service of the state foreign policy, in resolving conflicts within a sovereign state without his consent. Second, the controversies associated with the application of Responsibility to Protect in the Libyan case suggest that Responsibility to Protect is a concept that can be instrumentalized to impose regime changes. In this context, individuals subject to violence within a state can be seen as a means to achieve ends, in accordance with national and geopolitical interests. In this way, Responsibility to Protect proves to represent a power and hierarchical tool among peoples and between states that reify the world as it is, maintains the dominant power relationships and existing institutions as a legitimate context for action. Thus, it is doubtful whether Responsibility to Protect represents a new formula of solidarity between individuals

that guides political practice capable of contributing to the short and long-term security of individuals subjected to large scale violence.

Nevertheless, we do not deny the importance of Responsibility to Protect and its incorporation into the political agenda. However, it is our understanding that exists space for conceptual development in order to guide political practice, minimizing the ambiguities and contradictions associated with it.

Keyword: Responsibility to Protect; Libya; Security; Emancipation

LISTA DE TABELAS, QUADROS, FIGURAS, MAPAS

Tabela 1 – Conflitos na Líbia.....	90
Figura 1 – Mapa da Líbia: controlo do território por atores estatais e não estatais.....	86
Figura 2 – Forças em confronto na Líbia (Maio 2017)	87
Figura 3 – Rotas principais do crime transnacional organizado	88
Figura 4 – Principais rotas das migrações forçadas no Mediterrâneo.....	88
Figura 5 – Extrato do relatório Responsabilidade de Proteger contendo os princípios-chave da Responsabilidade de Proteger	Anx B-1
Figura 6 – Extrato do relatório Responsabilidade de Proteger contendo os princípios-chave para intervenção militar	Anx C-1



Página intencionalmente deixada em branco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E OS ESTUDOS DE SEGURANÇA.....	19
1.1. Evolução do pensamento de segurança.....	19
1.2. Estudos críticos de segurança: ampliar e aprofundar o campo de estudos.....	25
1.3. Teoria Crítica de Segurança	29
1.3.1.Segurança, emancipação e Escola de Frankfurt	29
1.3.2.Conceção teórica.....	33
1.3.3.Segurança: agenda e prática	41
CAPÍTULO 2 – RESPONSABILIDADE DE PROTEGER.....	43
2.1. “Novas Guerras” e os desafios humanitários no Pós-Guerra Fria.....	43
2.2. Responsabilidade de Proteger - Reescrever o palimpsesto humanitário	53
2.3. Responsabilidade de Proteger – Conceção abstrata e prática.....	63
CAPÍTULO 3 – O CASO DA LÍBIA	69
3.1. As Primaveras Árabes	69
3.2. <i>Unified Protector</i> – da proteção de civis à mudança de regime.....	73
3.3. Responsabilidade de Proteger e a insegurança generalizada.....	83
CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS	107
Anexo A – Extrato da Resolução adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em outubro de 2005	A-1
Anexo B – Princípios-Chave da Responsabilidade de Proteger	B-1
Anexo C – Princípios-Chave para a intervenção militar.....	C-1

INTRODUÇÃO

No discurso de tomada de posse, enquanto Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, António Guterres afirmou que afinal o fim da Guerra Fria não representou o fim da história. Quando a velha ordem desapareceu, contradições e tensões adormecidas ressurgiram. Surgiram novas guerras e as antigas reacenderam. A instabilidade e a imprevisibilidade aumentaram fruto da falta de clareza nas relações de poder. Os conflitos tornaram-se cada vez mais complexos e interligados. As Megatendências acentuaram a competição por recursos e conseqüentemente aumentaram a instabilidade. Paralelamente, se a globalização e o progresso tecnológico produziram resultados positivos, por outro lado, contribuíram para o aumento das desigualdades, da inquietação social e do alcance das ameaças transnacionais como o crime organizado, o tráfico de pessoas ou o terrorismo à escala global. Perante isto, têm-se registado graves violações do Direito Internacional Humanitário e o abuso dos direitos humanos (Guterres, 2016).

O sistema internacional contemporâneo é perigoso, caracteriza-se por enorme volatilidade, incerteza, complexidade e ambigüidade. No turbilhão do grande tabuleiro de xadrez, os atores deixaram de ser apenas os Estados. Existe hoje, um conjunto de atores com poder de influência na vida política internacional. Muitos deles gozam de um orçamento muito superior aos Estados e outros têm demonstrado capacidade de impor a violência direta que, se traduziu no aumento dos conflitos no interior dos Estados com repercussões transnacionais. Proliferam ameaças além da ameaça clássica à soberania dos Estados. Neste cenário, os civis passaram a estar sujeitos à violência em larga escala (Gray, 2018, p. 1; Boniface, 2016, pp. 33-58).

Apesar da probabilidade da guerra clássica entre Estados, sobretudo entre potências permanecer baixa no pós-Guerra Fria, não implica que os Estados que detêm um poder militar apreciável não usem a força para atingir objetivos políticos ou proteger as principais linhas de comunicação marítima ao serviço do comércio mundial. Salientam-se os casos do Iraque, da Geórgia, da Ucrânia, da Crimeia, da Líbia, da Síria, do Golfo de Áden ou em qualquer outra parte do mundo, de acordo com os seus interesses geoestratégicos (Betts, 2017, p. xii). Acrescenta-se ainda que, existem conflitos antigos por resolver como os casos do conflito israelo-palestiniano e o conflito entre o Paquistão e a Índia. Os Estados Unidos da América falharam nas

tentativas de sair do Iraque e do Afeganistão. A relação entre os Estados Unidos da América e a Rússia está igualmente em turbilhão ressuscitando velhas preocupações ao nível da defesa coletiva. A China tem objetivos estratégicos no Mar do Sul da China e, portanto, existe o perigo de conflito com outros Estados com interesses sobrepostos, nomeadamente o Vietname, a Indonésia, a Malásia e as Filipinas a que se podem juntar os Estados Unidos da América, a Austrália e o Japão. A Coreia do Norte, no seu mais recente anseio de desenvolvimento de armamento nuclear colocou sérios desafios à comunidade internacional. Desde a eclosão das Primaveras Árabes verifica-se um aumento dos conflitos no interior dos Estados bem como, o aumento significativo do número de pessoas deslocadas e de refugiados devido à guerra, à violência e à perseguição a que estão sujeitos. O continente africano e o Médio Oriente revelam hoje uma realidade cruel, onde a população civil passou a ser alvo da violência indiscriminada e muitos foram obrigados a deixar as suas casas (Gray, 2018, pp. 1-2).

Neste contexto, de aparente incapacidade para travar o sofrimento humano em larga escala, o atributo da soberania a par dos constrangimentos relativos ao uso da força como instrumento ao serviço da política externa dos Estados no processo de resolução de conflitos, no quadro da Organização das Nações Unidas, estão sob pressão e escrutínio conduzindo a um debate que está longe de atingir o fim. A importância deste debate nasce como efeito secundário do fenómeno da globalização, que traduz a consciencialização do esbatimento das fronteiras a par do crescente papel dos *media* na divulgação da informação e no peso que a opinião pública tem nas sociedades democráticas ocidentais (Hensel, 2017, p. ix; Gray, 2018, p. 1; Boniface, 2016, pp. 239-251).

Relativamente à soberania, entendida enquanto atributo que implica responsabilidade moral do Estado na proteção da população perante atrocidades em massa, importa perceber até que ponto a diminuição da capacidade de um Estado, ou até mesmo a sua falta de vontade para exercer o seu dever de proteção conduz, na mesma medida, a uma diminuição do seu direito de não-interferência externa (Hoffmann & Nollkaemper, 2012, p. 14). Quanto ao uso da força para travar o sofrimento humano, historicamente, não constitui a regra, mas antes a exceção à regra. Adicionalmente, as intervenções externas, apesar de às vezes, se poderem

mostrar decisivas, são geralmente decididas em função do interesse nacional em detrimento da causa humanitária (Williams & Bellamy, 2012, p. 282), pelo que podem ser entendidas como ferramenta e exercício do poder.

O recurso ao uso da força com propósito de travar o sofrimento humano em larga escala, ou se se preferir a intervenção humanitária não tem uma definição legal (Gierycz, 2010, p. 111). Ainda assim, pode-se afirmar que é uma prática assente no respeito pelos direitos humanos que, desafia os princípios da ordem internacional estabelecidos pela Paz de Vestefália¹ em 1648 e consolidados em 1945 na Carta das Nações Unidas. Soberania, não intervenção e abstenção do uso da força são princípios do corolário que orienta a relação entre Estados na vida internacional. No sistema internacional é suposto os Estados providenciarem segurança e bem-estar aos seus cidadãos. Mas e, se tal não acontecer? Se ao invés, os Estados forem uma ameaça para os seus cidadãos ou, demonstrarem incapacidade para lidar com ameaças que executam atrocidades em massa contra sua a população, no território administrado pelo seu governo? Deve a soberania ser tratada como um atributo sacrossanto, cujo âmago corresponde a uma licença para matar e à impunidade endémica? Quando é que é, se é que é, legítimo violar o princípio da soberania? Perante atrocidades em massa cometidas no interior de um Estado, qual é a responsabilidade de outros Estados atuarem para proteger a população? Como prevenir ou como e quando responder a situações de violência em larga escala no interior de um Estado? Estas são algumas das questões com as quais se confrontam académicos e políticos perante situações de crise humanitária que conflituam com os princípios acima identificados (Wheeler & Bellamy, 2001, p. 471; Hehir, 2008, p. 1; Hehir, 2010, p. 2;11; Pilbeam, 2015, p. 287).

Apesar de não ser um assunto novo, a intervenção humanitária mereceu uma atenção especial na década que se seguiu à queda do muro de Berlim, dissolução da União Soviética e triunfalismo dos Estados Unidos da América. No período da

¹ O Tratado de Vestefália assinado em 1648 consistiu em separar a política interna da política externa, que à altura significou separar a fé da diplomacia. Para tanto, foi aceite o princípio *cujus regio, ejus regio*, isto é, quem governa determina a religião do seu povo. Confirmava-se assim o princípio da não interferência de um estado nos assuntos internos de outro estado. Com assinatura do Tratado pretendeu-se por termo à Guerra dos Trinta Anos, restaurar a paz entre as Nações e não legitimar a opressão interna (Kissinger, 2003, p. 221).

Guerra Fria, as intervenções² eram uma prática cautelosa, estruturada e de certa forma restrita. Nos cinquenta anos de confrontação bipolar entre os Estados Unidos da América e União Soviética, qualquer intervenção de um Estado nos assuntos internos de outro Estado estava diretamente ligado ao equilíbrio do poder e à perspectiva ideológica. Deste ponto de vista, as intervenções tinham como objetivo principal preservar o equilíbrio do poder. Os Estados Unidos da América e seus aliados procuraram conter, do ponto de vista geopolítico, a consolidação do poder da União Soviética e seus aliados no espaço correspondente à Eurásia³. Este aspeto demonstra que os Estados Unidos da América simplesmente seguiram a estratégia que a Inglaterra tinha praticado no passado ao longo de quinhentos anos. Na perspectiva ideológica, a intervenção no Vietname demonstra que a ideologia era um elemento influenciador da projeção do poder militar. Finalmente, a presença no palco internacional da ameaça nuclear era também, de certa forma, um elemento condicionador da interferência nos assuntos internos de um Estado e da projeção externa de forças militares. O medo associado à incerteza de que uma intervenção desencadeasse um ataque nuclear era por si só um elemento desencorajador de qualquer intervenção (Phillips & Cady, 1996, pp. 1-2).

Desta forma, verifica-se que a intervenção humanitária não foi uma prática legítima durante o período da Guerra Fria (Wheeler & Bellamy, 2001, p. 471). O fim da confrontação bipolar fez desaparecer o medo da destruição mútua assegurada e, houve uma mudança significativa na forma de utilizar a força militar assente no racional humanitário (Hehir, 2008, p. 2; Krieg, 2013, p. ix). Para tanto, o aparente conflito entre o racional dos direitos humanos e os princípios da ordem internacional pós-Vestefaliana foi ultrapassado através de duas lógicas. A primeira corresponde a uma evolução da noção de soberania⁴. A segunda corresponde a um entendimento mais amplo de ameaça à paz e segurança internacional que envolve a tomada de medidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Como resultado

² Atos cometidos por um ou mais estados, que segue a lógica da estratégia coerciva direta. Atos que afetam a soberania de outro estado. Podem ser motivados por fins humanitários ou acumulação de poder (Fierke, 2005, p. viii).

³ A Eurásia tinha e continua a ter grande importância geopolítica face à abundância de recursos naturais e ser o local com maior número de população (Phillips & Cady, 1996, p. 1).

⁴ A soberania sinónimo de autoridade, que implica controlo sobre um território passou a ser encarada como sinónimo de responsabilidade, que implica um padrão mínimo de respeito pelos direitos humanos (Welsh, 2006, p. 2).

destas duas acessões, as violações em larga escala dos direitos humanos no interior de um Estado soberano foram incluídas nas preocupações da agenda internacional de segurança. Simultaneamente, a Organização das Nações Unidas através do Conselho de Segurança pôde legitimamente autorizar a implementação de medidas coercivas para lidar com as ameaças à paz e segurança internacional em situações de crise humanitária (Welsh, 2006, pp. 1-2).

Esta mudança operou-se sobretudo no Ocidente e resultou da consciencialização do aumento da interdependência num mundo cada vez mais globalizado. Porém, o otimismo inicial decorrente da intervenção no Iraque para libertar o Koweit e proteger a população Curda da opressão de Saddam Hussein que, causou uma enorme vaga de refugiados, deu lugar a pessimismo e cinismo moral decorrente dos falhanços na Somália, na Bósnia e no Ruanda. A intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte no Kosovo com muitos meios aéreos e demasiado cedo, isto é, sem autorização explícita do Conselho de Segurança das Nações Unidas que conferisse legalidade de resposta a uma situação excecional de sofrimento humano, contribuiu para a desconfiança generalizada quanto ao propósito das intervenções militares. Para uns, a intervenção no Kosovo significou uma nova predisposição para a intervenção do Ocidente legitimada pela defesa dos direitos humanos. Para outros, a intervenção significou a possibilidade de abuso justificada em nome dos direitos humanos (Wheeler & Bellamy, 2001, pp. 471; 479-482). O caso do Kosovo demonstrou o conflito existente entre questões de necessidade, legitimidade e aquilo que é permitido pela Carta das Nações Unidas (Chandler, 2004, p. 59).

Na década de 90 do século passado, os casos acima identificados geraram um intenso, profundo e constante debate (Hehir, 2010, p. 1; Welsh, 2006, p. 1) sobre a intervenção humanitária assente na retórica do “direito ou dever” de atores externos⁵ intervirem, com recurso a forças militares num Estado soberano⁶ para proteger civis de atrocidades em massa (Bellamy, 2010, p. 360; Gierycz, 2010, p. 111). Direitos humanos, soberania, ordem versus justiça, o papel da Organização das Nações Unidas são elementos constituintes do debate de alcance quase ilimitado

⁵ Geralmente potências ocidentais (Chandler, 2004, p. 59) com vontade política e capacidade para intervir (Welsh, 2006, p. 2).

⁶ Geralmente sem o consentimento desse estado (Bellamy, 2010, p. 360).

(Hehir, 2008, p. 1). O debate em torno da legitimidade da intervenção é conduzido reconhecendo que existem expectativas de ação (Welsh, 2006, p. 2).

Além do debate que gerou, a intervenção humanitária apesar de conotada com uma retórica positiva foi e continua a ser um dos assuntos mais controversos entre académicos e *policy makers*. Não existe um consenso generalizado no momento de decisão de aplicação do poder militar ao serviço da política externa dos Estados, em situações de crise humanitária generalizada, no interior de um Estado (Wheeler & Bellamy, 2001, p. 490; Welsh, 2006, p. 2; Hehir, 2008, p. 1; Kersavage, 2014, p. 23) em que é o próprio Estado o perpetrador de atrocidades em massa ou, é incapaz de impedir a violência em larga escala contra civis (Labonte, 2012, p. 982).

Há quem afirme que a intervenção humanitária é um oxímoro obscuro, revelador da contradição entre a capacidade de intervir com recurso ao poder militar e a necessidade de aliviar o sofrimento humano (Keohane, 2003, p. 1). Para uns traduz um imperativo moral, dada a necessidade de travar o sofrimento em larga escala no interior de um Estado, mesmo sem o seu consentimento. Para outros existem preocupações, além do imperativo moral que, complexificam o uso da força com propósito humanitário. Poucos são aqueles que se opõem totalmente à prática do uso da força para aliviar o sofrimento humano (Hehir, 2008, p. 1). No entanto, existem Estados⁷ que se opõem à prática da intervenção humanitária pois, olham com suspeição para a justificação moral (Chandler, 2004, p. 60). O problema aqui prende-se com a motivação associada à intervenção. Será que os Estados com capacidade para intervir vão atuar sempre de acordo com o imperativo moral ou, as intervenções serão desencadeadas de acordo com interesse nacional? A maleabilidade que o conceito oferece, desvenda um potencial de abuso com recurso à retórica humanitária e, portanto a seletividade das intervenções é uma possibilidade em função do interesse nacional (Hehir, 2008, p. 1).

Aqueles que se opõem à intervenção humanitária demonstram preocupação para com os seus efeitos negativos que incluem: (i) a violação da soberania e não interferência nos assuntos internos de um Estado; (ii) a criação de expectativas irrealistas de ação nas populações oprimidas; (iii) as questões respeitantes aos danos colaterais associados às operações militares; (iv) o potencial de ocupação a longo

⁷ Maioritariamente estados não Ocidentais (Chandler, 2004, p. 60).

termo de um território soberano por parte da potência ou potências que executam a intervenção militar. Acrescenta-se ainda que, a intervenção humanitária está associada à vontade de intervenção e capacidade para o fazer, o que, não gera expectativas confiáveis na ação. Desta forma, a intervenção humanitária tem um potencial enorme de divisão no momento de gerar consensos no seio da comunidade internacional para ultrapassar a falta de consentimento do Estado intervencionado. Este aspeto mina a credibilidade da Organização das Nações Unidas, que tem responsabilidades ao nível da manutenção da paz e segurança internacional, bem como pelo respeito pelos direitos humanos (Welsh, 2006, p. 2).

Perante tais evidências, Kofi Annan, desde que se tornou Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, mostrou a sua preocupação sobre o estatuto controverso da intervenção humanitária, nomeadamente a tensão existente entre a Carta das Nações Unidas e o Direito Internacional, bem como, a tensão entre o direito dos Estados e o direito dos indivíduos (Hehir, 2012, p. 38). Em 1999, na 54^a sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas ficou patente a sua preocupação com a segurança dos indivíduos e com as questões relacionadas com a intervenção humanitária. Apelou à comunidade internacional para a regulamentação da intervenção externa com recurso ao uso da força com propósito humanitário. A inação no Ruanda, e a ação no Kosovo na ausência de um mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas são dois exemplos dos dilemas da intervenção – legitimidade, legalidade e necessidade de travar ou evitar graves e massivas violações dos direitos humanos – que colocam desafios profundos ao Conselho de Segurança das Nações Unidas em particular e à Organização das Nações Unidas em geral no que respeita a gerar consenso para evitar violações sistemáticas e massivas dos direitos humanos. Para ele, tornara-se fulcral repensar a relação entre soberania e direitos humanos, bem como, pensar como é que a Organização das Nações Unidas deve responder às crises humanitárias que afetam grande parte do mundo? Que meios devem ser empregues pela comunidade internacional? Bem como, refletir sobre a vontade política de agir em situações de crise ou conflito (Annan, 1999).

Em 2000, no seu relatório anual, intitulado “*We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century*”, Annan voltou a demonstrar as mesmas preocupações, dado que desde 1990, a maioria dos conflitos foram conflitos internos

que tiraram a vida a mais de 5 milhões de pessoas. Neste contexto, torna-se relevante pensar segurança numa abordagem centrada no indivíduo, assim como apostar na prevenção com foco nas causas profundas dos conflitos em detrimento da cura (Annan, 2000, pp. 43-44).

No que toca ao dilema da intervenção, Annan reconhece a força e importância dos argumentos apresentados por alguns críticos sobre o conceito de intervenção humanitária. Para uns representa uma ação gratuita para interferência nos assuntos internos de um Estado soberano. Para outros, poderá encorajar deliberadamente movimentos secessionistas a cometer graves e massivas violações dos direitos humanos a fim de despoletar intervenções externas, que poderão ajudar a sua causa. Ainda há, quem afirme que a prática da intervenção é pouco sólida, em virtude da complexidade, custos associados e interesses nacionais percebidos. Aceita que os princípios da soberania e da não interferência nos assuntos internos de um Estado sejam a proteção essencial dos Estados menos poderosos e Estados frágeis. Contudo coloca a seguinte questão (Annan, 2000, pp. 47-48):

“se a intervenção humanitária é, na verdade, um assalto inaceitável à soberania, como é que nós devemos responder ao Ruanda, a Srebrenica – às graves e sistemáticas violações dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos da Humanidade comum?” (Annan, 2000, p. 48).

Finalmente, Annan afirma que nenhum princípio, incluindo a soberania, pode servir de escudo de proteção de crimes contra a Humanidade e que o Conselho de Segurança das Nações Unidas tem o dever moral de agir, em prol da comunidade internacional (Annan, 2000).

Em resposta ao desafio colocado por Kofi Annan, o governo do Canadá anunciou em setembro de 2000, na Assembleia-Geral das Nações Unidas a criação da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal⁸, presidida por Gareth Evans e Mohammed Sahnoun, a qual elaborou um relatório em torno do debate do conceito de intervenção humanitária. Em dezembro do ano seguinte, a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal publicou um relatório no qual apresenta o conceito Responsabilidade de Proteger⁹, procurando conjugar

⁸ Em inglês - *International Commission on Intervention and State Sovereignty*.

⁹ Tradução de *Responsibility to Protect*.

intervenção para proteção humana e soberania (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001, p. vii; 11).

A Responsabilidade de Proteger corresponde assim a uma mudança de linguagem no palimpsesto humanitário, na tentativa de reconfigurar a relação entre soberania e direitos humanos, bem como substituir os debates sobre a intervenção humanitária, procurando gerar consensos para a tomada de decisão política quando se está perante situações de atrocidades em massa (Bellamy, 2010, p. 375). Porém, o conceito de Responsabilidade de Proteger gerou grande controvérsia, e tem sido alvo de intenso debate, desde a sua conceção em 2001 pela Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal. A sua formulação abstrata está associada a contradições teórico-práticas que dificultam a sua operacionalização (Gierycz, 2010, p. 110) e mantêm a Responsabilidade de Proteger como um conceito contestado no meio académico (Thakur, 2016, p. 432).

Segundo Berti (2014, p. 21) o debate sobre a Responsabilidade de Proteger está inserido no debate mais amplo sobre o uso da força nas questões internacionais. Um debate que tem as suas fundações na doutrina da Guerra Justa. Da nossa pesquisa bibliográfica identificámos uma alteração progressiva no tempo do debate sobre a Responsabilidade de Proteger. Inicialmente procurava-se responder à questão sobre que tipo de conceito, norma, princípio ou doutrina constitui a Responsabilidade de Proteger (O que é a Responsabilidade de Proteger?). Posteriormente procuraram-se respostas para a questão de como é que a Responsabilidade de Proteger pode ser operacionalizada na prática (Como implementar a Responsabilidade de Proteger?) (Piiparinen, 2012, p. 473). Identificámos ainda duas perspetivas em debate. Por um lado, existe um conjunto de autores que defendem a Responsabilidade de Proteger, dos quais salientamos Gareth Evans, Ramesh Thakur, Cristina Badescu e Thomas Weiss, Alex Bellamy.

Para Gareth Evans (2008, pp. 4-11), a Responsabilidade de Proteger corresponde a uma mudança de discurso focada na responsabilidade de todos os Estados e não no direito daqueles que detêm poder. Apesar da intervenção militar ser uma peça central da conceção abstrata Responsabilidade de Proteger como último recurso, a Responsabilidade de Proteger é muito mais do que isso. Representa a responsabilidade de prevenir antes da crise, reagir durante a crise e reconstruir depois

da crise, em todos os casos, com a ênfase na ação não militar. Assim, Evans tem esperança que a Responsabilidade de Proteger se torne numa norma internacional que provará ser a solução para os problemas associados às crises humanitárias.

Ramesh Thakur (2006, p. 245) afirma que a Responsabilidade de Proteger representa um novo modelo concetual para reconciliar a tensão entre o princípio da soberania, a intervenção, os interesses e perspetivas divergentes na prática política.

Cristina Badescu e Thomas Weiss (2010, p. 355) defendem que apesar da Responsabilidade de Proteger estar no início da sua trajetória normativa, tem potencial para gerar consenso e incrementar a proteção perante atrocidades em massa cometidas no interior de um Estado. Para Weiss (2004) a Responsabilidade de Proteger representa um quadro concetual fundamental para o uso da força com propósito humanitário, dado que as respostas militares em situações de emergências humanitárias complexas são um assunto desconfortável para o sistema de Estados.

Alex Bellamy (2009a, pp. 1-4; 2010, p. 362) defende que a Responsabilidade de Proteger corresponde a uma inovação concetual importante que contribui para ultrapassar os problemas associados à intervenção humanitária – doutrina direito de intervir – e conseqüentemente contribui para a proteção de civis perante atrocidades em massa. Neste sentido a Responsabilidade de Proteger corresponde a um sistema de medidas diplomáticas, judiciais, económicas, operações de paz com consentimento, por vezes uso da força sem consentimento, para ajudar a criar soberanos responsáveis com as capacidades necessárias para uma proteção eficiente.

Por outro lado, existe um conjunto de autores, dos quais salientamos José Manuel Pureza, David Chandler, Tara McCormack, Philip Cunliffe, Aidan Hehir, Roland Paris e Justin Morris que revelam algum ceticismo quanto ao conceito Responsabilidade de Proteger, pelo que, fazem uma análise crítica aos méritos que o grupo anterior reconhece ao conceito.

Por exemplo, José Manuel Pureza (2013, pp. 1-11) afirma que a Responsabilidade de Proteger é expressão da importância que o discurso humanitário assumiu na ordem internacional do pós-Guerra Fria, refletindo a convergência entre o clima intelectual e político da hegemonia da paz liberal e o chamado “novo humanitarismo”. Apesar de considerar uma evolução concetual importante, afirma

que a Responsabilidade de Proteger mantém traços de continuidade com o padrão anterior, cuja essência reside nas contradições endógenas entre um Direito Internacional da geopolítica e um Direito Internacional da biopolítica.

David Chandler (2011, pp. 4; 19-34) afirma que a Responsabilidade de Proteger permite mudar o foco do direito de intervir por parte dos Estados com poder e vontade para concretizar esse direito, para o foco da responsabilidade dos Estados não-Ocidentais em garantir a boa governança. Desta forma, o Ocidente evita os custos associados a respostas imediatas às crises, bem como desvia a atenção das questões estruturais de desigualdades de poder e riqueza da ordem internacional.

Tara McCormack (2011, pp. 4-5;35-48) argumenta que a Responsabilidade de Proteger é o testemunho do declínio do poder dos Estados Ocidentais no sistema internacional. Para ela, a Responsabilidade de Proteger não representa uma alternativa ao problema relacionado com o debate anterior da intervenção humanitária, mas sim uma falha do Ocidente para impor uma nova visão normativa capaz de gerar consenso político.

Philip Cunliffe (2011, pp. 5; 51-70) defende que a Responsabilidade de Proteger não representa um dever legal de ação, pelo que nenhum agente está obrigado a cumprir. Neste contexto, são as grandes potências que irão determinar em que circunstâncias o “dever de proteger” irá ser praticado. Assim, o “dever de proteger” fica condicionado às prerrogativas arbitrárias do exercício do poder e do interesse nacional.

Aidan Hehir (2012, pp. 1-4) diz que a ambiguidade é uma característica que mina a utilidade da Responsabilidade de Proteger. Hehir coloca em dúvida que a conceção abstrata Responsabilidade de Proteger consiga ultrapassar a inconsistência de resposta da comunidade internacional perante as crises humanitárias no interior de um Estado.

Roland Paris (2014), ao analisar a intervenção na Líbia, afirma que a doutrina Responsabilidade de Proteger revela tensões profundas a que apelida de problemas estruturais que complicam a lógica da intervenção humanitária preventiva e conduz a um dilema inevitável. Por um lado, se não existir intervenção em situações de atrocidades em massa, a Responsabilidade de Proteger será criticada como uma conceção de falsas expetativas. Por outro lado, quando se recorre ao uso

da força para travar violações em larga escala, há sempre a possibilidade de julgamento da invocação da Responsabilidade de Proteger e da intervenção militar. Este aparente paradoxo decorre dos problemas estruturais inerentes à doutrina Responsabilidade de Proteger.

Justin Morris (2016) reconhece que a Responsabilidade de Proteger constitui uma inovação importante ao nível internacional no que respeita às questões do sofrimento humano num sistema de Estados soberanos, porém fica duvidoso que o conceito Responsabilidade de Proteger permita ultrapassar a decisão dos Estados baseada nos fatores político-estratégicos. Neste contexto sugere uma solução radical para os perigos inerentes à associação íntima da Responsabilidade de Proteger à intervenção militar.

Após quatro anos de intenso debate sobre a conceção Responsabilidade de Proteger da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, na Cimeira Mundial da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2005, os Chefes de Estado adotaram unanimemente a Responsabilidade de Proteger¹⁰ afirmando que cada Estado individualmente tem a responsabilidade de proteger a sua população do genocídio, dos crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra Humanidade. Concomitantemente a comunidade internacional deve encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade. Isto pode implicar o recurso a meios pacíficos em conformidade com os capítulos VI e VIII, bem como ações coletivas ao abrigo do capítulo VII, através do Conselho de Segurança das Nações Unidas, numa base caso a caso e em cooperação com as organizações regionais relevantes, caso os meios pacíficos sejam inadequados e as autoridades nacionais manifestamente falharem na proteção das suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade (Assembleia-Geral das Nações Unidas, 2005, p. 30).

Em 2006, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, através da resolução 1674 de 28 de abril reafirmou a Responsabilidade de Proteger e deu indicações de estar preparado para adotar as medidas apropriadas quando necessário para proteger civis do genocídio, dos crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra Humanidade (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2006).

¹⁰ Ver redação completa no Anexo A.

Em 2011, em virtude da violência perpetrada por Muammar Kadafi contra civis (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011a), a Responsabilidade de Proteger foi invocada pela primeira vez para justificar uma intervenção militar num Estado funcional sem o seu consentimento (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011c; Paris, 2014). Da intervenção resultou a morte de Kadafi e a Organização das Nações Unidas implementou uma missão diplomática de apoio à transição democrática (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011e). Porém, a violência na Líbia não terminou. A população líbia ficou, desde então, exposta a um conflito político interno e à violência das milícias que não foram desarmadas. Criaram-se as condições para a implantação do Estado Islâmico no país e, portanto, a Líbia tornou-se um palco perfeito para os grupos armados e grupos ligados ao crime transnacional organizado de armas e pessoas (Klober, 2017; Salamé, 2018a; Salamé, 2018b).

Perante tal situação é lícito questionarmo-nos sobre a utilidade da Responsabilidade de Proteger do ponto de vista concetual e do ponto de vista da sua aplicação, nomeadamente: Qual a sua influência no comportamento dos Estados, no plano interno e externo? Qual o seu contributo para a segurança dos indivíduos sujeitos à violência em larga escala no interior de um Estado? Qual a sua importância nos processos de decisão multilateral para a aplicação de medidas pacíficas e coercivas no quadro da Organização das Nações Unidas para averter uma situação de crise humanitária? A Responsabilidade de Proteger pode ser aplicada de forma uniforme, gerando expectativas confiáveis para a ação? A Responsabilidade de Proteger veio resolver os problemas associados ao paradigma anterior “direito de intervir”? Que alterações normativas nos trouxe ao quadro para aplicação do uso da força no plano internacional? Onde, quando e como é que a Responsabilidade de Proteger marcou ou poderá marcar a diferença no plano nacional e internacional, nomeadamente no que respeita à prevenção de atrocidades em massa? Certamente outras questões existirão, porém, estas questões permitem-nos enquadrar a problemática associada ao conceito Responsabilidade de Proteger e sua aplicação para providenciar segurança a civis sujeitos à violência em larga escala no interior de um Estado.

Atendendo ao percurso do conceito Responsabilidade de Proteger, à sua aplicação no caso da Líbia e à realidade supramencionada, entende-se que é pertinente e atual refletir sobre o impacto da aplicação da Responsabilidade de Proteger na segurança dos indivíduos sujeitos à violência em larga escala por diversos motivos. Primeiro, porque o conceito foi incorporado na agenda política dos Estados e das organizações internacionais suscitando enorme interesse por parte de académicos e políticos. Segundo, porque o conceito está intimamente ligado à proteção de civis em conflitos armados, e este é um assunto que no pós-Guerra Fria também suscitou maior interesse. Terceiro, porque o conceito está igualmente relacionado com o uso da força, e este é, e é nossa convicção que continuará certamente a ser um assunto de enorme interesse e preocupação para os Estados. Finalmente, a invocação da Responsabilidade de Proteger no caso da Líbia e a incapacidade de gerar consenso no caso da Síria convoca-nos a uma reflexão sobre a sua utilidade.

