



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA
NÚCLEO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E
POLÍTICAS PÚBLICAS

WENDELL CARLOS GUEDES DE SOUZA

DAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:
ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS POLÍTICAS, MORAIS E JURÍDICAS DADAS ÀS
OPERAÇÕES BÉLICAS PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

JOÃO PESSOA/PB
Novembro, 2016

WENDELL CARLOS GUEDES DE SOUZA

DAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:
ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS POLÍTICAS, MORAIS E JURÍDICAS DADAS ÀS
OPERAÇÕES BÉLICAS PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas.

Linha 01 – Direitos Humanos e Democracia: Teoria, História e Política.

Orientador: Prof. Dr. Sven Peterke

JOÃO PESSOA/PB

Novembro, 2016

S729d Souza, Wendell Carlos Guedes de.

Das intervenções interacionais à responsabilidade de proteger:
análise das justificativas políticas, morais e jurídicas dadas às
operações bélicas para proteção dos direitos humanos / Wendell
Carlos Guedes de Souza.- João Pessoa, 2016.
197f.

Orientador: Sven Peterke

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA

1. Direitos humanos. 2. Direito internacional. 3. Relações
internacionais. 4. Intervenção humanitária. 5. *Responsibility to
Protect*. 6. Justificativas.

UFPB/BC

CDU: 342.7(043)

WENDELL CARLOS GUEDES DE SOUZA

DAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER:
ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS POLÍTICAS, MORAIS E JURÍDICAS DADAS ÀS
OPERAÇÕES BÉLICAS PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

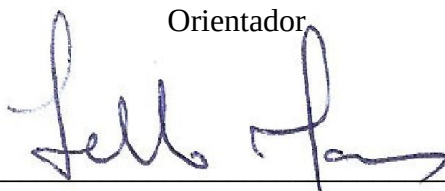
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas.

Aprovada em: 22/07/2016

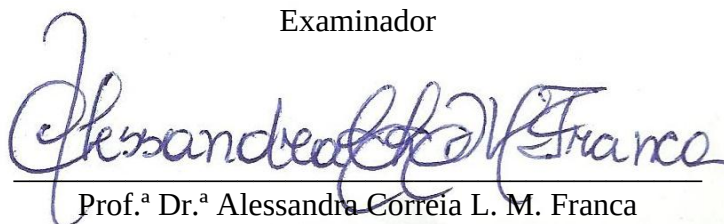
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Sven Peterke
Orientador



Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza
Examinador



Prof.ª Dr.ª Alessandra Corrêa L. M. Franca
Examinadora

*Aos meus pais, Vera e Djalma, à minha tia Maria de Lourdes
e a todos os verdadeiros amigos que fiz durante os anos
de minha vida acadêmica.*

AGRADECIMENTOS

Mais um degrau acadêmico concluído com êxito e venho aqui, munido de imensa felicidade, expressar a minha gratidão por pessoas que tiveram papéis importantes para esta e tantas outras conquistas.

A Deus, principal responsável pela minha existência, a quem agradeço com louvor por todos os ensinamentos que levo durante a vida. Obrigado por me fazer seguir em frente durante as tormentas e por me fazer acreditar piamente nos planos que tenho para o futuro.

À minha mãe, Vera Lúcia, uma das minhas bases, exemplo de mãe, de amiga e de confidente, por todo seu amor, dedicação e companheirismo que me inspiram a lutar por uma vida melhor a cada dia. Obrigado pela serenidade com a qual sempre cuidou de mim e por ter me feito ser quem sou.

Ao meu pai, Djalma, que se fez presente em todos os grandes momentos de minha vida, mesmo estando distante de mim fisicamente, por todo zelo e apreço demonstrados durante nossas rotineiras e duradouras conversas telefônicas.

A meus familiares, especialmente minha tia Maria de Lourdes e meus avós maternos, Iraci e Manoel, ambos *in memoriam*, por todo zelo e carinho que me deram durante a infância e adolescência e por terem me ensinado todos os valores necessários para que eu me tornasse um cidadão de bem.

A meu brilhante orientador, Prof. Sven Peterke, pela sua paciência e pelo genial auxílio a mim fornecido durante a confecção desta dissertação. À minha nobre orientadora da Graduação em Direito, pela UEPB/Campus III, Prof.^a Maria Cezilene Araújo, que não vejo há tempos, mas que é por mim sempre lembrada. A todo corpo docente e administrativo do Núcleo de Direitos Humanos da UFPB, com os quais pude alegremente conviver durante os anos de mestrado.

Aos verdadeiros amigos que estiveram ao meu lado nos momentos em que mais precisei, dando-me apoio na busca por objetivos e na superação de crises. À minha amiga, Teresa Emillia, por ter me alertado sobre a abertura do edital de inscrições para este mestrado. A todos os meus colegas de sala no mestrado, pelos quais carrego admiração e estima.

Agradeço, por fim, a todas as pessoas que, de alguma forma, torceram sinceramente pelo meu sucesso na vida pessoal e profissional. Obrigado por dedicarem a mim seus votos de confiança, pois eles sempre serão impulso essencial no enfrentamento dos desafios reservados pela vida.

“Se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder a Ruanda, a Srebrenica – a graves e sistemáticas violações dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos da nossa humanidade comum?”

Kofi Annan, 2000

RESUMO

As guerras travadas com fins humanitários carregam em si um aspecto controverso por representarem, durante seu transcurso, o dispêndio dos próprios direitos humanos. Em torno desse contraste, ganham relevo intensas discussões a respeito das justificativas dadas à promoção de intervenções armadas, dirigidas à proteção dos direitos humanos, contra Estados soberanos que se tornam palco de genocídios e campanhas de limpeza étnica contra suas populações, praticamente à revelia dos mecanismos internos de controle. Com efeito, o ativismo humanitário que ganhou forma na década de 1990 trouxe à tona novas configurações ao tradicional modelo de intervenção, principalmente no que se refere à percepção do *peace enforcement* à luz da doutrina *Responsibility to Protect*. Do descaso dos líderes mundiais com a guerra civil na Somália ao bombardeio aéreo das potências ocidentais contra os genocidas no Kosovo – operação esta, ressalte-se, articulada sem autorização do Conselho de Segurança da ONU – emerge a seguinte indagação: realmente existem razões admitidas política, moral e juridicamente que legitimam um dever de intrusão da comunidade internacional nos assuntos domésticos dos Estados, visando pôr termo a crises humanitárias sistemáticas? Esta é, na verdade, uma questão polêmica que envolve pontos ainda sem consenso que inquietam as opiniões dos internacionalistas, como a universalidade dos direitos humanos, a necessidade de redimensionamento da soberania e a eficácia da norma proibitiva de guerra. Levando em conta a relevância desses tópicos, o presente trabalho visa, bibliograficamente, expor e analisar algumas das principais justificativas atribuídas a tais intervenções bélicas, ressaltando os seus aspectos políticos, morais e jurídicos (capitulados nesta ordem). A partir da investigação das justificativas mais comumente alegadas pelos interventores até os dias atuais, pretende-se melhor contribuir à formação de um senso crítico sobre a alegação de justas causas das guerras no futuro.

Palavras-chave: Direito internacional. Relações internacionais. Intervenção humanitária. *Responsibility to Protect*. Justificativas.

ABSTRACT

The wars fought for humanitarian purposes carry itself a controversial aspect because they represent, during its course, the expense of their own human rights. Around that contrast, intense discussions gain prominence about the justifications given for the promotion of armed interventions, aimed at protection of human rights, against sovereign states which become genocides stage and ethnic cleansing campaigns against their populations, almost by default of internal control mechanisms. Indeed, humanitarian activism that took shape in the 1990s brought to light new settings to the traditional model of intervention, especially in relation to the perception of peace enforcement in light of the Responsibility to Protect doctrine. From the indifference of world leaders with the civil war in Somalia to the aerial bombardment of the Western powers against the genocide in Kosovo – operation this, it is worth mentioning, articulated without authorization of the UN Security Council – emerges the following question: are there reasons really admitted political, moral and legally legitimizing a duty intrusion of the international community in the domestic affairs of States, to put an end to systematic humanitarian crises? This is actually a contentious issue involving points still no consensus that unsettle the opinions of internationalists, such as the universality of human rights, the need to resize the sovereignty and effectiveness of prohibitory rule of war. Taking into account the relevance of these topics, this paper aims, bibliographically, expose and analyze some of the main reasons attributed to such bellicose interventions, highlighting its political, moral and legal aspects (capitulated in that order). From the research of the most commonly alleged justifications for intervenors up to the present day, it is intended to better contribute to the formation of a critical sense about the claim of just causes of war in the future.

Keywords: International law. International relations. Humanitarian intervention. Responsibility to Protect. Justifications.

LISTA DE SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNT	Conselho Nacional de Transição
CSCE	<i>Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDE	Doutrina do duplo efeito
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operations</i>
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ELK	Exército de Libertação do Kosovo
EUA	Estados Unidos da América
FPR	Frente Patriótica de Ruanda
GCC	<i>Gulf Cooperation Council</i>
ICG	<i>International Crisis Group</i>
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i>
IICK	<i>Independent International Commission on Kosovo</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
KFOR	<i>Kosovo Force</i>
LAS	<i>League of Arab States</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	<i>Organization of the Islamic Conference</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PBC	<i>Peacebuilding Commission</i>
POC	<i>Protection of civilians in armed conflict</i>
R2P	<i>Responsibility to Protect</i>
R2PCS	<i>Responsibility to Protect Engaging Civil Society</i>
RESG	Representante Especial do Secretário-Geral
RFI	República Federativa da Iugoslávia
TPI	Tribunal Penal Internacional
UE	União Europeia
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
UNITAF	<i>Unified Task Force</i>
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i>
UNOSOM	<i>United Nations Operation in Somalia</i>
UNOSOM II	<i>United Nations Operation in Somalia II</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZEA	Zona de exclusão aérea

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS	13
1.1 REFLEXÕES PRELIMINARES	13
1.2 PERSPECTIVAS HISTÓRICAS	16
1.2.1 Panorama interventivo durante a Guerra Fria	20
1.2.2 Panorama interventivo no pós-Guerra Fria	23
1.3 A REGULAMENTAÇÃO NA CARTA DA ONU	27
1.3.1 O princípio da proibição do uso da força	28
1.3.2 O princípio da não intervenção	31
1.4 CASOS EMBLEMÁTICOS DE INTERVENÇÕES	35
1.4.1 O caso da Somália	35
1.4.2 O caso de Ruanda	37
1.4.3 O caso da Bósnia-Herzegovina	40
1.4.4 O caso do Kosovo	42
1.4.5 O caso da Líbia	45
2 DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER	49
2.1 A PROPOSTA DA NOVA DOCTRINA	49
2.2 DIMENSÕES	55
2.2.1 Responsabilidade de prevenir	55
2.2.2 Responsabilidade de reagir	58
2.2.3 Responsabilidade de reconstruir	60
3 DA ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS DADAS ÀS INTERVENÇÕES	64
3.1 DAS JUSTIFICATIVAS POLÍTICAS	64
3.1.1 A responsabilidade política do Estado na proteção dos seus civis	64
3.1.2 O necessário redimensionamento da soberania estatal	70
3.1.3 A comunidade internacional na composição da força interventiva	76
3.1.4 A promoção do intervencionismo democrático liberal	82
3.1.5 A busca pela paz sustentável no pós-intervenção	88
3.2 DAS JUSTIFICATIVAS MORAIS	94
3.2.1 O dever moral de proteção do direito à vida	94
3.2.2 A teoria da guerra justa (<i>bellum iustum</i>)	100
3.2.2.1 A busca de justas causas para a guerra	100
3.2.2.2 <i>Ius ad bellum, in bellum e post bellum</i>	106
3.2.3 O abuso da força e a corrupção moral das intervenções	112
3.3 DAS JUSTIFICATIVAS JURÍDICAS	117
3.3.1 A suposição de um direito à intervenção humanitária	117
3.3.2 A intervenção por vias consuetudinárias	124
3.3.3 As perspectivas de reforma legal	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990, vem se percebendo uma nova caracterização para os conflitos desencadeados ao redor do globo. As experiências na Somália, em Ruanda e na ex-Iugoslávia, por exemplo, conduziram o foco da atenção dos líderes mundiais para as questões internas dos Estados, onde as populações vinham padecendo com o aumento de tensões e confrontos armados logo após o fim da Guerra Fria. Em alguns casos, a instabilidade acabou se agravando de tal forma que atingiu níveis extremos de genocídio, chegando a afetar os direitos mais essenciais à sobrevivência dos civis. Diante disso, a resposta dada pela comunidade internacional compreendeu uma série de medidas, como a remessa de missões de paz e de comboios de ajuda humanitária às zonas de guerra e, muitas vezes, a prática da própria intervenção forçada, de caráter militar, com vistas a promover o ingresso de tropas num determinado Estado para solucionar crises generalizadas ocorridas dentro de suas fronteiras.

Esta última medida abre margem a profundas discussões entre os analistas das relações internacionais, tendo em vista que põe à prova alguns dos elementos básicos que regem o sistema internacional. Se, por um lado, no seu posto de sentinela da segurança internacional, a ONU se vê na obrigação de agir diante de situações de grave flagelo dos direitos humanos, por outro lado, a organização tem como obstáculo, para tanto, o seu próprio diploma constitutivo. Isso porque a Carta das Nações Unidas, embasando um *standard* da segurança coletiva¹, consagrou dentre os princípios institucionais do seu art. 2º a proibição do uso da força e a não intervenção (ou não ingerência) em assuntos domésticos dos Estados soberanos.