Pretende-se nesta dissertação, avaliar o conceito e a aplicação do princípio de Responsabilidade de Proteger. Assim, o objeto de estudo da presente dissertação é a aplicação da Responsabilidade de Proteger no caso da Líbia, decorrente da resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2011. O objetivo geral é avaliar a conceção abstrata Responsabilidade de Proteger e sua aplicação prática, em situações de violência em larga escala no interior de um Estado, da qual podem resultar o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade. Daqui decorrem dois objetivos específicos. Primeiro, avaliar as fragilidades inerentes ao conceito Responsabilidade de Proteger. Segundo, avaliar o impacto da aplicação da Responsabilidade de Proteger para a segurança de civis em conflitos armados, no caso da Líbia de 2011 a 2018.

Delimitamos o nosso estudo em termos espaciais à Líbia, porém sempre que se entenda conveniente para a análise, incluímos outros espaços onde tiveram lugar as Primaveras Árabes. Em termos temporais, a nossa análise compreende o período 2011 a 2018. Quando ao conteúdo, a dissertação respeita à Responsabilidade de Proteger.

A problemática desta dissertação está associada às relações de poder entre Estados e povos, à influência da Responsabilidade de Proteger no comportamento

dos Estados na dimensão interna e externa, em situações em que os civis estão expostos à violência em larga escala no interior de um Estado e conseqüentemente a ligação aos desafios do multilateralismo no que respeita às questões de segurança no quadro da Organização das Nações Unidas. Pretende-se então dar resposta à seguinte questão central: De que forma as controvérsias associadas à aplicação da Responsabilidade de Proteger na Líbia contribuem para a [in]segurança de civis sujeitos à violência em larga escala no interior de um Estado?

O nosso argumento nasce da crítica ao entendimento do conceito Responsabilidade de Proteger e à prática intervencionista que lhe está associada por forma a responder a crises humanitárias graves. Assim, argumentamos em primeiro lugar que a conceção abstrata Responsabilidade de Proteger tal como foi concebida em 2001 e adotada em 2005 apesar do seu potencial emancipatório, mantém uma linha de continuidade com o padrão anterior e não constitui uma inovação normativa que contribua para gerar consensos e regular comportamentos ao nível da comunidade internacional no que respeita ao uso da força enquanto instrumento ao serviço da política externa dos Estados na resolução de conflitos no interior de um Estado soberano sem o seu consentimento. Em segundo lugar, as controvérsias associadas à aplicação da Responsabilidade de Proteger no caso da Líbia sugerem que a Responsabilidade de Proteger é um conceito que pode ser instrumentalizado para impor mudanças de regime. Neste contexto, os indivíduos sujeitos à violência no interior de um Estado podem ser vistos como um meio para atingir os fins, de acordo com os interesses nacionais. Desta forma, a Responsabilidade de Proteger suscita representar uma ferramenta de poder e de hierarquização entre povos e entre Estados que reifica o mundo tal como ele é, mantém as relações de poder dominantes e as instituições existentes como contexto legítimo para a ação. Assim, é duvidoso que a Responsabilidade de Proteger represente uma nova fórmula de solidariedade entre indivíduos que oriente a prática política capaz de contribuir para a segurança, a curto e longo termo, dos indivíduos sujeitos à violência em larga escala.

Todavia, não negamos a importância da Responsabilidade de Proteger e a sua incorporação na agenda política. Porém, é nosso entendimento que existe espaço para o desenvolvimento concetual no sentido de orientar a prática, minimizando as ambigüidades e contradições que lhe estão associadas.

Para construir o nosso argumento, tomou-se como ponto de partida a conceção abstrata apresentada pela Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal em 2001, considerou-se a redação aceite na Cimeira Mundial da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2005 para analisar numa fase inicial as fragilidades do conceito e as alterações/continuidades com o padrão anterior para aplicação do uso da força com propósito humanitário. Posteriormente considerou-se a situação na Líbia decorrente das Primaveras Árabes, a par das decisões ao nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas para aplicação do uso da força num Estado sem o seu consentimento invocando a Responsabilidade de Proteger. Finalmente consideraram-se diversos artigos, relatórios e notícias para avaliar a situação de segurança na Líbia no período pós-intervenção até 2017.

Procuramos efetuar a desconstrução crítica do conceito Responsabilidade de Proteger, demonstrar os limites da sua aplicação prática e influência a curto e longo termo para a segurança dos indivíduos. Isto permitirá associar o conceito à prática intervencionista e perceber as contradições que lhe estão associadas, a par da manifesta incapacidade de produzir segurança num contexto global mais inclusivo e igualitário.

A nossa investigação é uma investigação qualitativa, suportada na Teoria Crítica de Segurança desenvolvida por Ken Booth, que nos permite colocar o foco no indivíduo enquanto objeto referente de segurança sujeito a ameaças reais ou potenciais, bem como nos permite ligar a conceção abstrata Responsabilidade de Proteger à prática política. Recorremos ao estudo de caso da Líbia pelo seu valor intrínseco, dado ter sido o primeiro caso em que foi invocado a Responsabilidade de Proteger para aplicação do uso da força num Estado sem o seu consentimento. A par disto, o caso da Líbia tem também um valor instrumental no que respeita ao entendimento do contributo da Responsabilidade de Proteger para a segurança dos indivíduos sujeitos à violência no interior de um Estado numa perspetiva de curto e longo termo, bem como à sua aplicabilidade em casos semelhantes.

A presente dissertação encontra-se dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, expõe-se uma análise à evolução do pensamento de segurança, assim como a Teoria Crítica de Segurança que serve de suporte à nossa análise. No segundo capítulo, partindo da conceção abstrata apresentada pela Comissão Internacional para

a Intervenção e Soberania Estatal em 2001 e considerando a redação aceite na Cimeira Mundial da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2005 avaliam-se as fragilidades inerentes ao conceito Responsabilidade de Proteger, um conceito já apresentado na página 12 e que é central nesta dissertação. Neste capítulo é justificada a primeira parte do nosso argumento. No terceiro capítulo, é analisado o estudo de caso considerando os motivos para a intervenção externa na Líbia, os resultados da intervenção militar e os resultados observados após a saída da Organização do Tratado do Atlântico Norte em outubro de 2011 até 2018. Neste capítulo é justificado a segunda parte do nosso argumento. Finalmente são expostas as conclusões, apresentados os contributos para o conhecimento e as recomendações para o desenvolvimento de dissertações futuras.



Página intencionalmente deixada em branco

CAPÍTULO 1 – AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E OS ESTUDOS DE SEGURANÇA

1.1. Evolução do pensamento de segurança

As causas da guerra e as condições para a paz ocuparam, desde sempre, mas sobretudo a partir de 1919, um lugar de destaque no pensamento académico, após a criação da primeira universidade de Relações Internacionais em *Aberystwyth*. Estas duas preocupações foram o motor que geraram energia necessária para a evolução dos Estudos de Segurança, enquanto subcampo das Relações Internacionais, da qual herdaram a estrutura teórica tradicional. Uma estrutura teórica que confirma que os Estados são os principais atores no sistema internacional. Competem por poder num ambiente anárquico sem uma autoridade central que imponha a ordem. Assim é imperativo garantir a independência política, a soberania e a segurança.

Neste plano, os Estudos de Segurança assumiram inicialmente a preocupação intelectual com as questões normativas ligadas à guerra, aos conflitos e à paz, muito além das questões técnicas da guerra. Surgiram no âmbito das Relações Internacionais pela incorporação das armas nucleares e do planeamento estratégico que dominou as relações entre Washington e Moscovo no período da Guerra Fria (Malik, 2015, p. 1; Holtsi, 1998, pp. 40-42). A crise dos mísseis de Cuba, em outubro de 1962, é um exemplo notável da superior preocupação de segurança de Washington dada a proximidade da ameaça nuclear de Moscovo (Weldes, 1999, pp. 35-62).

A segurança passou assim a ser entendida numa formulação subordinada ao interesse nacional dos Estados. Em específico, ao interesse de segurança nacional que passava a servir de guia para a política externa. Porquanto, a segurança passou a ser um assunto do foro dos Estados em detrimento de outros atores individuais, grupos subestatais ou da Humanidade (Wolfers, 1952, p. 481; Wolfers, 1962, pp. 147-48).

Desta forma verifica-se que as conceções tradicionais de segurança atribuíram inicialmente ao Estado o privilégio de ser o objeto referente de segurança. Desde o século XVII que a segurança internacional tem sido entendida e praticada com referência às necessidades e interesses dos Estados. Contudo, o pensamento de

segurança evoluiu ao longo do tempo e hoje verifica-se a existência de escolas alternativas e pensamento que privilegiam o indivíduo enquanto objeto referente de segurança (Bilgin, 2003, p. 203). Neste domínio surge então espaço para que o conceito de segurança seja entendido em relação ao conceito de emancipação.

Mas este não tem sido um assunto consensual. As questões normativas da Guerra e Paz, do Conflito e Cooperação, da Segurança Estatal e Segurança Humana são dialéticas que têm gerado enormes debates relativos à centralidade do Estado ou dos indivíduos enquanto referentes de segurança. Paralelamente surgiram também debates quanto à ampliação e aprofundamento dos Estudos Estratégicos (Collins, 2010, pp. 2-11), sobretudo quando entendidos pelas diferentes escolas de pensamento de matriz tradicional positivista ou pós-positivista assim apelidadas por Yosef Lapid (1989).

O fim da Guerra Fria ficou marcado pela transformação da ordem internacional bipolar para a ordem unipolar dominada pela hegemonia militar e económica dos Estados Unidos da América (Monteiro, 2014, p. 9; Young & Kent, 2013, p. xxvi). Marcada por uma expressiva redistribuição de poder no sistema internacional desde a II Guerra Mundial (Smith, 2015, pp. 23-24). Marcada pela emergência do nacionalismo na Europa de Leste que trouxe de novo o debate sobre a importância da dimensão interna nos assuntos internacionais (McSweeney, 1999, p. 3).

Nesta fase, a agenda dos Estudos de Segurança foi [re]definida em três áreas. A primeira respeita à [re]definição do conceito e natureza da segurança, um conceito negligenciado e contestado. A segunda respeita ao papel das teorias. A terceira respeita à natureza dos Estudos de Segurança (Baldwin, 1997; Malik, 2015, p. 6). Confirma-se a tendência para ampliar o campo de análise dos Estudos de Segurança. Foram incluídos na agenda um conjunto de tópicos, aos quais damos especial relevância à segurança humana (Bunzan & Hansen, 2009, p. 2).

No início da década de 90 do século passado assiste-se à publicação de um conjunto substancial de trabalhos que deram centralidade ao indivíduo no pensamento de segurança (Bilgin, 2003, p. 207). Apesar dos esforços ainda no período da Guerra Fria, só no pós-Guerra Fria é que a agenda tradicional de segurança foi ampliada além das ameaças tradicionais e incluídas um conjunto de

ameaças que vulnerabilizam e causam insegurança às sociedades e aos indivíduos, sobretudo no denominado Terceiro Mundo e que foram ignoradas durante a confrontação bipolar. Surgiram novas abordagens que aparecem como alternativa às correntes neorrealista e neoliberal na forma de pensar segurança e que incluíram ameaças, além da ameaça nuclear e da ameaça militar convencional (Collins, 2010, pp. 4-5).

No meio académico procurou-se dar resposta a duas grandes questões: O que tem que ser securitizado? E como? (Collins, 2010, p. 2). A agenda dos Estudos Segurança foi ampliada além da agenda tradicional focada nas capacidades materiais, na ameaça militar e no Estado como objeto referente de segurança. Passou a dar-se relevância ao papel das ideias e a incluir ameaças não-militares e outros objetos referentes de segurança além do Estado. Desta forma, podemos afirmar que a agenda dos Estudos de Segurança depende do entendimento de qual o objeto referente de segurança e da amplitude de ameaças e perigos para esse objeto referente de segurança, bem como depende das respostas a essas ameaças. O conceito de ameaça é um conceito central nos Estudos de Segurança e transversal às diferentes escolas de pensamento. A grande separação está na questão: Segurança de quê ou a quem? Para uns, a segurança assenta numa visão estatocêntrica, onde o Estado tem a primazia de ser o objeto referente de segurança. Assim, o que realmente importa são as ameaças que colocam em causa a sobrevivência do Estado (Bunzan & Hansen, 2009, p. 2; Collins, 2010, p. 2). Nesta visão, o estudo da ameaça, utilização e controlo do poder militar assume especial interesse de análise (Walt, 1991, pp. 212-222).

Para outros, as ameaças ampliam-se além da ameaça tradicional – força militar – e são ameaças aos indivíduos, grupos de indivíduos e Humanidade enquanto objetos referentes de segurança e a segurança está intimamente ligada à emancipação. Há aqui uma preocupação em eliminar as condições que causam medo aos indivíduos e que os travam de fazer escolhas (Booth, 1991, p. 319). Esta visão está suportada na ideia de que por vezes é o próprio Estado a ameaça para os seus cidadãos, através da prossecução de práticas inadequadas ou excessivas de policiamento, justiça deficiente, falta de regulação de atividades que poluem o meio ambiente, perseguição política, entre outros (Bunzan, 1991, p. 44). Aqui vislumbramos as duas tendências de pensar segurança. Uma, de matriz positivista,

naturalista, apelidada de visão tradicional, focada na ameaça militar e que dá primazia ao Estado de ser o objeto referente de segurança. A outra, de matriz pós-positivista, pós-naturalista, apelidada de visão crítica, que concebe os indivíduos, grupos de indivíduos, Humanidade enquanto objetos referentes de segurança e inclui na agenda um conjunto de ameaças além da ameaça militar (Peoples & Vaughan-Williams, 2015, pp. 1-6).

O período pós-Guerra Fria é também uma fase marcada pelos genocídios no Ruanda e em Srebrenica na Bósnia (Badescu, 2011, p. 1). Pelas “novas guerras” (Kaldor, 2012). Pelos atentados de 11 de setembro de 2001, aos símbolos do poder nos Estados Unidos da América (Moran, 2015, p. 339) que marcou uma mudança de percepções quanto às ameaças, numa fase de alargamento, transformação das estruturas e de reforço de capacidades militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte face a novos desafios no Sul e Leste da Europa (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2003, p. 10).

O terrorismo passou a ser tema dominante (Taylor, 2003, p. 9). No dia 12 de setembro de 2001, pela primeira vez na história da Organização do Tratado do Atlântico Norte, foi invocado o artigo 5º do Tratado de Washington. Foram lançadas operações militares no Afeganistão e no Mediterrâneo, além do que, foram tomadas um conjunto de medidas individuais e coletivas para implementar o artigo 5º (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2003, p. 30; Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2016, p. 297). A Organização do Tratado do Atlântico Norte aprovou um conjunto de medidas com base no seu conceito estratégico para reforçar a capacidade da aliança e fazer face a novas ameaças. Identificou-se a necessidade de equilibrar as capacidades militares efetivas da aliança, tornando-a capaz de responder coletivamente às novas ameaças, como o terrorismo e a proliferação de Armas de Destruição em Massa (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2002).

Entendia-se que era necessário encontrar medidas adequadas para combater o terrorismo e a proliferação de Armas de Destruição em Massa. Exigia-se a partilha de informações e mecanismos de resposta a crises, baseadas no reconhecimento que o terrorismo era uma ameaça séria à segurança internacional. Entendia-se que tal só seria possível se as estruturas e forças projetáveis da Organização do Tratado do Atlântico Norte estivessem dotadas de um conjunto abrangente de capacidades

militares desde a defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica, à cibersegurança, à defesa contra mísseis, à defesa de populações e territórios (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2003, p. 11; 40).

Os anos de 2010 e 2011 ficaram marcados pelas Primaveras Árabes no Norte de África e Médio Oriente, sobretudo na Tunísia, no Egito, na Líbia, no Iémen e na Síria (Haynes, 2015, p. 393). As duas primeiras décadas do século XXI ficam também marcadas por um número significativo de conflitos e violência no Sul Global (Boniface, 2016, p. 191). A Europa expõe as suas fragilidades na capacidade de inibir sucessivos atentados terroristas na Europa¹¹. Os ataques com armas químicas voltam aos palcos de guerra¹² (Amnistia Internacional, 2017; Sellstrom, 2013, p. 18). Vagas de refugiados fogem da perseguição, dos conflitos e da pobreza em África, no Médio Oriente, na Europa de Leste e procuram na Europa a verdadeira segurança (Juncker, 2015; Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2015).

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados existem atualmente, cerca de 65.6 milhões de pessoas que foram forçadas a sair de suas casas face aos conflitos e à violência a que estão sujeitos. Deste número, cerca de 22.5 milhões são refugiados, dos quais mais de 50% têm menos de 18 anos. Acrescenta-se que 10 milhões são apátridas, aos quais foi negada uma nacionalidade e acesso a direitos básicos, como a educação, saúde, emprego e liberdade de movimentos. Todos os dias cerca de 28.300 pessoas são forçadas a deixar as suas casas em resultado dos conflitos e da violência a que estão sujeitas. O Sudão do Sul, o Afeganistão e a Síria juntos são responsáveis por 55% do número de refugiados no mundo. A Turquia, o Paquistão, o Líbano, o Irão, a Etiópia e a Etiópia são os Estados que mais recebem refugiados no mundo (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2018).

¹¹ 11 de março de 2004 em Espanha. 7 de julho de 2005 em Inglaterra. 11 a 19 de março de 2012 em França. 24 de maio de 2014 na Bélgica. 7 a 9 de janeiro em França. 14 de fevereiro de 2015 na Dinamarca. 13 de novembro de 2015 em França. 22 de março de 2016 na Bélgica. 28 de junho de 2016 na Turquia. 14 de julho de 2016 em França. 18 de julho de 2016 na Alemanha. 27 de julho de 2016 na França. 19 de dezembro de 2016 na Alemanha. 3 de fevereiro de 2017 na França. 18 de março de 2017 na França. 22 de março de 2017, em Inglaterra. 7 de abril de 2017 na Suécia.

¹² Referimo-nos aos ataques químicos na Síria em 2013 (Sellstrom, 2013, p. 18) e 2017. O ataque de 4 de abril de 2017, provocou a morte de mais de 80 pessoas, em *Khan Sheikhun*, na província de *Idlib*, no norte da Síria (Amnistia Internacional, 2017).

Todos estes episódios fornecem-nos a convicção de que a segurança não deve ser entendida de forma estrita, de uns contra os outros. Mas antes, numa fórmula demonstrativa que a segurança de uns, depende da segurança dos outros. Uma fórmula demonstrativa de que a segurança é um valor universal e importante para todos os indivíduos de igual forma, independentemente do local de origem, da etnia, do género, do credo religioso, etc. Sob este ponto de vista, julga-se que os Estudos de Segurança devem ser ampliados além dos quadros concetuais fornecidos pela visão tradicional focada no Estado e na ameaça militar. Fornecem-nos ainda a convicção de que o fenómeno da globalização tem enorme impacto no domínio da segurança. Os Estados, apesar de serem os principais atores do sistema internacional, não são os únicos atores no sistema internacional (Boniface, 2016, p. 52), as ameaças não são só as Forças Armadas de outros Estados e para além das capacidades materiais, uma autorreflexão crítica, deve fazer parte da agenda dos Estudos de Segurança em benefício da preservação da Humanidade. A dinâmica da globalização e a inovação tecnológica fornecem um meio através do qual diversos atores exercem poder, fluem ideias e informação. Factos que colocam um enorme desafio na forma como se concebe, pensa e pratica segurança (Kay, 2006, pp. 2-12).

Alguns Estados não têm capacidade para controlar o seu território, não detêm o monopólio do uso da força e, grupos armados exercem poder efetivo dentro das fronteiras de alguns Estados. Esses grupos controlam recursos naturais importantes para obter fontes de financiamento para as suas atividades ilícitas, controlam populações, o que expõe as fragilidades de alguns Estados e coloca as sociedades numa posição vulnerável preocupante. Alguns microestados por vezes não têm meios, nem vontade para exercer as suas responsabilidades. Os microestados são vistos como paraísos fiscais, utilizados para atividades de branqueamento de capitais e proteção de atividades ilícitas ou menos aceitáveis no plano moral. Tudo isto diminui o papel do Estado, expõe as suas fragilidades e vulnerabiliza as sociedades (Boniface, 2016, pp. 52-54).

Com a dinâmica da globalização, os assuntos internos e externos são cada vez mais difíceis de separar e influenciam-se mutuamente. As fronteiras ficam esbatidas. Uma dinâmica que tanto incrementa as relações sociais como expõe simultaneamente a fragmentação das mesmas. Desta forma, a análise dos assuntos

trazidos à agenda dos Estudos de Segurança merece uma autorreflexão crítica, um questionamento permanente entre a ligação teoria e prática, bem como merece uma reflexão multidimensional, multidisciplinar esbatendo a demarcação entre Estudos de Segurança, Relações Internacionais e Ciência Política. Assim sendo, faz sentido que a segurança seja encarada numa matriz global. Que abranja um enorme e vasto conjunto de ameaças e assuntos desde os conflitos da Líbia e da Síria à desflorestação da Amazónia, às preocupações com o aumento da pobreza e das desigualdades entre ricos e pobres (Collins, 2010, pp. 2-3; McSweeney, 1999, p. 4).

Vimos assim que a evolução dos Estudos de Segurança tem sido marcada por grandes acontecimentos, transformações históricas ao longo do tempo e que essas transformações tiveram enorme impacto na forma de pensar, analisar e agir no domínio da segurança. Se inicialmente este era um assunto ligado à profissão militar, hoje é um assunto de grande interesse para políticos, militares, académicos e outros agentes. Se inicialmente, os Estudos de Segurança estavam ligados ao estudo da ameaça, utilização e controlo da força militar, hoje a agenda dos Estudos de Segurança é uma agenda muito mais ampla e profunda por forma a empenhar-se sobre a complexa realidade e incluir um conjunto diverso de ameaças além da força militar. Uma tendência que se tem verificado desde a década de 70 do século XX até aos dias de hoje.

Sob este ponto de vista, o estudo da segurança tem assumido ao longo dos anos um papel fundamental no desenvolvimento teórico e empírico das Relações Internacionais. Facto que muito se deve ao aparecimento de abordagens com a legenda Estudos Críticos de Segurança que impuseram um alargamento do objeto de análise e revolucionaram a forma como a segurança é estudada (Nunes, 2016, p. 55).

1.2. Estudos críticos de segurança: ampliar e aprofundar o campo de estudos

O início da década de noventa do século XX foi marcado por um intenso debate sobre a forma de pensar segurança, originado pelo descontentamento de alguns académicos sobre as premissas neorrealistas, pela necessidade de responder aos desafios da ordem de segurança do pós-Guerra Fria e pelo desejo de tornar a disciplina relevante no estudo das questões contemporâneas. Contudo, não houve um consenso sobre a nova forma de pensar segurança. Para uns, ampliar a agenda de

segurança significava incluir um largo espectro de potenciais ameaças desde as questões económicas e ambientais, aos direitos humanos e às migrações. Aprofundar a agenda de segurança significava incluir atores abaixo e acima do Estado. Para outros, significava manterem a centralidade do Estado como objeto referente de segurança e orientar esforços nas diferentes formas de cooperação multilateral para reduzir ou mesmo superar os dilemas de segurança. Para tal, seria importante introduzir modificadores – comum, cooperativa, coletiva, compreensiva – à segurança. Apesar da falta de consenso, todos eles partilhavam a ideia de que a visão neorrealista de segurança deixava de estar adequada à compreensão do quê ou de quem se enquadra como objeto referente de segurança, que ameaças devem ser incluídas e com que meios responder. Em termos teóricos estávamos perante um debate sobre a concetualização da segurança – segurança estatal –, sobre as ameaças – ameaça militar – e sobre a conceção anárquica do sistema internacional – dilema de segurança – que caracterizam a visão neorrealista (Krause & Williams, 1996, pp. 229-230). Mas este não é um debate novo, pois cerca de dez anos antes, Richard Ulman (1983, p. 129) tinha feito notar que era necessário ampliar a forma de conceber segurança. Para ele definir a segurança apenas em termos militares providenciava uma imagem falsa da realidade. Uma imagem duplamente enganadora e perigosa, dada pela excessiva concentração nas ameaças militares externas. Ignorar outras ameaças, quiçá mais perigosas, reduz a segurança total. Por outro lado, contribui para militarização das relações internacionais que a longo prazo aumenta a insegurança global.

Porém, as tentativas de ampliar e aprofundar o campo de análise dos Estudos de Segurança encontraram ao longo do tempo algumas resistências, principalmente entre aqueles que defendiam que o objetivo dos Estudos de Segurança é procurar acumular conhecimento sobre o papel da força militar. Para que tal seja possível, é necessário manter a disciplina dentro dos cânones positivistas, pelo que, ampliar e aprofundar o campo de estudos retiraria coerência intelectual à disciplina (Walt, 1991, p. 222).

Contudo, para compreender a dinâmica de segurança na ex-Jugoslávia, implica compreender os processos de formação da identidade e desintegração que ocorreram naquela região. Assim, manter a agenda apenas nas questões militares

seria ignorar o que demais de relevante existe na agenda de segurança contemporânea. Argumentar que ampliar a agenda de segurança é intelectualmente incoerente não é convincente (Jones, 1999, pp. 104-110).

Os Estudos Críticos de Segurança surgem assim fruto de um novo contexto de segurança do pós-Guerra Fria e do descontentamento com as premissas do neorealismo que dominou a disciplina no período da Guerra Fria, do desejo de [re]conceitualizar a segurança e também do desejo de ampliar e aprofundar a agenda dos Estudos de Segurança. Neste âmbito a conferência realizada em maio de 1994, na *York University*, em Toronto, com o título *Strategies in Conflict: Critical Approaches to Security Studies* e a publicação do livro *Critical Security Studies: Concepts and Cases* de Keith Krause e Michael C. Williams em 1997 são dois factos que ficam ligados ao aparecimento dos Estudos Críticos de Segurança (Mutimer, 2010, p. 87; Nunes, 2016, pp. 55-57).

Os Estudos Críticos de Segurança aparecem como uma orientação disciplinar e não como uma teoria em si. Na prática, significava abertura a diferentes perspectivas fora do *mainstream* que favorecessem o diálogo intelectual e o debate, incluindo contribuições de académicos com origem em diferentes partes no mundo. Ao mesmo tempo, significava uma aproximação ao trabalho de Robert Cox na distinção entre teorias de solução de problemas¹³ e teoria crítica¹⁴. Uma orientação fundada no desejo de contribuir para o desenvolvimento de uma autoconsciência crítica dentro dos Estudos de Segurança, sobretudo no que diz respeito à centralidade do Estado nos Estudos de Segurança (Krause & Williams, 1997, pp. vii-xii). Tratava-se também de um desejo de trazer a centralidade política às questões de segurança, uma questão omitida pela posição neorrealista (Dalby, 1997, p. 22; Fierke, 2007, p. 32; Nunes, 2016, p. 55).

Entre os académicos os debates sobre a natureza da segurança centraram-se na questão segurança de quê ou de quem? Ou se se preferir, o que deve ser

¹³ Teorias de solução de problemas – têm o propósito de servir de guia para ajudar a resolver problemas. Olham para o mundo tal como ele é, para as relações sociais e de poder prevalentes e para as instituições em que elas estão organizadas, como o quadro para a ação. O seu objetivo geral é fazer com as relações prevalentes e as instituições funcionem, conseguindo lidar com fontes de problemas particulares.

¹⁴ Teoria crítica – tem maior capacidade de reflexão. Não olha para a ordem vigente como um dado garantido, mas antes questiona como é que ordem vigente surgiu e se as relações sociais e de poder estão em processo de mudança. Tem a capacidade de se empenhar nas esferas de atuação social e política em simultâneo, e não como partes separadas (Cox, 1981, pp. 128-129).

protegido? Na visão realista, o Estado unitário e racional assume a posição privilegiada de ser o objeto referente de segurança na eterna condição anárquica da estrutura do Sistema Internacional que constrange o comportamento dos Estados, onde não existe uma autoridade superior que mantenha a ordem. Aqui a nacionalidade representa a condição dual de segurança e ameaça na medida em que, um indivíduo está seguro no mesmo grau que o seu Estado e constitui-se ameaça para os indivíduos de outros Estados. Portanto, segurança na tradição realista é sinónimo de nacionalidade (Krause & Williams, 1997, pp. 34-43).

Os realistas concebem o Estado como uma região delimitada pela sua soberania, como uma comunidade unificada, coerente, pacífica, relativamente homogénea em termos de nacionalidade, etnia e ideologia, onde se pressupõe que existe homogeneidade de interesses e identificação. Por conseguinte, a segurança pode ser resumida à sobrevivência do Estado. O Estado tem assim um valor normativo, dentro do qual é possível existir ordem, justiça, liberdade e prosperidade e assume-se a segurança do Estado como pré-condição para o bem-estar individual. Presume-se assim, que o Estado é o garante da segurança dos seus cidadãos. Ora esta presunção revela-se problemática, pois não funciona em todas as partes do mundo. Para uma grande maioria dos indivíduos, os Estados são uma das fontes de insegurança. A Líbia e a Síria são dois exemplos atuais que justificam esta posição. Mas isto tanto se aplica na grande maioria do Sul Global como nalguns Estados do Norte Global. Se se alargar o espectro de ameaças além da ameaça militar verifica-se que alguns Estados são os próprios promotores de insegurança para os seus cidadãos, por exemplo, nos casos da segurança ambiental e económica. Se se adotar uma posição mais radical, pode-se afirmar que alguns Estados só garantem segurança aos seus cidadãos face à sua posição privilegiada na economia global. Contudo a economia global cria e reforça desigualdades entre ricos e pobres, entre classes, géneros, etnias que são fontes de insegurança no Sul Global. Neste acervo, o Estado não parece ser a pré-condição para o bem-estar individual como também se assume ser uma das fontes de insegurança, pelo que em vez de se constituir como parte da solução se revela um problema. A centralidade do Estado na visão realista, para além de duvidosa, parece providenciar uma justificação ideológica para a manutenção do

status quo político e económico vigente o que, para a maioria da população mundial significa permanecer numa situação de insegurança (Jones, 1999, p. 102).

Neste contexto, um dos grandes desafios dos Estudos Críticos de Segurança foi colocar o indivíduo como objeto referente de segurança, um lugar há muito ocupado pelo Estado soberano. Esta posição abriu caminho para um escrutínio crítico do Estado. O foco no indivíduo como objeto referente de segurança conduziu a um foco de análise assente na construção das identidades, nos direitos humanos, bem como nas estruturas que causam opressão e violência dentro dos Estados. Adicionalmente, se tivermos em conta que o indivíduo faz parte de uma comunidade global, permitiu ainda incluir um conjunto de ameaças que afetam a Humanidade, como a degradação ambiental (Krause & Williams, 1997, pp. 43-45).

1.3. Teoria Crítica de Segurança

1.3.1. Segurança, emancipação e Escola de Frankfurt

A conferência realizada em maio de 1994, na *York University*, em Toronto e a publicação do livro editado por Keith Krause e Michael C. Williams em 1997 podem ser interpretados como fatores de convergência intelectual na forma de estudar segurança. Não é, porém, correto afirmar que os Estudos Críticos de Segurança correspondem a um projeto único (Nunes, 2016, p. 60). Para uns, os Estudos Críticos de Segurança são apenas um nome a aplicar às abordagens fora do *mainstream*, pelo que não se constituem como uma abordagem específica sobre segurança, mas antes um conjunto de abordagens que não se baseiam nas assunções ontológicas e epistemológicas estritas dos estudos tradicionais de segurança. Para outros, os Estudos Críticos de Segurança são um projeto assente no trabalho da Escola de Frankfurt que procura combinar o conhecimento prévio alternativo no campo dos Estudos de Segurança com um conjunto de princípios e preceitos metateóricos para desenvolver um novo paradigma para a teoria e prática de segurança, cuja orientação é explicitamente emancipatória (Jones, 1999). Os primeiros privilegiam a análise dos pressupostos e inconsistências de ideias e práticas das correntes tradicionais, enquanto os segundos procuram definir alternativas e transformar o modo como se pensa e pratica segurança (Nunes, 2016, p. 61).

A Teoria Crítica de Segurança é parte integrante deste último projeto. É produto de uma das escolas dos Estudos Críticos de Segurança, a Escola de Gales, onde Ken Booth e Richard Wyn Jones são expoentes máximos e contribuíram para a transformação do conceito de segurança definido em termos da ameaça militar para o Estado, substituindo essa dicotomia pela ligação do conceito de segurança ao conceito de emancipação. Eles adotam uma abordagem normativa para o estudo da segurança, questionando a primazia do Estado enquanto objeto referente de segurança. A sua principal preocupação é com a segurança dos indivíduos de um amplo conjunto de ameaças como a pobreza, opressão política, a degradação ambiental, além da violência e do conflito (Peoples & Vaughan-Williams, 2010, pp. 9-10).

Colocamos a origem deste projeto num artigo de Ken Booth (1991) intitulado *Security and emancipation* onde o autor demonstra a sua rotura com as premissas realistas dominantes no período da Guerra Fria e procura traçar um percurso alternativo válido para se repensar a segurança. Este artigo apresenta de forma resumida todo o pensamento de Ken Booth, mais tarde desenvolvido por Richard Wyn Jones (1999) em *Security, Strategy, and Critical Theory* e que, culmina com a publicação do livro *Theory of World Security* de Ken Booth (2007), onde o autor apresenta uma conceção teórica alternativa ao pensamento neorrealista de Kenneth Waltz.