Uma das saídas encontradas para realização de intervenções humanitárias foi a invocação do Capítulo VII, na tentativa de excepcionar o recurso à força em caso de violação massiva dos direitos humanos. Outra possível saída, apontada nos últimos anos, diz respeito ao cenário de mudanças trazido pela doutrina *Responsibility to Protect* (R2P)², que confere uma nova roupagem à noção de responsabilidade estatal, buscando conferir maior efetividade às ingerências e prevenindo a repetição dos erros que frustraram as operações anteriores.

¹ Segundo a própria Carta (artigo 1º, § 1º), a ideia de segurança coletiva refere-se especialmente ao poder decisório das medidas de restabelecimento da paz, a serem tomadas pelas autoridades internacionais. Através desse processo, haveria uma forma de compartilhamento da responsabilidade pelas decisões proferidas, tendo em vista o afastamento dos riscos, que é estratégia de interesse geral dentro da comunidade.

² Em português, traduz-se Responsabilidade de Proteger, também referida aqui e em outros textos através da sigla R2P.

Pelo exposto, situa-se o objeto do presente trabalho nas intervenções internacionais bélicas ocorridas sob o foco da R2P, uma vez que esta passa a ser um divisor de águas no estudo da aplicação do uso da força para relativizar a soberania estatal e salvaguardar os direitos humanos. Com o desenvolvimento desta pesquisa, objetiva-se refletir sobre as razões políticas, morais e jurídicas que são dadas às intervenções, levando em consideração o impacto da nova doutrina sobre esse campo.

Para fins deste estudo, as intervenções humanitárias compreender-se-ão nas ações mediante emprego da força, praticadas por agentes externos (Estados estrangeiros, organizações internacionais, coalizões entre Estados, entre outros), de modo a interferir em assuntos domésticos de um determinado Estado-alvo, sem sua anuência, onde está ocorrendo uma grave crise humanitária, e com vistas a remediá-la, independentemente da nacionalidade das vítimas (tendo em vista o caráter universal dos direitos humanos), estando tais operações sujeitas às regras do direito internacional (principalmente no que concerne ao direito consuetudinário e à regulação da Carta da ONU)³.

O questionamento central, a ser doravante explicitado, resume-se na seguinte indagação: são realmente pertinentes do ponto de vista político, moral e jurídico as justificativas geralmente apresentadas pelos interventores quando empreendem operações militares para dirimir sistemáticas violações aos direitos humanos dentro das fronteiras dos Estados soberanos?

A metodologia a ser empregada, na busca por respostas satisfatórias, tem cunho indireto, explicativo, exploratório, qualitativo e *ex-post facto*, consistindo numa abordagem essencialmente dedutiva, com fontes alicerçadas em levantamento bibliográfico (tanto nacional quanto internacional) e documental. Também é utilizado o procedimento histórico e hermenêutico-jurídico, vez que este enfoca a interpretação de textos, princípios, sistemas e ideologias que envolvem a referida dialética.

A pesquisa justifica-se por tratar de tema com alta relevância para a recente agenda de segurança internacional, por ser matéria que põe em xeque a eficácia da norma proibitiva da guerra, haja vista que as ingerências vêm sendo praticadas com uma considerável reincidência

³ Esta delimitação inicial do tema à esfera das intervenções bélicas visa evitar equívocos quanto aos outros tipos de ingerências, uma vez que o sentido *lato* de intervenção abrange aquelas enquadradas doutrinariamente como imateriais (de caráter político, econômico e ideológico) e as missões de ajuda humanitária (fornecimento de assistência médica, vestuário, água potável, etc.), reguladas pela Resolução nº 46/182, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 19 de dezembro de 1991. Portanto, sempre que se falar em intervenção ou intervenção humanitária ou internacional ao longo do texto, dever-se-á ter em mente a ideia de intervenções militares que recorrem à força para resolver questões humanitárias.

pelos atores internacionais e precisam, por consequência, de uma densa análise como estratégia para resolução de conflitos internacionais.

Quanto à capitulação deste trabalho, sua estrutura obedece ao seguinte esquema: a) das intervenções militares; b) da R2P; c) da justificabilidade das intervenções para proteção humanitária. No primeiro capítulo, são percorridas abordagens gerais sobre intervenções humanitárias, sendo ressaltados, dentre tantos pontos, os seus antecedentes históricos, a sua previsão na Carta das Nações Unidas e o estudo de casos emblemáticos de operações ocorridas no pós-Guerra Fria (Somália, Ruanda, Bósnia, Kosovo e Líbia). No segundo capítulo, o enfoque recai sobre a repercussão da R2P nessa área, tratando ainda das críticas positivas e negativas à nova doutrina e avaliando suas três dimensões: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir. No terceiro capítulo, são discutidas as justificativas usadas para intervir em Estados onde se dão as ofensas humanitárias, como garantia da incolumidade da população ofendida. São analisadas as justificativas sob os pontos de vista político (responsabilidade política de proteção, redimensionamento da soberania, intervencionismo democrático liberal, etc.), moral (dever moral de respeito à vida, teoria da guerra justa, desvio de finalidade das operações, etc.) e jurídico (debate sobre o direito à intervenção unilateral, regulação em diplomas internacionais e no direito consuetudinário, etc.).

Por meio da aludida esquematização, o direcionamento desta abordagem tende a percorrer os principais desafios interpostos à comunidade internacional no que se refere à manutenção da ordem em sentido coercitivo e ao estabelecimento da paz com a elevação dos direitos humanos. Acima de tudo, o discurso envolvendo as intervenções perpetradas à luz da R2P faz parte de um empenho à compreensão das relações internacionais que se desenvolvem ao longo do século XXI.

1 DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

1.1 REFLEXÕES PRELIMINARES

Em novembro de 1990, já nos derradeiros instantes da Guerra Fria, Paris sediou a Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), reunindo líderes de vários países com o intuito de edificar projetos para o fortalecimento da paz, da democracia e dos direitos humanos. Dessa reunião resultou a assinatura da Carta de Paris, que prescrevia as esperanças investidas num futuro próximo com base na cooperação. Assim compromissaram no protocolo:

A era do confronto e da divisão da Europa terminou. Nós declaramos que, doravante, as nossas relações serão baseadas no respeito e na cooperação. A Europa está a libertar-se do legado do passado. [...] É tempo para cumprir as esperanças e expectativas que nossos povos têm acalentado há décadas: firme compromisso com a democracia com base nos direitos humanos e liberdades fundamentais; prosperidade através da liberdade econômica e da justiça social; e de igualdade na segurança para todos os nossos países. [...] Comprometemo-nos a construir, consolidar e fortalecer a democracia como o único sistema de governo das nossas nações. Neste esforço, vamos respeitar o seguinte: os direitos humanos e as liberdades fundamentais são direitos inalienáveis e garantidos por lei. Sua proteção e promoção é a primeira responsabilidade dos governos. O respeito por eles é a salvaguarda essencial contra o poder excessivo do Estado. Sua observância e pleno exercício são o fundamento da liberdade, da justiça e da paz.⁴

Mediante este ajuste, os europeus superaram as incongruências do Acordo de Helsinki⁵, de 1975, e expuseram um posicionamento que não mais coincidia com a ideologia originada no mundo bipolar.

Imbuídos pelo ideal de cooperação, os signatários da Carta de Paris apenas expuseram suas aspirações e anseios diante de uma nova e desconhecida realidade que estava se instaurando gradualmente na seara internacional. A ratificação desse documento significou a união de todos em torno das preocupantes transformações que se dariam ao redor mundo nos anos seguintes.

⁴ CONFERENCIA SOBRE LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA. **Carta de Paris**. 1990. Disponível em: <<http://www.osce.org/es/mc/39521>>. Acesso em: 30 out. 2015. Tradução livre.

⁵ Assinado durante a primeira CSCE, o Acordo foi considerado um acerto prévio à Carta de Paris e tratou de questões essenciais à cooperação e à estabilidade da paz na Europa depois da Segunda Guerra Mundial.

De fato, o fim da Guerra Fria trouxe à tona um complexo de situações nunca antes vivenciadas pelos membros da comunidade internacional, as quais passaram a ser alvo de profundos estudos no campo das relações internacionais. É o que atesta Mônica Herz, quando afirma que:

Hoje os especialistas em relações internacionais nos principais centros de estudos dedicam-se à análise da ordem internacional no pós-Guerra Fria, como atestam a observação dos eventos e as publicações da *British International Studies Association* e da *International Studies Association*. O fim da estrutura bipolar descongelou o debate sobre a produção e implementação de normas internacionais, assim como sobre o funcionamento das organizações internacionais. O crescimento de uma rede de organizações internacionais e o descongelamento do debate sobre suas atuações e eficácia no pós-Guerra Fria têm recolocado a discussão em termos de governabilidade, ou seja, ações intencionais geradoras de uma ordem política.⁶

Segundo Eiiti Sato, tal impacto consistiu num fenômeno central, marcado pela inexistência repentina da Guerra Fria “sem que estudiosos de qualquer tendência tivessem previsto sua ocorrência e, em seu rastro, uma variada gama de temas passaram a ocupar as atenções dos analistas e formuladores de política”⁷. A comunidade internacional passou a vivenciar uma nova experiência, ainda sem bases concretas para alicerçar as suas instituições, o que trouxe uma sensação de anarquia ofensiva à ordem externa e maiores exigências em relação a um eficaz sistema de segurança foram feitas para o combate ao surgimento de novas formas de ameaça.

Em razão disso, a agenda da segurança internacional sofreu profundas alterações no sentido de responder à maior diversidade de riscos na órbita mundial. As mudanças são contínuas na agenda, em virtude da própria natureza evolutiva das relações internacionais. Se, durante a Guerra Fria, as *high politics* e as *low politics*⁸ predominavam na agenda, então, no pós-Guerra Fria, essa agenda foi incrementada com outros itens, como o terrorismo, o narcotráfico, o meio ambiente, a globalização, o fluxo migratório, a explosão demográfica, as questões étnico-religiosas, os direitos humanos, entre outros. Não houve abolição de itens, e sim uma reorientação deles de modo a melhor atender às novas prioridades internacionais.

⁶ HERZ, Mônica. **Teoria das relações internacionais no pós-Guerra Fria**. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006>. Acesso em: 17 jul. 2015.

⁷ SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: Novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2000, p. 138.

⁸ As *high politics* assumiam uma posição principal dentre os comandos propostos na agenda internacional, concentrando em si as estratégias voltadas à manutenção da segurança internacional. Por sua vez, as *low politics* equivaliam às demais questões, de ordem econômica, social e institucional, ocupando um lugar secundário em relação às anteriores prioridades, que foram pregadas na agenda durante a Guerra Fria (Idem, p. 139).

Aliada a essa realidade, o aumento na incidência de crises humanitárias de largas proporções provenientes de conflitos intraestatais e concentrados em regiões específicas⁹, fator que vem se acentuando a partir da década de 1990, fez com que a comunidade internacional passasse a dispor de medidas cada vez mais imperativas para resolução das controvérsias dentro das fronteiras dos Estados. Em alguns casos peculiares, o problema tornou-se tão crítico e com probabilidade de deixar profundas sequelas que os atores externos chegaram ao ponto de interferir na questão buscando a pacificação e a garantia da sobrevivência das populações vítimas dos abusos, mesmo que tal intromissão tenha contrariado diretamente as prerrogativas da soberania estatal. Na verdade, a prática das intervenções com fins humanitários vem conquistando novos rumos desde o pós-Guerra Fria, passando a constituir remédio incisivo à disposição da comunidade internacional para resolver muitas de suas tensões.

Inclusive, boa parte da doutrina internacional acompanha este processo na medida em que vem acatando a intervenção humanitária como elemento essencial dentro da conjuntura do sistema de segurança internacional. Para alguns doutrinadores, a virada do século XX para o XXI consolidou como legítima a ideia de intervenção humanitária ante o ressurgimento de ondas de violência que atingiram grau de genocídio, como em Ruanda, e contornos de limpeza étnica, como na Iugoslávia¹⁰.

Em matéria veiculada pelo *The Economist*, Kofi Annan declarou que as mudanças no mundo obrigam a refletir a forma como a ONU responde a crises humanitárias e por que os Estados agem em algumas áreas de conflito e não em outras¹¹. No relatório *We The Peoples*, do ano 2000, Annan foi ainda mais contundente, quando supôs a importância da intervenção com vistas a remediar episódios gravíssimos de ofensa humanitária, contra os quais a

⁹ Entre os séculos XX e XXI, os estudiosos constataram um aumento das situações de guerra no âmbito internacional. Destoando das guerras tradicionais ocorridas exclusivamente entre Estados distintos, os conflitos atuais passaram a se desencadear no interior de cada Estado, sob forma de guerras civis, perseguições étnicas ou políticas, disputas pelo poder entre tribos ou facções, etc. Além dessa interiorização dos conflitos, eles foram também sendo concentrados em regiões específicas do globo, com destaque para o Oriente Próximo, os Balcãs e o continente africano, os quais consequentemente acabaram sendo palco da maioria das operações de paz articuladas pelas Nações Unidas nas últimas décadas. Sobre isso: “Com o fim da Guerra Fria e a súbita escalada das situações de guerra, houve um aumento considerável na demanda para que a ONU interviesse em diversas regiões, mas, sobretudo, nas áreas mais periféricas e pobres do planeta. Assim, a África e parte da Ásia tornaram-se palco de uma ativa política de intervenção das Nações Unidas, nem sempre atingindo os resultados esperados. Todavia, as diversas missões da ONU não se restringiram somente a esses dois continentes. Igualmente importante foi a sua presença na região dos Balcãs e no Oriente Próximo, para citarmos os casos mais graves de conflitos inter e intra-Estados”. (PENNA FILHO, Pio. Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, jun. 2014, p. 33).