No artigo de 1991, Booth salienta que o discurso tradicional não é neutral, é antes um discurso nitidamente etnocêntrico que serve para a manutenção do *status quo*. É também um discurso de divisão e exclusão, assente em conceitos como soberania, Estados, potências, guerra, estratégia e armas que passara a ser um discurso problemático e inadequado no período pós-Guerra Fria. Um período caracterizado pela globalização, pela mudança, pela crescente interdependência, pelos avanços tecnológicos, pela erosão da soberania, pelo aumento das trocas culturais e influência de atores transnacionais que estavam a transformar o contexto de estudo das Relações Internacionais. Considera que, apesar das questões militares continuarem a ser uma parte importante de estudo que não deve ser colocado de parte, se tornara duvidoso se, neste novo contexto, essas continuavam a ser preocupações centrais, pois outras pareciam ocupar lugar importante na agenda de

segurança. A justificação parece evidente quando se compara os níveis de conflitualidade interestatal e intraestatal. Enquanto a violência interestatal diminuiu, a violência intraestatal não acompanhou esta tendência, ou se se preferir, o fim da rivalidade entre as duas potências nucleares expôs de forma mais nítida a incapacidade de alguns Estados providenciarem segurança aos seus cidadãos. As ameaças à vida e ao bem-estar da maior parte dos indivíduos e Estados não são apenas a ameaça militar externa, mas antes o risco de colapso económico, a opressão política, a escassez de bens, elevada densidade populacional, rivalidade étnica, a destruição da natureza, o terrorismo, o crime organizado e as doenças. Muitas vezes, é a prática política deficiente e inadequada dos governos que é a maior ameaça ao bem-estar dos indivíduos. Desta forma, as fontes de insegurança são internas em vez de externas, sendo o próprio Estado o seu promotor. É preciso encarar este tipo de problemas, pois ignorá-los pode ter consequências nefastas em termos de perdas de vidas humanas, assim como os problemas internos podem criar instabilidade interna de tal forma que podem conduzir à violência e à possibilidade de conflito interestatal. Nas comunidades onde há riqueza e existe um nível mínimo de justiça social e política a probabilidade de conflito interno é menor. Por exemplo, desde 1945 a 1991 não se registou qualquer conflito entre os quarenta e quatro Estados mais ricos. Parece, desta forma, existir uma correlação entre ordem na política internacional e um nível mínimo de justiça social e política no plano interno. Desconsiderar as questões internas e olhar para os Estados como caixas negras é ignorar parte essencial da realidade social. É aqui que entra o conceito de emancipação na forma de pensar a segurança, à qual deve ser dado precedência sobre os conceitos de poder e ordem privilegiados pelos teóricos tradicionais. O poder e a ordem são sempre à custa de alguém, o que se traduz numa potencial instabilidade. A verdadeira segurança só pode ser atingida por indivíduos e grupos, se eles não privarem os outros dela. Aqui, podemos vislumbrar a preocupação com a ética política no pensamento de Booth. Para ele, o indivíduo é o objeto referente de segurança. Os Estados, apesar de serem importantes na política mundial, não são confiáveis porque enquanto uns conseguem efetivamente providenciar segurança, outros revelam grande incapacidade para tal tarefa. É ilógico dar primazia ao Estado, porque apesar de ele ser produtor de segurança representa os meios e não os fins. Mais, os Estados

são muito diversos no seu carácter para servir de base para a compreensão de uma teoria de segurança. Neste artigo, Booth define ainda o conceito de segurança e de emancipação e a relação entre eles, que será explicitada mais tarde (Booth, 1991).

Na obra coletiva organizada por Krause e Williams (Booth, 1997, pp. 83-116), Booth explicita o seu comprometimento em [re]conceitualizar a segurança e indica um caminho para a investigação no campo dos Estudos Críticos de Segurança. Um comprometimento em desenvolver uma abordagem cosmopolita, com uma autoconsciência progressiva, emancipatória, pós-positivista, pós-marxista, aberta acerca das possibilidades humanas, inspirada no iluminismo e epistemologicamente autoconsciente.

Ele considera que um dos objetivos dos Estudos Críticos de Segurança além de rejeitarem as premissas ontológicas e epistemológicas das teorias tradicionais, é reconsiderar em sentido político a distinção entre o “nós e o “eles”, o que implica repensar a organização política global que melhor providencie segurança. Com isto, Booth procura introduzir o conceito de comunidade, ou comunidades sobrepostas procurando acomodar a ideia de múltiplas e sobrepostas identidades em alternativa ao sistema de Estados da concepção tradicional.

Quanto à definição do conceito de segurança, Booth afirma que o conceito de segurança deve ser abrangente. Quanto mais incoerente for o conceito, mais ampla será a agenda, podendo correr o risco de ficar sobrecarregada. Considera que tal facto não constitui um problema, pois é preciso ter em mente que o conceito de segurança tem um enorme significado político e que, quando entra na agenda política é-lhe dado enorme prioridade. Assim sendo, não há razão para manter o conceito de segurança definido apenas em termos da ameaça militar. Isto dá amplitude para incluir outras questões na agenda política, como os direitos humanos, justiça económica, entre outros. Relativamente ao objeto referente de segurança, se se aceitar a ampliação do conceito de segurança, o problema passa a ser um problema político e não um problema intelectual. A escolha ou balanço entre ameaças militares e não militares é um problema político. Ao ampliar o conceito de segurança, o objetivo dos Estudos Críticos de Segurança é aprofundar o entendimento de segurança. O que significa investigar as implicações e possibilidades que resultam de se olhar para a segurança como um conceito que deriva de diferentes entendimentos

do que a política é e pode ser, especificamente, a política à escala global. Desta forma, a investigação procurará as possibilidades, em vez das impossibilidades, a inclusão em vez da exclusão, a Humanidade em vez da soberania, a emancipação em vez do poder.

Booth conclui que, estudar segurança neste novo contexto do pós-Guerra Fria, não deve ser uma replicação dos estudos tradicionais mas, também não deve implicar a desconsideração da estratégia e da guerra como dimensões importantes do problema de segurança. Afirma que os Estudos Críticos de Segurança não devem ficar enclausurados apenas numa crítica aos preceitos teóricos, devem também providenciar uma orientação para a prática e devem ser politicamente relevantes.

1.3.2. Conceção teórica

A Teoria Crítica de Segurança concebida por Ken Booth é uma teoria que procura olhar para a complexidade da realidade mundial e desta forma incluir um conjunto de objetos referentes de segurança, abaixo e acima do Estado, bem como um conjunto de ameaças e riscos que afetam a vida de indivíduos e grupos.

Além de outras influências, Nicholas Wheeler e Richard Wyn Jones foram os que mais influenciaram o pensamento de Booth na formulação da Teoria Crítica de Segurança, com um quadro teórico para pessoas reais em locais reais, cujo amago é o realismo emancipatório. Para tal, procura dar resposta a três questões fundamentais: o que é real? o que podemos saber? como devemos atuar? Aqui, o autor substitui a trindade realista – Estado, Estratégia, *Status Quo* – por três conceitos centrais – Segurança, Emancipação, Comunidade – na formulação da Teoria Crítica de Segurança.

Booth começa por fazer notar que estamos numa era decisiva, uma era de mudança, onde a capacidade destrutiva das ameaças¹⁵ está a aumentar e conseqüentemente os danos que se podem infligir nos outros e no mundo natural do qual dependemos também aumentam. Neste sentido há necessidade de repensar o conceito de segurança de forma holística. As decisões tomadas pelos Chefes de Estado continuam a demonstrar a persistência de atitudes tradicionais e algo tem de

¹⁵ Os impasses multidimensionais da globalização, o aumento das sensibilidades religiosas, o aumento do nacionalismo, o aumento das disparidades entre ricos e pobres, o aumento da população mundial, etc.

ser feito. Há necessidade de tomar decisões urgentes e com sensibilidade para evitar uma agitação global nunca antes vista. É necessário reconsiderar como nós – *the global we* – concebemos segurança e desenvolvemos práticas de segurança, assim como, nós – *student of subject* – teorizamos os Estudos de Segurança.

As barreiras que aprisionam e dividem as pessoas, política, estratégica, cultural e psicologicamente, não são só barreiras físicas como a Cortina de Ferro no período da Guerra Fria. A pobreza, a classe social, o género e a religião são outros exemplos de estruturas que dividem e aprisionam as pessoas e grupos. É necessário alterar o padrão de pensar segurança, de “segurança contra outros”, para uma abordagem preocupada em promover “segurança de forma recíproca”, como parte da invenção de uma Humanidade mais inclusiva. Neste contexto, a Teoria Crítica de Segurança pretende ser mais realista e emancipatória.

Face ao acima descrito, Booth desenvolve um quadro teórico assente num corpo de ideias, derivadas de temas-chave do Iluminismo, a que chama teorização crítica global. Uma abordagem desenvolvida com o objetivo de construir um quadro teórico oposto ao quadro de Kenneth Waltz, o neorealismo. Para o autor, a segurança precisa ser analisada num quadro mais amplo, pois estamos na era da globalização em que há necessidade de se olhar para os processos internos da mesma forma que olhamos para a dimensão externa. Não basta olhar para a dimensão internacional – relações entre Estados –, é necessário olhar para a dimensão mundial, o que implica olhar além do internacional. Assim, o conceito de segurança mundial ganha outra abrangência – do ponto de vista dos objetos referentes de segurança e das ameaças e riscos – relativamente à noção de segurança internacional e refere-se:

“às estruturas e processos dentro da sociedade, local e global, que permitem a redução das ameaças e riscos que afetam a vida de indivíduos e de grupos. Quanto maior for o nível de segurança, mais os indivíduos e grupos (incluindo a sociedade como um todo) podem ter uma existência além da luta instintiva característica dos animais para sobreviver. A ideia de segurança mundial é sinónimo de liberdade dos indivíduos e grupos compatíveis com a razoável liberdade dos outros, bem como a moral universal de igualdade é compatível com as desigualdades pragmáticas justificáveis.”

Esta definição de segurança mundial de está enraizada na definição de ordem mundial de Hedley Bull, que lhe permite ir além da ordem entre Estados (Booth, 2007, pp. xxii-xiv; 1-5; 29).

Procura-se desta forma criar um quadro analítico não apenas para a compreensão teórica do mundo moderno e das suas patologias, mas também para a necessidade de providenciar uma orientação em que a realidade possa ser transcendida pela prática política (Jones, 1999, p. 94).

A Teoria Crítica de Segurança cumprirá o propósito de uma teoria com ideias alternativas, preocupada com a construção de segurança do mundo. Uma teoria com um compromisso teórico, alicerçado na Teoria Social Crítica para a reconceptualização da ontologia – incluir objetos referentes de segurança abaixo e acima do Estado –, da epistemologia – pós-naturalista, rejeitando que se pode aceder cientificamente ao mundo social do mesmo modo que ao mundo natural – e da praxis securitária. Uma teoria com uma orientação política – ligação entre teoria e prática, que é explicitamente emancipatória. Uma teoria preocupada pelo reforço da segurança mundial através da política e das redes de comunidades emancipatórias em todos os níveis, acima e abaixo do Estado, desde o indivíduo à Humanidade como um todo. Uma abordagem profunda e ampla, para melhor compreensão da realidade, produção de conhecimento e prática, procurando unir teoria política e segurança. O objetivo de ampliar a agenda não é securitizar todos os problemas políticos, mas antes politizar as questões de segurança. O objetivo é a politização em vez da securitização reivindicada pela Escola de Copenhaga. De forma explícita, é colocar as questões de segurança no seio das questões da teoria política, politizando a segurança e não securitizar a política, pois isso iria conectar o conceito de segurança apenas à dimensão militar (Booth, 2007, pp. 30-31).

A Teoria Crítica de Segurança sustenta-se na dimensão global para reivindicar a sua universalidade, procurando fazer com que a sua formulação possa ser aplicada a toda a sociedade. Aqui o conceito de segurança representa algo mais que sobrevivência. É uma formulação inclusiva, normativa, emancipatória e crítica. É inclusiva porque procura incluir todos os indivíduos dentro do espírito cosmopolita. É normativa porque declara que as respostas para questões fundamentais sobre a política não estão descobertas pela ciência, mas pela razão ética

que conduz ao diálogo. É emancipatória, no sentido em que procura unir teoria e prática providenciando um quadro para a ação. É crítica, pois implica excluir-se do *status quo*, procurando identificar as opressões dentro das estruturas e processos para desenvolver as condições para a mudança (Booth, 2007, pp. 38-39).

A teoria desenvolvida por Booth distancia-se das abordagens críticas publicadas na obra *Critical Security Studies: Concepts and Cases* de Keith Krause e Michael Williams. Para Booth a palavra “Crítico” significa que, para além de assumir um compromisso teórico, há a necessidade de providenciar uma orientação política para a construção da segurança mundial. Para tal, segue a tradição da Escola de Frankfurt para desenvolver um quadro teórico para a reconceptualização da ontologia, epistemologia e praxis securitária. No que respeita à orientação política, o quadro de Booth relaciona dois conceitos, segurança e emancipação e procura ampliar e aprofundar o conceito de segurança na agenda política, incorporando a segurança na teoria política (Booth, 2007, p. 30; Krause & Williams, 1997, p. 10). Segundo Nunes (2016, p. 67), o facto de Booth relacionar os conceitos de segurança e emancipação permite combinar a interpretação das insuficiências e problemas intrínsecos ao pensamento dominante e simultaneamente fornecer uma visão alternativa na forma de conceber segurança, o que lhe permite dar um contributo valioso para mudanças políticas estruturais.

A conceção teórica de Booth assenta em três conceitos-chave – segurança, emancipação e comunidade – já anteriormente explicitados e que agora são desenvolvidos com maior detalhe. Conceitos que, se do ponto de vista do significado preciso, ou do entendimento comum, até não oferecem grande contestação, quando inseridos num contexto político particular o contrário é válido. Assim o que aqui realmente importa, é a abordagem do significado inserido em contexto político, pois o significado dos conceitos deriva da leitura das diferentes teorias políticas (Booth, 2007, p. 100; 134).

A segurança é um conceito de fácil compreensão, que representa a “condição de se estar ou se sentir seguro perante ameaças” (Booth, 1991, p. 319; Booth, 2005, p. 13; Booth, 2007, p. 110) e pode ser decomposta em três elementos essenciais – a existência de um objeto referente de segurança que está a ser ameaçado, um perigo iminente ou atual, um desejo de escapar aos perigos –. Porém, quando se pensa

segurança em contexto político, surgem algumas questões que revelam a complexidade dos diferentes entendimentos políticos. Nomeadamente, que objetos referentes de segurança considerar? (Estados ou indivíduos?). Que ameaças devem ser priorizadas? (Militar ou económica, curto ou longo prazo?). Como deve o objeto referente de segurança escapar às ameaças? (pela força ou pela negociação?). Definir o conceito é simples, contudo a forma como a segurança é concetualizada e operacionalizada torna-se uma tarefa complexa em contexto político. Ou melhor “o problema da segurança não está no significado do conceito, mas na política do significado” (Booth, 2005, pp. 14-21; Booth, 2007, pp. 100-101).

Não podemos pois continuar sem antes analisar o conceito de segurança em relação ao conceito de sobrevivência e perceber a dialética segurança versus insegurança. A sobrevivência é uma condição existencial. Significa continuar a existir. Não é sinónimo de bem-estar, nem representa a existência das condições para prosseguir as ambições políticas e sociais. Para tanto, é necessário a segurança, que não é apenas sobrevivência. Booth define a segurança em relação à sobrevivência como *survival plus*, que representa alguma liberdade das ameaças que determinam a vida dos indivíduos, o que permite fazer escolhas. Por outro lado, à segurança associa-se a insegurança. A primeira é entendida pelo conhecimento do sentimento que a segunda proporciona. Se a segurança permite fazer escolhas em liberdade, a insegurança envolve viver no medo, com perigos e ameaças que constroem as oportunidades para a autorrealização. Ameaças que podem ser diretas – violência – e ameaças indiretas – opressão estrutural. Relativo à insegurança há pois a necessidade de discernir entre insegurança forçada ou determinada e aquela que alguém por sua livre vontade decide sujeitar-se. Aqui a questão está na sujeição às ameaças diretas ou indiretas que representa a insegurança forçada ou determinada e a escolha voluntária em assumir riscos. Quando por objetivos ambiciosos, as grandes potências decidem intervir num Estado soberano sem o seu consentimento, assumem voluntariamente e com uma certa liberdade riscos e portanto, correm-se perigos. A segurança permite fazer escolhas e as escolhas por vezes podem ser catastróficas (Booth, 2007, pp. 101-105).

Finalmente, a ideia de que a segurança é um valor fundamental, está no cerne do significado político do conceito. Neste ponto, importa-nos distinguir o que é

segurança absoluta e relativa, ameaças subjetivas e não subjetivas, bem como a distinção entre sobrevivência e segurança. Não há segurança absoluta, a segurança é sempre relativa. As ameaças subjetivas são aquelas que são percebidas num tempo específico, enquanto as não subjetivas respeitam à revelação feita pela retrospectiva histórica. Quanto à sobrevivência e segurança, mantemos o que atrás foi dito e acrescentamos que é a liberdade de fazer escolhas que materializa o valor instrumental da segurança. A segurança permite aos indivíduos estabelecer um conjunto de condições além da mera existência animal (Booth, 2007, pp. 105-107).

Além do elevado valor que a segurança tem, ela é uma palavra poderosa na política. Quando inserida num discurso político, associada a um assunto, deixa de ser um problema para passar a ser uma prioridade, com necessidade de se alocar tempo, recursos e energia. O seu significado depende do contexto político em que é concebida, onde as práticas são reflexo das teorias de pensamento. Assim, a conceitualização de segurança é produto de diferentes entendimentos sobre o que a política é, ou deve ser. Enquanto as teorias tradicionais são teorias de *problem-solving*, a Teoria Crítica de Segurança aprofunda e amplia o modo como a segurança é concebida, dando ênfase à Humanidade por substituição da soberania estatal e emancipação por substituição do poder (Booth, 2007, pp. 107-110).

Quanto à emancipação, é um conceito que assume um lugar central na Teoria Crítica de Segurança. Na teoria e na prática a emancipação preocupa-se com a libertação dos indivíduos e grupos de constrangimentos físicos e humanos e é definida por Booth (Booth, 1991, p. 319; Booth, 2007, pp. 110-112) da seguinte forma:

“enquanto discurso político, a emancipação visa a segurança das pessoas das opressões que as travam de realizar o que livremente iriam escolher fazer compatível com a liberdade dos outros. Isto fornece um quadro tridimensional para a política: uma ancoragem filosófica para o conhecimento, uma teoria de progresso para a sociedade e uma prática de resistência contra a opressão. A emancipação é a filosofia, teoria e políticas para inventar a Humanidade”.

Se guerra e as ameaças à guerra fazem parte desses constrangimentos, a pobreza, a fome, a educação deficiente, a opressão política, a injustiça social e económica também se enquadram no conjunto de factos que causam

constrangimentos e que travam as pessoas de realizar o que livremente iriam escolher fazer.

Tal como afirmou Robert Cox (Cox, 1981, p. 128) “Toda a teoria é para alguém e serve um propósito”. Desta forma os Estudos Críticos de Segurança devem ser também para os mais pobres, para os que têm menos poder e para os menos representados, ampliando a agenda tipicamente etnocêntrica dos estudos tradicionais de segurança. Isto implica colocar o foco nos indivíduos, homens e mulheres, comunidades para quem a ordem vigente é a causa da insegurança. Implica dar centralidade na agenda de segurança ao sofrimento da Humanidade em detrimento do interesse nacional ou se preferirmos em detrimento da *raison d’etat* (Jones, 1999, p. 159).

A segurança e emancipação estão portanto intimamente relacionadas, e como Booth afirma, são as duas faces da mesma moeda em que a moeda é a Humanidade. A Humanidade representa algo mais que a existência humana, inventá-la é uma escolha moral. Isto significa que quando as opressões estruturais e contingenciais fossem eliminadas pelo progresso de políticas emancipatórias, a segurança chegará a toda a sociedade mundial. Desta forma, as pessoas iriam explorar as relações pacíficas e positivas numa dinâmica de segurança recíproca, por oposição ao padrão de segurança contra os outros. A emancipação e não o poder e a ordem criam a verdadeira segurança. Emancipação teoricamente é segurança. Nesta definição encontramos a ideia de Kant que devemos tratar as pessoas como fins e não como meios. Contudo os Estados devem ser tratados como meio e não como fins. Neste acervo, os indivíduos tornam-se o objeto referente de segurança. A liberdade é um valor central para a emancipação, mas a emancipação implica um conceito igualitário de liberdade. A emancipação implica ainda a reciprocidade de direitos, o que significa dizer que eu só estarei livre até todos estarem livres, que a minha liberdade depende da liberdade dos outros. O processo de emancipação implica que a dicotomia interno/externo seja esbatida (Booth, 1991, pp. 319-322; Booth, 2007, pp. 112-115).

Finalmente, o conceito de comunidade pode ser empregue em contexto local, internacional e global. O primeiro refere-se a um grupo orgânico específico. O segundo a uma coligação de Estados que procuram legitimar políticas específicas ou

grupos sociais que procuram granjear alguma solidariedade em torno de valores progressistas. O terceiro assenta na ideia de cidadania global para ultrapassar as questões da violência (Booth, 2007, p. 136).

Comunidade é um conceito sedutor pela conotação positiva que alberga “sentimento de identidade comum, valores partilhados, obrigações mútuas, sentimento de interdependência, entendimentos sociais comuns, etc.”. O conceito de comunidade está intrinsecamente ligado à questão da identidade. Aqui o problema respeita à homogeneização dos indivíduos para obter uma marca de identidade própria, um fenómeno apelidado de “solitarismo”. Este fenómeno ajuda a criar potenciais divisões estruturais negativas para os indivíduos. Por oposição ao “solitarismo”, a ideia de identidade partilhada, que serve de suporte à prática de comunidade, é geralmente usada para realçar a diferença. Quando isto acontece na política, a igualdade é esquecida e a indiferença sobrevalorizada. O conceito, face à sua vocação de índole positiva, é por vezes apoderado por aqueles que pretendem ganhar influência política ou legitimar políticas, especialmente as mais controversas (Booth, 2007, pp. 134-136).

No âmbito da Teoria Crítica de Segurança, surge a ideia de sobrepor comunidades emancipatórias assente na ideia de que,

“Uma comunidade emancipatória reconhece que as pessoas têm múltiplas identidades, que a identidade pessoal não pode ser satisfatoriamente definida por uma simples atribuição (religião, classe, raça, etc.), e que as pessoas devem ser autorizadas a viver simultaneamente numa variedade de comunidades expressando as suas vidas multifacetadas. Uma comunidade emancipatória é portanto uma associação livre de indivíduos, que reconhecem a sua solidariedade em relação a concepções comuns do que é viver uma vida ética, ligando pessoas com um sentimento de pertença e uma rede distinta de ideias e apoio” (Booth, 2007, pp. 138-139).

Esta ideia tem especial importância no sentido em que se coloca a igualdade acima da identidade. E a igualdade deve ser priorizada acima da diferença. Na política mundial, a questão da identidade é problemática, pois a tendência é homogeneizar as diferentes identidades de acordo com as forças que moldam as identidades e as culturas. Uma noção menos homogeneizada de comunidade do que aquela deixada pelo legado histórico da Paz de Vestefália e a construção do Estado

moderno contribui para a segurança mundial. Respeitar as múltiplas identidades implica valores universais de tolerância às diferenças. No caso de ser criada uma ordem de valores, a comunidade política global deve ser transformativa, aberta e reflexiva. Isto implica criar um padrão de governação global assente em redes de comunidades emancipatórias acima e abaixo do Estado, em que os Estados se transformam em Estados cosmopolitas que colocam a tónica na solidariedade com os outros dentro e fora das fronteiras nacionais. Esta visão destina-se a promover a igualdade, poder humano e incorporação de direitos humanos sem se presumir uma forma particular de instituição coletiva (Booth, 2007, pp. 140-148).

1.3.3. Segurança: agenda e prática

A agenda de segurança é uma agenda caracterizada por dois fatores, aprofundamento e ampliação. Profundidade revela a teoria política em que as conceções de segurança estão enraizadas e as prioridades que irão moldar a agenda política associada. Dado que a segurança é um conceito que deriva do contexto político onde está inserida, assim as atitudes e comportamentos de segurança estão ligados às diferentes teorias políticas (Booth, 2007, pp. 149-150).

A ampliação da agenda acontece em função do aprofundamento. A Teoria Crítica de Segurança entende que, a segurança é concebida como teoria política e entendida em relação à emancipação. Rejeita a securitização da Escola de Copenhaga e segue a tradição dos Estudos para a Paz cujo conceito de violência estrutural ajudou a reconfigurar a agenda dos Estudos para a Paz a partir de 1960. Neste quadro a segurança não é o mesmo que estratégia e a agenda de segurança vai além da dimensão militar (Booth, 2007, pp. 149-150).

Quanto à prática, implica a crítica no sentido de ter a capacidade de interpretar o mundo (aprofundamento e ampliação) e implica reconstrução (repensar e rever as práticas de segurança de acordo com a emancipação). Envolve um questionamento sustentado das ideologias, instituições, discursos e ideias com influência nas estruturas sociais, políticas e económicas. O objetivo é adotar uma determinada ação estratégica e tática nos interesses de segurança, comunidade e emancipação. A Teoria Crítica de Segurança oferece uma orientação política que é explicitamente emancipatória (Booth, 2007, pp. 172-175).



Página intencionalmente deixada em branco

CAPÍTULO 2 – RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

2.1. “Novas Guerras” e os desafios humanitários no Pós-Guerra Fria

O fim da Guerra Fria carimbou o fim do conflito ideológico (Little, 1995, p. 63) e da confrontação nuclear permanente entre as duas maiores potências mundiais da época, Estados Unidos da América e União Soviética (Halliday, 1995, p. 41). Marcou a passagem de uma ordem internacional bipolar para a ordem internacional unipolar, curiosamente sem recurso ao uso da força (Monteiro, 2014, p. 9), onde os Estados Unidos da América aparecem como a potência dominante, em termos militares e económicos (Young & Kent, 2013, p. xxvi). Um marco histórico que não ficou marcado apenas pela queda do muro de Berlim, pelo declínio e dissolução da União Soviética e emergência dos Estados Unidos da América como a potência dominante, mas também, pelo triunfo do capitalismo (Little, 1995, p. 62) e da democracia (Halliday, 1995, p. 45).

No plano académico, este foi um período notável. Assinalado por um intenso debate entre teóricos do *mainstream*, sobre o tipo de estrutura que iria substituir a estrutura bipolar que perdurou cerca de quarenta e cinco anos. A dúvida residia em perceber se a nova estrutura internacional seria do tipo multipolar, centrada na Europa, Estados Unidos da América e Japão, ou se, por outro lado, seria uma estrutura unipolar onde os Estados Unidos da América teriam a capacidade de preencher o vazio de poder deixado pela União Soviética, exercendo o seu poder hegemónico. Por seu turno, académicos da escola crítica apressaram-se a expressar a falência explicativa das teorias tradicionais, acerca do potencial de transformação no sistema internacional (Little, 1995, pp. 64-65).

A paz duradoura era tida como mais do que certa, na nova ordem liberal, onde a ameaça militar clássica desaparecera. Uma fase marcada pela crença de que a Organização das Nações Unidas iria finalmente desempenhar um papel fundamental na preservação da paz e segurança internacional, onde o Conselho de Segurança das Nações Unidas teria novas possibilidades para a ação sem recurso ao direito de veto. Porém a última década do século passado e as primeiras duas décadas deste século, têm demonstrado que essa perceção estava tão certa, quanto imprecisa de análise. Os conflitos têm feito parte do quotidiano de algumas partes do globo, onde a violência

por vezes não faz distinção entre soldados de um Exército ou combatentes de uma causa e os civis. A euforia depositada na crença atrás identificada não tem passado de uma narrativa utópica, com resultados reduzidos, principalmente no que respeita à proteção daqueles que estão sujeitos à violência direta e indireta no interior dos Estados. Em primeiro lugar, casos como a Líbia, a Síria e outros lugares no continente africano e Médio Oriente continuam a demonstrar situações de caos generalizado, de violência em larga escala, onde os civis têm sido alvo dessa violência e não têm gozado da proteção eficiente do Estado e da comunidade internacional. Os problemas relacionados com a segurança têm continuado a revelar um padrão de resolução com ligação estreita aos interesses nacionais e à necessidade de segurança nacional das grandes potências em detrimento da responsabilidade dos Estados, da comunidade internacional e no dever moral de proteger aqueles que necessitam de proteção em virtude da violência a que têm sido submetidos. A experiência recente tem demonstrado que quando os interesses estratégicos coincidem com a necessidade de aliviar o sofrimento humano no interior de um Estado, surge uma janela de oportunidade para a ação coletiva sob o impulso humanitário. Tal facto, revela ainda um alinhamento de interesses dos atores intervenientes, ou se preferirmos, a não colisão de interesses, nomeadamente entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que impeça a ação humanitária pelo exercício do direito de veto para o qual não existe regulação. Adicionalmente, a prioridade no uso da força para aliviar o sofrimento humano dada na década de 90 do século passado, a década dourada do intervencionismo humanitário, modificou-se em virtude da mudança da agenda política face aos ataques de 11 de setembro de 2001 às torres gémeas em Nova Iorque. Finalmente, aqueles que saem das zonas de conflito para zonas de paz, sobretudo na Europa não têm encontrado respostas capazes às suas necessidades de segurança, aqui entendida como mais do que a mera sobrevivência (Weiss, 2004, p. 147; Chesterman, 2005, pp. 1-9; Lorena, 2015a; Lorena, 2015b; Guimarães, 2015; Boniface, 2016, p. 191).

De facto, a esperança num futuro pacífico e estável cedo se mostrou uma realidade utópica (Duffield, 2007, p. 1). Assistimos no final do século passado a uma década de convulsão desconcertante caracterizada pela mudança, incerteza e conflitos (Jones, 1999, p. 93) internos e regionais no Sul Global, onde o

subdesenvolvimento, a pobreza, a competição por recursos, exclusão social, criminalidade, (Duffield, 2007, p. 1) foram fontes dos conflitos relegadas para um patamar menor ou simplesmente negligenciadas na agenda internacional de segurança, dada a importância da confrontação Este-Oeste (Lynn-Jones & Miller, 1995, p. 3; Acharya, 1997, p. 300).

Emergiu um novo tipo de conflitos, sobretudo em África e na Europa de Leste, a que Mary Kaldor chamou de “novas guerras¹⁶” com o objetivo de chamar a atenção para a necessidade de se providenciarem novas abordagens para analisar os novos conflitos do século XXI que se distinguem da conflitualidade característica do século XX. Esta distinção, de acordo com a autora respeita sobretudo às partes em conflito, aos objetivos políticos, aos métodos de condução da guerra e à forma de financiamento (Kaldor, 2009; Kaldor, 2012; Kaldor, 2013).

Ao passo que as guerras no século XX eram guerras entre Estados e conduzidas pelas Forças Armadas, a conflitualidade do século XXI passou a ter uma característica comum. As novas guerras passaram a ter lugar no interior dos Estados e envolveram uma combinação de atores estatais e não estatais, nomeadamente Forças Armadas regulares, seguranças privados, mercenários, *ihadistas*, senhores da guerra, paramilitares e têm simultaneamente um carácter global e local. Quanto aos objetivos, enquanto as guerras do século XX estavam ligadas a interesses geopolíticos ou à ideologia, as novas guerras estão ligadas à identidade étnica, religiosa ou tribal. No que respeita aos métodos, as guerras do século XX estavam associadas à conquista de territórios pelo uso da força militar. As novas guerras estão associadas à conquista do território através de meios políticos e através do controlo da população. Assim, a violência é dirigida sobre civis como meio de controlo do território em vez de ser dirigida contra as forças do opositor. Por fim, relativamente às formas de financiamento, as guerras do século XX eram financiadas pelos Estados através de impostos. As novas guerras estão ligadas a uma economia predatória (Kaldor, 2009; Kaldor, 2013).

Kaldor apelida assim este novo tipo de conflitos de novas guerras, dada a sua natureza política, dada a dificuldade de fazer a distinção entre guerra – definida como a violência armada entre Estados – e crime organizado – violência perpetrada

¹⁶ Tradução de “*new wars*”.

por grupos privados com motivos privados, geralmente financeiros – cuja ação resultou na violação em larga escala dos Direitos Humanos (Kaldor, 2012).

Para a autora, as novas guerras são produto do fenómeno da globalização que teve impacto em regimes anteriormente autoritários. Neste contexto, é difícil distinguir: o interno do externo; o público do privado e do internacional; os civis dos combatentes; as motivações políticas das motivações económicas; a guerra e a paz. São guerras que simultaneamente são a consequência e a causa daquilo a que se passou a denominar de Estados “fracos”, “frágeis”, “falidos”, “fracassados” ou em “colapso”. (Kaldor, 2009; Kaldor, 2013).

No cenário das novas guerras os civis tornaram-se as vítimas principais da violência armada (La Haye, 2008, p. 1). Um cenário que resultou em crises humanitárias de larga escala (Organização das Nações Unidas, 2014; Pilbeam, 2015, p. 287). Neste contexto, surgem desafios humanitários aos quais o mundo, face às imagens decorrentes do sofrimento humano em larga escala, não ficou indiferente, sugerindo no quadro de ação da Organização das Nações Unidas uma abordagem proactiva. Um abordagem que contemple o uso da força para proteger civis, quando por meios pacíficos não se consegue por cobro à violência generalizada (Duffield, 2007, pp. 1-13; Pilbeam, 2015, p. 287).