¹⁰ Idem, Op. cit., p. 44.

¹¹ ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. **The Economist**, London, v. 352, n. 8137, 18 set. 1999, passim.

comunidade não poderia de outra forma lidar. Em suas palavras: “se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder a Ruanda, a Srebrenica – a graves e sistemáticas violações dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos da nossa humanidade comum?”.¹²

O fato é que os atritos internacionais ocorridos nos anos posteriores à Guerra Fria possuíam complexas peculiaridades e exigiam respostas mais rigorosas à sua solução. No fim do último século, a guerra passou a condicionar as articulações para combate das ofensas humanitárias, o que ofuscou as estratégias diplomáticas ou não armadas aplicáveis até então. A partir daí, uma acirrada discussão percorreu as nuances da utilização da guerra em nome da humanidade e a premente necessidade pela identificação da figura do inimigo.

1.2 PERSPECTIVAS HISTÓRICAS

A doutrina da intervenção humanitária somente veio a ser concretamente desenvolvida a partir do século XIX¹³, mas o direito internacional, muito antes disso, já procurava limitar o exercício do poder de guerra e evitar a produção de danos irreparáveis provenientes do combate. Desde o advento da teoria da guerra justa até a promulgação da Carta de São Francisco, o mundo passou por variadas ordens internacionais segmentadas pelos reflexos dos grandes conflitos mundiais, porém com a constante presença da ambição pela interposição de critérios ao manuseio da força.

Antes do século XVII, a ordem internacional era heterônoma, determinada pela existência de uma diversidade de centros de autoridade (a *polis*, o Sacro Império Romano, a suserania, o Papado, os monarcas e príncipes, etc.) que não possuíam autoridade territorial definida, mas sim uma exclusiva autoridade funcional. Em virtude disso, as intervenções promovidas não se davam em reinos territorialmente demarcados, mas em limites baseados na jurisdição funcional. Somente com o advento da ordem internacional bifurcada¹⁴, onde os

¹² UNITED NATIONS. **We the peoples**: The role of the United Nations in the 21st century, 2000, p. 48. Disponível em: < http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015. Tradução livre.

¹³ KÖCHLER, Hans. **The concept of humanitarian intervention in the context of modern power politics**: Is the revival of the doctrine of “just war” compatible with the international rule of law? Vienna: IPO, 2001, p. 9.

¹⁴ ROSENAU, 1997 apud TELÔ, Mario. **International relations**: A european perspective. Farnham: Ashgate, 2009, p. 110.

princípios da soberania e do império passaram a guiar as relações entre Estados, é que as intervenções vieram colidir com as fronteiras exatas que apartavam as jurisdições.

Em 1648, a série de acordos formulados na **Paz de Westphalia** não só findou a Guerra dos Trinta Anos como também remodelou o mapa político da Europa. A conjectura implementada pelas autoridades da época conferiu aos Estados um padrão de autonomia e igualdade nunca antes visto, o que fez com que a estruturação das relações externas passasse a ser fundada no equilíbrio do poder soberano e no reconhecimento mútuo. De caráter eminentemente contratual, a soberania compreendia a capacidade de direção política da máquina estatal, concebida a partir da submissão dos cidadãos a uma regência superior e institucional como forma de auferir o bem geral. Ela também trouxe à tona o anseio pela fixação de uma identidade territorial e pela delimitação dos assuntos que seriam privativos de cada unidade política. Consagrou-se, assim, pela primeira vez, a não intervenção como um dos alicerces para a ordem do sistema internacional. Em virtude disso, foram atribuídos vastos poderes e regalias nas mãos dos chefes soberanos dos Estados, até mesmo o poder de decisão quanto ao rompimento dos laços de paz.

Nesse norte, Christian Wolff (1679-1754) e Emer de Vattel (1714-1767) advogaram em prol da não intervenção, pois acreditavam que a ingerência nos domínios dos Estados soberanos poderia trazer consequências lesivas e irreparáveis. Wolff visualizou as nações europeias como integrantes de uma *civita maxima* ficcional, onde nenhuma nação, por natureza, teria o direito de se opor contra outra, no exercício da soberania desta, haja vista que tal poder seria absoluto e independente¹⁵. No lugar da *civita maxima*, Vattel afirmou a existência de uma sociedade de Estados soberanos e independentes, sujeitos à lei natural, onde cada unidade política possuía exclusiva autoridade sobre todos aqueles inseridos em seu território e também aqueles que estão fora dele com a tarefa de representar seu povo. Destoando da visão extremada de Wolff sobre tal matéria, Vattel se coloca numa posição mais amena quando excepciona a regra da proibição de intervenção no caso de disputas internas entre o soberano e os seus súditos.¹⁶

Em fins do século XVIII, a Pentarquia, formada pelas quatro potências vitoriosas nas guerras napoleônicas (Reino Unido, Rússia, Prússia e Império Austro-Húngaro) e o país derrotado (França), reuniu-se nos encontros do **Congresso de Viena** entre 1814 e 1815, com intuito de traçar o plano de restabelecimento da paz por meio de um sistema coletivo de

¹⁵ GLANVILLE, Luke. **Sovereignty and the Responsibility to Protect**: A new history. Chicago: Univesity of Chicago Press, 2014, p. 56 et. seq.

¹⁶ Idem.

segurança. Emitindo um acordo de respeito mútuo, apenas os membros desse grupo partilhavam de igualdade política, fato que relegou uma diferença de poder ao restante do mundo, que ficou subordinado aos interesses imperialistas da Pentarquia. Bastava a aprovação das potências europeias para que as intervenções fossem validadas, pouco importando a opinião dos demais Estados. Como entidade supervisora do exercício do poder pelos atores internacionais, foi criado o **Concerto Europeu**, também responsável por conter a iniciativa de novas guerras e tratar dos demais assuntos de segurança.

Contudo, essa política foi rechaçada pelos Estados Unidos, que temeram pela influência estrangeira sobre o seu hemisfério. Como reação, instituíram a **Doutrina Monroe**, que foi “expoente da defesa da não intervenção, uma vez que pela primeira vez torna *ius scriptum* o que até então era uma norma costumeira”¹⁷. O caráter tendencioso da doutrina transpareceu a partir da constatação de que, apesar do insistente repúdio às intervenções europeias no continente, o intervencionismo norte-americano sobre os seus vizinhos permaneceu ileso a tais críticas.

No intervalo de tempo entre o surgimento do Concerto da Europa até a Primeira Guerra Mundial, ocorreram algumas intervenções conclamadas como humanitárias, destinadas à proteção de minorias étnicas e religiosas, como a intervenção no Líbano (1860-1861), em Creta (1866-1868) e na Turquia (1903-1908). Maior destaque merece a intervenção na guerra pela independência da Grécia, em 1827, considerada o primeiro exemplo de intervenção tipicamente humanitária registrada na cronologia internacional. A falta de identificação cultural grega com o Império Otomano¹⁸ fez com que fosse dado estímulo a movimentos pró-independência. Tal iniciativa ganhou apoio da Santa Aliança, sistema de equilíbrio que personifica o Eurocentrismo, que ficou com o encargo de realizar a intervenção para proteção dos gregos que vinham sendo vítimas da opressão otomana. No entanto, os críticos à Santa Aliança delataram a associação de interesses no enfraquecimento do Império Otomano com as estratégias de domínio sobre as rotas da Ásia Ocidental e do Mar Mediterrâneo. Conforme Hans Köchler, “a doutrina da intervenção humanitária foi a saída natural da tendência dos poderes europeus para camuflar interesses imperialistas como nobres ‘preceitos religiosos’, conforme documentado na Lei da Santa Aliança”¹⁹.

¹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **Não intervenção e legitimidade internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 52.

¹⁸ Nesse tempo, os gregos estavam sob a autoridade do Império Otomano, que dominava o Oriente Médio, a África do Norte e os países balcânicos na Europa (dentre eles a Grécia). A dinamicidade do Império inviabilizou sua unicidade étnica e cultural, o que resultou na incidência das revoltas populacionais por independência.

¹⁹ KÖCHLER, Op. cit., p. 11. Tradução livre.

Assinado em 1919, o **Tratado de Versalhes** corroborou o armistício que pôs fim à Primeira Guerra Mundial e impôs uma série de medidas a serem incrementadas pelos líderes signatários, dentre elas a criação da **Liga das Nações**, organização encarregada pela segurança internacional a partir deste momento.

Também denominada Sociedade das Nações, a Liga constituiu-se com o dever de evitar que a humanidade chegasse a níveis extremos de violência, como se deu na Primeira Guerra. Além do que também teria que desempenhar essa missão em meio ao processo de democratização do sistema internacional, que se deu através da participação de novos atores, como os Estados asiáticos, africanos e não cristãos.

Uma das inspirações para esta entidade veio da doutrina político-filosófica do Idealismo, montada em torno da cooperação internacional e dos métodos pacíficos de solução das controvérsias. Desse modo, o Idealismo concentrou seu discurso na idealização de expectativas sobre as quais deveriam ser desenvolvidas as relações entre os Estados, batendo de frente com os pressupostos realistas apegados à estrita legalidade e a questões concretas. Para Robert Crawford²⁰, a dicotomia Realismo-Idealismo trata-se de um dos fatores que impedem a construção de uma visão monista dentro da política internacional.

Muito embora não existisse disposição expressa no Pacto da Liga das Nações acerca do preceito da não intervenção, o diploma já abordava o dever de respeito contra atos de agressão externa sobre a integridade política e territorial de algum membro da organização. Como porta de entrada para a segurança coletiva, o Pacto ainda declarou que toda guerra ou ameaça de guerra que afetasse direta ou indiretamente um dos membros da Liga seria de igual interesse de todos os demais membros da instituição (*vide* arts. 10, 12 e 16 do Pacto²¹).

Em se tratando do uso da força, não houve uma plena proibição do mesmo por parte da Liga. Pelo contrário, ela não descartava a hipótese de recorrer à força para resolver questões de segurança. A impugnação do recurso à força só veio a ser reforçada a expensas do Pacto Kellogg-Briand, em 1928, projetado por EUA e França, quando os países acordantes condenaram a prática da guerra como meio de solução de litígios. Nesse interregno, o princípio de não intervenção começou a ser positivado em conferências interamericanas, inicialmente na Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933.

Diante da fragilidade normativa dessa proibição, algumas intervenções acabaram se sucedendo no período entre guerras: a intervenção do Japão na Manchúria, em 1931; a

²⁰ CRAWFORD, Robert. M. A. **Idealism and Realism in international relations**: Beyond the discipline. London: Routledge, 2000, p. 137.

²¹ LEAGUE OF NATIONS. **The Covenant of the League of Nations**, 1919. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp>. Acesso em 21 out. 2015.

intervenção da Itália na Etiópia, em 1935; as intervenções da URSS nos Estados Bálticos e na Finlândia, em 1939; e as intervenções da Alemanha por quase todo território europeu, cuja ocupação de terras, muitas vezes sob a suposta argumentação de legítima defesa, se deu em favor do expansionismo nazista, a partir de 1938. Inclusive, a invasão dos alemães na Polônia, no ano de 1939, foi uma das mais significativas historicamente, pois marcou o prelúdio da Segunda Guerra Mundial.

1.2.1 Panorama interventivo durante a Guerra Fria

A extinção da Liga das Nações veio ocorrer em 1946, em razão das inúmeras inconsistências do seu sistema de segurança coletiva, que deixava brechas para prevalência de interesses particulares onde deveria existir apenas o consenso público internacional. O ponto final para a organização foi o irromper da Segunda Grande Guerra, frustrando, assim, o seu propósito exordial, que era a caução contra a reincidência de guerras. Mesmo diante de tamanho fracasso, João Mota de Campos²² cita a contribuição da Liga para a construção da sociedade internacional. Seus acertos serviram de influência para o estabelecimento da ONU, ajudando no desenvolvimento de negociações multilaterais, na aquisição de experiência com o funcionamento de um Secretariado permanente e na criação de um tribunal internacional permanente. Simultaneamente, a Liga deixou heranças negativas à posteridade, no que se refere ao caráter abstrato de seu sistema de segurança, à falta de transparência das competências dos seus órgãos e à centralização nas relações com outras organizações.

Os horrores vividos em tempos de guerra serviram para alertar o mundo sobre a necessidade de repensar sua sistemática de segurança e de limitar o uso da força pelo direito. Então, com o término da Segunda Guerra, a comunidade internacional passou a galgar outro panorama de segurança coletiva que afastasse os riscos de novos conflitos mundiais.

Foi assim criada a ONU, em 1945, como substituta da Liga das Nações, encarregada de efetivar a paz e segurança internacionais. A Carta das Nações Unidas, vista como escopo legal da instituição, consagrou o *ius contra bellum* e a eliminação do recurso à força, admitiu uma maior diversidade de atores, demonstrou atenção especial aos direitos humanos e incluiu a não intervenção como um dos seus pilares centrais.

²² CAMPOS, 1999 apud BÖHLKE, Marcelo. **A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 45.

O advento da Guerra Fria impôs sérias restrições aos primeiros anos de atuação da ONU, porquanto o atrito entre EUA e URSS condicionou as questões de segurança à geopolítica dos blocos capitalistas e socialistas. Nesse caso, “a contraposição das duas superpotências em matéria de armamento nuclear tem contribuído de maneira fundamental para determinar as características específicas de nossa história ao longo da segunda metade do século XX”. Toda atenção passou a ser concentrada, enfim, nos “mecanismos que provocam o conflito e sobre aqueles que podem impedi-lo ou interrompê-lo, uma vez que foi iniciado”²³.

Data dessa época a proeminência do Neorrealismo como escola teórica das relações internacionais e responsável pela atualização dos preceitos realistas para melhor tratar os aspectos da política internacional. Kenneth Waltz (1924-2013), notável neorrealista e autor da obra *Teoria da Política Internacional* (1979), acreditava que a opulência da força era essencial para o equilíbrio do poder e para o respeito de um Estado pelos demais²⁴, desconsiderando, portanto, o princípio proibitivo constante no § 4º do art. 2º da Carta da ONU. Esse entendimento justificara a corrida armamentista despendida na época e a criação de alianças militares intergovernamentais (OTAN e Pacto de Varsóvia).

Foi por intermédio da racionalidade neorrealista que se norteou o organograma da segurança no mundo da Guerra Fria: dois grupos opostos por interesses afetos às superpotências, ficando quaisquer conflitos interestatais sujeitos à conveniência de cada lado. Destarte, questões como a Guerra da Coreia (1950-1953), a Guerra do Vietnã (1960-1975) e a descolonização das colônias europeias na África e na Ásia entraram no jogo de estratégias de americanos e soviéticos. Nem mesmo as intervenções humanitárias escaparam das influências bipolares, conforme se pontua a seguir:

[...] tais conflitos foram agravados por uma necessidade de interferir em uma área de interesse de qualquer uma das superpotências, os Estados Unidos ou a União Soviética. Poucos estavam dispostos a fazê-lo. As crises humanitárias em grande parte tinham uma vida própria: a maioria das organizações de ajuda que entram em zonas de guerra tinha mandatos limitados. E alguns até tiveram que trabalhar clandestinamente, como foi o caso com os Médicos Sem Fronteiras (MSF) durante a invasão soviética no Afeganistão. Quase nenhum Estado se atreveu a intervir na área de influência das superpotências, a fim de proteger a população civil ou aliviar a situação de emergência humanitária.²⁵

²³ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS – ICRC (Ed.). **Humanitarian intervention and prevention in post Cold War conflicts: A global responsibility.** Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jpe6.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2015. Tradução livre.

²⁴ WALTZ, Kenneth. Guest essay: Neorealism – Confusions and criticisms. **Journal of Politics & Society**. New York, 2004, p. 6.

²⁵ ALIYEV, Huseyn. **Neo-Realism and humanitarian action: From Cold War to our days.** 2011. Disponível em: <<https://sites.tufts.edu/jha/archives/1173>>. Acesso em: 04 nov. 2015. Tradução livre.

Sendo assim, é errôneo afirmar que a era da Guerra Fria foi completamente desprovida de ações interventivas. Nesse período, operaram-se intervenções unilaterais com vistas a acrescer as áreas de influência das grandes potências, disseminando a prática de missões de paz limitadas ao objetivo de pôr fim às guerras sem violação da soberania ou recurso à coerção. A ONU e seu Conselho de Segurança tinham muitas limitações quanto à liberalidade do uso da força regulamentado na Carta de São Francisco. O poder de veto era constantemente utilizado por EUA e URSS no sentido de impedir que o Conselho de Segurança atrapalhasse suas políticas expansionistas. Dessa forma, durante a Guerra Fria, a função regimental da ONU tornou-se papel marginal²⁶, pois somente lhe restou o desempenho de funções menos intrusivas no processo decisório das questões de paz e segurança.

Esse quadro de inexpressão organizacional resultou na emissão de resoluções pouco contundentes²⁷, que deixaram a desejar no tocante ao reconhecimento de ofensas estatais contra os civis e à declaração oficial das situações de calamidade humanitária. Exceções a esse respeito só ocorreram em casos específicos, como no confronto por independência na Rodésia do Sul, entre 1965 e 1966, e na luta anti-*apartheid*, na África do Sul, em meados de 1977. A repercussão destas situações fez com que o Conselho deixasse para trás sua paralisia – ainda que momentaneamente – e elevasse, pela primeira vez, questões humanitárias ao nível de questão de segurança internacional²⁸.

É inegável, portanto, que as atividades interventivas do período da Guerra Fria foram evidentemente manipuladas pelos blocos capitalistas e socialistas. Os propósitos humanitários e a legítima defesa eram algumas das principais justificativas invocadas para as operações, de modo a servir como pretexto à imposição da vontade de um Estado sobre outro, em detrimento da autodeterminação dos Estados influenciados. Como exemplo de intervenções manipuladas conforme as pretensões bipolares nesse meio-termo estão as ingerências norte-americanas na República Dominicana e na Nicarágua.

²⁶ PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: A articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998, p. 28.

²⁷ Algumas das quais sacramentavam veementemente o não intervencionismo, como as Resoluções da AGNU nº 290 (IV), de 1949; 1815 (XVII), de 1962; 2131 (XX), de 1965; 2225 (XXI), de 1966.

²⁸ Mesmo sem admitir que fossem casos de intervenção humanitária, o CSNU mudou sua percepção quanto aos problemas na Rodésia do Sul e na África do Sul, condenando as práticas segregacionistas e vinculando os direitos humanos com temas de preocupação global, conclusões incomuns para aquela época. Sobre isso, *vide*, entre outras, as Resoluções: nº 820 (IX), de 1954, da AGNU, que interpretou o *apartheid* em atenção aos preceitos da Carta da ONU; nº 217, de 1965, e nº 232, de 1966, ambas do CSNU, sobre o caso da Rodésia do Sul; nº 418, de 1977, nº 566 e nº 569, de 1985, também do CSNU, sobre o caso da África do Sul.

Agindo especialmente para impedir o avanço comunista pela América Latina, os EUA intervieram na República Dominicana, na década de 1960, alegando razões humanitárias²⁹, com fito de deter o conflito civil entre as forças militares e constitucionalistas. Contudo, o caso mais conhecido de manipulação no contexto da Guerra Fria ficou a cargo da questão *Estados Unidos versus Nicarágua e as Atividades Militares e Paramilitares na Nicarágua e contra ela* (1984-1991)³⁰. Caso julgado, em 1986, pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), sua decisão reconheceu a irregularidade da intervenção não militar dos EUA, quando estes, receiosos de que o avanço do comunismo na América Latina comprometesse o seu imperialismo regional, incentivaram movimentos contrarrevolucionários em meio à insurreição da população nicaraguense, atitude que foi majoritariamente rechaçada pela jurisprudência da CIJ.

Até o desfecho da Guerra Fria perdurou a manipulação das justificativas humanitárias pelos grupos bipolares, com o fim de embasar intervenções claramente imperialistas. A causa humanitária foi relegada ao segundo plano pela rivalidade hegemônica entre as grandes potências internacionais. Esse jogo só viraria no início da década de 1990, quando cessou a rivalidade EUA-URSS e a comunidade internacional passou a exergar com outros olhos os direitos humanos.

1.2.2 Panorama interventivo no pós-Guerra Fria

Após anos de Guerra Fria, a rivalidade entre EUA e URSS foi perdendo fôlego com o consequente êxito do capitalismo liberal sobre as frágeis bases do regime socialista, o que culminou no fim do conflito já nos primeiros anos da década de 1990. As transformações ocorridas a partir desse momento foram enfatizadas, nos escritos do historiador Eric

²⁹ A doutrinadora Gisele Ricobom insinua que a intervenção na República Dominicana não pode ser enquadrada como humanitária, pelos seguintes motivos: i) em nome da “manutenção da ordem regional” elevada no governo do ditador Leônidas Trujillo, os EUA omitiram-se quanto à defesa dos direitos humanos transgredidos por esse regime; ii) os EUA rejeitaram o regime democraticamente eleito após a ditadura, passando a apoiar sua queda; iii) a razão principal da intervenção foi a manifesta política norte-americana de contenção dos regimes comunistas na América Latina, mesmo que para isso tivesse que apoiar governos ditatoriais. (RICOBOM, Gisele. **Intervenção humanitária: A guerra em nome dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 120).

³⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua - Nicaragua v. United States of America**. Disponível em: <<http://www.icj-cji.org/docket/files/70/9973.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2015. Tradução livre.

Hobsbawm, como sendo “não o fim de um conflito internacional, mas o fim de uma era”.³¹ Na verdade, o pós-Guerra Fria vem sendo considerado um divisor de águas no estudo do intervencionismo, já que, a partir daí, as intervenções internacionais assumem a moderna configuração que perdura nos dias atuais.

As Nações Unidas, apesar dessas mudanças estruturais do sistema, permaneceram com a guarda da segurança internacional, só que com um mandato mais efetivo nas questões de sua competência. Livre das pressões bipolares, a ONU finalmente obteve a autonomia necessária para tomar frente aos conflitos e se engajar em operações de paz para solução da maior variedade de problemas societais. A preocupação com a defesa da população civil contra violência em massa se inseria entre os motivos mais recorrentes que suscitaram missões estrangeiras. Além disso, houve um redimensionamento de valores e princípios dentro da instituição, com a adequação a um promissor estágio de atenção aos direitos humanos, às liberdades individuais e ao desenvolvimento social, econômico e cultural.

Frente a tais dados, percebe-se que a ONU vem experimentando, nos últimos anos, de uma autonomia não usufruída nos primeiros anos de sua criação. Os altos índices de decisões consensuais e de operações militares planejadas pela instituição reforçaram o seu engajamento na busca por pacificação e proteção do equilíbrio internacional. Boutros-Ghali³² chegou a concatenar as Nações Unidas à ideia de “um centro de instrumento para a prevenção e resolução de conflitos e para a preservação da paz”. Em sua *Agenda para a Paz*, o ex-Secretário-Geral traçou um programa de objetivos a serem perseguidos pela organização a partir do seu revigoramento:

- a) Identificar primeiramente, no palco das situações, as causas que poderiam despontar conflitos, e tentar através da diplomacia remover as fontes de perigo antes que viesse a se resultar a violência;
- b) Envolver no processo de paz os problemas que tenham estimulado o irromper dos conflitos;
- c) Trabalhar para preservar a paz em locais onde a luta foi interrompida e para auxiliar na implementação dos acordos alcançados pelos pacificadores;
- d) Reconstruir as instituições e a infraestrutura das nações devastadas por guerras civis e ajudar na construção mútua da paz entre nações anteriormente em conflito;

³¹ HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**: O breve século XX – 1914/1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 252. Tradução de: Marcos Santarrita.

³² UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. **A/47/277** (An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping). Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

e) Enfrentar as causas mais profundas dos conflitos, quais sejam o desespero econômico, a injustiça social e a opressão política.

Desse modo, foram lançadas as bases para os posteriores esquemas de diplomacia preventiva, de pacificação e de manutenção da paz. Cada um deles fez parte do planejamento inicial da ONU, em razão da sua intensidade operacional no pós-guerra. Boutros-Ghali destaca ainda a causa dos direitos humanos como um dos principais compromissos da nova fase da organização, acentuando ser crucial, com relação a ela, uma “sensibilidade especial para os direitos das minorias, seja étnica, religiosa, social ou linguística”.³³

O afrouxamento da interpretação legalista sobre a Carta das Nações Unidas, que textualmente veda a ingerência, também foi vetor contributivo à consolidação das intervenções humanitárias³⁴. Traço característico do período pós-Guerra Fria, os conflitos de grandes proporções (como guerras civis, genocídios, ataques de radicais contra a ordem estabelecida, etc.) se multiplicaram no interior das fronteiras dos Estados, e muitas vezes eram incitados pelos próprios Estados. Essa situação fez com que as autoridades mundiais, temendo reflexos transnacionais, demandassem frequentemente por medidas interventivas para a regularização interna da paz. Nesse norte, Alex Bellamy e Nicholas Wheeler retratam a contrariedade inicial à intervenção por parte de alguns Estados, como Rússia, Índia e China, e que tal posição cedeu lugar posteriormente a uma aceitação inevitável das intervenções articuladas pela ONU nos casos de extrema calamidade³⁵.

A partir daí, houve maior engajamento em torno da constituição de um moderno modelo de humanitarismo militar, de caráter intrusivo e patrocinado pela retomada do poder pela ONU, sendo baseado no “conceito de segurança humana, com um enfoque sobre o indivíduo, não sobre os Estados”³⁶. As intervenções passaram a ser utilizadas como técnicas de guerra no combate a Estados genocidas e o abrandamento da visão clássica de soberania é apontada como um dos principais fatores que levaram a isso. Para Eiiti Sato, o tradicional sistema de Westphalia, onde o poder soberano era ostensivo, já não correspondia mais às exigências do atual cenário internacional, uma vez que o Estado estaria se tornando uma

³³ Ibidem.

³⁴ RICOBOM, Op. cit., p. 116.