Por forma a aliviar o sofrimento humano e a contribuir para os esforços de paz e segurança internacionais, a comunidade internacional respondeu com intervenções militares concebidas dentro do quadro da “paz liberal”. Missões mandatadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, conduzidas com o objetivo de prevenir o ressurgimento ou a escalada do conflito violento e estabelecer a paz duradoura e autossustentável. Envolveram uma grande diversidade de atores internacionais por forma a providenciar segurança e desenvolvimento (Paris, 2004). Para Mark Duffield (2007, pp. 15-17), o quadro em que ocorreram estas intervenções, assenta em políticas prescritivas e legitimadoras da intervenção do Norte sobre o Sul, representando novas formas de exportação assimétrica de poder no quadro da governação global liberal (Duffield, 2007, pp. 16-17). Já Chomsky (1999), ao analisar a intervenção no Kosovo, que para muitos constituiu uma grave violação da soberania e do direito internacional, faz notar que a ligação entre o uso da força e o propósito humanitário pode conter outras interpretações e que o uso da

força pode ter um móbil além da relação direta expressa entre a ação e o propósito. A regra do direito de intervir recorrendo ao uso da força implica que o que se considera justo e justificado é cumprido, pelo que, a ação militar aparece disfarçada “sobre o manto da retidão moral” e associada ao “triumfalismo” da ação para travar uma crise humanitária e apoiar aqueles que estão vulneráveis.

No que respeita ao uso da força com propósito humanitário não tem sido um assunto consensual na agenda internacional (Sewall, 2014, p. 222). Desde logo, o emprego de forças militares em intervenções humanitárias não reflete o carácter natural do emprego do instrumento militar, entendido na sua forma tradicional de defesa da soberania e do interesse nacional (Duffield, 2007, p. 51). Adicionalmente, questões de legitimidade, moralidade, legalidade têm sido objeto de ampla discussão quer entre académicos, quer entre decisores, sobretudo na década de 90 do século passado. A comunidade internacional tem revelado inconsistência. Tem-se assistido a momentos de hesitação ou incapacidade de agir com celeridade e eficácia. Gerou-se uma falta de consenso endémico, sobre como responder aos conflitos intraestatais, sobretudo nas respostas que requerem intervenções militares. Uma discussão entre os apologistas da intervenção humanitária – doutrina do direito de intervir – defensores dos Direitos Humanos e aqueles que defendiam a qualidade da soberania estatal (Chesterman, 2005, p. 14; Evans, 2008; Butler, 2011).

Uma outra crítica no âmbito do intervencionismo humanitário além da inconsistência é a seletividade desse intervencionismo. Durante a Guerra Fria a Organização das Nações Unidas estava preocupada com a proteção da soberania dos Estados. No período pós-Guerra Fria a organização virou o seu foco das relações interestatais para o foco nas relações intraestatais, e em particular para os conflitos internos o que lhes permitiu reinterpretar as suas responsabilidades no domínio do capítulo VI e VII da Carta das Nações Unidas. Porém, falhanços como nos casos do Ruanda e Sudão colocam em causa a credibilidade da organização, enquanto a seletividade dos locais de intervenção ficam associados aos interesses políticos e económicos dos Estados com mais poder no sistema internacional. Acrescenta-se que nalguns casos as intervenções provocaram de forma acelerada mais mortes, facto que minou os esforços de paz e a credibilidade da intervenção. A conjugação destes fatores levou a que se gerasse um intenso debate em torno do respeito pela soberania

dos Estados e dos direitos dos indivíduos que vivem dentro deles. Neste campo, Kofi Annan em 1999 constitui-se como um motor encorajador do Conselho de Segurança das Nações Unidas e dos Estados membros da organização para a mudança de mentalidade na tomada de decisão para a ação, deixando de olhar para a soberania como um atributo sacrossanto nos casos em que os Estados se constituem como as primeiras ameaças à segurança dos indivíduos, bem como nos casos em que os Estados se revelam incapazes de controlar a violência interna comprometendo seriamente a segurança dos indivíduos. Uma mudança de pensamento, que coloca a tónica no bem-estar individual em detrimento da soberania estatal (Cochrane, 2008, pp. 53-58). Na perspectiva de Nicholas Wheeler (2003, p. 285) esta mudança representa uma nova forma de solidariedade na comunidade de Estados e demonstra que as questões humanitárias passaram a ser o foco político na transição para o novo milénio.

Na verdade, o imperativo humanitário necessita de respostas credíveis. Na era da globalização em que se verifica um esbatimento da dicotomia interno/externo, ignorar a realidade interna significa ignorar parte da realidade social. Os problemas internos não podem ser ignorados, pois podem conduzir à instabilidade e resultar na violência em larga escala com consequências graves no que toca a perda de vidas humanas. Neste contexto torna-se necessário dar consistência às práticas de segurança na agenda política em benefício de uma Humanidade mais inclusiva, libertando os indivíduos das ameaças que determinam a sua vida e os impedem de fazer escolhas. Tais práticas implicam a capacidade de colocar o indivíduo como referente de segurança, uma obrigação de tratar todas as vítimas de forma semelhante e, a reação consistente a todas as crises, evitando a atuação caso-a-caso, pela avaliação dos interesses nacionais e das opções possíveis, procurando que a soma dos resultados individuais seja superior aos custos da intervenção (Weiss, 2004, p. 147).

Chegando aqui, é lícito questionarmo-nos sobre o que é que afinal está em causa? O que inibe ou dificulta o processo de decisão com vista ao emprego do instrumento militar com propósito humanitário? O que divide a sociedade internacional no momento de tomar decisões? Não há opções perfeitas, o que há é

escolhas difíceis. Tal como Antígona¹⁷, filha de Édipo, rei de Tebas decidiu sepultar o seu irmão Polinices, desobedecendo a Creonte e portanto, desobedecendo à ordem e à lei do Estado, ela manteve-se fiel aos valores da lei divina. Assim, a ética e a lei podem não coincidir. As escolhas fazem parte do processo de decisão política quer no plano nacional, quer no plano internacional (Moreira, 1999, p. 31).

Ainda que as escolhas possam ser provocadas por motivos altruístas dada a necessidade de aliviar o sofrimento humano, por norma o caminho escolhido e os meios empregues têm por certo objetivos políticos de acordo com o interesse e valores nacionais, o que pode comprometer de certa forma a genuinidade da solidariedade entre indivíduos. E para cumprir determinados objetivos políticos é preciso empregar o instrumento militar. Voltamos aqui à velha máxima Clausewitziana que nos diz que “a guerra não é apenas um ato de política, mas um verdadeiro instrumento político, é a continuação da política por outros meios” (Clausewitz, 2007, p. 28) e, à célebre frase do Atenienses aos Mélios “o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesses de ambos os lados são compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos submetem-se” (Tucídides, 1987, p. 348).

Assim, a intervenção humanitária apesar de nalguns casos poder ser considerada essencial para travar o sofrimento humano, tem sido regular e explicitamente rejeitada por um número significativo de Estados, dado que é entendida como um assalto inaceitável à soberania, que em última análise é a linha que defende os Estados com menos poder dos instintos imperialistas. O receio de que o altruísmo se transforme em abuso por parte das potências intervenientes é outro fator de divisão no momento da decisão política ao nível internacional. Casos como as intervenções, sem um mandato explícito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, dos Estados Unidos América no Iraque em 2003 e da Rússia na Ossétia do Sul e na Geórgia em 2008 denotam que as grandes potências têm propensão para a utilização da retórica humanitária para mascarar intervenções de acordo com os seus

¹⁷ Antígona viu-se envolvida num dilema de escolha, de decisão. Os seus dois irmãos, Etíocles e Polinices morreram num confronto pela aquisição do poder. O seu tio Creonte, senhor da cidade mandou sepultar Etíocles e proibiu a sepultura de Polinices. Perante tal facto, Antígona não aceita e resolve não obedecer à lei do estado praticando o ato de sepultamento de Polinices. Confessa o ato perante Creonte, afirmando que uma lei superior à do estado lhe deu impulso para cumprir o desígnio de sepultar o seu irmão (Moreira, 1999, p. 31).

interesses nacionais. Deixam em aberto a validade das normas estabelecidas para a aplicação do instrumento militar e o comprometimento das grandes potências para com as organizações internacionais, nomeadamente no quadro da Organização das Nações Unidas. Adicionalmente, se para uns faz sentido salvar cidadãos de outros Estados em situações de violência generalizada dando credibilidade aos ideais de justiça global, para outros raramente é uma prioridade da política externa, pelo que, a não-intervenção pode ser sempre justificada com base nas prioridades de política externa. Neste campo aparece o problema da vontade política para agir e da seletividade em função dos interesses nacionais que mina a credibilidade da consistência das respostas dadas a situações semelhantes, basta olharmos para os casos da Líbia e da Síria. Finalmente, questões de prudência são também um fator de ponderação. Se por um lado a opção de usar a força pode ser considerada uma opção política legítima para travar o sofrimento em larga escala, por outro lado, pode provocar a escalada do conflito, comprometer a busca por uma solução pacífica e prolongar o conflito (Newman, et al., 2006, pp. 1-2; Williams & Bellamy, 2012, pp. 282-286).

Mas vejamos, a ordem internacional estabelecida pela Paz de Vestefália, em 1648 e fortalecida em 1945 pela Carta das Nações Unidas consolida a soberania e limita o uso da força à autodefesa dos Estados. Concomitantemente o Conselho de Segurança das Nações Unidas, de acordo com o capítulo VII da Carta, tem poder para autorizar o uso da força para manter a paz e segurança internacional. No entanto, há grande controvérsia quanto à capacidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizar intervenções recorrendo ao uso da força com propósito humanitário. O uso da força pode ser o último recurso para garantir o respeito pelas normas de Direito Internacional Humanitário que evoluíram desde o Holocausto, no entanto este figurino muda consideravelmente os princípios de não-intervenção e abstenção do uso da força. Se a intervenção pode ser considerada em termos de interferência nos assuntos internos de um Estado, por norma sem o seu consentimento, por outro lado, não intervir pode ser considerado indiferença moral (Wheeler, 2003).

A proibição geral do uso da força é hoje um dos pilares fundamentais da ordem internacional estabelecida no pós-II Guerra Mundial. Mas nem sempre foi

assim. Até ao século XX, o uso da força era aceitável no plano das relações internacionais. Neste contexto, a guerra obrigou os Estados a estabelecerem regulação quanto à conduta esperada nas relações internacionais para estabelecer um mínimo de ordem e de paz. É então no século XX, que se afirma a proscricção do uso da força em quatro momentos distintos, num percurso normativo gradual e crescente. O primeiro momento respeita à 2ª Conferência de Haia em 1907, também designada por convenção Drago-Porter que veio proibir o uso da força na cobrança de dívidas contratuais. O segundo momento, em 1919, respeita ao texto do Pacto da Sociedade das Nações como parte I do Tratado de Versalhes, que ficaria conhecido como moratória da guerra, o que implicava um sistema de retardamento do uso da força por três meses. O terceiro momento respeita ao Tratado de Renúncia Geral do Uso da Força de 1928, mais conhecido por Pacto Briand-Kellog. Há aqui uma alteração substantiva no que respeita ao uso da força. Há uma condenação geral do recurso às armas como instrumento político e a guerra admite-se só em casos de *ultima ratio*, como o caso de legítima defesa ou graves violações do Direito Internacional Público. O quarto momento respeita à aprovação da Carta das Nações Unidas, em que há uma condenação geral do uso da força com quatro exceções: (i) legítima defesa; (ii) medidas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para restabelecer a paz e segurança internacional; (iii) medidas adotadas contra anteriores Estados inimigos; (iv) medidas adotadas por organizações regionais. Este facto é marca presente da ordem internacional estabelecida nos escombros da II Guerra Mundial e está alocado ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, guardião da paz e segurança internacional, que não partilha esse poder com qualquer outro órgão da Organização das Nações Unidas (Gouveia, 2013).

Mas se é facto que houve uma evolução normativa que conduziu à proscricção geral do uso da força, também é facto que houve, paralelamente, uma evolução normativa no que respeita ao conjunto de normas que procura limitar os efeitos dos conflitos armados cujo objetivo se centra na proteção daqueles que não participam nas hostilidades ou que deixaram de participar nas hostilidades e restringe os meios e métodos de combate. Referimo-nos aqui, num primeiro momento às convenções de Haia de 1899 e 1907, ao Protocolo de Genebra de 1925, à convenção de Genebra de 1929, ao Tratado de Londres de 1930 e ao Protocolo de Londres de

1936. Num segundo momento, que surge no rescaldo da II Guerra Mundial que corresponde às quatro Convenções de Genebra de 1949. Num terceiro momento, as Convenções de Genebra foram atualizadas pela aprovação dos dois Protocolos Adicionais de 1977. Outro momento importante correspondeu a um conjunto de normas elaborado no seio da Assembleia-Geral das Nações Unidas para codificar um conjunto de situações cada vez mais específicas sob problemas pontuais como por exemplo a proibição de armas químicas de 1992 (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998; Gouveia, 2013).

Porém, apesar toda a codificação acima explicitada, os civis nos últimos 60 anos têm sido as principais vítimas dos conflitos. Estados e grupos armados não têm respeitado de forma adequada as suas responsabilidades e obrigações na proteção sobretudo de civis, em particular mulheres e crianças que têm estado sujeitos à violência em larga escala. A Líbia e a Síria são dois exemplos perfeitos que ilustram o que acabamos de afirmar (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2010; Gomes, 2018; United Nations Support Mission in Libya, 2018a).

Factos como os que acima foram referidos colocam um enorme desafio no entendimento das questões de segurança, aos processos de decisão política de âmbito multilateral, sobretudo quando pensamos num sistema que privilegia a segurança dos Estados alicerçado no princípio da soberania, que proíbe a interferência nos assuntos internos de um Estado a par da proibição geral do uso da força, excetuando os casos de legítima defesa e em que uma crise é percecionada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como uma ameaça à paz e segurança internacional. Esta assunção é tida como a barreira protetora ação dos Estados mais fortes sobre os Estados mais fracos e atribui aos Estados a qualidade de se constituir como a melhor entidade para garantir a segurança dos seus cidadãos. Porém, nem todos os Estados têm demonstrado capacidade de providenciar segurança aos seus cidadãos e nestas circunstâncias, por vezes, a soberania tem-se constituído num muro ocultador da violência em larga escala. Neste contexto, surge um dilema associado à segurança dos indivíduos, nomeadamente perceber se, em determinadas circunstâncias, a segurança dos indivíduos se deve privilegiar em relação à segurança dos Estados. Concomitantemente, se em caso de se verificar incapacidade ou falta de vontade de um Estado em proteger a sua população da violência em larga escala, ou mesmo se

esse Estado se constituir como uma ameaça aos seus cidadãos, deve gozar da garantia de não interferência externa (Bellamy, 2010, p. 362; Brito, 2017).

Os entendimentos não são convergentes. A intervenção humanitária é usualmente entendida como um evento que implica a adoção de medidas coercivas levado a cabo por um Estado ou grupo de Estados sem consentimento do Estado intervencionado. Este evento tem impacto na integridade territorial ou na independência política do Estado onde ocorre a intervenção (Fierke, 2005, p. viii) e o objetivo é prevenir ou travar o sofrimento e as violações dos direitos humanos em larga escala (Pilbeam, 2015, p. 298). Para uns é justificável se preservar a ordem, a paz e para manter o equilíbrio de poder. Para outros é justificável caso promova a justiça. Há ainda quem defenda que a não intervenção é a regra mais importante. Joseph Nye nota que Michael Walzer apontou situações de exceção à regra, onde se inclui a necessidade de intervenção quando é necessário socorrer pessoas em risco de serem massacradas. Quanto à intervenção num Estado soberano, nos termos expressos na Carta das Nações Unidas, ela é justificável perante uma agressão clara e é mais difícil de aplicar em conflitos internos sem consentimento do Estado intervencionado (Nye, 2011, pp. 188-204).

Na verdade, a intervenção humanitária suscita divisão face ao entendimento de que é necessário que a comunidade internacional defenda os valores considerados universais e garanta a existência de padrões mínimos de justiça e respeito pelos direitos humanos. Por outro lado, a intervenção humanitária tem implicações para a soberania dos Estados. Este debate, de elevada relevância, que era conduzido considerando direito ou dever de intervir está atualmente substituído pelo debate sobre a Responsabilidade de Proteger.

2.2. Responsabilidade de Proteger - Reescrever o palimpsesto humanitário

Os falhanços repetidos da década de 90 do século passado, por parte da comunidade internacional na Bósnia¹⁸, na Somália¹⁹ e no Ruanda²⁰ descredibilizaram

¹⁸ De 1992 a 1995 apesar da presença da *United Nations Protection Force*, foram mortas quase 200 mil pessoas, incluindo o massacre de Srebrenica que vitimou cerca de 8 mil muçulmanos. Verificou-se ainda um grande número de deslocados e perseguição étnica e religiosa (Pilbeam, 2015, p. 300).

¹⁹ De 1991 a 1992 morreram cerca de 350 mil pessoas cujas causas ficaram associadas aos confrontos, à fome e a doenças. Apesar dos esforços de imposição de paz *United Nations Operation in Somalia I e II*, a violência não terminou (Pilbeam, 2015, p. 300).

a ação da Organização das Nações Unidas no que contempla à prevenção, à resolução de conflitos em geral e na proteção de civis em particular. Por outro lado, a ação militar no Kosovo com muitos meios e sem uma autorização explícita do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pois a China e a Rússia utilizaram o seu direito de veto, suscitou o medo de uma nova predisposição para a intervenção das grandes potências nos espaços da sua esfera de influência tradicional. Tudo isto conduziu a incertezas sobre a legitimidade e o estatuto legal da intervenção humanitária. Neste contexto, em 2000, Kofi Annan enquanto Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, coloca um desafio aos Estados-membro da organização para uma reconceptualização da intervenção humanitária, de forma a responder às graves e sistemáticas violações dos direitos humanos que afetam a Humanidade (Pilbeam, 2015, pp. 298-301). Segundo Annan, era importante desenvolver esforços com vista à elaboração de princípios que permitissem prevenir atrocidades em massa sobre civis e, simultaneamente garantissem o respeito pelos princípios da soberania e a não interferência nos assuntos internos de um Estado (Gierycz, 2010, p. 112).

Na verdade, Annan, considerando as experiências nocivas supracitadas que alimentaram o debate sob diferentes prismas, nomeadamente no que confere a questões de legalidade, legitimidade, falta de vontade política ou predisposição para a ação imperialista suportada no instrumento militar, pediu aos Estados-membro da organização que encontrassem um novo consenso que conjugasse a soberania estatal e a soberania individual²¹ e o correspondente desafio da intervenção humanitária (Thakur, 2006, p. 246).

Em resposta ao apelo de Kofi Annan, que materializou a necessidade de clarificar as questões ligadas à intervenção humanitária, o governo do Canadá anunciou em setembro de 2000, na Assembleia-Geral das Nações Unidas a criação da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal presidida por Gareth Evans e Mohammed Sahnoun, a qual teve a responsabilidade de elaborar um estudo sobre as questões legais, morais, operacionais e políticas em torno do debate

²⁰ Em 1994, cerca de 800 mil pessoas, incluindo crianças da etnia tutsi foram mortas pelas milícias hútu (Pilbeam, 2015, p. 287).

²¹ Para Annan, a soberania individual implicava o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades individuais (Annan, 1999).

do conceito da intervenção humanitária. A Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal iniciou o seu trabalho dois meses depois, cujos resultados, foram apresentados em dezembro de 2001, apesar dos trabalhos estarem concluídos antes dos atentados de 11 de setembro de 2001. Os resultados foram então apresentados sob a forma de relatório intitulado “*Responsibility to Protect*”. Neste relatório a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal expõe a sua formulação abstrata, procurando conjugar intervenção para proteção humana e soberania. Uma formulação, denominada Responsabilidade de Proteger, que teve com objetivo, formular um conceito para orientar o processo de decisão, criar consenso político ao nível global para ultrapassar as questões controversas acima identificadas, e por vezes uma certa paralisia, em torno da intervenção humanitária. Desta forma, a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal elaborou uma nova abordagem para a intervenção com propósito humanitário onde procurou estabelecer regras claras, procedimentos e critérios para determinar se, quando e como intervir. Legitimar a intervenção militar, quando as medidas pacíficas falham. Garantir que quando a intervenção militar se torna efetiva, ela está em consonância com o propósito de proteção humanitária, minimizando os custos humanos e institucionais. Ajudar a eliminar as causas dos conflitos, contribuindo para os esforços de paz duradoura e sustentável (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001, pp. vi-viii; 11; Hehir, 2012, p. 40).

Desta forma, a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal procurou [re]conceptualizar do chamado “direito de intervenção humanitária”, vista como uma das questões mais controversas no seio das relações internacionais. Se há um direito de intervenção, como e quando deve ser exercido e sob que autoridade eram questões controversas à data da formulação do conceito Responsabilidade de Proteger (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001, p. vii) e, em nosso entender, continuam a sê-lo. A intervenção na Líbia e a não intervenção na Síria para a proteção de civis demonstram-nos que, o uso da força com propósito humanitário continua a dividir a comunidade internacional, em específico, os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas na hora da tomada de decisão política, sobretudo quando os seus interesses vitais estão em causa.

A [re]conceptualização da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal surge então ligada a uma mudança na retórica em que a Responsabilidade de Proteger substitui o direito de intervenção humanitária. Surge aqui uma mudança de pensamento no que respeita ao exercício da soberania. A soberania do controlo, assente numa matriz territorial, proporcionado pela existência de fronteiras bem definidas é substituída pela soberania da responsabilidade no plano interno e externo. Segundo Ramesh Thakur, um dos elementos que integrou a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, a Responsabilidade de Proteger corresponde a uma tentativa de integrar as práticas existentes e em evolução no que confere à proteção de civis, num conceito coerente e com autoridade ao nível internacional (Thakur, 2011, p. 16). Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, que lideraram a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal complementam afirmando que a mudança de discurso tem associado três vantagens. Primeiro, a Responsabilidade de Proteger implica uma avaliação sob o ponto de vista daqueles que necessitam de apoio. Segundo, a formulação abstrata coloca a responsabilidade primária nos Estados. Responsabilidade que é transferida para a comunidade internacional quando os Estados demonstram incapacidade ou falta de vontade no exercício das suas responsabilidades. Terceiro, a Responsabilidade de Proteger é um conceito do tipo guarda-chuva que contempla a responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir. Três dimensões que, segundo os mesmos autores têm sido negligenciadas no debate da intervenção humanitária assente no direito de intervir (Evans & Sahnoun, 2002, p. 101).

A Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal reconhece que o conceito de intervenção humanitária não ajuda a alimentar o debate sobre a intervenção num Estado soberano com propósito humanitário, que a doutrina “direito de intervir” está desadequada e que é preferível utilizar o conceito de Responsabilidade de Proteger. Isto porque colocar o foco no direito de intervir, coloca igualmente o foco nos direitos dos Estados potencialmente intervenientes e não naqueles que efetivamente necessitam de proteção. Por outro lado, a tónica na intervenção deixa para segundo plano os esforços necessários para a prevenção e assistência subsequente (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001, p. 11; 16; 18).

Na lente da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, a Responsabilidade de Proteger²² é uma formulação abstrata, assente na ideia de que os Estados soberanos têm a responsabilidade primária de proteger os seus cidadãos de assassinatos em massa, as mulheres de violação sistemática e as crianças da fome. Quando os Estados falham ou não são capazes de proteger, a comunidade internacional passa a ter essa responsabilidade. Assim, a soberania estatal implica responsabilidade. Uma responsabilidade dual – nacional e internacional – que corresponde ao respeito da soberania de outros Estados e, ao respeito pela dignidade e direitos da população dentro de determinado território administrado por um governo. Assim, olhar para o conceito de soberania como responsabilidade implica, na ótica da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, que aqueles que atuam em nome do Estado sejam responsáveis pela segurança dos seus cidadãos e pela promoção do seu bem-estar. Sejam responsáveis pelos seus atos, perante os seus cidadãos a nível interno e perante a comunidade internacional, através da Organização das Nações Unidas. Logo, quando em situações de graves violações e sofrimento humano decorrente de um conflito interno, insurgência, repressão ou falência do Estado, o Estado é incapaz ou revela falta de vontade para reverter a situação, o princípio da não-intervenção dá lugar à Responsabilidade de Proteger, que na prática se pode traduzir na intervenção militar num Estado soberano, sem o seu consentimento, com propósito humanitário (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001, pp. vii-xi; 8; 13).

Enquanto princípio norteador da ação, a formulação abstrata da Responsabilidade de Proteger assenta nas obrigações decorrentes do conceito de soberania, na responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas de acordo com o artigo 24º da Carta da Organização das Nações Unidas, nas obrigações legais de acordo com as Declaração Universal dos Direitos Humanos, convenções e tratados, Direito Internacional Humanitário e leis nacionais, bem como nas práticas desenvolvidas pelos Estados, organizações regionais e o próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas. Compreende a responsabilidade de prevenir, ligada às causas profundas e causas diretas dos conflitos, bem como aquelas que colocam em risco as populações. Para que seja efetiva, a Comissão Internacional para a

²² Ver anexo B – Princípios-Chave da Responsabilidade de Proteger.

Intervenção e Soberania Estatal afirma serem necessárias três condições. Reconhecer a fragilidade da situação e riscos associados que se traduz no alerta atempado. Compreender quais as medidas políticas adequadas para ultrapassar a situação. Vontade política necessária para aplicar as medidas preventivas. A responsabilidade de reagir, que visa responder às situações de necessidade humana com os meios apropriados, compreendendo as medidas coercivas, onde se inclui a intervenção militar. Um conjunto de medidas tomadas, quando as medidas preventivas falham na resolução da situação e o Estado visado é incapaz ou não tem vontade de reverter a situação que coloca ou poderá colocar em perigo a sua população. As medidas coercivas incluem medidas políticas, económicas, judiciais e em casos extremos, e só em casos extremos, podem incluir a intervenção militar. A implementação destas medidas deve ser gradual. No caso da aplicação do instrumento militar, as circunstâncias que a determina deve ser de facto grave e portanto considerada uma situação extrema e excepcional. Aqui, o princípio da não-intervenção deve ser o ponto de partida. Porém, circunstâncias em que a ordem interna foi quebrada, ou quando um conflito interno ou a repressão é tão violenta, em que se vislumbra um massacre, genocídio ou limpeza étnica, constituem-se como situações extremas e excecionais em que é necessário uma intervenção militar para manter a ordem internacional estável. Finalmente, a responsabilidade de reconstruir, que respeita ao comprometimento com os esforços de reconstrução do Estado e da sociedade. Se a intervenção for considerada e efetiva, é necessário que exista uma estratégia de reconstrução pós-conflito capaz de assegurar que as condições que deram origem ao conflito não se repetem no futuro. Aqui devem ser consideradas as áreas de segurança, justiça e reconciliação, desenvolvimento. Em termos de prioridade, a prevenção é considerada a dimensão mais importante da Responsabilidade de Proteger. Antes da intervenção se efetivar, devem ser esgotadas todas as opções respeitantes à prevenção. As responsabilidades de prevenir e reagir devem considerar medidas menos intrusivas e coercivas antes da aplicação de medidas mais intrusivas. Desta forma, a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal procurou providenciar em termos, concetuais, normativos e operacionais uma ligação entre assistência, intervenção e reconstrução (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001, pp. xi; 17; 20; 29; 31; 39-43).

No que respeita ao uso da força com propósito humanitário²³, a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, propôs que fosse considerado o critério da Causa Justa. Neste âmbito, a intervenção militar com propósito humanitário é vista como uma medida excecional e extraordinária. Para tal, deve verificar-se ou estar iminente um dano sério e irreparável que afete o bem-estar dos indivíduos, nomeadamente relacionado com perda de vidas humanas, com ou sem intenção de genocídio e/ou limpeza étnica em larga escala. Propôs também que, para a aplicação do instrumento militar, sejam observados os princípios de intenção correta²⁴, último recurso²⁵, proporcionalidade de meios²⁶, probabilidade de sucesso²⁷. O Conselho de Segurança das Nações Unidas foi tido como a autoridade legítima para autorizar a intervenção militar com propósito humanitário. Neste âmbito, é sugerido que os membros permanentes não exerçam o seu direito de veto, quando os seus interesses vitais não sejam afetados. Quanto aos objetivos operacionais, a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal propõe que sejam definidos de forma clara, com mandatos claros e sem ambiguidades. Que exista unidade de comando das operações militares. Que se aceite um incremento sucessivo da aplicação da força, dado que o objetivo é proteger a população e não derrotar o Estado. Definição precisa de regras de empenhamento de acordo com o conceito operacional, que reflitam o princípio da proporcionalidade e que estejam de acordo com o Direito Internacional Humanitário. Que se aceite que a proteção da força não é o principal objetivo e que exista a máxima possibilidade de coordenação de atividades com as organizações humanitárias (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001, pp. xii-xiii; 16; 32-33).

Apesar do esforço da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal para transformar os preceitos inscritos no palimpsesto humanitário assente na doutrina “direito de intervir”, o relatório “*Responsibility to Protect*” após

²³ Ver anexo C – Princípios-Chave para a intervenção militar.

²⁴ O principal propósito da intervenção, embora possam existir outros motivos dos estados intervenientes, deve ser o de travar ou reverter uma situação de sofrimento humano. Para tal é importante assegurar a execução de operações multilaterais, apoio de opinião regional e das vítimas.

²⁵ A força militar só deve ser utilizada, depois de esgotadas todas as opções de resolução por meios pacíficos.

²⁶ A escala, duração, intensidade da intervenção militar deve ser a mínima necessária que assegure a proteção que é necessário garantir.

²⁷ Deve existir boa possibilidade de sucesso das operações militares no cumprimento da sua missão que justificou a intervenção. Os resultados produzidos pela ação de intervenção militar, não podem ser piores que o resultado da inação.

a sua publicação ficou apenas como um documento técnico disponível para o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas e para o público em geral (Gierycz, 2010, p. 113). A Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal falhou no seu objetivo político de procurar uma solução que providenciasse as condições necessárias para o consenso que legalizasse e legitimasse o uso da força com propósito humanitário (Macfarlane, et al., 2004, p. 998).

Embora um conjunto de Estados se tenham mostrado favoráveis ao conceito Responsabilidade de Proteger, como o Canadá, o Reino Unido e Alemanha, a par daqueles que manifestaram amplo suporte como a Argentina, a Austrália, a Colômbia, a Croácia, a Nova Zelândia, a Noruega, o Peru, a República da Irlanda, o Ruanda, a Coreia do Sul a Suécia e a Tanzânia (Hehir, 2012, p. 45), outros foram mais cautelosos. A Rússia mostrou uma atitude pouco entusiasmada dada a percepção de que não estaria em condições de influenciar a agenda humanitária e a China rejeitou o conceito. Ambos rejeitaram qualquer alteração ao monopólio da legitimação do uso da força no quadro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Hehir, 2012, p. 46). Cuba, Venezuela e a Bielorrússia também demonstraram grande ceticismo, pois o conceito era visto como um conceito permissivo para que as grandes potências pudessem utilizar o instrumento militar para derrubar regimes contrários aos seus interesses nacionais. Na perspectiva dos Estados do Movimento dos Não-Alinhados, a Índia, o Paquistão, a Malásia, o Brasil, entre outros sublinharam a importância da soberania enquanto barreira à interferência externa. Outra perspectiva, foi veiculada por Estados pertencentes à União Africana, que se mostraram favoráveis ao conceito, sendo certo que, a sua implementação necessitaria de acordos regionais, dando precedência ao nível regional no que respeita à apreciação dos assuntos internos, onde se inclui a intervenção humanitária mas sempre com realce na perspectiva regional (Macfarlane, et al., 2004, p. 982; Murthy & Kurtz, 2016, p. 42). Os Estados Unidos da América também não se mostraram muito entusiasmados com o conceito. A sua relutância está intimamente ligada à sua política externa, que na altura estava mais voltada para a Guerra Global contra o Terrorismo. Acrescenta-se ainda que os Estados Unidos da América também pretendiam evitar o comprometimento e custos associados à utilização do instrumento militar em locais que não afetassem diretamente os seus interesses

nacionais (Macfarlane, et al., 2004, p. 983; Hehir, 2012, p. 46). A par dos Estados Unidos da América, na generalidade, os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas demonstraram relutância em se comprometer com qualquer critério que conduzisse ao uso da força com propósito humanitário ou outro no quadro da Organização das Nações Unidas, bem como demonstraram falta de vontade em abdicar da prática de decisão caso a caso por forma a garantir a sua liberdade de ação (Murthy & Kurtz, 2016, p. 42).