³⁵ BELLAMY, J. Alex; WHEELER, Nicholas J.. Humanitarian intervention in world politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Org.). **The globalization of world politics: An introduction to international relations**. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 485.

³⁶ MELLO, Valerie de Campos. Novas ameaças a paz e segurança: O papel da ONU. In: KONRAD ADENAUER (Ed.). **Cadernos Adenauer, ano VI, nº 1 – Reformas da ONU**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005, p. 95.

“instituição disfuncional”, pois sua área de competência não mais comportara a administração de questões de natureza global e regional³⁷.

Há considerável entendimento que a preocupação com os direitos humanos relativizou o princípio da soberania e as intervenções, agora multilaterais, devem ser promovidas mediante autorização expressa do CSNU. Dessa forma, a ordem internacional iniciou seu transcurso rumo a um sistema de segurança coletiva, onde as ameaças passariam a ser enfrentadas e partilhadas por todos, colocando-se dentre as principais preocupações o revide contra violações massivas aos direitos humanos. Posteriormente, o caráter humanitário foi sendo atribuído a operações interventivas no norte do Iraque (1991), na Somália (1992), na Iugoslávia (1992), em Ruanda (1994) e no Haiti (1994), o que retratou uma nítida mudança no posicionamento da ONU, que anteriormente divorciava as dimensões política e humanitária³⁸.

Apesar disso, ainda persistem vestígios realistas que fazem com que as intervenções, acobertadas por justificativas humanitárias, se desvirtuem em razão de interesses egoístas dos Estados nelas envolvidos. Uma das evidências disso se traduz na persistência pela seletividade de conflitos que sofrem intervenção, metodologia típica da Guerra Fria: a escolha de conflitos mais “atraentes”³⁹ faz com que haja um desperdício de esforços em casos que não requeriam tanta cautela e uma menor atenção aos casos mais preocupantes. Segundo J. Isensee, a inconsistência dos propósitos das intervenções não é um aspecto recente, pois resulta de todo um processo de evolução histórica:

Desde que há intervenções, elas serviram às ideologias, aos princípios confessionais nos séculos XVI e XVIII, aos princípios monarquistas, jacobinistas, humanitários, à revolução socialista mundial. Agora chegou a vez dos direitos humanos e da democracia. Na longa história da intervenção, a ideologia serviu para dourar os interesses de expansão de poder dos que intervinham e para ungir a efetividade da medida com uma aura de legitimação⁴⁰.

Nas últimas décadas, percebe-se um maior enfoque sobre a questão dos direitos humanos na esfera internacional. Enquanto os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 ampliaram as proporções dessa discussão, também foi remodelada a conjectura da guerra em razão da arquitetura assumida pelos inimigos naquele momento. A nova política de guerra, notadamente encabeçada pelos Estados Unidos, colocou os valores ocidentais no centro da

³⁷ SATO, Op. cit., p. 151.

³⁸ RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos**: A prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 111.

³⁹ ALIYEV, Op. cit.

⁴⁰ ISENSEE, 1995 apud HARBEMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007, p. 220 (nota de rodapé). Tradução de: George Sperber e outros.

tensão e o terrorismo como o adversário nº 1 numa disputa desenfreada que dura até hoje⁴¹. Nesse cenário de guerra ao terror, os direitos humanos são alvo de profundas reflexões em face do extremismo alcançado pelas partes combatentes, sendo muitas vezes tal situação decorrente da impotência da ONU em erradicar as ameaças.

Em 2005, no *World Outcome Summit*, a ONU incorporou a *Responsibility to Protect* para que ela se tornasse um novo direcionamento a ser dado às intervenções internacionais, reduzindo-lhes os contrastes axiológicos havidos entre as concepções de soberania e de direitos humanos. A nova doutrina incorporava a responsabilidade do próprio Estado à proteção de suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade. A comunidade internacional deveria, conforme o caso, incentivar e auxiliar os Estados no cumprimento dessa responsabilidade e apoiar as Nações Unidas na instauração de um sistema de alerta prévio⁴² contra potenciais ameaças de violações aos direitos humanos.

1.3 A REGULAMENTAÇÃO NA CARTA DA ONU

Quando foi assinada em 1945, a Carta das Nações Unidas ficou investida na função estatutária da organização, respaldando a função típica desta, qual seja a manutenção da segurança coletiva. A Carta refletiu os principais anseios daquela época, quando o mundo ainda não convivia com a intensa interdependência global que domina a realidade contemporânea. Quando foi elaborada, havia atenção especial com o perigo da reincidência de guerras mundiais e com a vulnerabilidade dos países periféricos recém-descolonizados que necessitavam de suficiente autodeterminação para se firmar na sociedade internacional. O diploma arrolou princípios e propósitos a serem observados pelos signatários, descreveu os órgãos componentes da ONU, cuidou de critérios sobre a retificação do seu texto e também estipulou disposições fulcrais em matéria de segurança.

Por ser tão central no tratamento de importantes questões e ter sido primordial para a institucionalização da ONU, existe persistente discussão envolvendo a Carta e a imputação de um *status* de constituição internacional. Thomas Franck⁴³ arrolou características formais e

⁴¹ Cf. POWELL, Colin L. **Colin Powell: depoimento**. Washington D.C., BBC, 08 set. 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/breakfast_with_frost/2244613.stm>. Acesso em: 06 ago. 2015.

⁴² UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/60/1** (2005 World Outcome Summit). Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

⁴³ FRANCK, 2003 apud JUBILUT, Op. cit., p. 84-85.

materiais que permitiam inserir o documento na esfera do constitucionalismo: a Carta trata de assuntos cruciais como segurança e direitos humanos, é rígida quanto ao procedimento de emendas ao seu texto, possui supremacia normativa internacional (art. 103⁴⁴) e é tida como instrumento de independência institucional.

Em contraponto, Antônio Augusto Cançado Trindade⁴⁵ afasta da Carta da ONU qualquer qualificação como “constituição”, uma vez que o diploma seria um “tratado *sui generis*, a ser interpretado como tal, que dá origem a uma complexa entidade internacional que passa a ter ‘vida própria’”. A Carta teria, assim, a característica de instrumento constitutivo diferenciado que é apto a criar uma organização com personalidade jurídica diferente da dos seus Estados-membros integrantes.

1.3.1 O princípio da proibição do uso da força

Como princípios para guiar os Estados-membros na persecução dos propósitos das Nações Unidas, a Carta inseriu, em seu art. 2º, a igualdade entre Estados, a soberania estatal, a boa-fé no adimplemento de obrigações, a solução pacífica das controvérsias, a proibição da ameaça ou uso da força, a cooperação internacional, a assistência às ações lideradas pela ONU e a não intervenção no domínio reservado dos Estados.

Tendo sido criticado pelos jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII e defendido pelo Positivismo Jurídico do século XIX⁴⁶, o recurso à força finalmente encontrara definitiva proibição junto à Carta das Nações, já que tamanha ousadia não teve vez no Pacto da Liga das Nações. De fato, o Pacto não foi absolutamente arbitrário no que concerne a limitação ao uso da força e precisou, por conseguinte, da posterior complementação do Pacto Kellogg-Briand,

⁴⁴ **Art. 103 da Carta das Nações Unidas**: “No caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta” (UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**, 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/charter-united-nations>>. Acesso em: 13 out. 2015).

⁴⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 27-28.

⁴⁶ Para o Jusnaturalismo, a força não era pedra fundamental do direito, vez que apenas era utilizada para consolidação do contrato social. Em contraponto, o Positivismo Jurídico, por meio de Jhering e Austin, via a força como porção inseparável do direito. Esta visão foi atacada por Hans Kelsen, que criticou a força como medida da ordem soberana, e recebeu apoio de Bobbio, que não via a coação presente em todas as normas jurídicas (via somente naquelas normas que tutelam comportamentos destinados a obter, mediante sanções, determinados resultados). (AMARAL JR., Alberto do. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 205-208).

o qual renunciou à guerra (força em sentido estrito) como instrumento de relações políticas, reforçando, assim, a proibição.

Na leitura do § 4º do art. 2º, a Carta da ONU exclama que todos os membros da Organização deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos daquele diploma. Nesse caso, o emprego da força (aqui, em sentido amplo – envolve guerras ou atos unilaterais) não poderá ser meio de resolução dos litígios internacionais, em virtude da primazia da pacificidade.

A Declaração dos Princípios de Direito Internacional, de 1970, que contribui para uma melhor interpretação da Carta das Nações Unidas, destrincha os variados aspectos sobre o dever de abstenção da força em ações: (I) contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado; (II) contra a paz em guerras de agressão; (III) como meio de solucionar litígios; (IV) contra as linhas de demarcação, como as linhas de armistício; (V) como atos de represálias; (VI) contra o direito a autodeterminação, à liberdade e à independência dos povos; (VII) como organizar, instigar, participar ou assistir a formação de forças irregulares ou de bandos armados para incursão em outros Estados; (VIII) como encorajar atos de guerra civil ou de terrorismo⁴⁷.

Várias teorias cercam a validade do referido § 4º do art. 2º da Carta da ONU: algumas correntes saem em defesa da sua vigência por ser norma do *ius cogens*, que é a ideia prevalecente na atualidade, porém correntes mais radicais alegam a impotência do dispositivo em impedir a prática da força. Nessa última linha, Thomas M. Franck permanece isolado com sua extrema tese sobre a “morte” do § 4º. “*Who killed article 2(4)?*”, seu artigo de 1970, serviu como base ideológica para as suas obras subsequentes sobre o enfraquecimento do art. 2º, § 4º. Em seus escritos, Franck⁴⁸ chega a relatar casos de Estados que exerceram o direito de legítima defesa antecipatória, em lugar do rigoroso apego à norma proibitiva da força.

Existem duas situações excepcionais previstas na Carta, onde se torna admissível o uso da força. São elas: a legítima defesa, de acordo com o art. 51, e a autorização prévia do Conselho de Segurança da ONU, nos termos do Capítulo VII.

A legítima defesa internacional tem precedentes no direito costumeiro, mas já foi internalizada em legislações nacionais e prevista na jurisprudência da CIJ e em Resoluções do

⁴⁷ SEITENFUS, Ricardo (Org.). **Legislação internacional**. 2. ed. Barueri: Manole, 2009, p. 111.

⁴⁸ FRANCK, Thomas M. **Recourse to force: State action against threats and armed attacks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 101.

CSNU, como as de nº 1368, de 12/09/2001⁴⁹, e 1373, de 28/09/2001⁵⁰. Pode ser exercida por um Estado ou uma aliança de Estados e se concentra na pretensão exclusiva de repelir ataques armados, numa forma de revide. Mas, para tanto, é preciso que a defesa obedeça à risca alguns protocolos, como o imediatismo da réplica, a injustiça do ataque inicial e a comunicação urgente ao CSNU, estando este inerte pelo menos nos primeiros instantes do confronto. De igual forma, as ações também devem se pautar em vias de proporcionalidade, uma vez que o excesso de força pode ensejar uma troca de papéis entre o Estado ofensor e o Estado ofendido. Inclusive, Valério Mazzuoli indica que essa permissão vige unicamente diante de ameaças reais ou ataques efetivos por parte dos ofensores, sob pena de uma legítima defesa abusiva vir a encetar um ilícito internacional.⁵¹

No que se refere à outra exceção, o Capítulo VII atribui ao CSNU, investido na competência do art. 24, o poder de determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, fazendo recomendações e aplicando medidas coativas⁵² de modo a restabelecer a paz e a segurança internacionais. Destarte, o CSNU detém autonomia para crivar as missões *peace enforcement* com prévia autorização, fato que torna coletivo o caráter dessas operações militares. Para execução de seus objetivos, o Conselho ainda pode contar com a colaboração de Estados e outras entidades no repasse de recursos e de forças militares. As decisões do Conselho são obrigatórias e vinculam os integrantes da Organização (art. 25). A respeito da contestável vinculação de Estados não membros e entidades não estatais, Erika de Wet⁵³ preleciona que:

[...] quando se discute o amplo poder discricionário do Conselho de Segurança para adotar medidas de execução, tem de se ter em mente que permanece controverso se essa competência se estende a Estados não membros. [...] o argumento de que o mecanismo de aplicação do Capítulo VII é aplicável contra os não membros por meio do direito consuetudinário internacional, não é completamente convincente. Como resultado, todas as referências a Estados nos parágrafos seguintes devem ser entendidas como referências aos membros das Nações Unidas. Da mesma forma, as referências a entidades não estatais se relacionam com aquelas situadas nos Estados

⁴⁹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1368(2001)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368%282001%29>. Acesso em: 07 out. 2015.

⁵⁰ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1373(2001)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%282001%29>. Acesso em: 07 out. 2015.

⁵¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 961.

⁵² Apesar dessa prerrogativa, sua atuação deve ser, ao menos inicialmente, através de medidas não coativas, como a interrupção total ou parcial das relações diplomáticas, econômicas ou dos meios de comunicação, sequestro de bens, embargos, etc. Somente com o fracasso dessas estratégias, emprega-se a força: intervenções, bloqueios militares, forças-tarefas, remessa de tropas terrestres, aéreas e navais, etc. (*vide* arts. 42 e 43 da Carta da ONU).

⁵³ WET, Erika de. **The Chapter VII: Powers of the United Nations Security Council**. Portland: Hart Publishing, 2004, p. 181. Tradução livre.

membros. Mesmo que essas entidades não sejam membros das Nações Unidas, elas são submetidas a seu Capítulo VII por meio de sua presença dentro de um Estado-membro. O mecanismo de execução do Capítulo VII aplica-se aos Estados membros de forma totalmente inclusiva, ou seja, tanto no que diz respeito ao seu território e quanto a tudo que está localizado no mesmo.

Além dessas, Marcelo Böhlke⁵⁴ registra ainda a aparição de “novas exceções” à proibição da ameaça ou uso da força, que estariam fundamentadas nos seguintes argumentos: (I) novas exceções surgiriam a partir de uma interpretação distorcida do art. 2º, § 4º, da Carta, especialmente quanto à referência às “ações compatíveis com os propósitos das Nações Unidas”, o que dá a entender que qualquer medida eventualmente “compatível” não seria proibida; (II) novas exceções surgiriam a partir de uma interpretação extensiva do art. 2º, § 4º, da Carta, sobretudo no que diz respeito à “legítima defesa” e às “ameaças à paz e segurança internacionais”; (III) novas exceções surgiriam a partir do desenvolvimento de normas consuetudinárias que limitem a proibição da ameaça ou uso da força.

Outras inconsistências da Carta são referentes à adoção de princípios naturalmente concorrentes, muitas vezes visivelmente contraditórios entre si. Nancy D. Arnison⁵⁵ registrou que princípios como o respeito aos direitos humanos e autodeterminação são, amiúde, levantados pelas disposições da Carta, mas este diploma não oferece condições para imposição dos direitos fundamentais sobre um Estado soberano violador. Assim, os princípios da não ingerência em assuntos internos e do não uso da força servem como potenciais barreiras à implementação dos direitos humanos.

1.3.2 O princípio da não intervenção

O princípio da não intervenção, localizado no art. 2º, § 7º da Carta das Nações Unidas, com precedentes nos discursos de Vattel e Wolff⁵⁶, tornou-se condição básica de coexistência internacional, seguindo presente desde 1648, época da Ordem Internacional da Cristandade. O princípio foi apoiado por pensadores como Mill e Kant, que viam na não intervenção uma forma de tornar duradoura a paz internacional⁵⁷. Sua positivação se deu inicialmente no

⁵⁴ BÖHLKE, Op. cit., p. 70.

⁵⁵ ARNISON, Nancy D. International law and non-intervention: When do humanitarian concerns supersede sovereignty? **The Fletcher Forum of World Affairs (Tufts University)**, Medford, v. 17, n. 2, 1993, p. 202.

⁵⁶ GLANVILLE, Op. cit., loc. cit.

⁵⁷ AMARAL JR., Op. cit., p. 219.

âmbito do sistema interamericano, como reação contra influências externas e intentando o fortalecimento da proteção regional, como pode ser percebido no conteúdo da Doutrina Drago (1902) e em documentos normativos, como a Declaração de Lima (1938), a Ata de Chapultepec (1945), o Pacto de Bogotá (1948) e até a Carta da OEA (1967).

Na Carta da ONU, o princípio de não intervenção reside no art. 2º, § 7º, inserido com o intuito de complementar o § 4º. Simultaneamente, está presente ainda no texto dos acordos constitutivos das organizações regionais, sendo debatido por doutrina e jurisprudência. Redigido com as impressões de 1945, o parágrafo possuía o intento de democratizar o sistema internacional e procurou conferir uma maior autonomia a Estados recém-descolonizados, afastando-os das ingerências dos seus antigos colonizadores.

Conforme reza o referido § 7º, nenhum dispositivo da Carta das Nações Unidas autorizará a ONU a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução. A ressalva final indica que este princípio não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII. Com isso, a Carta atribui ao Conselho de Segurança o monopólio do uso da força, uma vez que o art. 39 deixa nas mãos desse órgão a discricionariedade para determinar a existência de atos de agressão, ameaça ou ruptura da paz, que são hipóteses legitimadoras da quebra do dever de não coerção.

Pode-se perceber que, se o *caput* do art. 2º proíbe o uso da força dentro e fora da Organização, tal comando vale para os Estados-membros. Porém, o seu § 6º determina a obrigação dos membros na indução de não membros a igualmente respeitarem tal princípio. Segundo Kelsen⁵⁸, isso se explica porque o § 7º não representa exatamente o preceito de não intervenção contido no direito internacional geral. Há, na verdade, uma duplicidade principiológica da não intervenção: de um lado, o princípio da não intervenção proposto no art. 2º, § 7º, válido apenas entre os membros da ONU, uma vez que a Carta tem caráter *sui generis*; e do outro lado, o princípio da não intervenção previsto no direito internacional geral, de ordem costumeira, que vale para todos indistintamente.

Liliana Jubilut⁵⁹ assevera que, apesar de ter sido inserido no rol dos princípios da Carta, a não intervenção pode não ser, de fato, um princípio, haja vista suas constantes flexibilizações a partir da década de 1990, quando alguns casos de intervenções foram considerados legais. A autora denuncia questões políticas como motivação para retirada da não intervenção da seção das medidas de solução pacífica das controvérsias e sua inserção na

⁵⁸ KELSEN, 1951 apud BÖHLKE, Op. cit., p. 124.

⁵⁹ JUBILUT, Op. cit., p. 100.

seção dos princípios. E caso a não intervenção venha, de fato, ser compreendida como princípio internacional, Jubilut faz ainda a seguinte sugestão:

Assim, tendo em vista a variação histórica do apelo à não intervenção; o fato supramencionado de que muitas vezes o seu oposto – a intervenção – é legal e/ou legítimo; e a possibilidade de a norma conflitar com outros valores da comunidade internacional – sobretudo com os direitos humanos que, como visto, são parte integrante da ordem pública internacional – parece que, ainda que a não intervenção seja considerada um princípio de direito internacional, ela o é apenas como um princípio subordinado, o que retira-lhe o caráter de absolutismo e imutabilidade e permite flexibilizações⁶⁰.

Uma coisa é certa – o princípio de não intervenção é produto da experiência com a manutenção da estabilidade universal ao longo dos séculos. Entretanto, no atual estágio de complexidade que se encontra a esfera internacional, em muitas situações, ele deixa a desejar. Böhlke aponta diferenças entre o § 7º e o seu equivalente no Pacto da Liga das Nações (art. 15, § 8º⁶¹): a) no Pacto, a não intervenção recaía sobre assuntos “exclusivamente” da alçada dos Estados e, na Carta, a não intervenção recai sobre assuntos “essencialmente” de competência nacional; b) o Pacto definiu o órgão decisório sobre matéria de competência interna (“Conselho”), mas a Carta se omite quanto a isso; c) o Pacto dispôs qual critério usado para determinação da competência interna (disposição do direito internacional), mas a Carta novamente se omite quanto a isso.

Ademais, a Carta também se omite quanto a uma precisa regulamentação dos fundamentos da intervenção ou do processo a ser seguido caso haja permissão para intervir. Tal silêncio abre margem a interpretações diversas e distorcidas, o que pode comprometer o bom funcionamento da ONU no exercício de suas competências.

Embora não faça menção a direitos humanos, o Capítulo VII vem sendo interpretado, nas últimas décadas, de maneira a equiparar crises humanitárias a fatores que venham a ameaçar ou ofender a paz internacional. De acordo com Simone Rodrigues⁶², a Resolução nº 688, de 1991, que criou enclaves para proteção dos povos curdos no território do Iraque, constituiu “o primeiro caso, no pós-Guerra Fria, de associação de abusos maciços e sistemáticos de um Estado contra os direitos de seus próprios nacionais à problemática da segurança internacional”. Desde então, o CSNU passou a conectar a defesa dos direitos

⁶⁰ Ibidem, p. 101.

⁶¹ Art. 15, § 8º do Pacto da Liga das Nações: “Se uma das Partes pretender e se o Conselho reconhecer que o litígio implica uma questão que o direito internacional deixa à competência exclusiva dessa parte, o Conselho constatará isso num parecer, mas sem recomendar solução alguma”. (LEAGUE OF NATIONS. **The Covenant of the League of Nations**, 1919. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp>. Acesso em: 21 out. 2015).

⁶² RODRIGUES, Op. cit., p. 121.

humanos aos requisitos de manutenção da segurança⁶³, e, com isso, fomentou as chances de justificação para as ações, mesmo sem bases explícitas na Carta da ONU. Jared Schott⁶⁴ procura explicar tal interpretação dinâmica, aduzindo que:

Em primeiro lugar, entre os limites materiais estão os princípios e propósitos da ONU. Nos termos do artigo 24 da Carta, o Conselho "deve agir em conformidade com os Objetivos e Princípios das Nações Unidas", que incluem a promoção de direitos humanos. Tal mandato não foi simplesmente concebido como um gesto exortatório; durante a Conferência de São Francisco, o delegado dos Estados Unidos observou que "a Carta tem de ser considerada na sua totalidade e se o Conselho de Segurança violar seus princípios e propósitos estará agindo *ultra vires*". Infelizmente, os propósitos e princípios provaram ser "abstratos, gerais, difíceis de aplicar e, por vezes, incompatíveis". Este é particularmente o caso que diz respeito à natureza excepcional do Conselho de Segurança. A inconstante combinação textual entre terminologias obrigatórias e a linguagem não-legal ou vaga do termo "promoção dos direitos humanos" levanta a questão de saber se a lei dos direitos humanos, na verdade, limita estritamente a ação do Conselho, ou se é simplesmente um fator a ser considerado. [...] Abordagens centradas no Estado e em tratados que formam as bases do direito dos direitos humanos chamam ainda a questão de saber se o artigo 24 (2), em conjunto com o artigo 1º (3), prevê a aplicação de ligação da lei dos direitos humanos com a ação Capítulo VII. [...] Enquanto a lei de direitos humanos é amplamente aplicável para a ONU através de seus pressupostos constitucionais e como sujeito de direito internacional, o seu efeito obrigatório sobre o Conselho é duvidosa. Ainda assim, os direitos humanos, tal como aplicado entre os propósitos e princípios, continuam a ser pertinentes à ação no Capítulo VII. [...] Apesar destas preocupações, pelo menos, um tribunal decidiu que só há um limite para o efeito obrigatório das resoluções do Conselho: "Elas devem respeitar as disposições peremptórias fundamentais do *ius cogens*".

Na verdade, a exceção ao disposto no art. 2º, § 7º é basicamente a única possibilidade de ocorrência de intervenções dentro da Carta das Nações. Maiores considerações sobre as medidas interventivas são encontradas na doutrina, como é o caso dos seus elementos constitutivos elencados na clássica abordagem de R. J. Vincent⁶⁵.

De acordo com esse doutrinador, são seis os elementos da intervenção: (1) o agente da intervenção: pode ser um Estado, um grupo de Estados, um grupo apoiado por Estados, um grupo não apoiado por Estados, um grupo revolucionário ou uma organização internacional; (2) o alvo da intervenção: sempre um Estado soberano; (3) a caracterização dos atos interventivos: são eles temporários, de coerção e excepcionais (pois não fazem parte da rotina internacional); (4) os tipos de intervenção: podem ser diretas ou indiretas, legais ou ilegais, positivas ou negativas, unilaterais ou bilaterais, econômicas, militares, administrativas, judiciais, diplomáticas, etc.; (5) o objetivo da intervenção: dependendo de sua conformidade

⁶³ JUBILUT, Op. cit., p. 127.

⁶⁴ SCHOTT, Jared. Chapter VII as exception: Security Council action and the regulative ideal of emergency. **Northwestern Journal of International Human Rights**, Illinois, v. 6, n. 1, set. 2007, p. 61-62.

⁶⁵ VINCENT, R. J. **Non intervention and international order**. Princeton: Princeton University Press, 1973, p. 4 et. seq.

com o direito internacional, os objetivos tornam as intervenções legais ou ilegais; (6) o contexto da intervenção: para Vincent, o *quantum* de incidência de intervenções dependeria da natureza do cenário internacional.

Em suma, é cediço que a Carta da ONU não guarda absoluta exatidão em seus postulados. Exemplo disso encontra-se na própria afirmativa dos direitos humanos feita em seu texto. Se, por um lado, os direitos humanos fundamentais (até então assuntos internos dos Estados) são confirmados dentre as metas defendidas pela Organização, por outro lado, o diploma proíbe a intervenção em assuntos restritos à jurisdição de cada Estado.

Para o futuro, alguns relatórios, como o *A More Secure World: Our Shared Responsibility*⁶⁶, sugerem atualizações para a Carta das Nações Unidas. Buscando renovar as disposições do documento, o aludido relatório recomenda uma “sequência de modestas alterações”, pois “a Carta deve refletir as esperanças e aspirações de hoje, e não os temores de 1945”. Dentre as recomendações estão: a) a atualização das referências a Estados inimigos dos arts. 53 e 107; b) a supressão do Capítulo XIII (em razão do exaurimento das tarefas dadas ao Conselho de Tutela no âmbito do processo de descolonização); c) a supressão do art. 47, sobre a Comissão de Estado-Maior, órgão de aconselhamento do CSNU (pois a Carta como um todo proporciona condições para o Conselho de Segurança combater ameaças, o que fez com que a existência da Comissão de Estado se tornasse desnecessária).