Na prática, a ação dos Estados Unidos da América no pós-11 de setembro de 2001 também suscitou algumas dúvidas e receios ao nível internacional quanto à instrumentalização da nova retórica gravada no palimpsesto humanitário. A reação dos Estados Unidos da América aos atentados, nomeadamente a intervenção no Afeganistão²⁸ e posteriormente a intervenção no Iraque²⁹ denotaram uma abordagem unilateralista robustecida pelo instrumento militar, característica da administração Bush e, fizeram recrudescer o medo de que a Responsabilidade de Proteger certificasse um modelo de intervenção quando e onde necessário, de acordo com os interesses nacionais do Ocidente, em função das necessidades de segurança nacional. Adicionalmente, estas intervenções fizeram recrudescer o medo de que o princípio pudesse significar igualmente a certificação de um modelo que permitisse mudanças de regime, nomeadamente daqueles que demonstravam uma conduta hostil ao Ocidente. Finalmente, minaram o papel da Organização das Nações Unidas e sugeriram que o aumento do consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas que existiu na década de 90 do século passado tinha chegado ao fim (Macfarlane, et al., 2004, p. 997; O'Neill & Rees, 2005, p. 3). Tudo isto minou a credibilidade do conceito de Responsabilidade de Proteger (Gierycz, 2010, p. 113) e demonstrou que os atentados de 11 de setembro de 2001 mudaram o cenário estratégico, o discurso intelectual e a agenda internacional, bem como sugeriu que as questões humanitárias deixam de ter prioridade quando comparadas com as questões de segurança nacional (Evans & Sahnoun, 2002; Weiss, 2004; Evans, 2008, p. 5;44).

²⁸ Os objetivos estratégicos eram derrotar o regime talibã e a *al-Qaida*, bem como substituir o regime talibã por um regime favorável aos Estados Unidos da América (O'Neill & Rees, 2005, p. 3).

²⁹ O objetivo estratégico de curto prazo era remover o regime de Saddam Hussein. O objetivo estratégico de longo prazo era ajudar a reconstruir um país próspero e livre, onde os direitos humanos fossem respeitados (Dale, 2008, p. 9).

Só em 2005, na Cimeira Mundial da Organização das Nações Unidas é que a questão da Responsabilidade de Proteger [re]emergiu na declaração final da Assembleia-Geral das Nações Unidas (Gierycz, 2010). Porém, a formulação contida nos artigos 138 e 139 da referida declaração³⁰ (Assembleia-Geral das Nações Unidas, 2005, p. 30) é uma versão reduzida da versão produzida pela Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal. Também este facto suscitou diferentes reações, quer por parte dos seus proponentes e apoiantes, quer por parte de alguns observadores e participantes na cimeira (Murthy & Kurtz, 2016, pp. 38-39). Para os primeiros, a linguagem contida nos parágrafos acima identificados, aceite unanimemente pelos Estados membros da Assembleia-Geral das Nações Unidas, representa uma enorme conquista. O facto de a Responsabilidade de Proteger ficar ligada ao genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a Humanidade não representa uma mudança significativa. A tónica na igualdade da responsabilidade dos Estados é uma vantagem, dado que permite ajudar a consolidar a norma no Sul Global. A ênfase colocada na assistência dada às sociedades em risco por parte da comunidade internacional não recebeu atenção suficiente no relatório original da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, pelo que se desvenda outro aspeto muito relevante. A ênfase ainda mais forte nos parágrafos 138 e 139 do que nos relatórios anteriores sobre a prevenção por parte dos Estados individualmente e por parte da comunidade internacional solidifica a norma. Quanto à reação é sublinhado o facto positivo de se reforçar as medidas pacíficas antes do uso da força e o recurso ao capítulo VII da Carta das Nações Unidas, quando as primeiras falham ou não são suficientes. Finalmente, a centralidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas para a aplicação do instrumento militar está em perfeita consonância com o relatório da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal. O único foco de desapontamento residiu no facto de não ter sido adotado qualquer critério para o uso da força com propósito humanitário (Evans, 2008, pp. 47-48). Para os segundos, a fórmula Responsabilidade de Proteger foi adotada numa versão reduzida no documento final da Cimeira Mundial da Organização das Nações Unidas de 2005 dado que se centrou análise na soberania dos Estados e não abordou em grande medida o problema associado à vontade

³⁰ Ver anexo A - Extrato da Resolução adotada na Assembleia-Geral das Nações Unidas em outubro de 2005.

política para intervir com propósito humanitário, bem como no que deve acontecer, caso o Conselho de Segurança das Nações Unidas não cheguem a um entendimento para a implementação de uma resolução que autorize a tomada de medidas robustas, com recurso ao instrumento militar, ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas para prevenir ou travar os casos em que se configura uma situação de emergência humanitária. Ainda assim, a formulação contida no documento final da Cimeira Mundial de 2005, constituiu um passo com relativo sucesso, pois foi o primeiro documento formal e universalmente aceite sobre o entendimento dos contornos da Responsabilidade de Proteger. Tal facto reforça o debate construtivo no seio da Organização das Nações Unidas no papel dos Estados e da organização para a preservação da Humanidade (Murthy & Kurtz, 2016, pp. 38-39).

2.3. Responsabilidade de Proteger – Conceção abstrata e prática

Face ao que precede, podemos afirmar que o conceito de Responsabilidade de Proteger é produto de um contexto histórico concreto, resultante de transformações derivadas do fim da Guerra Fria em que, não só se abriram novos horizontes de ação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas também se abriram novas perspetivas de pensar segurança face aos desafios humanitários emergentes. Um contexto em que é preciso encontrar respostas para salvaguardar as normas de Direito Internacional e, simultaneamente prevenir a perda de vidas humanas em larga escala, bem como legitimar, caso assim se vislumbre necessário, o uso da força com propósito humanitário que se constitui como a exceção à regra. A violência em larga escala sobre civis, a que se assistiu no final do milénio transato, mostrou que nem todos os Estados têm, de facto, capacidade e vontade de garantir os valores que é suposto um Estado providenciar à sua sociedade³¹. Emergiu um conjunto conflitos no interior dos Estados, denominados novas guerras, que resultaram na violência em larga escala sobre civis, aos quais a comunidade internacional por vezes, respondeu com intervenções militares para travar a violência. Intervenções legitimadas ao abrigo da doutrina “direito de intervir”. Porém, a doutrina “direito de intervir” e as práticas que lhe estiveram associadas

³¹ Os valores básicos que é suposto um estado providenciar à sua sociedade são segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar (Jackson & Sorensen, 2010, p. 3).

demonstraram grande inconsistência, dualidade de critério, seletividade, ligação da intervenção aos interesses nacionais e geopolíticos, suscitando enorme debate ao nível das questões de legalidade e legitimidade da intervenção humanitária e divisão nos processos de decisão multilateral. Neste sentido, surgiu a consciência de que, se o uso da força é, na prática, algo que se contrapõe à soberania, é então importante pensar numa alternativa capaz de ajudar a prevenir a violência em larga escala no interior dos Estados, capaz de providenciar segurança aos indivíduos sem que para tal a qualidade da soberania seja afetada. O produto deste pensamento foi o conceito Responsabilidade de Proteger. Um conceito que procura alterar um paradigma que legitimava a ação de atores externos, para um novo pensamento que olhou para soberania do controlo e transformou-o na soberania da responsabilidade pela promoção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. Esse produto que tomou uma forma inicial em 2001, com a publicação do relatório da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, sofreu adaptações e resultou numa nova fórmula em 2005, publicada no documento final da Cimeira da Organização das Nações Unidas.

É nossa convicção, quando olhamos para os princípios-chave da Responsabilidade de Proteger constantes na formulação da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal³² e para o parágrafo 138 da resolução adotada na Cimeira Mundial de 2005³³, que o conceito Responsabilidade de Proteger *per se* constitui um progresso importante no reforço da segurança individual. Contribuiu para a consciencialização de que as ameaças à vida e ao bem-estar não são apenas ameaças militares externas. As ameaças podem também provir do interior dos Estados para as quais é preciso encontrar respostas a fim de evitar atrocidades em massa e consequentemente evitar a perda de um número significativo de vidas humanas. Contribuiu para a consciencialização de que a segurança individual é uma responsabilidade dual – do Estado e da comunidade internacional – reconhecendo que há uma ligação estreita entre ordem na política internacional e um nível mínimo de justiça social e política no plano interno. Denota que a realidade no interior dos Estados não deve ser ignorada mas antes compreendida, que a segurança de uns depende da segurança dos outros, bem como que os Estados são um meio para se

³² Ver anexo B.

³³ Ver Anexo A.

atingir um fim e não um fim em si mesmo. O fim é a segurança dos indivíduos, que é mais do que a mera sobrevivência. Neste contexto, os indivíduos são percebidos como o objeto referente de segurança. Finalmente alude à consciencialização da reciprocidade de direitos numa sociedade global de indivíduos, à solidariedade entre indivíduos, bem como ao esbatimento da dicotomia interno/externo pelo reconhecimento da responsabilidade individual de cada Estado e da comunidade internacional no encorajamento e ajuda aos Estados a exercer essa responsabilidade e à Organização das Nações Unidas no estabelecimento de medidas de apoio ao alerta precoce, essencial para a prevenção dos crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a Humanidade. Assim, entende-se que o conceito de Responsabilidade de Proteger revela um potencial emancipatório.

Porém, esse potencial emancipatório não tem tido correspondência nas práticas. Quando pensamos na ligação do conceito à prática intervencionista que lhe está associada surgem óbvias preocupações acerca da possibilidade de instrumentalização do conceito. O problema aqui não está no conceito Responsabilidade de Proteger, mas na interpretação que resulta face a situações de crise humanitária. Quando, qual o caminho a escolher e com meios prevenir e responder continuam a ser perguntas de difícil resposta quando por um lado, um Estado não reconhece perante a comunidade internacional que deixou de ter capacidade para exercer a sua responsabilidade de prevenir ou travar a violência generalizada, ou é o próprio Estado que incita ou desencadeia a violência em larga escala sobre a sua população, e portanto, pressupõe-se que não há consentimento para o uso da força com propósito humanitário. Por outro lado, a comunidade internacional, apesar de reconhecer a sua Responsabilidade de Proteger, isso não significa que tenha a obrigação de o fazer, portanto, pressupõe-se que a vontade política para agir associada aos interesses dos Estados condiciona a capacidade de gerar consensos e consequentemente a alocação de meios para prevenir ou travar atrocidades em massa.

Vejamos, quando olhamos para os princípios-chave para a intervenção militar formulada pela Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal³⁴ e para o parágrafo 139 da resolução adotada na Cimeira Mundial de 2005³⁵,

³⁴ Ver anexo C.

a conceção abstrata que lhe está associada que permite gerar consensos e determinar práticas no domínio do uso da força contém ambiguidades e incertezas (Berti, 2014), que segundo Pureza (Pureza, 2012, p. 11) reflete as continuidades com o padrão anterior e encerra as contradições entre a geopolítica e biopolítica.

Neste âmbito, o progresso que se atingiu ficou aquém do expectável. A Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal falhou na apresentação de uma alternativa coerente à primazia do Conselho de Segurança das Nações Unidas para a regulação do uso da força com propósito humanitário. Por outro lado, a generalidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2005, demonstrou falta de vontade em se comprometer com regras explícitas para o uso da força, pois isso poderia condicionar a sua liberdade de ação. A centralidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, assente em decisões caso a caso, confere um carácter discricionário a essas decisões que lhe permite continuar a conjugar os interesses nacionais às opções de resposta em face dos eventos percecionados como emergências humanitárias. Relembremos a relutância dos membros permanentes em abdicar da sua liberdade de julgamento que se traduziria numa diminuição do seu poder (Hehir, 2012, pp. 49-50). Desta forma, verifica-se que a implementação da Responsabilidade de Proteger por parte da comunidade internacional será sempre um processo complexo em situações de colisão de interesses entre os Estados-membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, por falta da existência de critérios claros que orientem o processo de tomada de decisão política.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um órgão que exprime uma visão realista das relações internacionais, onde sobressai a desigualdade de poder entre as grandes potências – Estados Unidos da América, França, Inglaterra, Rússia, China – e os restantes Estados à data da formação da organização. Face à qualidade de membro permanente e ao seu direito de veto associado a essa qualidade, podemos ainda inferir que será difícil forçar um membro permanente a tomar uma atitude particular no domínio da paz e segurança, isso corresponda aos seus interesses próprios. Acrescenta-se também que a configuração de uma situação de ameaça à paz e segurança internacionais e a tomada de medidas neste âmbito, considerando os

³⁵ Ver anexo A.

capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, fica dependente da vontade conjunta dos cinco membros em perceber uma crise ou um conflito como uma ameaça à paz e segurança internacionais (Jackson & Sorensen, 2010, p. 47). A falta de vontade política resultará na ineficácia do princípio Responsabilidade de Proteger.

Acrescenta-se ainda que a Carta das Nações Unidas para além de definir os poderes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no artigo 24º, alínea 1), alude à transferência de competências, que para muitos consubstancia uma delegação de poderes dos Estados membros da Organização das Nações Unidas para o Conselho de Segurança nas questões relativas à manutenção da paz e segurança internacional. Dado que a Carta das Nações Unidas não define critérios jurídicos para a tomada de decisão do Conselho de Segurança, este é um órgão de natureza política e não de aplicação do Direito Internacional. Do ponto de vista jurídico, a ação do Conselho de Segurança está limitada apenas pela prossecução dos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas definidos de forma muito ampla na manutenção da paz e segurança internacionais. As decisões tomadas pelo Conselho de Segurança são então decisões políticas que abrangem a faculdade de qualificar uma situação de crise como uma ameaça à paz e segurança internacionais, bem como a faculdade de agir ou não ao abrigo dos Capítulos VI e VII da Carta (Campos, et al., 1999, pp. 290-291).

Face ao que atrás se disse, verifica-se que a Responsabilidade de Proteger não altera o Direito Internacional, não criou um novo corpo regulatório em relação àquilo que prevê a Carta das Nações Unidas, não mudou as responsabilidades e os deveres jurídicos dos Estados. Constitui sim, uma nova abordagem para a tomada de decisão política, comprometida com a capacidade mobilizadora da vontade política que permita prevenir e reagir a situações em que se vislumbre a iminência ou decurso dos crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra ou crimes contra a Humanidade (Hehir, 2012, p. 84). Tal como foi concebida em 2001 e adotada em 2005, a Responsabilidade de Proteger enquanto conceito, *per se*, não muda mas reforça as responsabilidades dos Estados perante a sua população e por conseguinte reforça a segurança individual. Reforça também as responsabilidades da comunidade internacional. Porém, quando associamos o conceito às práticas que lhe estão

associadas³⁶ a conceção abstrata da Responsabilidade de Proteger tal como foi concebida em 2001 e adotada em 2005, apesar do seu potencial emancipatório, mantém uma linha de continuidade com o padrão anterior. Também não constitui uma inovação normativa que contribua para gerar consensos e regular comportamentos ao nível da comunidade internacional no que respeita ao uso da força enquanto instrumento ao serviço da política externa dos Estados na resolução de conflitos no interior de um Estado soberano sem o seu consentimento. Os consensos gerados estarão sempre de acordo com a vontade política para agir e a ação será sempre desencadeada se não existir vontade política para a bloquear, através do exercício do direito de veto, por um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por exemplo, no caso da Líbia, como veremos no capítulo seguinte, a ação da comunidade internacional foi possível, não pelo consenso geral de todos os membros permanentes, mas pela abstenção e não utilização do direito de veto que impedisse a ação. Já no caso da Síria, a inação da comunidade internacional deve-se à falta de consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pelo que se mantém a ambiguidade e incerteza no padrão Responsabilidade de Proteger e uma linha de continuidade no comportamento da comunidade internacional no que toca à intervenção humanitária.

³⁶ Processo de decisão multilateral com vista ao uso da força com propósito humanitário.

CAPÍTULO 3 – O CASO DA LÍBIA

3.1. As Primaveras Árabes

Em 2010 e 2011, no Norte de África e no Médio Oriente emergiu uma onda de manifestações e protestos populares, fruto de problemas sociais e políticos. A restrição das liberdades civis, a corrupção, o aumento das disparidades na distribuição da riqueza, a impunidade policial e eleições fraudulentas foram fatores ignidores dos protestos. As sociedades mobilizaram-se para exigir maior liberdade política, dignidade e oportunidades económicas (Siegle, et al., 2011, pp. 3-8; Jerónimo, 2013, p. 7).

Esse movimento de protesto difuso denominado Primaveras Árabes³⁷, iniciou-se na Tunísia e propagou-se, num efeito de dominó, proporcionado pelo recurso a redes sociais, pelo Norte de Africa e Médio Oriente (Engelbrekt & Wagnsson, 2014, p. 4), contra regimes autocráticos no sentido de garantir maior democratização e liberdade (Wilson, 2014, p. 157). Porém, se os protestos na Tunísia e no Egito pareciam inicialmente demonstrar maior probabilidade de sucesso na transição democrática, as crises persistentes na Líbia, no Iémen e na Síria evidenciam dificuldade de uma tal transição (Joffé, 2011; Haynes, 2015, p. 393; Sousa, 2014, pp. 14-17; Whitehead, 2015, p. 18) e a dificuldade de em simultâneo promover a paz, contribuir para segurança das pessoas e em última análise, contribuir para a segurança internacional.

Pese embora os motivos associados aos protestos supracitados sejam semelhantes em todos os Estados envolvidos, a amplitude dos protestos, a resposta nacional e internacional, a par das trajetórias pós-Primaveras Árabes, divergiram em toda a região do Norte de África e Médio Oriente. Apesar do nosso estudo privilegiar uma análise mais profunda aos acontecimentos na Líbia, pois configura o nosso estudo de caso, procuramos ao longo de todo o capítulo dar uma visão geral dos acontecimentos no Norte de África e Médio Oriente para demonstrar as divergências de que falamos.

Essas divergências, como veremos, centram-se sobretudo em fatores como: forma como os protestos foram desencadeados, nomeadamente com ou sem recurso

³⁷ Com maior impacto na Tunísia, no Egito, na Líbia, no Iémen e na Síria (Haynes, 2015, p. 393).

às armas; a capacidade que alguns governos demonstraram em conter os protestos com a introdução de algumas reformas e cedências às exigências daqueles que tomaram parte nos protestos; a capacidade de resposta mais musculada associada a promessas de reformas internas; a substituição de regimes por via do afastamento de líderes autocráticos; a persistência da violência generalizada entre regimes repressivos que se mantiveram no poder e os movimentos de oposição; a persistência da violência por incapacidade dos novos poderes desarmarem os grupos armados, bem como garantirem a unidade nacional a par de instituições internas sólidas, capazes de lidarem com os novos desafios políticos, sociais, económicos e de segurança decorrentes de uma realidade social emergente no pós-Primaveras Árabes; a reação através do uso da força ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas para proteger civis e áreas populacionais em risco; a estratégia de rápida saída logo após a intervenção; o apoio reduzido aos esforços de reconstrução pós-conflito; incapacidade de gerar consensos para reagir de forma consistente aos desafios de segurança perante uma grave crise humanitária (Whitehead, 2015, p. 26).

Segundo um relatório do Centro de Estudos Estratégicos de África, muitos observadores inicialmente concluíram que, face à curta duração dos protestos iniciais, as repercussões seriam mínimas. Argumentavam também que a incapacidade de organização e a pobreza generalizada eram fatores pouco relevantes para desafiar regimes cada vez mais dispostos a responder aos protestos sociais com uma repressão brutal, capaz de derrotar a insurreição e impedir a mudança política (Siegle, et al., 2011, p. 4).

Porém, perante as evidências de hoje, podemos afirmar que essa perceção se mostrou precipitada. Se, por um lado, é verdade que nalguns Estados as repercussões foram mínimas, por outro lado, assistimos hoje a profundas mudanças no Norte de África e Médio Oriente acompanhadas de forte instabilidade política, social e económica que afetam sobretudo a segurança dos indivíduos e das comunidades daquelas regiões em razão da violência generalizada perpetrada quer por atores estatais, quer por atores não estatais. Uma realidade que dura há cerca de sete anos e que está longe de chegar ao fim. Se por um lado, o afastamento de alguns líderes, como os casos da Tunísia, do Egipto, da Líbia e do Iémen não resultou em transições de forma pacífica, por outro lado, a permanência no poder, por exemplo, do

presidente sírio Bashar al-Assad também conduziu a uma realidade de violência generalizada naquele Estado com repercussões transnacionais (Jerónimo, 2013, pp. 7-12; Al-Sayyid, 2015, p. 51; El-Katiri, 2016).

Tudo começou na Tunísia, coma a imolação de Mohammad Bouazizi a 17 de dezembro de 2010, chamando a atenção para os problemas que os jovens enfrentavam, nomeadamente questões ligadas à falta de justiça social e à corrupção. Os protestos, conduzidos na sua maioria por jovens desempregados, só reduziram após Ben Ali em janeiro do ano seguinte (Siegle, et al., 2011, p. 44; Al-Agha, 2015, p. xxiii).

Na Mauritânia, os protestos tiveram um efeito de espelho da Tunísia. Yacoub Dahoud imolou-se junto aos portões do palácio presidencial (Nashashibi, 2012) após a queda do regime tunisino. Seguiram-se vários protestos (Siegle, et al., 2011, p. 9) de forma pacífica. Não estava em causa apenas a transição democrática, mas também a escravidão praticada numa sociedade multiétnica motivou os protestos (Dörrie, 2012). O regime respondeu com repressão e promessas de reformas (Nashashibi, 2012).

Em Marrocos as Primaveras Árabes não tiveram grande expressão. Ainda assim, Mohammed VI concretizou algumas reformas políticas para evitar a perda do poder. Optou por uma mudança em direção à monarquia constitucional (Siegle, et al., 2011; Vasconcelos, 2013, p. 75). Aumentou os salários e procedeu à revisão da constituição. O grande problema de Marrocos continua a ser os constrangimentos nas suas relações com a Argélia e a questão do Saara Ocidental (Sousa, 2014, p. 19).

Na Argélia, Bouteflika procurou controlar os protestos com um conjunto de medidas para satisfazer as exigências daqueles que protestaram e foram evitadas grandes transformações. A ameaça terrorista na Argélia justifica medidas para mitigar a ameaça e o regime sobrevive (Sousa, 2014, pp. 19-20).

Na Síria, os protestos contra o regime de Assad iniciaram-se em fevereiro de 2011, reivindicando liberdade de expressão, respeito pelos direitos humanos, a libertação de presos políticos, melhoria das condições de vida das comunidades rurais. Pretendia-se que Assad desencadeasse um conjunto de reformas políticas, económicas e legislativas. Em março irromperam novos protestos contra a detenção e tortura de um grupo de jovens acusados de pintar grafitos antigovernamentais em

edifícios públicos. A partir de abril, Assad respondeu aos protestos de forma violenta recorrendo às suas Forças Armadas. Rapidamente os confrontos degeneraram num conflito interno prolongado até aos dias de hoje, entre as forças governamentais leais ao regime e as forças da oposição que pretendiam a saída do poder do presidente sírio. Estima-se que nos primeiros nove meses após irromperem os protestos, terão sido mortos pelas Forças Armadas sírias cerca de 3.500 civis, além das detenções indiscriminadas, torturas e maus tratos. Assad afirma que está a ser alvo de ataques de grupos armados e grupos terroristas financiados por atores externos (Assembleia-Geral das Nações Unidas, 2011, pp. 8-20). Em 2013, face ao uso de armas químicas contra civis, este conflito atraiu maior atenção por parte da comunidade internacional. Ainda assim, apesar deste conflito se poder enquadrar numa situação de invocação da Responsabilidade de Proteger, a sua aplicação tem-se revelado problemática dada a divisão que existe entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas na apreciação deste caso. China e Rússia têm utilizado o seu direito de veto para bloquear qualquer intervenção militar no quadro da Responsabilidade de Proteger (Wilson, 2014, pp. 166-167).

No caso do Egito, quando comparado com a Síria, os protestos desencadearam-se de forma pacífica no sentido de chamar a atenção para a necessidade de implementar reformas políticas e apelar à resignação de Mubarak. O presidente egípcio foi incapaz de acalmar os protestos e corresponder às exigências dos manifestantes, facto que, conjugado com a perda do apoio da elite militar determinou a sua retirada do poder que ficou sob o domínio de um regime militar provisório até às eleições de 2012 (Wilson, 2014, p. 162).

Na generalidade, as Primaveras Árabes iniciaram um longo percurso de transformações sociais e políticas bastantes complexas na região do Norte de África e Médio Oriente, cujos efeitos se podem fazer sentir ainda durante uns largos anos. Essas transformações permitiram que atores não estatais que, antes viviam na clandestinidade, emergissem no tabuleiro do jogo político da luta pelo poder. Verificaram-se duas guerras civis³⁸, o aumento das tensões étnicas e sectárias e ao realinhamento das forças políticas. Acrescenta-se ainda que, a região está atualmente exposta à atuação de atores externos que procuram influenciar os acontecimentos em

³⁸ Uma no Norte de África – Líbia. Uma no Médio Oriente – Síria.

função de alianças *ad-hoc* que são estabelecidas quer com atores estatais, quer com os diferentes centros de poder que procuram influenciar o decurso dos acontecimentos em função dos seus interesses. Após as Primaveras Árabes, a Líbia surge como o Estado do Norte de África mais instável e com um conflito prolongado, ao passo que a Síria desvenda uma realidade de violência generalizada no Médio Oriente (Raleigh & Dowd, 2013, p. 6; Jerónimo, 2013, pp. 7-12).

Mas não é só no Norte de África e no Médio Oriente que as Primaveras Árabes tiveram impacto. As Primaveras Árabes também provocaram desafios regionais e globais. Revelamos aqui o impacto nos Estados da margem norte do Mediterrâneo, sobretudo numa Europa preocupada com a imigração vinda do Sul Global, em que os indivíduos e as comunidades estão expostos a fontes de insegurança e procuram na Europa a estabilidade necessária que lhe garante segurança e providencie bem-estar. Neste contexto, a Europa olha com preocupação para a sua vizinhança próxima e para os desafios vindos do sul. Reconhecemos que definir o conceito de segurança é simples, contudo a forma como a segurança é concetualizada e operacionalizada torna-se uma tarefa complexa em contexto político. Neste domínio, a Europa tem mostrado divisão e falta de consenso no momento de responder a estes desafios, nomeadamente no que aos aspetos de imigração diz respeito. É importante considerar que a segurança de uns depende da segurança dos outros. Para além disso é o valor da segurança que permite fazer escolhas e determinar o futuro. Em boa verdade, a segurança só pode ser atingida por indivíduos e grupos, se eles não privarem os outros dela. Assim sendo, entende-se que é necessário reconsiderar como nós – *the global we* – concebemos segurança e desenvolvemos práticas de segurança num mundo global. Pensar segurança numa matriz preocupada em promover “segurança de forma recíproca” como parte da invenção de uma Humanidade mais inclusiva é um caminho possível relegando para segundo plano a matriz territorial “segurança contra os outros”.

3.2. *Unified Protector* – da proteção de civis à mudança de regime

Na Líbia os protestos começaram de forma pacífica apelando à eliminação da corrupção e do nepotismo naquele Estado e evoluiu para um confronto armado entre as forças leais a Kadafi e as forças opositoras ao regime com o objetivo de

libertar o Estado do regime autocrático de Kadafi. Assistimos ainda a uma intervenção militar por parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte e o regime autocrático de Kadafi foi derrubado (Buera, 2015, p. 109).

Os protestos iniciaram-se de forma pacífica em 15 de fevereiro de 2011 desencadearam-se maioritariamente em Bengasi, junto ao posto da polícia, exigindo a libertação do advogado e ativista de direitos humanos Fathi Terbil³⁹. A 17 de fevereiro, os protestos generalizaram-se na Líbia e Kadafi responde de forma musculada. A 24 de fevereiro a oposição a Kadafi tomou o controlo da cidade de Bengasi, Tobruk, Misrata e Zuwarah e a 02 de março é criado o Conselho Nacional de Transição ⁴⁰ formado por elementos da oposição a Kadafi (Human Rights Council, 2011, pp. 23-25; Brahimi, 2011, p. 606; Engelbrekt & Wagnsson, 2014, p. 5; Al-Agha, 2015, p. xxiii; Buera, 2015, pp. 109-111). O Conselho Nacional de Transição declarou-se o único representante de toda Líbia e foi reconhecido pela França, Gambia, Itália, Jordânia, Kuwait, Maldivas e Qatar (Human Rights Council, 2011, p. 25), bem como teve o apoio da Liga Árabe. A criação do Conselho Nacional de Transição reflete uma intenção declarada das forças opositoras ao regime de Kadafi passarem da fase de ação militar para a ação no campo político, enquanto alternativa ao regime de Kadafi, quer no plano interno liderando a revolução, quer no plano internacional constituindo-se como um representante legítimo daqueles que pretendiam o afastamento de Kadafi do poder (Buera, 2015, p. 110).

Kadhafi respondeu aos protestos com forte repressão policial e militar. Estima-se, dado que tem sido impossível nestes casos determinar o número exato de mortes e feridos, que a violência entre as forças leais a Khadafi e aqueles que se manifestavam contra o regime gerou um número entre 1000 e 10000 mortos (Pureza, 2013, p. 93). Os confrontos atingiram um nível de intensidade de violência mínimo para serem considerados conflito armado interno (Pereira, 2013, p. 104). A violência entre as forças leais a Kadafi e as forças opositoras aumentou de intensidade no espaço de um mês. Aquilo que foi um conflito inicial composto maioritariamente por estudantes e trabalhadores ligados à indústria petrolífera, rapidamente recebeu reforços de militares desertores de unidades do exército de Kadafi. No início de

³⁹ Representante de muitas famílias de presos mortos na prisão de Abu Salim (Human Rights Council, 2011).

⁴⁰ Liderado por Mustafa Abdul Jalil, ex-ministro da justiça (Human Rights Council, 2011).

março, o uso de armamento pesado do exército líbio contra áreas populacionais era uma prática comum. Tal facto, conjuntamente com as declarações públicas ofensivas do líder líbio forneceram a convicção de que a situação humanitária na Líbia poderia piorar em função da predisposição de Kadafi usar a força para terminar com a revolta interna (Engelbrekt & Wagnsson, 2014, p. 5).

Face a esta realidade, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou duas resoluções⁴¹ considerando que a situação na Líbia, em 2011, configurava uma ameaça à paz internacional e impunha-se a tomada de medidas para restabelecer a paz e segurança internacionais. A comunidade internacional desencadeou uma estratégia coerciva para proteger os cidadãos líbios da violência e persuadir o regime de Kadhafi a uma mudança de comportamento (Organização das Nações Unidas, 1945; Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011a; Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011c).

No caso concreto da Líbia, a ação da comunidade internacional teve um significado particular devido a várias razões. Em primeiro lugar, para surpresa de muitos, o Conselho de Segurança das Nações Unidas foi célere na decisão para o emprego do instrumento militar (Hehir, 2012, p. 12). Em segundo lugar, foi a primeira vez que aquele órgão recorreu ao instrumento militar, como estratégia de coação direta contra as autoridades legítimas de um Estado com o objetivo de proteger civis. Esta linha vermelha nunca tinha sido ultrapassada no passado. Em terceiro lugar, o quadro de emprego do instrumento militar foi gradual, precedido de um conjunto de medidas, onde se incluem sanções financeiras e restrição de liberdade de movimentos a elementos próximos de Kadafi, com vista a persuadir o regime líbio a uma mudança de comportamento, antes da decisão do emprego do instrumento militar. Em quarto lugar, esta nova predisposição do Conselho de Segurança materializou um teste à consolidação da Responsabilidade de Proteger, bem como à sua consistência de resposta em situações de crise humanitária (Bellamy, 2014, pp. 46-47).

Do nosso ponto de vista, se o contexto em que ocorreu a intervenção, como veremos de seguida, motivou e deu suporte à ação célere da comunidade internacional, mesmo sem o consentimento do Estado intervencionado, já no patamar

⁴¹ Resolução 1970 e 1973.

da consolidação da Responsabilidade de Proteger e no que respeita à consistência de resposta do Conselho de Segurança das Nações Unidas em situações análogas não há evidências que suportem este teste. Antes pelo contrário, a atuação na Líbia ficou associada a contradições que minaram a credibilidade da Responsabilidade de Proteger com impacto na consistência em situações semelhantes, como o caso da Síria. Como ficou referido atrás, em 2005, a comunidade internacional ficou com o ónus de atuar, através do Conselho de Segurança das Nações Unidas, numa base caso a caso, o que nos transporta para um quadro discricionário, e portanto ambíguo, em função dos interesses nacionais e geopolíticos dos Estados com poder e capacidade para intervir, a par da gestão do equilíbrio de poder no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde os membros permanentes têm o direito de veto. Assim, a consistência de atuação em situações de crise humanitária ficará sempre dependente da [in]compatibilidade de interesses entre os Estados que gozam do privilégio da decisão de dar suporte, não impossibilitar ou impedir o uso da força para proteger civis em situações em que sejam percebidas ou estejam em curso atos de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra ou crimes contra a Humanidade.

Neste contexto, a segurança dos indivíduos expostos à violência em larga escala ficará dependente do exercício do poder, da necessidade de manutenção do *status quo* e da estratégia adotada pelos Estados-membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em particular os membros permanentes, fruto de um contexto político específico. A Responsabilidade de Proteger, tal como foi concebida, fornece um quadro engenhoso para enfraquecer de forma gradual a qualidade da soberania e permitir à comunidade internacional atuar nos assuntos internos de um Estado. Uma atuação, que será sempre uma prerrogativa do centro sobre a periferia. Uma atuação, que se por um lado é apresentada como sendo produto de motivos altruístas, por outro, será sempre produto de uma relação de forças entre potências com vontade e capacidade para atuar e Estados incapazes de garantir a ordem interna com implicações na ordem internacional (Boniface, 2016, pp. 243-247).

No caso em estudo, o contexto da intervenção está associado ao conflito interno que surge na Líbia na sequência das Primaveras Árabes. Perante a violência generalizada, Conselho de Segurança das Nações Unidas em 26 de fevereiro de 2011 aprovou a resolução 1970 “expressando grande preocupação com a situação na

Jamahiriya Árabe Líbia, condenando a violência e o uso da força contra civis e deplorando a violação grosseira e sistemática dos direitos humanos” na Líbia. Nesta resolução considera-se que a violência generalizada e sistemática contra civis na Líbia pode resultar numa situação de crimes contra a Humanidade, e em paralelo é feita uma advertência ao regime de Muammar Khadafi sobre a “responsabilidade de proteger a população líbia”, sobre a “necessidade de respeitar as liberdades de reunião pacífica e de expressão, incluindo a liberdade dos meios de comunicação social” e sobre a “necessidade de responsabilizar os responsáveis pelos ataques, incluindo os ataques realizados por forças sob o seu controlo, contra civis”. Face à situação, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, “consciente da sua principal responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacional de acordo com a Carta das Nações Unidas” decide atuar ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas e tomar medidas de acordo com o artigo 41º (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011a), o que de acordo com o artigo 39º da Carta significa que o Conselho de Segurança considerou que a situação interna vivida na Líbia, em 2011, configurava uma ameaça à paz internacional e impunha-se a tomada de medidas para restabelecer a paz e segurança internacionais. O Conselho de Segurança “exigiu o fim imediato da violência”, uma atuação moderada por parte das autoridades líbias, nomeadamente no que ao respeito dos direitos humanos e da lei internacional humanitária, a par da garantia de segurança a cidadãos estrangeiros bem como, facilitar a saída daqueles que assim o desejassem. Decide ainda encaminhar a situação vivida desde o início dos protestos para o Procurador Tribunal Penal Internacional. Decide impor um embargo de armas à Líbia para impedir o fornecimento de armamento, equipamento militar e treino. Decide impor restrição à liberdade de movimentos de dezasseis elementos do regime líbio. Decide congelar os ativos financeiros que estejam nos territórios dos Estados-membro da Organização das Nações Unidas e que sejam propriedade de seis elementos próximos do regime líbio (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011a).

Apesar do aviso por parte da comunidade internacional, a violência na Líbia não terminou. O Conselho de Segurança considerou então que as autoridades líbias não respeitaram a Resolução 1970 (2011) e perante a ação repressiva de Kadhafi expressou grande “preocupação pela deterioração da situação, pela escalada da

violência e pelo elevado número de vítimas civis”, reiterou a “responsabilidade que incumbe às autoridades líbias de proteger a população líbia” e condenou “a grave e sistemática violação dos direitos humanos, incluindo as detenções arbitrárias, os desaparecimentos forçados, os casos de tortura e as execuções sumárias”. Neste particular, o Conselho de Segurança considerando “que os ataques generalizados e sistemáticos atualmente cometidos Jamahira Árabe Líbia contra a população civil podem constituir crimes contra a Humanidade”, expressou “a sua determinação em assegurar a proteção dos civis e das zonas com populações civis, bem como a passagem rápida e sem obstáculos da assistência humanitária e a segurança do pessoal humanitário” e decide atuar ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011c).

Em 17 de março de 2011, o Conselho de Segurança, considerando que a situação na Líbia continuava a constituir uma ameaça à paz e segurança internacional, aprovou a resolução 1973 com 10 votos a favor⁴², nenhum contra e cinco abstenções⁴³. Um resultado que muito se deve ao esforço da França, Reino Unido e Estados Unidos da América em conjugação com organizações regionais, como a Liga Árabe⁴⁴, a Organização da Conferência Islâmica e a União Africana. Os representantes da China e da Rússia justificam as suas abstenções dado privilegiarem os meios pacíficos para resolução do conflito e afirmaram que muitas das suas questões relativas à resolução ficaram por responder. No caso da Rússia ficou por responder as questões “como?” e “por quem?” é que as medidas seriam aplicadas e quais seriam os limites do uso da força. No caso da China, o facto de não ter bloqueado a ação coercitiva está diretamente ligado aos desejos manifestados pela Liga Árabe e pela União Africana. No caso da Índia, da Alemanha e do Brasil as abstenções foram justificadas pela preferência por uma resolução pacífica do conflito e advertiram para as consequências não intencionais da intervenção armada (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011b; Conselho de Segurança das

⁴² Bósnia-Herzegovina, Colômbia, França, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, África do Sul, Reino Unido, Estados Unidos da América (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011b).

⁴³ Brasil, China, Alemanha, Índia, Rússia (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011b; Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011d).

⁴⁴ A Liga Árabe a 12 de Março de 2011 solicitou “a imposição de uma zona de exclusão aérea contra a aviação militar líbia e, a criação de zonas seguras nos locais expostos aos bombardeamentos como medida de precaução para assegurar a proteção o povo líbio e dos cidadãos estrangeiros que residam na Jamahira Árabe Líbia” (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011c).

Nações Unidas, 2011c; Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011d; Pureza, 2013, p. 96).

Na resolução 1973, o Conselho de Segurança exigiu um cessar-fogo imediato e o fim das hostilidades contra civis. Exigiu igualmente que as autoridades líbias garantissem o cumprimento do “direito internacional humanitário e os direitos humanos, a legislação sobre os refugiados”, as “medidas necessárias para proteger civis” e o acesso às vítimas. Salientou a “necessidade de intensificar os esforços para encontrar uma solução que corresponda às legítimas reivindicações do povo líbio”. Autorizou a tomada de “todas as medidas necessárias⁴⁵...para proteger civis e áreas populacionais, nomeadamente Bengasi”, em virtude da violência perpetrada pelo regime de Muammar Khadafi. Foi decidido ainda implementar uma zona de exclusão aérea para ajudar a proteger civis, reforçar as medidas para embargo de armas, impedir a circulação de aeronaves líbias no espaço aéreo dos Estados-membro da Organização das Nações Unidas, restringir a liberdade de movimentos de individualidades ligadas ao regime líbio e o congelamento de todos os fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos que estavam em território dos Estados-membro da Organização das Nações Unidas e que eram detidos ou controlados diretamente ou indiretamente, pelas autoridades líbias. Salienta-se o facto de, na resolução ficar excluída a “ocupação do território líbio por parte de uma força externa, sob qualquer forma⁴⁶” (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011c).

Contudo, a realidade da intervenção demonstrou ir além da letra da resolução pelo que, abriu espaço para interpretações que nos transportam para um quadro em que a proteção de civis se pode constituir num muro de alvenaria ocultador para motivações associadas a mudanças de regime (Pureza, 2013, p. 97). Mas as evidências de uma atuação que pudesse ir além da letra da resolução não se vislumbram apenas no pós-intervenção. Já no encontro entre os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a 17 de março de 2011, para apreciação do draft da Resolução 1973 submetido pela França, Líbano, Reino Unido e Estados Unidos da América em relação à situação da Líbia, as declarações do representante do Reino Unido, reportam-nos para um quadro de mudança de regime, de modo a

⁴⁵ Tradução de “*all necessary means*”.

⁴⁶ Tradução de “*while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory*”.

permitir que o povo líbio determinasse o seu próprio futuro (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011b, p. 4).

As operações militares com vista à implementação de uma zona de exclusão aérea e embargo de armas iniciaram-se a 19 de março de 2011, dois dias após a aprovação da Resolução 1973. Os Estados Unidos da América lançaram a operação sob o nome de código *Odyssey Dawn*, o Reino Unido lançou a operação *Ellamy* e, a França lançou a operação *Harmattan*. Todas elas envolveram meios aéreos e navais. A Organização do Tratado do Atlântico Norte a 23 de março iniciou uma operação naval⁴⁷ no Mediterrâneo para garantir o embargo de armas à Líbia (Gertler, 2011). A 31 de março de 2011, a Organização do Tratado do Atlântico Norte passou a comandar todas as operações aéreas e marítimas na Líbia, sob o nome de código *Unified Protector*⁴⁸. Uma operação na qual estiveram envolvidos 8.000 militares, mais de 260 meios aéreos e cerca de 21 meios navais. No domínio aéreo foram executadas cerca de 26.500 saídas de aeronaves, das quais 9.700 com utilização efetiva de munições. Foram destruídos mais de 5.900 objetivos militares, incluindo 400 armas de artilharia e mais de 600 carros de combate ou veículos blindados. No domínio marítimo foram patrulhados cerca de 61.000 milhas náuticas, abordadas 300 embarcações e negado o acesso a 11 embarcações aos portos da Líbia por apresentarem um risco para a população líbia (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2011b). A 20 de outubro, Muammar Khadafi é capturado em Sirte e morto pelos rebeldes e a Organização do Tratado do Atlântico Norte no dia seguinte decidiu terminar as operações, o que viria a acontecer a 31 de outubro de 2011 (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2011a).

A 16 de setembro de 2011, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou uma resolução com vista à implementação de uma missão diplomática – *United Nations Support Mission in Libya* – de apoio dos esforços líbios à reconstrução pós-conflito (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011e). Os

⁴⁷ Participaram nesta operação Bélgica, Canadá, Dinamarca, Grécia, Itália, Holanda, Espanha, Turquia, Inglaterra, Estados Unidos da América.

⁴⁸ Nesta operação participaram dezasseis estados. Estados-membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte e seus parceiros. Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Grécia, Itália, Jordânia, Holanda, Noruega, Qatar, Espanha, Suécia, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Inglaterra e Estados Unidos da América.

desafios decorrentes desta fase e a correspondente realidade observada nos últimos sete anos serão detalhados e analisados na secção seguinte.

Apesar do discurso político que precedeu a intervenção ter sido inspirado pela Responsabilidade de Proteger e motivado pela necessidade de proteção de civis em virtude da violência perpetrada por Kadafi, a intervenção suscitou de novo velhos debates sobre a intervenção com propósito humanitário. Se por um lado, tal como relembra Bellamy, os defensores da Responsabilidade de Proteger se apressaram a afirmar que o caso da Líbia demonstra na prática o poder normativo da Responsabilidade de Proteger na era da globalização e como ela deve ser aplicada de forma célere, por outro, abriu-se espaço à crítica. Uma crítica fundamentada na ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte ao ultrapassar o disposto na resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas o que terá precipitado uma mudança de regime, ainda que sem mandato específico para tal. Partindo do princípio que Kadafi perdera a legitimidade de governação e que, enquanto estivesse no poder, a população líbia estava em perigo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte além da missão de estabelecimento de uma zona de exclusão aérea e embargo de armas, apoiou os opositores do regime, levando à captura e morte de Kadafi. Concomitantemente, o fornecimento de armas aos opositores a Kadafi e a falta de abertura para tentar um acordo político negociado motivaram igualmente a crítica, nomeadamente por parte de dois membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas – Rússia e China – a par de algumas potências emergentes – Brasil, Índia e África do Sul. Neste âmbito, surge o eterno debate em torno do imperialismo Ocidental, do choque entre civilizações, das motivações económicas associadas à disputa pela apropriação de reservas de petróleo e gás natural⁴⁹, bem como a disputa pelo controlo dos fundos soberanos líbios e anulação preventiva do projeto de Kadafi em constituir os Estados Unidos de África e adotar uma moeda concorrente ao dólar e ao euro (Hehir, 2012, pp. 12-13; Pureza, 2013, pp. 93-94; Bellamy, 2014, pp. 46-47; Boniface, 2016, p. 251).

Quanto à intervenção militar na Líbia, apesar de ter sido retoricamente fundada num propósito humanitário face à predisposição de Kadafi em usar as suas forças armadas para terminar com os protestos que se iniciaram de forma pacífica, as

⁴⁹ A Líbia era à data o quarto maior produtor no continente africano, atrás da Nigéria, Argélia e Egipto (Pureza, 2013, p. 93).

evidências associadas à mudança de regime sugerem que os Estados intervenientes foram além do propósito proclamado – a proteção de civis e de áreas populacionais – e atuaram de acordo com o seu interesse nacional, num misto de necessidade e oportunidade. Necessidade de terminar com a violência generalizada sobre civis e oportunidade de substituir o regime de Kadafi por outro mais favorável à satisfação dos seus interesses face à importância geoestratégica da Líbia.

Na prática, a operação *Odyssey Dawn* liderada pelos Estados Unidos da América que precedeu a operação *Unified Protector* da Organização do Tratado do Atlântico Norte, assemelhou-se mais a uma campanha aérea do que a uma intervenção com propósito humanitário (Dunne & Gifkins, 2011, p. 2; Wilson, 2014, p. 164).

A violência generalizada, o apoio dos Estados vizinhos e Organizações Regionais, a importância geoestratégica da Líbia a excentricidade de Kadafi que, minava a previsibilidade do sistema internacional motivaram os Estados-membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas a tomar medidas para proteger civis de acordo com as agendas nacionais e deram suporte à aplicação do princípio da Responsabilidade de Proteger. A intervenção na Líbia resultou assim da percepção do sofrimento humano na Líbia e do interesse nacional dos Estados-membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Uma mistura de oportunidade e necessidade que quando conjugada com a crise política e de segurança que se vive naquele Estado, desde o momento da intervenção até aos dias de hoje, e com a implantação do Estado Islâmico dentro do espaço geográfico soberano líbio, não parece ter contribuído para a segurança e emancipação do povo líbio e para o consequente desaparecimento das estruturas de opressão interna causadoras de insegurança (Dunne & Gifkins, 2011, p. 5; Hehir, 2012, pp. 13-17).

A abstenção da Alemanha e de quatro dos BRICS⁵⁰ dá-nos a percepção de que as potências emergentes não tiveram vontade política para intervir na Líbia, apesar de China e Rússia não terem utilizado o direito de veto. Mas se não havia vontade política para intervir, facto é que, a China e a Rússia ao não exercerem o seu direito de veto também não agiram ativamente para deter a intervenção. É de notar que entre 2000 e 2010, mais de 91% das resoluções foram aprovadas sem abstenções

⁵⁰ Brasil, Rússia, Índia, China.

(Dunne & Gifkins, 2011, p. 8; Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011b) o que, no nosso entender, o caso da Líbia reflete a natureza controversa da decisão, bem como, as diferentes posições sobre o impacto da intervenção, fruto de contextos políticos distintos.

Assim, em nosso entender, as controvérsias associadas à aplicação da Responsabilidade de Proteger no caso da Líbia sugerem que a Responsabilidade de Proteger é um conceito que pode ser instrumentalizado para impor mudanças de regime. Neste contexto, os indivíduos sujeitos à violência no interior de um Estado podem ser vistos como um meio para atingir os fins, de acordo com os interesses nacionais. Desta forma, a Responsabilidade de Proteger suscita representar uma ferramenta de poder e de hierarquização entre povos e entre Estados que reifica o mundo tal como ele é, mantém as relações de poder dominantes e as instituições existentes como contexto legítimo para a ação. Assim, é duvidoso que a Responsabilidade de Proteger represente uma nova fórmula de solidariedade entre indivíduos que oriente a prática política capaz de contribuir para a segurança, a curto e longo termo, dos indivíduos sujeitos à violência em larga escala.

3.3. Responsabilidade de Proteger e a insegurança generalizada

Após a intervenção, a comunidade internacional adotou uma estratégia de rápida saída e o povo líbio ficou exposto a uma situação de violência generalizada que dura há quase sete anos. A situação de segurança na Líbia é precária. A Líbia tornou-se num mercado de excelência para aqueles que fazem do tráfico de armas e pessoas o seu *modus operandi*. A situação humanitária é frágil e continua-se a assistir a mortes de civis face à violência generalizada por toda a Líbia nomeadamente entre as Forças Armadas Líbias e as diferentes milícias, bem como os ataques, normalmente com recurso a material explosivo, por parte do Estado Islâmico também causa vítimas civis (United Nations Support Mission in Libya, 2018a; United Nations Support Mission in Libya, 2018b; Salamé, 2018c).

Esta realidade convoca-nos a uma reflexão sobre a política de proteção humanitária do ponto de vista das consequências. E aqui, à distância de sete anos, é possível traçar um quadro de evolução no que diz respeito à dinâmica de [in]segurança naquele Estado.

Após o término da intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte que aconteceu um dia depois da morte de Kadafi, em 20 de outubro de 2011, surgiram vários desafios à transição democrática e à liderança de transição após 42 anos de ditadura. Por exemplo, no que respeita a questões de segurança, continuaram-se a verificar no final de 2011 e início de 2012 confrontos com recurso às armas nas ruas da capital, assassinatos na região de Bengasi, bem como confrontos no sul da Líbia revelando incapacidade do novo regime de transição até às eleições de julho de 2012 para garantirem o controlo interno, por forma a terminar com as estruturas de violência direta com impacto na sociedade líbia. Apesar de existir quem tenha considerado que esta situação era uma situação normal de períodos de transição pós-revolução, outros apressaram-se a argumentar que o Conselho Nacional de Transição, enquanto nova autoridade líbia, não detinha um plano político efetivo que permitisse reabilitar as instituições estatais, com medidas concretas no âmbito da segurança, da recolha de armamento que estava na posse de diversas milícias, da reconstrução do exército líbio (Buera, 2015, p. 113).

As autoridades líbias foram incapazes, nos últimos sete anos, de providenciar as condições sociais, económicas e de segurança à população líbia. A Líbia está mergulhada numa situação grave de instabilidade política e de segurança. A situação humanitária é precária. Há mais de dois anos que se procura implementar o Acordo Político Líbio, e poucos progressos foram atingidos para restabelecer a autoridade estatal. Apenas no plano da produção de petróleo se vislumbram melhorias⁵¹ que poderá ajudar as instituições do Estado a providenciar os serviços básicos à população, até agora deficitários (Klober, 2017). Esta realidade também é reveladora das prioridades estabelecidas por atores externos na sua interlocução com atores externos.

No domínio da segurança, o Estado Islâmico apesar de não controlar território em Sirte e Bengasi, continua a ser uma ameaça presente não apenas para a Líbia, mas também para a região do Norte de África. Outros dois problemas atuais respeitam às milícias que não foram desarmadas após a queda do regime de Kadafi e à proliferação de armas. As Forças Armadas e a Polícia Líbia estão enfraquecidas e

⁵¹ Cerca de 700.000 barris/dia em 2017 (Klober, 2017). Média de 2016 – 390.000 barris/dia (Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2017).

não têm uma estrutura coerente e forte, de comando unificado, capaz de lidar com as milícias e a ameaça terrorista. Não têm capacidade para controlar as fronteiras nacionais, o que adicionado ao vazio de segurança, facilita as atividades dos grupos terroristas e dos grupos de crime transnacional organizado⁵², constituindo uma preocupação séria para os seus vizinhos do Norte de África e também para a Europa (Klober, 2017).

A Líbia é um Estado com abundantes recursos naturais, o que aumenta o seu interesse geoestratégico. Todavia, vive atualmente numa situação de conflito interno, de fragilidade estatal com implicações na segurança dos indivíduos e das comunidades. A fragilidade atual do Estado líbio contribui para a vulnerabilidade dos indivíduos e das comunidades líbias, bem como, de todos aqueles que face à violência física e estrutural a que estão sujeitos nos seus Estados de origem⁵³, procuram as redes de crime transnacional organizado de tráfico de pessoas na Líbia para chegar à Europa, considerada uma zona de paz e estabilidade (Klober, 2017).

Em 2014, a situação de segurança na Líbia agravou-se substancialmente com a divisão política interna e a implantação do Estado Islâmico com capacidade de controlar território que lhe permitisse controlar recursos fundamentais para a sua economia de guerra. As iniciativas de apoio externo por parte da Organização das Nações Unidas e da União Europeia, através das missões *United Nations Support Mission in Libya* e *EU Border Assistance Mission* respetivamente, têm demonstrado poucos contributos para a estabilidade nacional, regional e global (Chauzal & Zavagli, 2016, p. 5).

Atualmente, a Líbia continua sem um governo único que tenha capacidade de controlar o território, de impor a lei e ordem a interna e de providenciar bem-estar e segurança aos cidadãos líbios. Em 2015, vários atores estatais e não estatais controlavam partes do território conforme se demonstra na figura 1.

⁵² Dedicados ao tráfico de armas e pessoas.

⁵³ Sobretudo na África Subsariana.



Figura 1 – Mapa da Líbia: controlo do território por atores estatais e não estatais

Fonte: (BBC, 2016)

Apesar do Acordo Político Líbio, que originou o Governo de Acordo Nacional, assinado em dezembro de 2015, continua a guerra pelo poder entre os dois governos rivais apoiados por elementos das Forças Armadas Líbias e por milícias armadas. De um lado a Câmara dos Representantes, com sede em Tobruk, e que é o governo reconhecido internacionalmente, é apoiado do ponto de vista militar pelas Forças Armadas Líbias, comandadas pelo General Haftar. Do outro lado, o Congresso Geral Nacional, com sede em Trípoli é apoiado por uma coligação de milícias islâmicas e *jihadistas* armadas onde a *Benghazi Revolutionaries Shura Council*⁵⁴ é uma das principais milícias. Os confrontos têm tido lugar maioritariamente em Sirte, Bangasi, Derna e Adjabiya. Em 2016, o Estado Islâmico controlava território na Líbia, nomeadamente Sirte e Bengasi. O controlo pelas infraestruturas portuárias de petróleo de al-Sidra, Ras Lanuf e Zueitina só foi recuperado pelas Forças Armadas Líbias em setembro de 2016. O conflito violento entre as diversas tribos armadas no sul da Líbia originou uma crise, marcada por combates com armamento pesado que vulnerabilizam os indivíduos e as

⁵⁴ Inclui diversos grupos armados, nomeadamente *Ansar al-Sharia, the Eastern Libya Shield, February 17th Martyrs Brigade, Rafallah al-Sahati Brigade, and Al-Zintan Martyrs* (Global Security, 2017).

comunidades expostas à violência generalizada (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2017, p. 168).

Os múltiplos centros de poder, as cerca de 2.000 milícias armadas, o Estado Islâmico e outros grupos jihadistas procuram controlar, conforme figura 2, infraestruturas petrolíferas e de gás natural para financiar as suas atividades bélicas.

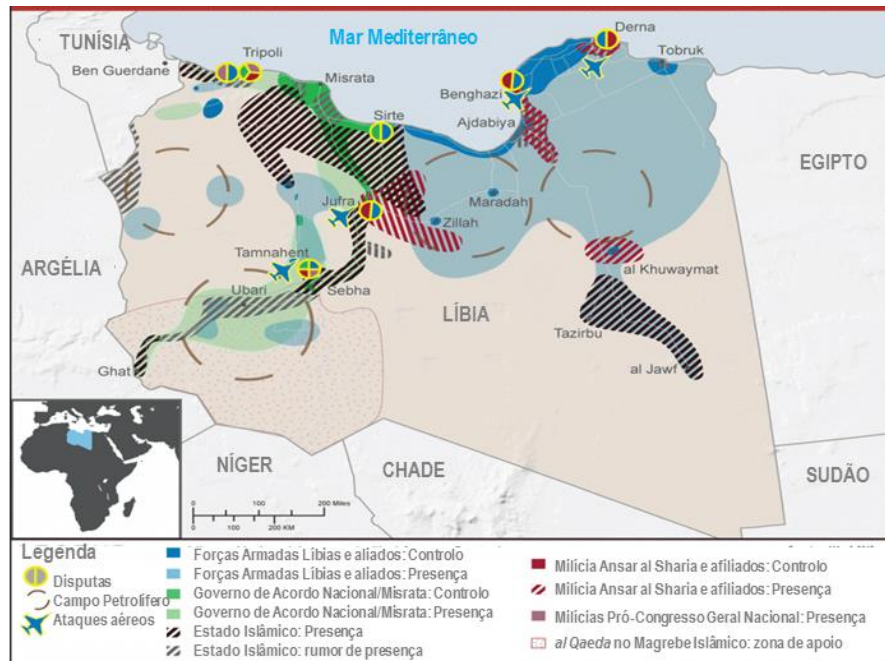


Figura 2 – Forças em confronto na Líbia (Maio 2017)

Fonte: (Ristori, 2017)

As redes de crime transnacional organizado conforme figura 3, expandiram as suas atividades ao tráfico humano, armas e droga que lhes permite gerar economias de guerra. Esta realidade mina o processo de paz na Líbia, potencia a proliferação de ameaças e consequentemente mina a segurança das pessoas e das comunidades (Minda & Sasnal, 2016, pp. 1-2).

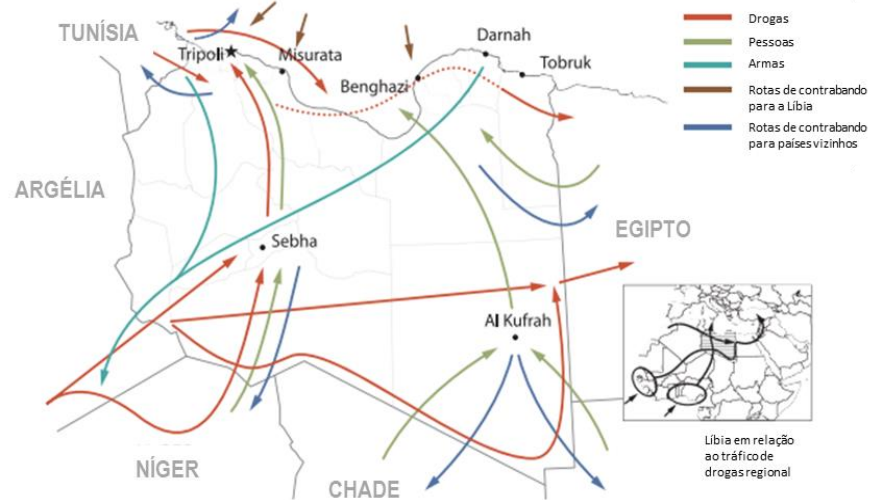


Figura 3 – Rotas principais do crime transnacional organizado

Fonte: (Shaw & Mangan, 2014, p. 20)

A Líbia tornou-se num centro privilegiado de importação e exportação de migração forçada de África Subsariana e de África Ocidental que procuram chegar a zonas de paz e estabilidade na Europa conforme figura 4.

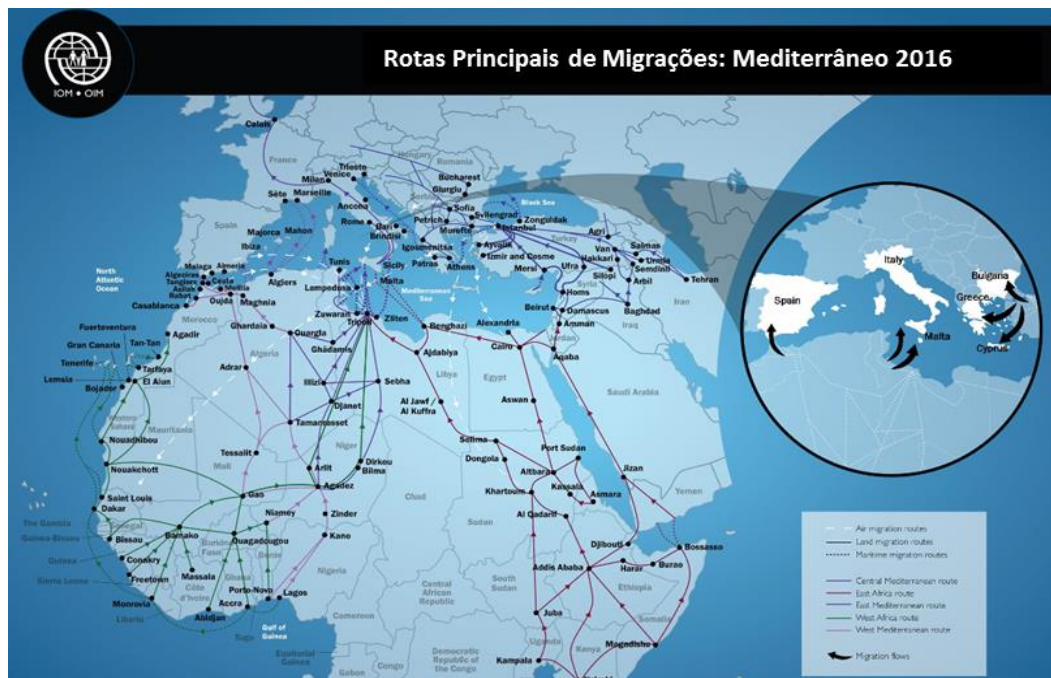


Figura 4 – Principais rotas das migrações forçadas no Mediterrâneo

Fonte: (Organização Internacional para as migrações, 2016)

No domínio do terrorismo, a Líbia representa um ponto estratégico importante para o Estado Islâmico. A situação de fragilidade interna permite a implantação de campos de treino. A proximidade com a Europa facilita a introdução de combatentes no flanco sul da Europa para posteriormente executar ataques (Minda & Sasnal, 2016, pp. 1-2; Loveluck, 2014).

O sul da Líbia tem também sido terreno fértil para grupos jihadistas estabelecerem campos de treino e bases a partir das quais desenvolvem as suas atividades de tráfico transnacional de armas e também para infiltrarem operacionais para operarem no Níger, no Mali ou noutras regiões do Sahel. O vazio de poder na Líbia permite a grupos jihadistas controlar terreno importante para se protegerem de ações militares contra a sua ação no Mali, Tunísia e Argélia. Por exemplo, quando a França lançou a operação Serval no Mali, em 2013, muitos grupos jihadistas procuraram a Líbia para se proteger (Gartenstein-Ross, et al., 2015, p. 17).

Desde 2014, a Líbia também é palco da influência de atores externos. O Egipto, os Emirados Árabes Unidos e a Rússia apoiam a Câmara dos Representantes, dado a proximidade geográfica e o inimigo comum, a Irmandade Muçulmana. O Egipto tem forte interesse em garantir o controlo das suas fronteiras com a Líbia, onde foi confirmado a existência de uma rota de tráfico de armas e droga. A Turquia, o Qatar e o Sudão apoiam o Congresso Geral Nacional com ligações à Irmandade Muçulmana. A Turquia tem um especial interesse na Líbia em termos económicos, dado que é o seu segundo mercado de exportação em África. No que respeita à rivalidade entre Emirados Árabes Unidos e Qatar, a sua atuação na Líbia está ligada a questões políticas sensíveis às monarquias do Médio Oriente (Economist Intelligence Unit, 2014; Cafiero & Wagner, 2015).

Face ao que antecede, o conflito da Líbia, alimentado pela violência política na procura do poder e controlo de recursos, a proliferação de atores não estatais armados, a influência de atores externos com interesses antagónicos, expõem os indivíduos e as comunidades à violência com impacto negativo no sentimento de segurança (Gartenstein-Ross, et al., 2015, pp. 8; 34-51).

Segundo o *Heidelberg Institute for International Conflict Research*, existem três tipos de conflitos na Líbia conforme tabela 1.

Tabela 1 – Conflitos na Líbia

Tipo	Data	Intensidade	Objetivo
Não violento	Desde 2012	-----	Autonomia da região de Cirenaica rica em petróleo
Crise violenta de predominância subestatal, inter-tribal	Desde 2012	3	Controlo de recursos naturais
Guerra	Desde 2011	5	Controlo do poder interno

Fonte: (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2017, p. 170)

A Líbia representa hoje um caso complexo de reconstrução pós-conflito. Se a atual situação for ignorada, existe a probabilidade de a Líbia se tornar num caso semelhante à Somália, com implicações sérias no domínio do bem-estar e segurança dos indivíduos e comunidades. Neste contexto, vislumbra-se ser necessário uma cooperação efetiva entre diversos atores estatais, organizações regionais e internacionais para estabilizar a situação na Líbia (Faleg, 2016).

Perante tal situação, o eurodeputado italiano e presidente da delegação do Parlamento Europeu para as relações com os países do Magrebe, Pier Panzeri, alertou que a ajuda internacional é fundamental no apoio aos esforços de paz na Líbia, para evitar um agravamento da situação nacional e regional. Na sua ótica, a União Europeia deve também procurar ajudar a estabilizar os Estados vizinhos da Líbia nomeadamente, o Mali e o Níger na tentativa de eliminar as causas profundas dos conflitos. Segundo Panzeri, existem atores⁵⁵ com objetivos e interesses divergentes e que alimentam os conflitos na Líbia e na Síria. A Europa deve procurar intervir junto destes Estados, dado que, se os problemas que alimentam a crise na Líbia forem ignorados, as migrações descontroladas e o terrorismo representarão dois grandes desafios para a União Europeia (Parlamento Europeu, 2016).

⁵⁵ Qatar, Arábia Saudita, Egípto e Turquia.

CONCLUSÃO

A presente dissertação foi elaborada considerando a problemática associada às relações de poder entre Estados e povos, à influência da Responsabilidade de Proteger no comportamento dos Estados na dimensão interna e externa, em situações em que os civis estão expostos à violência em larga escala no interior de um Estado e conseqüentemente a ligação aos desafios do multilateralismo no que respeita às questões de segurança no quadro da Organização das Nações Unidas.

Pretendeu-se avaliar ao longo da dissertação o conceito e aplicação do princípio da Responsabilidade de Proteger. Para tal, definimos como objeto de estudo a aplicação da Responsabilidade de Proteger no caso da Líbia com o objetivo de providenciar uma avaliação à conceção abstrata da Responsabilidade de Proteger e sua aplicação prática, em situações de violência em larga escala no interior de um Estado, da qual podem resultar o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade. Procurou-se avaliar as fragilidades inerentes ao conceito de Responsabilidade de Proteger, bem como, o impacto da aplicação da Responsabilidade de Proteger para a segurança de civis em conflitos armados, no caso da Líbia de 2011 a 2018. Assim, delimitámos o nosso trabalho em termos espaciais à Líbia, porém sempre que considerámos importante recorreremos a outros espaços onde decorreram as Primaveras Árabes. Em termos temporais, o nosso trabalho contempla um hiato temporal entre 2011 e 2018.