1.4 CASOS EMBLEMÁTICOS DE INTERVENÇÕES

1.4.1 O caso da Somália

O desfecho da Guerra Fria conduziu a comunidade internacional a uma nova realidade bélica, quando os conflitos internos se proliferaram vertiginosamente sob os olhos das autoridades globais. Desde a década de 1990, determinadas regiões do mundo, visivelmente marcadas por instabilidade político-econômica, tornaram-se cenários de atrocidades em larga escala provenientes de guerras civis, que acabaram sendo replicadas pelas Nações Unidas através da imposição da força interventiva.

⁶⁶ UNITED NATIONS. **A more secure world: Our shared responsibility**, 2004, p. 92-93. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/hlp_more_secure_world.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.

Certamente, o problema humanitário na Somália, iniciado em 1991, é um dos casos mais típicos quando se fala em suplício populacional decorrente de hostilidades entre grupos internos. Naquele ano, a queda do ditador Siad Barre tornou-se o estopim de uma acirrada disputa entre clãs em torno do poder central. Nos eixos dessa rivalidade estavam, de um lado, as facções aliadas do presidente interino Ali Mahdi Mohamed e, do outro, as facções simpatizantes do general Mohamed Farrah Aidid. O agravamento desse conflito afetou diretamente a prestação de serviços sociais e a distribuição de alimentos, o que fez com que o povo entrasse em estado de extrema penúria. Alarmada internacionalmente, tal situação fez parte dos apontamentos de algumas resoluções do CSNU, como as de nº 733⁶⁷ e 746⁶⁸, de 1992, as quais liberaram a provisão de assistência humanitária para o país. Porém, em termos de pacificação, uma das dúvidas mais inquietantes era sobre como resolver a questão se não existia um nítido corpo governamental a ser pressionado pelas forças internacionais⁶⁹.

Mesmo assim, algumas tentativas diplomáticas vingaram um acordo de cessar-fogo entre Mahdi e Aidid. Diante disso, o CSNU criou a UNOSOM⁷⁰, missão de paz formada por observadores para supervisionar o cumprimento do acordo e o transporte de ajuda humanitária aos campos de refugiados. Marcelo Böhlke⁷¹ define a fragilidade do cessar-fogo, a falta de cooperação entre os grupos rivais e a continuidade da desordem interna como alguns dos motivos que inviabilizaram a atividade da UNOSOM, fazendo retornar o caos humanitário.

Atingindo níveis ainda mais mortíferos, a guerra civil vitimava, na época, cerca de 3 mil somalis por dia⁷², principalmente depois da obstrução da assistência humanitária vinda do exterior para amparar as populações castigadas. Nem mesmo a capital Mogadíscio, área de segurança definida pela ONU, escapou das violentas interferências do conflito⁷³. A saída encontrada pelo CSNU foi a adoção da Resolução nº 794 (1992)⁷⁴, que reconhecia a gravidade da falta de distribuição de suprimentos, invocando extraordinariamente o Capítulo VII da Carta da ONU, por enxergar a questão como ameaça à paz e à segurança internacionais. A resolução autorizou também a destinação da UNITAF, também chamada

⁶⁷ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/733(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/733%281992%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.

⁶⁸ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/746(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/746%281992%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.

⁶⁹ RODRIGUES, Op. cit., p. 127.

⁷⁰ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/751(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751%281992%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.

⁷¹ BÖHLKE, Op. cit., p. 288.

⁷² ANNAN, Kofi. **Intervenções: uma vida de guerra e paz**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 65. Tradução de: Donaldson M. Garschagen e Renata Guerra.

⁷³ BAXTER, Peter. **Somalia: US intervention, 1992-1994**. Solihull: Helion & Company Limited, 2013, p. 17.

⁷⁴ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/794(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794%281992%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.

Operation Restore Hope, à Somália, onde alcançou considerável êxito no tocante à reabertura de rotas e à escolta dos comboios de ajuda humanitária aos somalis.

Mais tarde, com a extensão do seu mandato, que passava a abarcar o uso da força, a UNITAF foi convertida em UNOSOM II⁷⁵, passando, assim, a ter uma maior liberdade para combater frontalmente os inimigos da ordem. Essa decisão simbolizou uma verdadeira “declaração de guerra”⁷⁶ contra a milícia de Aidid. Consequentemente, a intensificação dos confrontos trouxe drásticos resultados, como a derrubada de dois helicópteros norte-americanos e a morte de inúmeros soldados e civis. Em seus relatos, Kofi Annan⁷⁷ retratou estas consequências como devastadoras para uma missão humanitária, tanto que o caso estremeceu a opinião pública internacional. O próprio empenho das Nações Unidas sobre a causa foi alvo de críticas, conforme se prescreve a seguir:

A participação inicial da ONU na questão da Somália gera muitas dúvidas quanto ao real interesse da organização pelas vítimas da crise humanitária no país. O período compreendido entre a fuga do presidente Said Barre para o Quênia e a adoção da Resolução 794, quase dois anos depois, é marcado pela inação e desorganização das agências operacionais da ONU e pela falta de vontade política por parte das grandes potências. A situação da Somália era de extrema calamidade e por muito menos a sociedade internacional havia se mobilizado em torno da questão curda.⁷⁸

Em face de pressões externas e da sua desarticulação estratégica, a UNOSOM II foi perdendo seus aliados paulatinamente até a completa retirada de suas tropas do território somali, em 1995, sem, contudo, alcançar seu objetivo primordial: o restabelecimento da paz nacional. Inclusive, tamanho insucesso repercutiu negativamente sobre outras intervenções humanitárias ocorridas durante essa mesma década.

1.4.2 O caso de Ruanda

O trágico confronto civil em Ruanda, que atingiu proporções de genocídio no ano de 1994, teve suas origens ligadas à histórica rivalidade existente entre a minoria tutsi e a

⁷⁵ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/814(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814%281993%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.

⁷⁶ CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?** Humanitarian intervention and international law. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 143.

⁷⁷ ANNAN, 2013, Op. cit., p. 68.

⁷⁸ RODRIGUES, Op. cit., p. 130-131.

maioria hutu, grupos étnicos que segmentavam a população ruandesa durante anos, disputando entre si o controle administrativo do país.

Com o fim do processo de descolonização de Ruanda, na década de 1960, houve a ascensão dos hutus ao poder com a eleição do presidente Grégoire Kayibanda. Cumpre destacar que, ainda com a independência⁷⁹, a instabilidade continuou a ser traço característico naquela sociedade, pois os hutus passaram agora a oprimir os povos de etnia tutsi, que antes privilegiados pelo regime colonial.

Destarte, na construção de uma força contraofensiva ao governo hutu, os rebeldes tutsis refugiados em Uganda montaram a Frente Patriótica de Ruanda (FPR), que invadiu o território ruandês visando tomar o comando da capital Kigali das mãos dos hutus, dando início a uma série de pesados atritos internos. Por sua vez, os hutus tiveram o apoio da França para conter os ataques vindos da FPR e, mais tarde, essa onda de violência levou os mediadores internacionais a instigar propostas de cessar-fogo entre as partes. O triunfo dessas negociações se deu com a assinatura do Acordo de Arusha, em 1993, cujo cumprimento contou com o respaldo de uma missão especial autorizada pelas Nações Unidas, a UNAMIR⁸⁰, alicerçada nos moldes do Capítulo VI da Carta da ONU. A falta de vinculação ao Capítulo VII se deu porque, pela similaridade entre o caso de Ruanda e o da Somália, os líderes internacionais não mais pretendiam investir reforços em missões que tivessem consideráveis chances de fracasso. Kofi Annan assim discorre sobre a situação:

Nosso maior receio no momento, dada a posição precária da força de paz, era que outro desastre militar se abatesse sobre a operação, causando baixas significativas. No pedido de autorização para o ataque armado enviado por Dallaire [comandante da UNAMIR], vimos os ingredientes de um desastre parecido com o que ocorrera com a tentativa de captura de Aidid em Mogadíscio três meses antes – mas com uma força mil vezes mais débil do ponto de vista militar e totalmente privada de alternativas de reforço. [...] Mais ainda, em virtude do clima gerado pelos incidentes na Somália, a comunidade internacional não tinha vontade alguma de pôr em risco a vida dos mantenedores da paz, os Estados Unidos tampouco. Qualquer atrito de pequena monta, com poucas baixas, teria acarretado uma retirada ordenada pelo Conselho de Segurança e o fim de outras missões, possivelmente desencadeando a desarticulação de todo o processo de paz.⁸¹

Dessa forma, as missões de paz em Ruanda não tiveram a autonomia necessária para eliminar o clima de tensão que percorreu o país principalmente depois da quebra do Acordo de Arusha, em abril de 1994, em razão do abatimento do avião que transportava o presidente

⁷⁹ RICOBOM, Op. cit., p. 152.

⁸⁰ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/872(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/872%281993%29>. Acesso em: 29 fev. 2016.

⁸¹ ANNAN, 2013, Op. cit., p. 77-78.

de Ruanda, Juvenal Habyarimana, e o presidente do Burundi, Cyprien Ntaryamira. Segundo Alan Kuperman⁸², o caos e a insegurança se alastraram por Kigali a partir daí. Os atos de violência dos extremistas, rotineiramente praticados por meio de armas agrícolas, foram estimulados por diversas fontes (até mesmo por transmissões de rádio) e a acumulação de cadáveres vinha se tornando algo visível nos entornos da cidade.

Em meio às ocasiões mais agudas da crise humanitária, houve a redução do contingente de capacetes azuis da UNAMIR⁸³ e a relutância das autoridades internacionais em reconhecer aquela situação como “genocídio”, o que, conforme Marcelo Böhlke⁸⁴, apenas representou o descaso ante a aflição da população ruandesa. Gisele Ricobom⁸⁵ atribui a inércia em Ruanda ao “efeito Somália”, condenando a estratégia do CSNU de desviar a sua responsabilidade no enfrentamento dos genocidas. Também para ela, a ausência de uma solução adequada à questão partiu da incerteza dos Estados contribuintes da UNAMIR (especialmente dos EUA) sobre a probabilidade de repetição dos erros cometidos no caso somali, “não em termos de perdas civis, mas de soldados norte-americanos”.⁸⁶ Também foram alvo de críticas os interesses diretos dos franceses sobre Ruanda. Apoiadora do regime hutu, a França tomou partido na crise humanitária, ficando do lado da UNAMIR, certamente para evitar que a FPR minasse sua influência sobre a região africana dos Grandes Lagos⁸⁷.

Depois da divulgação na mídia das estatísticas do êxodo e das mortes de milhares de civis, a ONU voltou a discutir profundamente a catástrofe humanitária em Ruanda. Por conseguinte, o seu Conselho de Segurança emitiu a Resolução nº 929⁸⁸, de 1994, que finalmente vinculou o Capítulo VII a uma nova missão militar destinada ao país, a UNAMIR II, a qual padeceu com a falta de remessa de soldados para o início das ações de pacificação.

Sem grandes préstimos da comunidade internacional, o término da guerra civil em Ruanda se deu com a vitória da FPR, que assumiu o governo e cessou as hostilidades. Foi criado pela ONU um Tribunal Penal para Ruanda⁸⁹, de natureza *ad hoc* e voltado a processar,

⁸² KUPERMAN, Alan J. **The limits of humanitarian intervention: genocide in Rwanda**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001, p. 19.

⁸³ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/912(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/912%281994%29>. Acesso em: 29 fev. 2016.

⁸⁴ BÖHLKE, Op. cit., p. 292.

⁸⁵ RICOBOM, Op. cit., p. 154.

⁸⁶ Idem, p. 155.

⁸⁷ LUDLOW, D. R. L. Humanitarian intervention and the Rwandan genocide. **Journal of Conflict Studies**. Fredericton, jul. 1999. Disponível em: <<https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/4378/5055>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

⁸⁸ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/929(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/929%281994%29>. Acesso em: 29 fev. 2016.

⁸⁹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/955(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955%281994%29>. Acesso em: 29 fev. 2016.

julgar e punir os responsáveis pela prática do crime de genocídio. Mas, no fim das contas, ficou explícito que a imobilidade internacional frente ao massacre ruandês esteve intimamente ligada com a inexistência de uma cultura de intervenção dentro das Nações Unidas, em virtude da carência de precedentes do uso da força militar para proteção de civis.

1.4.3 O caso da Bósnia-Herzegovina

A conquista da independência por cada província da antiga Iugoslávia desencadeou sérias perseguições étnicas que iriam afligir os Bálcãs ao longo dos anos 1990. Saindo do panorama das crises humanitárias tipicamente africanas, o foco das atenções seria dirigido agora aos confrontos civis perpetrados na região balcânica, que trouxe claros riscos de desestabilização da ordem no continente europeu, que vinha aos poucos se restabelecendo desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Na Bósnia-Herzegovina, província de população multiétnica dividida entre sérvios bósnios, muçulmanos e croatas, a questão se iniciou a partir da proclamação de sua independência em relação à Sérvia, com reconhecimento das Nações Unidas⁹⁰, em março de 1992. Desde então, os sérvios bósnios, posicionados contra esse desligamento, reagiram com a prática de limpeza étnica contra os muçulmanos que defendiam o governo independente da Bósnia⁹¹. Os radicais sérvios buscavam criar regiões etnicamente puras através da campanha de expulsões, estupros e assassinatos em massa de não sérvios.

A escalada do terror fez as Nações Unidas se envolverem no conflito com a determinação da transferência da UNPROFOR, que vinha prestando assistência à implementação da paz na Croácia⁹², para atuar junto à Bósnia, por meio da Resolução nº 776, de 1992⁹³. Relatores especiais da Comissão de Direitos Humanos da ONU, enviados ao novo quartel da UNPROFOR em Sarajevo, apuraram as condições da operação e, cientes das

⁹⁰ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/46/237**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/237>. Acesso em: 02 mar. 2016.