Para tal definiu-se a seguinte questão central: De que forma as controvérsias associadas à aplicação da Responsabilidade de Proteger na Líbia contribuem para a [in]segurança de civis sujeitos à violência em larga escala no interior de um Estado? Esta questão guiou-nos na nossa análise às fragilidades e contradições do conceito de Responsabilidade de Proteger através da avaliação à sua conceção abstrata e à sua aplicação, que nos levou à construção de um argumento assente na crítica ao entendimento do conceito Responsabilidade de Proteger e à prática intervencionista que lhe está associada. Procuramos efetuar a desconstrução crítica do conceito de Responsabilidade de Proteger, demonstrar os limites da sua aplicação prática e influência a curto e longo termo para a segurança dos indivíduos. Isto permitiu-nos associar o conceito à prática intervencionista e perceber as contradições que lhe estão

associadas, a par da manifesta incapacidade de produzir segurança num contexto global mais inclusivo e igualitário.

Motivados por uma autoconsciência crítica aos méritos da Responsabilidade de Proteger, recorreremos à Teoria Crítica de Segurança desenvolvida por Ken Booth, professor na Escola de Gales que nos permitiu dar centralidade ao indivíduo, enquanto objeto referente de segurança e permitiu ligar o conceito de Responsabilidade de Proteger à prática.

Seguimos um percurso académico que se iniciou com um conjunto de leituras preliminares que nos permitissem enquadrar a problemática e simultaneamente nos permitisse perceber as perspetivas de análise tidas por autores de referência sobre a Responsabilidade de Proteger. Seguidamente procedeu-se a uma análise à conceção abstrata proposta pela Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal em 2001. Posteriormente avaliou-se a redação aceite na Cimeira Mundial da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2005 para analisar numa fase inicial as fragilidades do conceito e as alterações/continuidades com o padrão anterior para aplicação do uso da força com propósito humanitário. Considerou-se ainda a situação na Líbia decorrente das Primaveras Árabes, a par das decisões ao nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas para aplicação do uso da força num Estado sem o seu consentimento invocando a Responsabilidade de Proteger. Finalmente consideraram-se diversos artigos, relatórios e notícias para avaliar a situação de segurança na Líbia no período pós-intervenção até 2018.

Das nossas leituras efetuadas verificámos que a Responsabilidade de Proteger se enquadra nas questões relacionadas com o uso da força nas relações internacionais. Tem as suas raízes no debate sobre a intervenção humanitária face a casos controversos no pós-Guerra Fria e no desafio lançado por Kofi Annan, enquanto Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, para garantir uma resposta credível da organização aos desafios humanitários.

Quanto ao debate sobre a Responsabilidade de Proteger identificámos uma alteração no tempo. Se inicialmente se procura responder à pergunta o que é a Responsabilidade de proteger? Posteriormente procurou-se perceber como é que a Responsabilidade de Proteger podia ser implementada? Neste âmbito identificámos um conjunto de autores, como Gareth Evans, Ramesh Thakur, Cristina Badescu e

Thomas Weiss, Alex Bellamy, alguns deles fizeram parte da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, que defendem a figura da Responsabilidade de Proteger. Por outro lado, salienta-se a existência de um conjunto de autores, dos quais relevamos José Manuel Pureza, David Chandler, Tara McCormack, Philip Cunliffe, Aidan Hehir, Roland Paris e Justin Morris que demonstram algum ceticismo quanto à figura de Responsabilidade de Proteger, pelo que, fazem uma análise crítica aos seus méritos.

Face ao trabalho por nós desenvolvido demonstrou-se que a crença num futuro pacífico e estável no período pós-Guerra Fria não passou de uma realidade utópica. Os conflitos continuaram a fazer parte do quotidiano de algumas zonas do mundo, onde os civis passaram a ser vítimas da violência generalizada e não têm gozado da proteção eficiente do Estado e da comunidade internacional. As guerras clássicas, entre Estados, deram lugar a novas guerras, que envolveram atores estatais e não estatais cuja ação resultou na violação em larga escala dos Direitos Humanos. Num cenário em que os civis se tornaram vítimas da violência armada, surgem desafios humanitários para os quais se vislumbra necessária uma ação pró-ativa da comunidade internacional no quadro da Organização das Nações Unidas, que contemple o uso da força para proteger civis quando por meios pacíficos não se consegue travar a violência em larga escala.

Perante cenários de incapacidade para travar o sofrimento humano em larga escala, o atributo da soberania a par dos constrangimentos relativos ao uso da força como instrumento ao serviço da política externa dos Estados no processo de resolução de conflitos, no quadro da Organização das Nações Unidas, estão sob pressão e escrutínio e conduzem-nos a um debate que está longe de atingir o fim. Neste contexto, num sistema orientado pelos princípios da soberania, não intervenção e abstenção do uso da força nas relações internacionais, importa perceber até que ponto a fragilidade ou falta de vontade de um Estado em garantir as suas responsabilidades na proteção da sua população conduz, na mesma medida, a uma diminuição do seu direito de não interferência externa.

Na verdade, a intervenção humanitária é uma exceção à regra que só reconheceu maior aderência no pós-Guerra Fria face à evolução da noção de soberania e a um entendimento mais amplo da noção de ameaça à paz e segurança

internacional. Estes dois fatores permitiram ultrapassar o aparente conflito entre o racional humanitário e os princípios da atual ordem internacional. Durante a Guerra Fria a intervenção humanitária era uma prática cautelosa, estruturada e de certa forma restrita intimamente ligada à necessidade de preservação do equilíbrio de poder e à ideologia política. A presença das armas nucleares eram igualmente um fator inibidor da interferência nos assuntos internos de um Estado e da projeção de forças militares. Porém o otimismo inicial deu lugar à desconfiança generalizada face à inação em casos como o Ruanda e a Bósnia e ação sem mandato explícito do Conselho de Segurança das Nações Unidas no Kosovo.

O uso da força com propósito humanitário não tem sido um assunto consensual na agenda de segurança internacional e gerou-se uma falta de consenso endêmico entre os apologistas da intervenção humanitária e os defensores da soberania estatal, sobre como responder aos conflitos intraestatais, sobretudo nas respostas que requerem intervenções militares. Se, por um lado a intervenção humanitária pode ser uma ação fundamental para travar o sofrimento humano, por outro lado, há o receio de que a ação humanitária desinteressada se transforme em abuso por parte das potências intervenientes. Deste modo, a soberania é em última análise a barreira protetora contra os instintos imperialistas e simultaneamente o muro ocultador da violência indiscriminada que garante a impunidade endêmica. Finalmente, se, por um lado a intervenção humanitária pode ser considerada uma opção política legítima para a violência generalizada no interior de um Estado, por outro lado, pode provocar a escalada do conflito, comprometer a busca por uma solução pacífica e prolongar o conflito.

No que respeita então às questões humanitárias, a ação ou inação será sempre um produto de diferentes entendimentos, de escolhas políticas e de relações de poder onde uns que têm o privilégio de ser membro do órgão internacional com responsabilidades nesta matéria e os outros ficam à mercê das suas decisões. Neste domínio as respostas da comunidade internacional têm revelado um padrão de inconsistência na ação e um padrão de seletividade ligando os interesses nacionais e geopolíticos dos Estados com mais poder no sistema internacional e à necessidade de aliviar o sofrimento humano. Acrescenta-se ainda que, as questões humanitárias

quando comparadas com questões relacionadas com a segurança nacional têm uma prioridade secundária.

Face a estes fatores, gerou-se um intenso debate em torno do respeito pela soberania dos Estados e do respeito pelos direitos dos indivíduos. Neste âmbito, Kofi Annan, enquanto Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, na transição do milénio tornou-se no motor encorajador do debate, incitando os Estados-membro da organização a uma mudança de mentalidade colocando a tónica no bem-estar e segurança individual em detrimento da soberania estatal.

De facto, apesar de reconhecermos que as respostas não são simples e que dependem de um contexto político específico, afirmamos que o imperativo humanitário necessita de respostas credíveis e a realidade interna dos Estados não pode ser ignorada, sob pena de se ignorar parte essencial da realidade social. Para tal é primordial dar centralidade ao indivíduo enquanto objeto referente de segurança, bem como reagir de forma consistente em detrimento de uma atuação caso a caso, na tentativa de conjugar os interesses nacionais com as opções possíveis.

No âmbito do uso da força, verificámos ainda houve uma evolução normativa e que a proibição geral do uso da força é hoje um dos pilares fundamentais da ordem internacional estabelecida no pós-II Guerra Mundial. A ordem internacional Vestefaliana, fortalecida em 1945 pela Carta das Nações Unidas consolida a soberania e limita o uso da força à autodefesa dos Estados. Apenas o Conselho de Segurança das Nações Unidas tem o privilégio do uso da força, ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para manter a paz e segurança internacional. Todavia, este é um assunto controverso, pois se por um lado o uso da força pode ser o último recurso para garantir as normas de Direito Internacional Humanitário, por outro lado, altera os princípios de não-intervenção e abstenção do uso da força. Surge aqui o dilema entre a interferência nos assuntos internos de um Estado e a indiferença moral.

Também no que confere ao conjunto de normas que procura limitar os efeitos dos conflitos armados, também se verificou uma evolução normativa que procurou conferir maior proteção àqueles que não participam nas hostilidades ou que deixaram de participar nas hostilidades e simultaneamente restringe os meios e

métodos de combate. Ainda assim, os civis nos últimos 60 anos têm sido as principais vítimas dos conflitos armados.

Tendo a consciência que estamos perante um sistema que privilegia a segurança dos Estados assente no princípio da soberania, que proíbe a interferência nos assuntos internos de um Estado a par da proibição geral do uso da força, excetuando os casos de legítima defesa e em que uma crise é percecionada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como uma ameaça à paz e segurança internacional, as crises humanitárias no interior de um Estado colocam enormes desafios ao entendimento sobre as questões de segurança e aos processos de decisão multilateral no quadro da Organização das Nações Unidas. Aqui, os entendimentos não são convergentes e a intervenção humanitária gerou um enorme debate. Um debate que antes era conduzido ao abrigo do “direito de intervir” e que foi substituído pela Responsabilidade de Proteger.

A Responsabilidade de Proteger surge na sequência dos acontecimentos da Bósnia, do Ruanda e do Kosovo que alimentaram o debate sobre a legalidade, legitimidade, falta de vontade ou predisposição imperialista do Ocidente. É produto de um contexto histórico concreto do pós-Guerra Fria que permitiu o aparecimento de novas perspetivas de pensar segurança, face à necessidade de salvaguardar as normas de Direito Internacional, prevenir a perda de vidas humanas em larga escala e legitimar o uso da força que se constitui uma exceção à regra em situações de crise humanitária.

O conceito de Responsabilidade de Proteger apareceu pela primeira vez em 2001, no relatório da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, que teve como responsabilidade elaborar um estudo sobre as questões legais, morais, operacionais e políticas em torno do debate do conceito da intervenção humanitária. O objetivo era [re]conceitualizar o chamado direito de intervenção humanitária conjugando a intervenção para a proteção humana e a soberania. Procurava-se assim orientar o processo de decisão política, gerar consensos ao nível global e ultrapassar as questões controversas ligadas à intervenção humanitária. A solução encontrada foi mudar o pensamento no que respeita ao exercício da soberania. A transformação da soberania do controlo na soberania da responsabilidade quer no plano interno, quer no plano externo foi a solução encontrada. Uma responsabilidade dual, que permite

transferir para a comunidade internacional a responsabilidade do Estado quando este não exerce ou não tem vontade de exercer as suas responsabilidades de segurança para com os seus cidadãos. Desta forma, o princípio da não-intervenção dá lugar à Responsabilidade de Proteger, que na prática pode conduzir à intervenção militar, num Estado soberano sem o seu consentimento, para travar a violência generalizada sobre civis.

Do ponto de vista dos proponentes do conceito, a Responsabilidade de Proteger tem claros benefícios, pois coloca a tónica naqueles que necessitavam de apoio. Em segundo lugar atribuí a responsabilidade primária aos Estados e em terceiro lugar transfere a responsabilidade para a comunidade internacional, quando os Estados demonstrassem incapacidade ou falta de vontade no exercício das suas responsabilidades. Finalmente, o conceito contempla a responsabilidade de prevenir diretamente ligada às causas profundas dos conflitos, a responsabilidade de reagir que contempla os meios apropriados de resposta, onde se inclui as medidas diplomáticas, económicas, judiciais e em última instância a intervenção militar e, finalmente a responsabilidade de reconstruir o Estado e a sociedade expostas à violência. Três dimensões anteriormente negligenciadas.

No domínio da aplicação do instrumento militar, vista como medida excecional e extraordinária, a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal propôs o critério da Causa Justa e manteve o Conselho de Segurança das Nações Unidas enquanto autoridade apropriada para autorizar a aplicação do instrumento militar, sugerindo que os membros permanentes não exerçam o seu direito de veto, quando os seus interesses vitais não sejam afetados. A Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal propôs ainda que os objetivos operacionais fossem definidos de forma clara, que os mandatos para a intervenção sejam claro e sem ambiguidades.

Apesar do trabalho para transformar os preceitos gravados no palimpsesto humanitário, a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal falhou no cumprimento do seu desiderato de tentativa de legalização e de legitimação do uso da força com propósito humanitário. A sua proposta publicada no relatório de 2001 não registou aceitação consensual por parte de todos os Estados. Se uns foram favoráveis, outros manifestaram-se menos entusiasmados e com reservas. Mesmo no

grupo dos que se mostraram favoráveis foram propostas alterações dando relevância ao nível regional para apreciação dos assuntos internos de um Estado. Por outro lado, China e Rússia recusaram qualquer alteração ao monopólio do uso da força. Outros Estados como Cuba e Venezuela demonstraram preocupação dado que olhavam para o conceito de Responsabilidade de Proteger como uma fórmula permissiva para derrubar regimes contrários ao Ocidente. A importância da soberania enquanto barreira à interferência externa foi também outro motivo apresentado pelos Estados do Movimento dos Não-Alinhados que manifestaram reservas quanto à conceção abstrata da Responsabilidade de Proteger. Também os Estados Unidos da América mostraram relutância na aceitação da Responsabilidade de Proteger, pois na altura a sua política externa estava mais voltada para a Guerra Global contra o Terrorismo e pretendiam evitar o comprometimento e custos associados à utilização do instrumento militar em locais que não afetam diretamente os seus interesses nacionais. Na generalidade, os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas foram relutantes na aceitação de critérios que conduzissem ao uso da força com propósito humanitário ou outro, no quadro da Organização das Nações Unidas, bem como demonstraram falta de vontade em abdicar da prática de decisão caso a caso por forma a garantir a sua liberdade de ação no exercício do poder.

Concorrentemente, a reação dos Estados Unidos da América aos atentados de 11 de setembro de 2001, nomeadamente a intervenção no Afeganistão e no Iraque motivaram o medo de que a Responsabilidade de Proteger certificasse um modelo de intervenção de acordo com os interesses nacionais em função das necessidades de segurança nacional e que, simultaneamente permitisse a intervenção militar para precipitar mudanças de regime que demonstrassem uma conduta hostil ao Ocidente. Tudo isto minou a credibilidade da conceção abstrata da Responsabilidade de Proteger.

Só quatro anos após a publicação do relatório da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal é que a Responsabilidade de Proteger surgiu pela primeira vez num documento da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Porém, a conceção inscrita nos parágrafos 138 e 139 do documento final da Cimeira da Assembleia-Geral das Nações Unidas é considerada uma versão reduzida daquela

que foi produzida pela Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal em 2001.

Também aqui, existiram diferentes reações a este facto. Para uns significou uma enorme conquista onde se salienta a igualdade da responsabilidade dos Estados, a ênfase na assistência às sociedades em risco, maior destaque à prevenção, reacção gradual desde as medidas pacíficas às medidas coercivas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas e centralidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de acordo com o proposto pela Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal. O único desapontamento respeita à falta de critérios para a intervenção humanitária. Para outros, esta versão reduzida é produto de uma análise centrada na soberania dos Estados e não no problema da vontade política para intervir em situações de crise humanitária, bem como no que deve acontecer quando não existe consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas que determine a acção humanitária quando se revele necessário o recurso ao uso da força.

Apesar dos diferentes entendimentos sobre os méritos da Responsabilidade de Proteger, o seu progresso ficou aquém do expectável, dada a incapacidade da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal fornecer uma alternativa coerente à centralidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na tomada de decisão para o emprego da força com propósito humanitário. Ainda assim, é nossa convicção que esta atitude representa um passo importante para no reforço da segurança individual por parte dos Estados e da comunidade internacional que reforça o debate construtivo para a preservação da Humanidade no seio da Organização das Nações Unidas. Reforça ainda a consciência de que as ameaças à vida e ao bem-estar não são apenas ameaças militares externas, pois as ameaças podem provir do interior dos Estados, pelo que a realidade interna não deve ser ignorada sob pena de não se encontrarem respostas adequadas para travar atrocidades em massa que permitam evitar a perda de vidas humanas em larga escala. Fortalece a ideia de que os Estados são um meio para se atingir um fim e não um fim em si mesmo. Pois o fim é a segurança dos indivíduos, que é mais do que a mera sobrevivência. Alude à reciprocidade de direitos, à solidariedade entre indivíduos e ao esbatimento da dicotomia interno/externo.

Todavia, quando ligamos o conceito à prática que lhe está associada surgem óbvias preocupações, dada a possibilidade de instrumentalização do conceito. Nada obriga a comunidade internacional a intervir em todos os casos e de forma idêntica. Assim, pressupõe-se que a vontade política para agir de acordo com os interesses nacionais condiciona a capacidade de gerar consensos e conseqüentemente a estratégia para prevenir ou travar atrocidades em massa. A atuação caso a caso é marca perene da decisão discricionária do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim, a implementação da Responsabilidade de Proteger por parte da comunidade internacional será sempre um processo complexo em situações de colisão de interesses entre os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas por falta da existência de critérios claros que orientem o processo de tomada de decisão política e da capacidade dos membros permanentes recorrerem ao direito de veto para inibir qualquer ação. Desta forma, a conceção abstrata da Responsabilidade de Proteger mantém ambiguidade e incertezas, reflete as continuidades com o padrão anterior e encerra as contradições entre a geopolítica e a biopolítica.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um órgão que revela uma visão realista das relações internacionais onde não existem critérios que orientem a tomada de decisão política. Desta forma, a Responsabilidade de Proteger será sempre produto de uma relação de forças e está dependente da vontade política dos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com especial relevo para os membros permanentes, em percecionarem uma crise humanitária no interior de um Estado como uma ameaça à paz e segurança internacional. A falta de vontade política resultará na ineficácia do princípio de Responsabilidade de Proteger.

Conclui-se assim que a Responsabilidade de Proteger nada altera ao prescrito na Carta das Nações Unidas pelo que, apenas constitui uma nova narrativa comprometida em gerar consensos para prevenir e reagir a situações em que se vislumbra a iminência ou decurso dos crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra ou crimes contra a Humanidade. A conceção abstrata da Responsabilidade de Proteger tal como foi concebida em 2001 e adotada em 2005 apesar do seu potencial emancipatório, na prática mantém uma linha de continuidade com o padrão anterior. Não constitui uma inovação normativa que contribua para gerar consensos e regular

comportamentos ao nível da comunidade internacional no que respeita ao uso da força enquanto instrumento ao serviço da política externa dos Estados para a resolução de conflitos, no interior de um Estado soberano sem o seu consentimento.

Na avaliação do caso da Líbia, começámos por analisar a onda de manifestações que emergiram no Norte de África e Médio Oriente por forma a fornecer uma visão geral deste fenómeno. Simultaneamente analisámos, de forma mais profunda, os acontecimentos na Líbia, dado constituir o nosso estudo de caso.

Da pesquisa efetuada observou-se que, de um modo geral, as Primaveras Árabes foram motivadas por problemas sociais e políticos. Os protestos iniciaram-se na Tunísia e propagaram-se por todo o Norte de África e Médio Oriente num efeito dominó. Porém, apesar dos motivos serem semelhantes em todos os Estados do Norte de África e Médio Oriente, já a amplitude, as respostas nacionais e internacionais, bem como as trajetórias foram diferentes. Estas divergências respeitam sobretudo aos seguintes fatores: forma como os protestos foram desencadeados, nomeadamente com ou sem recurso às armas; a capacidade que alguns governos demonstraram em conter os protestos com a introdução de algumas reformas e cedências às exigências daqueles que tomaram parte nos protestos; a capacidade de resposta mais musculada associada a promessas de reformas internas; a substituição de regimes por via do afastamento de líderes autocráticos; a persistência da violência generalizada entre regimes repressivos que se mantiveram no poder e os movimentos de oposição; a persistência da violência por incapacidade dos novos poderes desarmarem os grupos armados, bem como garantirem a unidade nacional a par de instituições internas sólidas, capazes de lidarem com os novos desafios políticos, sociais, económicos e de segurança decorrentes de uma realidade social emergente no pós-Primaveras Árabes; a reação através do uso da força ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas para proteger civis e áreas populacionais em risco; a estratégia de rápida saída pós-intervenção; o apoio reduzido aos esforços de reconstrução pós-conflito; incapacidade de gerar consensos para reagir de forma consistente aos desafios de segurança perante uma grave crise humanitária.

As Primaveras Árabes originaram um processo de transformações sociais e políticas bastantes complexas no Norte de África e Médio Oriente, cujos efeitos

ainda se podem fazer sentir ainda durante muitos anos. Mas não foi só no Norte de África e no Médio Oriente que as Primaveras Árabes tiveram impacto. As migrações com origem no Sul Global, exponenciadas pelas Primaveras Árabes causaram preocupação na União Europeia que tem demonstrado dificuldades em encontrar respostas para as necessidades daqueles que fogem de zonas de conflito e procuram zonas de paz e estabilidade. Na verdade a União Europeia tem demonstrado divisão interna e falta de consenso na busca de soluções demonstrativas que a segurança de uns depende da segurança dos outros, ou seja, que a segurança deve ser pensada de forma recíproca.

No caso particular da Líbia, as manifestações pacíficas contra a corrupção e o nepotismo deram lugar a confrontos armados entre as forças leais a Kadafi e as forças opositoras ao regime. Tudo começou a 15 de fevereiro de 2011, na cidade de Bengasi e rapidamente se alastrou a outras cidades da Líbia. Kadafi respondeu de forma musculada. No início de março, é criado o Conselho Nacional de Transição que se declarou o único representante de toda Líbia e foi reconhecido pela França, Gambia, Itália, Jordânia, Kuwait, Maldivas e Qatar, bem como, teve o apoio da Liga Árabe. Esta atitude revela que as forças opositoras a Kadafi tinham uma intenção clara de se constituir numa alternativa ao líder líbio, liderando no plano interno a revolução e no plano internacional se constituírem os representantes legítimos do povo líbio que pretendia o afastamento de Kadafi.

A repressão policial e militar desencadeada por Kadafi que resultou num número significativo de mortes que, conjugada com as suas declarações públicas ofensivas, a par da violência generalizada entre as forças governamentais e a oposição, despoletaram a ação da comunidade internacional com receio de que a situação humanitária se agravasse. Uma ação que, segundo Bellamy, teve um significado especial, nomeadamente quanto à consolidação da Responsabilidade de Proteger, a par da consistência de resposta do Conselho de Segurança das Nações Unidas em situações de crise humanitária. Neste âmbito, é nossa convicção que dado que a atuação da comunidade internacional ficou associada a contradições, quer a consolidação da figura de Responsabilidade de Proteger, quer a consistência em casos semelhantes, como a Síria foram afetadas negativamente representando uma anástrofe no processo de evolução da conceção abstrata de Responsabilidade de

Proteger. Salienta-se aqui, o facto da intervenção militar ter ido além do propósito invocado para a aplicação da Responsabilidade de Proteger – proteção de civis e áreas populacionais – e ter contribuído para uma mudança de regime na Líbia. Adicionalmente, tal como ficou assente na Cimeira da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 2005, a atuação do Conselho de Segurança será sempre numa base caso a caso. Desta forma, nada obriga a que casos semelhantes tenham respostas semelhantes. Este quadro discricionário e ambíguo dá amplitude aos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nomeadamente aos membros permanentes com direito de veto de atuarem em função dos seus interesses nacionais e geopolíticos. Portanto, a consolidação da Responsabilidade de Proteger e a consistência de atuação em situações de crise humanitária ficará sempre dependente do alinhamento de interesses entre os membros do Conselho de Segurança, pelo que, a segurança dos indivíduos e comunidades no interior de um Estado ficará dependente do exercício do poder dos Estados-membro do Conselho de Segurança.

Perante a violência generalizada, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1970 em 26 de fevereiro de 2011 na qual demonstrou grande preocupação com a situação na Líbia. Condenou a violência e o uso da força contra civis e advertiu o regime de Kadafi para a Responsabilidade de Proteger a população líbia. O Conselho de Segurança decidiu encaminhar a situação para o Procurador Tribunal Penal Internacional, decretou um embargo de armas à Líbia, impôs a restrição à liberdade de movimentos de dezasseis elementos do regime líbio e congelou os ativos financeiros de seis elementos próximos do regime líbio.

O facto do Conselho de Segurança ter aprovado a resolução 1970 não fez com que a violência na Líbia terminasse. A 17 de março, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1973 com dez votos a favor, nenhum contra e cinco abstenções. Brasil, China, Alemanha, Índia e Rússia abstiveram-se na votação dado manifestarem a preferência por soluções pacíficas e respeitarem a vontade das organizações regionais. Salienta-se que, este resultado é fruto do impulso integrado da França, Reino Unido e Estados Unidos da América com apoio de organizações regionais como a Liga Árabe, a Organização da Conferência Islâmica e a União Africana. Na resolução 1973, o Conselho de Segurança autorizou a tomada de “todas as medidas necessárias para proteger civis e áreas populacionais, em virtude da

violência perpetrada pelo regime de Khadafi. Foi decidido implementar uma zona de exclusão aérea, reforçar as medidas para embargo de armas, restringir a liberdade de movimentos de individualidades ligadas ao regime líbio e o congelamento de todos os fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos detidos ou controlados diretamente ou indiretamente, pelas autoridades líbias. Salienta-se o facto de, na resolução ficar excluída a ocupação do território líbio por parte de uma força externa.

Contudo, a intervenção demonstrou ir além do prescrito na resolução 1973. As operações militares com vista à implementação de uma zona de exclusão aérea e embargo de armas iniciaram-se a 19 de março através de operações executadas pelos Estados Unidos da América, Reino Unido e França. A 31 de março as operações militares passaram a ser comandadas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte que terminou a sua ação no dia seguinte à captura e morte de Kadafi. Se é facto que se comprova o propósito humanitário da intervenção face à predisposição de Kadafi usar as suas Forças Armadas para terminar com os protestos que se iniciaram de forma pacífica, também é facto que a atuação externa precipitou uma mudança de regime. Tudo isto pode ser entendido como uma operação desencadeada num misto de necessidade de terminar com a violência generalizada sobre civis e oportunidade de substituir o regime de Kadafi por outro mais favorável aos atores intervenientes, face à importância geoestratégica da Líbia.

Assim, em nosso entender, as controvérsias associadas à aplicação da Responsabilidade de Proteger no caso da Líbia sugerem que a Responsabilidade de Proteger é um conceito que pode ser instrumentalizado para impor mudanças de regime. Neste contexto, os indivíduos sujeitos à violência no interior de um Estado podem ser vistos como um meio para atingir os fins, de acordo com os interesses nacionais. Desta forma, a Responsabilidade de Proteger suscita representar uma ferramenta de poder e de hierarquização entre povos e entre Estados que reifica o mundo tal como ele é, mantém as relações de poder dominantes e as instituições existentes como contexto legítimo para a ação. Assim, é duvidoso que a Responsabilidade de Proteger represente uma nova fórmula de solidariedade entre indivíduos que oriente a prática política capaz de contribuir para a segurança, a curto e longo termo, dos indivíduos sujeitos à violência em larga escala.

Concomitantemente, a comunidade internacional adotou uma estratégia de rápida saída após a morte de Kadafi, ficando apenas um gabinete de apoio diplomático aos esforços de reconstrução pós-conflito. Neste cenário, o povo líbio tem estado exposto à violência generalizada que dura há sete anos.

A Líbia demonstra uma situação política e de segurança frágil face à luta interna pelo poder, à incapacidade de desarmar as milícias no pós-conflito e à ação do Estado Islâmico que encontrou as condições essenciais para se implantar na Líbia. Paralelamente, a Líbia transformou-se num local ideal para aqueles que fazem do crime transnacional organizado de pessoas, drogas e armas o seu *modus operandi*. O regime de transição não foi capaz de garantir o controlo interno por forma a terminar com as ameaças que determinam a vida dos indivíduos e comunidades naquele Estado. As Forças Armadas Líbias e a Polícia não têm uma estrutura coerente e forte, que adicionada do vazio de segurança facilita a ação dos grupos ligados ao crime transnacional organizado que utilizam a Líbia como espaço privilegiado para as suas atividades ilícitas. Atividades essas, que vulnerabilizam os indivíduos expostos à violência que procuram estas redes para tentar chegar à Europa, considerada uma zona de paz e estabilidade. A situação torna-se ainda mais complexa, dada a permeabilidade da Líbia a atores externos com interesses distintos.

A violência continua a fazer parte do quotidiano do povo líbio. A luta pelo poder, pelo controlo de recursos petrolíferos, a proliferação de atores não estatais armados e a presença de atores externos alimentam o conflito interno com repercussões transnacionais. Neste cenário, a morte de civis continua a ser uma realidade e a Líbia representa ser um caso complexo de reconstrução pós-conflito.

Por tudo o que acima foi dito, reconhecemos a importância da Responsabilidade de Proteger e a sua incorporação na agenda política. Porém, é nosso entendimento que decorridos dezassete anos da sua conceção pela Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal e treze anos da sua aceitação ao nível da comunidade internacional continua a existir espaço para o desenvolvimento concetual no sentido de orientar a prática, minimizando as ambiguidades e contradições que lhe estão associadas.

Assim, recomendamos que se continue a produzir dissertações de mestrado na Universidade de Coimbra com o objetivo de avaliar a Responsabilidade de

Proteger do ponto de vista concetual a par da sua aplicação. Tal é possível através da análise de casos de estudo que permitam avaliar a influência da conceção abstrata de Responsabilidade de Proteger para a segurança do indivíduo enquanto objeto referente de segurança, exposto à violência generalizada no interior de um Estado soberano que não demonstra capacidade ou vontade em proteger a sua população, do flagelo decorrente dos conflitos armados. Neste quadro, julga-se ser pertinente estudar a aplicação da Responsabilidade de Proteger no caso da Síria onde a violência generalizada tem resultado num número significativo de perdas de vidas humanas e, os meios e métodos de combate não têm reconhecido as restrições impostas pelas normas de Direito Internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A., 1997. *The Periphery as the Core: The Third World and Security Studies*. In: K. Krause & M. C. Williams, eds. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Al-Agha, M., 2015. Chronology. In: L. Sadiki, ed. *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*. Abingdon: Routledge, pp. xxiii-xxviii.
- Al-Sayyid, M. K., 2015. The Arab Spring Why in Some Arab Countries and Not in Others?. In: L. Sadiki, ed. *Routledge Handbook of the Arab Spring*. Abingdon: Routledge, pp. 51-62.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2015. *A million refugees and migrants flee to Europe in 2015*. [Online] Available at: <http://www.unhcr.org/567918556.html> [Acedido em 11 de abril de 2017].
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2018. *Figures at a Glance*. [Online] Available at: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> [Acedido em 28 de maio de 2018].
- Amnistia Internacional, 2017. *Conselho de Segurança da ONU tem de agir de forma decisiva na Síria após ataque químico em Idlib*. [Online] Available at: <http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/paises-em-foco/mena/2643-conselho-de-seguranca-da-onu-tem-de-agir-de-forma-decisiva-na-siria-apos-ataque-quimico-em-idlib> [Acedido em 13 de abril de 2017].
- Annan, K., 1999. *SECRETARY-GENERAL PRESENTS HIS ANNUAL REPORT TO GENERAL ASSEMBLY (Press Release)*. [Online] Available at: <http://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html> [Acedido em 3 de maio de 2016].
- Annan, K., 2000. *'We the Peoples' – The role of the United Nations in the 21st century*. [Online] Available at: [http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We The Peoples.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We%20The%20Peoples.pdf) [Acedido em 3 de maio de 2016].
- Assembleia-Geral das Nações Unidas, 2005. *2005 World Summit Outcome*. [Online] Available at: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf> [Acedido em 9 de maio de 2016].
- Assembleia-Geral das Nações Unidas, 2011. *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*. [Online] Available at: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/SY/A.HRC.S-17.2.Add.1_en.pdf [Acedido em 02 de julho de 2018].

- Badescu, C. G., 2011. *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*. Abingdon: Routledge.
- Badescu, C. G. & Weiss, T. G., 2010. Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral. *International Studies Perspectives*, 11(4), pp. 354-374.
- Baldwin, D. A., 1997. The concept of security. *Review of international Studies*, Volume 23, pp. 5-26.
- BBC, 2016. *Guide to key Libyan militias*. [Online] Available at: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-19744533> [Acedido em 20 de abril de 2017].
- Bellamy, A. J., 2009a. *Responsibility to Protect*. Cambridge: Polity Press.
- Bellamy, A. J., 2010. Humanitarian Intervention. In: A. Collins, ed. *Contemporary Security Studies*. Second ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 359-377.
- Bellamy, A. J., 2014. Respostas internacionais às crises de proteção de pessoas: a responsabilidade de proteger e o surgimento de um novo regime de proteção. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, setembro, pp. 45-66.
- Berti, B., 2014. Forcible intervention in Libya: revamping the 'politics of human protection'?. *Global Change, Peace & Security*, 26(1), pp. 21-39.
- Betts, R. K., 2017. *Conflict after the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. Fifth Edition ed. Abingdon: Routledge.
- Bilgin, P., 2003. Individual and Societal Dimensions of Security. *International Studies Review*, 5(2), pp. 203-222.
- Boniface, P., 2016. *Compreender o Mundo: As relações internacionais para todos*. Lisboa: Edições Texto e Gráfica, Lda..
- Booth, K., 1991. Security and Emancipation. *Review of International Studies*, 17(4), pp. 313-326.
- Booth, K., 1997. Security and Self: Reflections of a Fallen Realist. In: K. Krause & M. C. Williams, eds. *Critical Security Studies*. Londres: University College London Press, pp. 83-119.
- Booth, K., 2005. *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Booth, K., 2007. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brahimi, A., 2011. Libya's Revolution. *The Journal of North African Studies*, 16(4), pp. 605-624.

- Brito, W., 2017. *Responsabilidade de Proteger no Direito Internacional*. Coimbra: Almedina.
- Buera, A. A., 2015. Libya's Arab Spring: Revolution against a 42-Year Dictatorship. In: L. Sadiki, ed. *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*. Abingdon: Routledge, pp. 105-117.
- Bunzan, B., 1991. *People, States and Fear*. Second Edition ed. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Bunzan, B. & Hansen, L., 2009. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, K. Z., 2011. *A Critical Humanitarian Intervention Approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cafiero, G. & Wagner, D., 2015. *How the Gulf Arab Rivalry Tore Libya Apart*. [Online] Available at: <http://nationalinterest.org/feature/how-the-gulf-arab-rivalry-tore-libya-apart-14580?page=show> [Acedido em 20 de abril de 2017].
- Campos, J. M. d. et al., 1999. *Organizações Internacionais: Teoria Geral, estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Chandler, D., 2004. The responsibility to protect? Imposing the 'Liberal Peace'. *International Peacekeeping*, 11(1), pp. 59-81.
- Chandler, D., 2011. Understanding the gap between the promise and reality of responsibility to protect. In: P. Cunliffe, ed. *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect: Interrogating theory and practice*. Abingdon: Routledge, pp. 19-34.
- Chauzal, G. & Zavagli, S., 2016. *Post-revolutionary Discontent and F(r)actionalisation in the Maghreb: Managing the Tunisia-Libya*, Haia: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Chesterman, S., 2005. Reform: Managing Peace and Security in the 21st Century. In: A. Drakulich, ed. *A Global Agenda: Issues before the 60th General Assembly of the United Nations*. New York: United Nations Association of the United States of America, pp. 1-36.
- Chomsky, N., 1999. *O Novo Humanitarismo Militar: Lições do Kosovo*. Porto: Campo das Letras.
- Clausewitz, C. V., 2007. *On War*. Oxford: Oxford University Press.
- Cochrane, F., 2008. *Ending Wars*. Cambridge: Polity Press.

- Collins, A., 2010. *Contemporary Security Studies*. Second Edition ed. Oxford: Oxford University Press.
- Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001. *The Responsibility to Protect*. [Online] Available at: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> [Acedido em 17 de janeiro de 2017].
- Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998. *O que é o direito internacional humanitário*. [Online] Available at: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm> [Acedido em 08 de junho de 2018].
- Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2010. *Civis protegidos segundo o Direito Internacional Humanitário*. [Online] Available at: <https://www.icrc.org/por/war-and-law/protected-persons/civilians/overview-civilians-protected.htm> [Acedido em 08 de junho de 2018].
- Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2006. *Resolution 1674 (2006)*. [Online] Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006)) [Acedido em 10 de abril de 2018].
- Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011a. *Resolution 1970 (2011)*. [Online] Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011)) [Acedido em 11 de abril de 2017].
- Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011b. *6498th meeting*. [Online] Available at: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6498 [Acedido em 28 de junho de 2018].
- Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011c. *Resolution 1973 (2011)*. [Online] Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)) [Acedido em 11 de abril de 2017].
- Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011d. *Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions*. [Online] Available at: <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm> [Acedido em 28 de junho de 2018].

- Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011e. *Resolution 2009 (2011)*. [Online] Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2009%20%282011%29 [Acedido em 11 de abril de 2017].
- Cox, R., 1981. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium - Journal of International Studies*, 10(2), pp. 126-155.
- Cunliffe, P., 2011. A dangerous duty: power, paternalism and the global 'duty of care'. In: P. Cunliffe, ed. *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect: Interrogating theory and practice*. Abingdon: Routledge, pp. 51-70.
- Dalby, S., 1997. Contesting an essential concept: reading the dilemmas in contemporary security discourse. In: K. Krause & M. C. Williams, edits. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Londres: University College London Press, pp. 3-31.
- Dale, C., 2008. *Operation Iraqi Freedom: Strategies, Approaches, Results, and Issues for Congress*. [Online] Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL34387.pdf> [Acedido em 11 de junho de 2018].
- Dörrie, P., 2012. *The Arab Spring you haven't heard about — in Mauritania*. [Online] Available at: <https://wagingnonviolence.org/feature/the-arab-spring-you-havent-heard-about-in-mauritania/> [Acedido em 26 de abril de 2017].
- Duffield, M. R., 2007. *Global Governance and The New Wars: the merging of development and security*. London: Zed Books.
- Dunne, T. & Gifkins, J., 2011. Libya and the State of Intervention. *Australian Journal of International Affairs*, 65(5), pp. 1-15.
- Economist Intelligence Unit, 2014. *As rivalidades regionais aprofundam a divisão na Líbia*. [Online] Available at: <http://country.eiu.com/article.aspx%3Farticleid%3D1112450895%26Country%3DLibya%26topic%3DPolitics&prev=search> [Acedido em 20 de abril de 2017].
- El-Katiri, M., 2016. *The Quest for military cooperation in North Africa: Prospects and Challenges*. Carlise: US Army Strategic Studies Institute and US Army War College Press.
- Engelbrekt, K. & Wagnsson, C., 2014. Introduction. In: K. Engelbrekt, M. Mohlin & C. Wagnsson, edits. *The NATO Intervention in Libya: Lessons learned from the campaign*. Abingdon: Routledge, pp. 1-14.

- Evans, G., 2008. *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington: Brookings Institution Press.
- Evans, G. & Sahnoun, M., 2002. The Responsibility to Protect. *Foreign Affairs*, 81(6), pp. 99-110.
- Faleg, G., 2016. *A stable Libya would close the door to Daesh*. [Online] Available at: <https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB340%20Stabilise%20Libya%20G%20Faleg.pdf> [Acedido em 20 de abril de 2017].
- Fierke, K. M., 2005. *Diplomatic Interventions: Conflict and Change in a Globalizing World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fierke, K. M., 2005. *Diplomatic Interventions: Conflict and Change in a Globalizing World*. Basingstone: Palgrave Macmillan.
- Fierke, K. M., 2007. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: polity Press.
- Gartenstein-Ross, D., Barr, N., Willcoxon, W. & Basuni, N., 2015. *The Crisis in North Africa: Implications for Europe and Options for EU Policymakers*, Haia: Netherlands Institute of International relations "Clingendael".
- Gertler, J., 2011. *Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*. [Online] Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf> [Acedido em 12 de abril de 2017].
- Gierycz, D., 2010. From Humanitarian Intervention (HI) to Responsibility to Protect (R2P). *Criminal Justice Ethics*, 29(2), pp. 110-128.
- Global Security, 2017. *Libya Shura Council*. [Online] Available at: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/libya-shura-council.htm> [Acedido em 19 de abril de 2017].
- Gomes, J. F., 2018. *Síria. Conselho de Segurança deve reunir-se para discutir ataque químico que matou pelo menos 70 pessoas*. [Online] Available at: <https://observador.pt/2018/04/08/siria-pelo-menos-70-mortos-em-ataque-quimico-em-enclave-rebelde/> [Acedido em 08 de junho de 2018].
- Gouveia, J. B., 2013. O uso da força no Direito Internacional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, jul./dez., Volume 107, pp. 149-200.
- Gray, C., 2018. *International Law and the Use of Force*. 4th Edition ed. Oxford: Oxford University Press.
- Guimarães, M. J., 2015. *Reino Unido já vetou plano de quotas de refugiados na UE*. [Online] Available at:

<https://www.publico.pt/2015/05/11/mundo/noticia/plano-de-quotas-de-refugiados-na-ue-visto-como-declaracao-de-guerra-de-bruxelas-1695269>
[Acedido em 1 de junho de 2018].

- Guterres, A., 2016. *Secretary-General-designate António Guterres' remarks to the General Assembly on taking the oath of office*. [Online] Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech> [Acedido em 30 de abril de 2018].
- Halliday, F., 1995. The End of the Cold War and International Relations: Some Analytic and Theoretical Conclusions. In: K. Booth & S. Smith, edits. *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Haynes, J., 2015. The Arab Spring and Democracy: Problems and prospects. In: P. Hough, S. Malik, A. Moran & B. Pilbeam, edits. *International Security Studies: Theory and Practice*. Abingdon: Routledge, pp. 393-400.
- Hehir, A., 2008. *Humanitarian Intervention after Kosovo: Iraq, Darfur and the Record of Global Civil Society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hehir, A., 2010. *Humanitarian Intervention: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hehir, A., 2012. *The Responsibility to Protect – Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2017. *Conflict Barometer 2016*. [Online] Available at: https://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2016.pdf [Acedido em 19 de abril de 2017].
- Hensel, H. M., 2017. Introduction. In: H. M. Hensel, ed. *The Law of Armed Conflict: constraints on the contemporary use of military force*. Abingdon: Routledge, pp. ix-xiv.
- Hoffmann, J. & Nollkaemper, A., 2012. Introduction. In: J. Hoffmann & A. Nollkaemper, edits. *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amesterdão: Pallas Publications, pp. 13-26.
- Holtsi, K. J., 1998. Scholarship in an era of anxiety: the study of international politics during Cold War. In: T. Dunne, M. Cox & K. Booth, edits. *The Eighty Year's Crisis: International Relations 1919-1999*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 17-46.

- Human Rights Council, 2011. *Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya*. [Online] Available at: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.44_AUV.pdf [Acedido em 02 de julho de 2018].
- Jackson, R. & Sorensen, G., 2010. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. 4th Edition ed. Oxford: Oxford University Press.
- Jerónimo, P., 2013. Introdução. In: P. Jerónimo, ed. *A Primavera Árabe e o uso da Força nas Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, pp. 7-15.
- Joffé, G., 2011. *A Primavera Árabe no Norte de África: Origens e Perspetivas de Futuro*. [Online] Available at: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-91992011000200006&script=sci_arttext&tlng=es [Acedido em 25 de novembro de 2016].
- Jones, R. W., 1999. *Security, Strategy and Critical Theory*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Juncker, J.-C., 2015. *Estado da União de 2015: É Tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade*. [Online] Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pt.htm [Acedido em 11 de abril de 2017].
- Kaldor, M., 2009. *New wars: Counter-insurgency or human*. [Online] Available at: <http://www.thebrokeronline.eu/Special-Reports/Special-report-Who-is-the-enemy/New-wars> [Acedido em 26 de julho de 2018].
- Kaldor, M., 2012. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 3rd ed. Cambridge: polity Press.
- Kaldor, M., 2013. In Defence of New Wars. *Stability*, 2(1), pp. 1-16.
- Kay, S., 2006. *Global Security in the Twenty-First Century: The Quest for Power and the Search for Peace*. Boulevard: Rowman and Littlefield Publishing Group.
- Keohane, R. O., 2003. Introduction. In: J. L. Holzgrefe & R. O. Keohane, edits. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-12.
- Kersavage, K., 2014. The "responsibility to protect" our answer to "never again"? Libya, Síria and critical analysis of R2P. *International Affairs Forum*, 5(1), pp. 23-41.

- Kissinger, H., 2003. *Precisará a América de uma Política Externa? Para uma Diplomacia do Século XXI*. Lisboa: Gradiva.
- Klober, M., 2017. *Statement of SRSG Martin Kobler to the Security Council - 2017: The Year of Decisions*. [Online] Available at: <https://unsmil.unmissions.org/Portals/unsmil/Documents/SRSG-briefing-UNSC-20170208.pdf> [Acedido em 05 de abril de 2017].
- Krause, K. & Williams, M., 1997. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. London: University College London Press.
- Krause, K. & Williams, M. C., 1996. Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, 40(2), pp. 229-254.
- Krieg, A., 2013. *Motivations for Humanitarian Intervention: Theoretical and Empirical Considerations*. London: Springer.
- La Haye, E., 2008. *War Crimes in Internal Armed Conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Labonte, M., 2012. Whose responsibility to protect? The implications of double manifest failure for civilian protection. *The International Journal of Human Rights*, 16(7), pp. 982-1002.
- Lapid, Y., 1989. The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Pos-Positivist Era. *International Studies Quarterly*, 33(3), pp. 235-254.
- Little, R., 1995. International Relations and the Triumph of Capitalism. In: K. Booth & S. Smith, edits. *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Lorena, S., 2015a. *A crise de refugiados na Europa "é uma crise de solidariedade"*. [Online] Available at: <https://www.publico.pt/2015/12/16/portugal/noticia/a-crise-de-refugiados-na-europa-e-uma-crise-de-solidariedade-1717662> [Acedido em 1 de junho de 2018].
- Lorena, S., 2015b. *Bruxelas quer que refugiados registados na Turquia possam vir para a UE*. [Online] Available at: <https://www.publico.pt/2015/12/16/mundo/noticia/comissao-quer-que-refugiados-possam-vir-da-turquia-para-a-ue-1717641> [Acedido em 1 de junho de 2018].
- Loveluck, L., 2014. *Islamic State has training camps in Libya, warns US commander*. [Online] Available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11272216/Islamic->

- [State-has-training-camps-in-Libya-warns-US-commander.html](#) [Acedido em 05 de maio de 2017].
- Lynn-Jones, S. M. & Miller, S. E., 1995. *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security: An International Security Reader*. Cambridge: MIT Press.
- Macfarlane, S. N., Thielking, C. J. & Weiss, T. G., 2004. The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?. *Third World Quarterly*, 25(5), pp. 977-992.
- Malik, S., 2015. Framing a discipline. In: P. Hough, S. Malik, A. Moran & B. Pilbeam, edits. *International Security Studies: Theory and Practice*. Abingdon: Routledge, pp. 3-11.
- McCormack, T., 2011. The Responsibility to Protect and the end of the Western century. In: P. Cunliffe, ed. *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect: Interrogating theory and practice*. Abingdon: Routledge, pp. 35-48.
- McSweeney, B., 1999. *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Minda, A. & Sasnal, P., 2016. The Crisis in Libya and the Rise of Jihadism and Migration. *Bulletim of Polish Institute of International Affairs*, 21(871), pp. 1-2.
- Monteiro, N. P., 2014. *Theory of Unipolar Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moran, A., 2015. The United States: Finding a role in the post-Cold War and post9/11 eras. In: P. Hough, S. Malik, A. Moran & B. Pilbeam, edits. *International Security Studies: Theory and Practice*. Abingdon: routledge, pp. 339-347.
- Moreira, A., 1999. *Teoria das Relações Internacionais*. 3ª Edição ed. Coimbra: Almedina.
- Morris, J., 2016. The Responsibility to Protect and the use of force: Remaking the Procrustean bed?. *Cooperation and Conflict*, 51(2), pp. 200-215.
- Murthy, C. S. R. & Kurtz, G., 2016. International Responsibility as Solidarity: The Impact of the World Summit Negotiations on the R2P Trajectory. *Global Society*, 30(1), pp. 38-53.

- Mutimer, D., 2010. *Critical Security Studies: A Schismatic History*. In: A. Collins, ed. *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 84-120.
- Nashashibi, S., 2012. *Mauritania's 'overlooked' Arab spring*. [Online] Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/may/26/mauritania-overlooked-arab-spring> [Acedido em 26 de abril de 2017].
- Newman, E., Thakur, R. & Tirman, J., 2006. Introduction. In: E. Newman, R. Thakur & J. Tirman, eds. *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*. Tokyo: United Nations University, pp. 1-18.
- Nunes, J., 2016. Estudos Críticos de Segurança. In: R. Duque, D. Noivo & T. Silva, eds. *Segurança Contemporânea*. Lisboa: PACTOR - Edições de Ciências Sociais, Foreses e da Educação, pp. 55-68.
- Nye, J. S., 2011. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. 2ª Edição ed. Lisboa: Gradiva Publicações.
- O'Neill, J. T. & Rees, N., 2005. *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*. Abingdon: Routledge.
- Organização das Nações Unidas, 1945. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. [Online] Available at: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> [Acedido em 11 de abril de 2017].
- Organização das Nações Unidas, 2014. *Factos essenciais sobre as Nações Unidas*. Nova Iorque: Departamento de Informação Pública.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2002. *Prague Summit Declaration*. [Online] Available at: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm> [Acedido em 21 de março de 2017].
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2003. *The Prague Summit and NATO's Transformation*. [Online] Available at: <http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf> [Acedido em 21 de março de 2017].
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2011a. *Operation UNIFIED PROTECTOR: Protection of Civilians and Civilian-Populated Areas & Enforcement of the No-Fly Zone*. [Online] Available at: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_10/20111005_111005-factsheet_protection_civilians.pdf [Acedido em 12 de abril de 2017].
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2011b. *Operation UNIFIED PROTECTOR: Final Mission Stats*. [Online] Available at:

- https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf [Acedido em 28 de junho de 2018].
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2016. *NATO Summit Guide: Warsaw, 8-9 July 2016*. [Online] Available at: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160715_1607-Warsaw-Summit-Guide_2016_ENG.pdf [Acedido em 27 de março de 2017].
- Organização Internacional para as migrações, 2016. *Abuse, Exploitation and Trafficking: IOM reveals data on the scale of the danger and risks that migrants face on the Mediterranean routes to Europe*. [Online] Available at: <http://unitedkingdom.iom.int/abuse-exploitation-and-trafficking-iom-reveals-data-scale-danger-and-risks-migrants-face> [Acedido em 19 de abril de 2017].
- Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2017. *Annual Statistical Bulletin*. [Online] Available at: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2017_13062017.pdf [Acedido em 02 de junho de 2017].
- Paris, R., 2004. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paris, R., 2014. The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention. *International Peacekeeping*, 21(5), pp. 569-603.
- Parlamento Europeu, 2016. *Panzeri sobre a Líbia: Ajuda internacional essencial para evitar agravamento da situação*. [Online] Available at: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20160502STO25469/20160502STO25469_pt.pdf [Acedido em 18 de abril de 2017].
- Peoples, C. & Vaughan-Williams, N., 2010. *Critical Security Studies: An introduction*. Abingdon: Routledge.
- Peoples, C. & Vaughan-Williams, N., 2015. *Critical Security Studies: an introduction*. Second ed. Abingdon: Routledge.
- Pereira, M. d. A. d. V., 2013. Intervenção Humanitária e Intervenção Democrática: Recurso à Força para Garantir Direitos Fundamentais?. In: P. Jerónimo, ed. *A Primavera Árabe e o Uso da Força nas Relações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina S.A., pp. 101-122.
- Phillips, R. L. & Cady, D. L., 1996. *Humanitarian Intervention: Just War vs. Pacifism*. London: Rowman & Littlefield Publishers, Inc..

- Piiparinen, T., 2012. McDonaldisation of Sovereignty: A Foucauldian Analysis of Responsibility to Protect. *Global Society*, 26(4), pp. 473-493.
- Pilbeam, B., 2015. The United Nations and the responsibility to protect. In: P. Hough, S. Malik, A. Moran & B. Pilbeam, edits. *International Security Studies: Theory and Practice*. Abingdon: Routledge, pp. 287-305.
- Pureza, J. M., 2012. As ambiguidades da Responsabilidade de Proteger: o caso da Líbia. *Carta Internacional*, 7(1), pp. 3-19.
- Pureza, J. M., 2013. As ambiguidades da Responsabilidade de Proteger: o caso da Líbia. In: P. Jerónimo, ed. *A Primavera Árabe e o Uso da Força nas Relações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina, S.A., pp. 79-100.
- Raleigh, C. & Dowd, C., 2013. *Conflict Trends N°10: Real-Time Analysis of African Political Violence, January 2013*. Dublin: Armed Conflict Location and Event Data Project.
- Ristori, C. M., 2017. *Fighting Forces in Libya: May 2017*. [Online] Available at: <https://www.criticalthreats.org/analysis/fighting-forces-in-libya-may-2017> [Acedido em 08 de maio de 2017].
- Salamé, G., 2018a. *Remarks of SRSG Ghassan Salamé to the United Nations Security Council*. [Online] Available at: <https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salam%C3%A9-united-nations-security-council-2> [Acedido em 17 de maio de 2018].
- Salamé, G., 2018b. *Address of SRSG for Libya Ghassan Salamé at the meeting of Arab Foreign Ministers in Riyadh, Saudi Arabia - 12 april 2018*. [Online] Available at: <https://unsmil.unmissions.org/address-srsg-libya-ghassan-salam%C3%A9-meeting-arab-foreign-ministers-riyadh-saudi-arabia-12-april-2018> [Acedido em 17 de maio de 2018].
- Salamé, G., 2018c. *REMARKS OF SRSG GHASSAN SALAMÉ TO THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL ON THE SITUATION IN LIBYA - 21 MAY 2018*. [Online] Available at: <https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salam%C3%A9-united-nations-security-council-situation-libya-21-may-2018> [Acedido em 12 de julho de 2018].
- Sellstrom, Å., 2013. *United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic*. [Online] Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/12/report.pdf> [Acedido em 13 de abril de 2017].
- Sewall, S., 2014. Civilian Protection. In: M. Kaldor & I. Rangelov, edits. *The Handbook of Global Security Policy*. Oxford: Wiley Blackwell, pp. 211-231.

- Shaw, M. & Mangan, F., 2014. *Illicit Trafficking and Libya's Transition: Profits and Losses*, Washington: United States Institute of Peace.
- Siegle, J. et al., 2011. *África e a Primavera Árabe: Uma Nova Era de Expectativas Democráticas*, Washington, D.C.: Centro de Estudos Estratégicos de África.
- Smith, E., 2015. The traditional routes to security: Realism and Liberalism. In: P. Hough, S. Malik, A. Moran & B. Pilbeam, edits. *International Security Studies: Theory and Practice*. Abingdon: Routledge, pp. 12-30.
- Sousa, F. X. F. d., 2014. *Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Taylor, C., 2003. *NATO: The Prague Summit and Beyond*. [Online] Available at: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP03-05> [Acedido em 21 de março de 2017].
- Thakur, R., 2006. *THE UNITED NATIONS, PEACE AND SECURITY: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thakur, R., 2011. Libya and the Responsibility to Protect: Between Opportunistic Humanitarianism and Value-Free Pragmatism. *Security Challenges*, 7(4), pp. 13-25.
- Thakur, R., 2016. The Responsibility to Protect at 15. *International Affairs*, 92(2), pp. 415-434.
- Tucídides, 1987. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Ulman, R. H., 1983. Redefining Security. *International Security*, 8(1), pp. 129-153.
- United Nations Support Mission in Libya, 2018a. *HUMAN RIGHTS REPORT ON CIVILIAN CASUALTIES - MAY 2018*. [Online] Available at: <https://unsmil.unmissions.org/human-rights-report-civilian-casualties-may-2018> [Acedido em 08 de junho de 2018].
- United Nations Support Mission in Libya, 2018b. *HUMAN RIGHTS REPORT ON CIVILIAN CASUALTIES - JUNE 2018*. [Online] Available at: <https://unsmil.unmissions.org/human-rights-report-civilian-casualties-june-2018> [Acedido em 12 de julho de 2018].
- Vasconcelos, P. C. B., 2013. A Primavera Árabe, a Europa e o Mediterrâneo. In: P. Jerónimo, ed. *A Primavera Árabe e o Uso da Força nas Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, pp. 75-77.

- Walt, S., 1991. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35(2), pp. 211-239.
- Weiss, T. G., 2004. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. *Security Dialogue*, 35(2), pp. 135-153.
- Weldes, J., 1999. The Cultural Production of Crises: US Identity and Missiles in Cuba. In: J. Weldes, M. Laffey, H. Gusterson & R. Duvall, edits. *Cultures of Insecurity: States, Communities and the Production of Danger*. Minneapolis: University of Minnesota, pp. 35-62.
- Welsh, J. M., 2006. Introduction. In: J. M. Welsh, ed. *Humanitarian Intervention and International relations*. New York: Oxford University Press, pp. 1-10.
- Wheeler, N. J., 2003. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Wheeler, N. J. & Bellamy, A. J., 2001. Humanitarian intervention and world politics. In: J. Baylis & S. Smith, edits. *The globalization of world politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitehead, L., 2015. On the 'Arab Spring': Democratization and Related Political Seasons. In: L. Sadiki, ed. *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*. Abingdon: Routledge, pp. 17-27.
- Williams, P. D. & Bellamy, A. J., 2012. Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force. *Global Governance*, 18(3), pp. 273-297.
- Wilson, G., 2014. Applying the Responsibility to Protect to the 'Arab Spring'. *Liverpool Law rev*, Volume 35, pp. 157-173.
- Wolfers, A., 1952. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), pp. 481-502.
- Wolfers, A., 1962. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Young, J. W. & Kent, J., 2013. *International Relations since 1945: A Global History*. Second ed. Oxford: Oxford University Press.

Anexo A – Extrato da Resolução adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em outubro de 2005

Na Cimeira Mundial da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2005, os Chefes de Estado adotaram unanimemente a Responsabilidade de Proteger com a seguinte redação:

“138. Cada Estado individualmente tem a responsabilidade de proteger a sua população do genocídio, dos crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra Humanidade. Esta responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo o seu incitamento, através de meios apropriados e necessários. Nós aceitamos essa responsabilidade e agimos de acordo com ela. A comunidade internacional deve, conforme apropriado, encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento de uma capacidade de alerta precoce.

139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, em conformidade com os capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade. Neste contexto, estamos preparados para desencadear ações coletivas, de forma oportuna e decisiva, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o capítulo VII, numa base caso-a-caso e em cooperação com as organizações regionais relevantes conforme apropriado, caso os meios pacíficos sejam inadequados e as autoridades nacionais manifestamente falharem na proteção das suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade. Nós enfatizamos a necessidade da Assembleia Geral continuar a considerar a responsabilidade de proteger populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra Humanidade e suas implicações, tendo em mente os princípios da Carta e lei

internacional. Nós também pretendemos comprometer-nos, quando necessário e apropriado, ajudar os Estados a construir a capacidade para proteger suas populações de genocídio, guerra crimes, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade e para assistir aqueles que estão sob pressão antes que as crises e os conflitos surjam.” (Assembleia-Geral das Nações Unidas, 2005, p. 30).

Anexo B – Princípios-Chave da Responsabilidade de Proteger

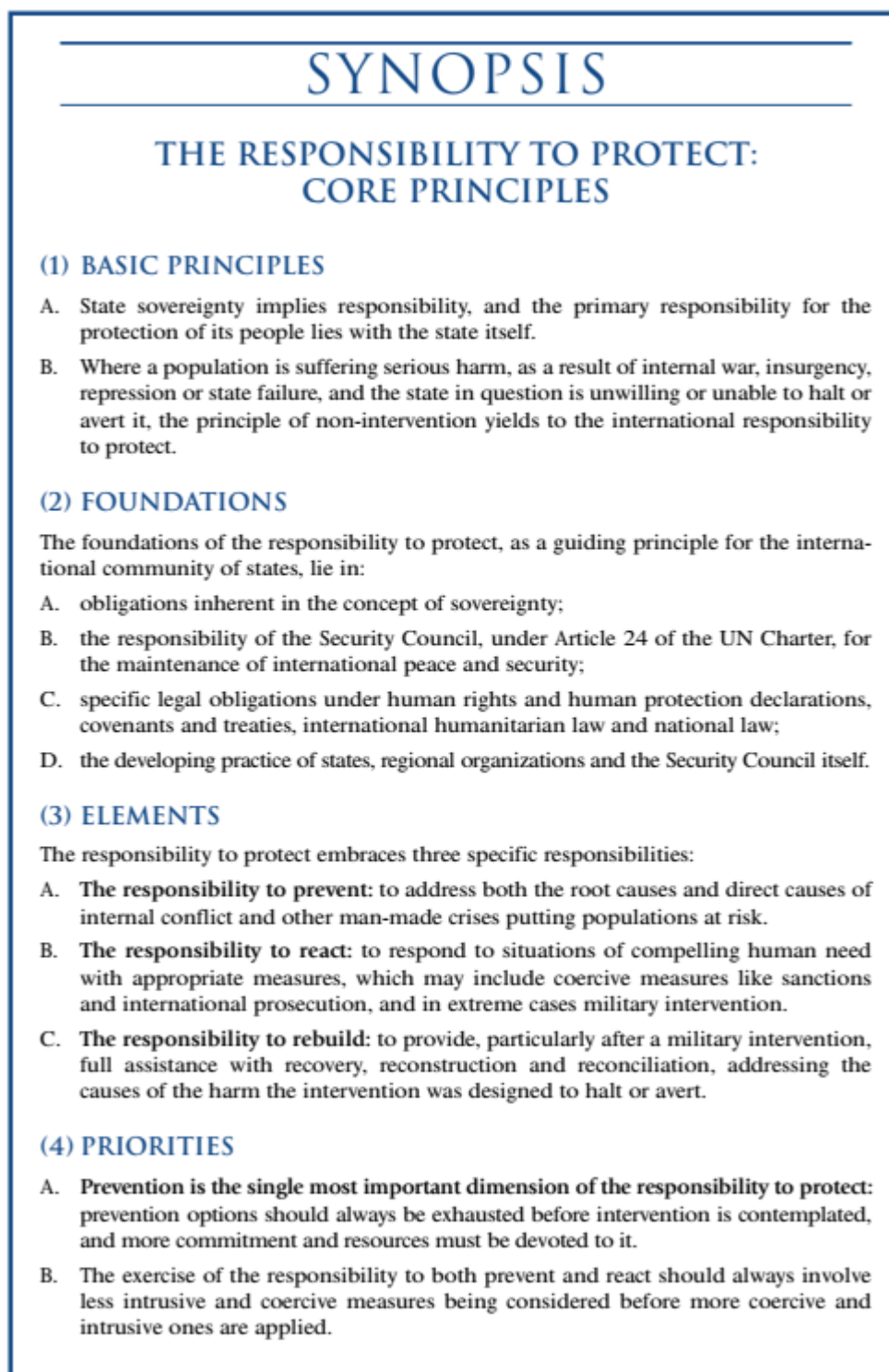


Figura 5 – Extrato do relatório Responsabilidade de Proteger contendo os princípios-chave da Responsabilidade de Proteger

Fonte: (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001)

Anexo C – Princípios-Chave para a intervenção militar

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: PRINCIPLES FOR MILITARY INTERVENTION

(1) THE JUST CAUSE THRESHOLD

Military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure. To be warranted, there must be serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur, of the following kind:

- 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.

(2) THE PRECAUTIONARY PRINCIPLES

- A. **Right intention:** The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.
- B. **Last resort:** Military intervention can only be justified when every non-military option for the prevention or peaceful resolution of the crisis has been explored, with reasonable grounds for believing lesser measures would not have succeeded.
- C. **Proportional means:** The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined human protection objective.
- D. **Reasonable prospects:** There must be a reasonable chance of success in halting or averting the suffering which has justified the intervention, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction.

(3) RIGHT AUTHORITY

- A. There is no better or more appropriate body than the United Nations Security Council to authorize military intervention for human protection purposes. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work better than it has.
- B. Security Council authorization should in all cases be sought prior to any military intervention action being carried out. Those calling for an intervention should formally request such authorization, or have the Council raise the matter on its own initiative, or have the Secretary-General raise it under Article 99 of the UN Charter.
- C. 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.

- D. The Permanent Five members of the Security Council should agree not to apply their veto power, in matters where their vital state interests are not involved, to obstruct the passage of resolutions authorizing military intervention for human protection purposes for which there is otherwise majority support.
- E. If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are:
 - I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the “Uniting for Peace” procedure; and
 - II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.
- F. The Security Council should take into account in all its deliberations that, if it fails to discharge its responsibility to protect in conscience-shocking situations crying out for action, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation – and that the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby.

(4) OPERATIONAL PRINCIPLES

- A. Clear objectives; clear and unambiguous mandate at all times; and resources to match.
- B. Common military approach among involved partners; unity of command; clear and unequivocal communications and chain of command.
- C. Acceptance of limitations, incrementalism and gradualism in the application of force, the objective being protection of a population, not defeat of a state.
- D. Rules of engagement which fit the operational concept; are precise; reflect the principle of proportionality; and involve total adherence to international humanitarian law.
- E. Acceptance that force protection cannot become the principal objective.
- F. Maximum possible coordination with humanitarian organizations.

Figura 6 – Extrato do relatório Responsabilidade de Proteger contendo os princípios-chave para intervenção militar

Fonte: (Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, 2001)