⁹¹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/47/147**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/47/147>. Acesso em: 02 mar. 2016.

⁹² UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/743(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/743%281992%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.

⁹³ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/776(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/776%281992%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.

atrocidades locais, recomendaram a urgente permissão para a missão investigar denúncias e intervir coercitivamente em casos de notória violação aos direitos humanos⁹⁴.

Aliás, muito se discutiu a respeito da extensão das incumbências da UNPROFOR no campo da força ofensiva militar, já que esta seria uma missão com mandato originalmente na área de *peacekeeping*. Tal contradição que publicitou as divergências políticas e legais entre os membros do CSNU pôde ser resumida da seguinte forma:

A falta de consenso em torno da ação da ONU fez com que, desde o início do conflito, emergisse dentro do Conselho de Segurança um padrão discernível de tomada de decisão: de um lado, os países que contribuíam com tropas para a UNPROFOR resistiam à expansão do mandato da operação, temendo que as forças de *peacekeeping* tivessem de se confrontar militarmente com os sérvios bósnios, rompendo com os limites da legítima defesa. Por outro lado, os países que não possuíam tropas em campo favoreciam uma ação mais robusta da ONU e a expansão do mandato da UNPROFOR, para que esta pudesse, inclusive, fazer uso da força, de forma ofensiva, contra os sérvios.⁹⁵

Outras discussões envolveram ainda a criação de “áreas-seguras” (*safe havens* ou *safe areas*), instituídas pelas Resoluções nº 819⁹⁶ e 824⁹⁷, de 1993, voltadas à proteção de indivíduos perseguidos durante a limpeza étnica. Logo, a designação de Sarajevo e outras cidades como áreas-seguras tornou-se algo incompatível com os objetos traçados para a UNPROFOR, por seu caráter de manutenção da paz, sem dispor de meios suficientes para imposição da paz que são comuns em operações *peace enforcement*⁹⁸. Taylor Seybolt⁹⁹ aduz que as áreas-seguras bósnias foram “um símbolo das falhas na intervenção militar da ONU”, citando o exemplo de Sarajevo que, apesar do maior vigor dado à UNPROFOR e a presença do exército bósnio na cidade, acabou sendo palco da matança de milhares de pessoas durante o curso da guerra. Em sua crítica, o autor acrescenta que “as zonas de segurança não eram parte de um plano para acabar com a guerra, mas uma medida paliativa quando o único plano para acabar com a guerra estava em ruínas”¹⁰⁰.

⁹⁴ ESTEVES, Paulo; GOMES, Maíra Siman. Bósnia-Herzegovina: A convergência incompleta. In: ESTEVES, Paulo. **A convergência entre práticas humanitárias e segurança internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 75.

⁹⁵ Idem, p. 80.

⁹⁶ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/819(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/819%281993%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.

⁹⁷ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/824(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/824%281993%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.

⁹⁸ ESTEVES, Op. cit., p. 82.

⁹⁹ SEYBOLT, Taylor B. **Humanitarian military intervention**: The conditions for success and failure. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 67-68. Tradução livre.

¹⁰⁰ Idem, p. 70. Tradução livre.

Para a autora Simone Rodrigues¹⁰¹, a intervenção na Bósnia-Herzegovina diferenciou-se das intervenções anteriores justamente pela posterior autoridade da força atribuída a uma operação de manutenção de paz e também pelo reforço recebido da OTAN, primeira organização regional a participar efetivamente de atividades interventivas.

Mais uma vez, a calamidade humanitária se prolongava sem rígidos freios por parte da comunidade internacional. Quando a UNPROFOR deixou de ser uma simples operação *peacekeeping*, enxerga-se a falta de interesse em autorizar uma robusta e específica missão militar, propriamente embasada no Capítulo VII da Carta da ONU. Os conflitos resultaram num enorme número de mortos e deslocados, sem falar na devastação na esfera socioeconômica. Ao CSNU restou criar o Tribunal Penal para a Ex-Iugoslávia¹⁰² com o fim de analisar os crimes de guerra e contra a humanidade cometida nos Bálcãs. Os atritos se encerraram com o Acordo de Dayton, de 1995, fruto da pressão norte-americana, que redefiniu consensualmente a geografia política da ex-região iugoslava.

1.4.4 O caso do Kosovo

No primeiro semestre do ano de 1999, quando se dilacerava a onda de violência e limpeza étnica pelo território do Kosovo, antiga província da Iugoslávia, o mundo presenciou a investida aéreo-militar da *Operation Allied Force* a fim de impedir a série de atrocidades cometidas contra os direitos humanos dos civis e, assim, evitar as terríveis consequências de um genocídio que estava tomando forma nos Bálcãs. À época, a invasão organizada pela OTAN se deu à revelia do Conselho de Segurança da ONU, órgão competente legalmente de conceder permissão para realização de operações do tipo, mas que se encontrava embaraçado com empecilhos internos e, por isso, impedido de expedir a licença de guerra. Aquela foi a primeira vez que uma organização fez uso da força militar sem a autorização do Conselho de Segurança, o que foi um marco histórico para o estudo crítico do intervencionismo, pois abriu precedentes à dedução de um direito à intervenção humanitária.

Cerca de três anos após o término da guerra na Bósnia, aumentaram as tensões entre o exército sérvio e as milícias de etnia albanesa, habitantes do Kosovo, que aspiravam à

¹⁰¹ RODRIGUES, Op. cit., p. 162.

¹⁰² UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/877(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/877%281993%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.

proclamação de sua independência. Tal intento, entretanto, acarretou uma brutal reação por parte de Slobodan Milosevic, então presidente da Iugoslávia, assíduo defensor da política de unificação nacional e que estava sob suspeição internacional desde o incidente na Bósnia. Lançando mão de uma campanha sangrenta de limpeza étnica, Milosevic direcionou as tropas militares iugoslavas à missão de expulsar ou matar o maior número possível de albaneses e, com isso, suprimir o desejo de autodeterminação na província kosovar. O Exército de Libertação do Kosovo (ELK), composto por albaneses separatistas e visto como organização terrorista pelos sérvios, resistiu frontalmente a essa medida, fato que serviu de estopim para mais uma impactante guerra em território iugoslavo.

Por meio da Resolução nº 1.199¹⁰³, de 1998, o Conselho de Segurança manifestou sua preocupação com a degradação dos conflitos no Kosovo. O uso excessivo da violência pelo exército nacional iugoslavo resultou na morte e no deslocamento de milhares de civis e, consequentemente, no aumento das violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário. A aludida resolução chega a qualificar a crise como “ameaça à paz e à segurança internacionais”, determinando que as autoridades kosovares e a RFI procurassem saídas diplomáticas para o fim do seu litígio. Confiando nesta e em outras resoluções do CSNU e diante do agravamento da questão, a OTAN decidiu melhor se engajar no caso¹⁰⁴.

Nos meses seguintes de conflito, durante a Conferência de Rambouillet, os EUA e seus aliados europeus negociaram formas de pacificação da crise interna que tomava conta do Kosovo. Dentre os resultados dos encontros, foram apresentadas resumidamente as seguintes propostas: a) Belgrado deveria retirar seus soldados do Kosovo; b) conceder autonomia aos albaneses; e c) permitir de envio de soldados armados de forças de paz à Sérvia.¹⁰⁵ A OTAN ameaçou os sérvios de bombardear Belgrado caso eles não se submetessem aos pontos concluídos em Rambouillet. Por sua vez, os sérvios não cederam às imposições e tampouco interromperam a violência étnica desferida por suas tropas.

¹⁰³ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1199(1998)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199%281998%29>. Acesso em: 14 abr. 2016.

¹⁰⁴ Quando questionada sobre a necessidade da existência de uma resolução específica autorizando a intrusão da OTAN no dilema, a Secretária de Estado Madeleine Albright justificou seu ponto de vista nos exaustivos pronunciamentos do CSNU feitos em resoluções anteriores, o que dispensaria tamanha formalidade. Em suas palavras: “*Let me say that I think that the United Nations has now spoken out on this subject a number of times. There had been an attempt, I think, to divide us but that has failed. The last Security Council resolution was adopted with one abstention, the Chinese. I think that generally in my contacts with the European foreign ministers, we are agreed on the need for compliance. Obviously, NATO is in the process of repeating its dedication to this case, so I do not see any need for additional resolutions*”. (ALBRIGHT, Madeleine K. **Madeleine Albright: depoimento**. Bruxelas, Press Conference on Kosovo, 08 out. 1998. Disponível em: <<http://www.secretary.state.gov/www/statements/1998/981008.html>>. Acesso em: 04 set. 2015).

¹⁰⁵ POWER, Samantha. **Genocídio: A retórica americana em questão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 506. Tradução de: Laura Teixeira Motta.

Dado o fracasso diplomático e a escalada das ofensas humanitárias, a OTAN cumpriu, então, a ameaça prometida, passando a atacar a RFI através de bombardeios aéreos, conduta que causou revolta instantânea em algumas delegações internacionais, em razão de ter sido arquitetada sem a devida autorização do Conselho de Segurança. Na verdade, o receio do veto dos russos à autorização – por serem eles muito próximos a Milosevic – fez com que a OTAN agisse unilateralmente, sem dar ciência aos organismos de segurança competentes¹⁰⁶. Em sua defesa, a OTAN arrolou as seguintes justificativas:

- a) de que a intervenção tinha como objetivo “prevenir uma catástrofe humana”. Aqui o argumento se escuda tanto em uma obrigação moral quanto em uma suposta legalidade jamais especificada. Assim, em 1º de fevereiro de 1999, o secretário de Negócios Estrangeiros do Reino Unido, Robin Cook, sentenciou no Parlamento britânico que “nós temos clareza de que temos autoridade legal para prevenir uma catástrofe humana”.
- b) de que a linguagem das Resoluções 1.110¹⁰⁷, 1.199 e 1.203¹⁰⁸ do Conselho de Segurança permitiria o recurso à força; e
- c) de que a ameaça de ação militar, ou o recurso a ela, seria empregada para compelir Belgrado a aceitar as demandas do Grupo de Contato e os acordos de Rambouillet.¹⁰⁹

A prática da intervenção pela OTAN observou os critérios dispostos à realização de conflitos armados, principalmente no que tange ao esgotamento de meios diplomáticos (tendo em vista a insubmissão sérvia ao acordo de Rambouillet) e ao êxito alcançado nos resultados, no fim das contas. Com a rendição de Slobodan Milosevic e a adoção da Resolução nº 1.244 do CSNU¹¹⁰, estabeleceu-se a UNMIK para administração interina do Kosovo, com forte presença internacional civil e de segurança. O desfecho da guerra no Kosovo deixou sequelas não somente pelos bombardeios executados durante a *Allied Force*, mas também por sua simbólica violação aos ditames de direito internacional. A pretensão moral pela intervenção preponderou neste capítulo, mas camuflou, em contraponto, os interesses realistas das potências envolvidas na oposição aos sérvios.

Em meio ao atrito entre defensores e críticos da ingerência no Kosovo, Kofi Annan deixa transparecer, no seguinte trecho autobiográfico, sua opinião pela pertinência da intervenção unilateral nos moldes em que foi desenvolvida no Kosovo, jogando o foco

¹⁰⁶ ANNAN, 2013, Op. cit., p. 123.

¹⁰⁷ Cf. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1100(1997)**. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1110\(1997\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1110(1997))>. Acesso em: 21 jun. 2016.

¹⁰⁸ Cf. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1203(1998)**. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1203\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1203(1998))>. Acesso em: 21 jun. 2016.

¹⁰⁹ FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “intervenção humanitária”**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 125.

¹¹⁰ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1244(1999)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244%281999%29>. Acesso em: 06 abr. 2016.

principal da discussão para a necessidade de revisão de prioridades e conceitos envolvendo o monopólio da segurança posto nas mãos da ONU:

No dia seguinte ao início dos bombardeios, a manchete do *The New York Times* dizia: “O Secretário-Geral dá aval implícito às incursões” – para alívio dos países da OTAN e consternação dos russos. Mas se em minha mente não havia dúvida sobre a necessidade de recorrer à força, em minha declaração sobre o bombardeio eu ressaltara também, para os países da OTAN, a importância e a exigência legal de uma autorização do Conselho de Segurança, o que fez da situação uma exceção absoluta. Era um acordo desconfortável – e de muitas formas insatisfatório – mas refletia a realidade de um sistema internacional em que o equilíbrio das prioridades exigia das Nações Unidas uma mudança de rumo se quiséssemos que ela fosse uma organização que realmente atendesse àqueles cujos direitos humanos se viam ameaçados.¹¹¹

Seguiram tal opinião a maioria dos líderes internacionais e o próprio Conselho de Segurança, como se vê na decisão deste órgão, posterior à operação, de abortar o projeto de resolução apresentado pela Rússia para penalizar a OTAN. Não obstante a manifesta ilegalidade, os resultados práticos obtidos a partir da ingerência nos Bálcãs agradaram a muitos, o que serviu para amenizar a gravidade da transgressão legal. Esta certamente foi situação inédita no cenário internacional, onde a moralidade evidenciada na cessação da limpeza étnica prevaleceu sobre os pressupostos jurídicos elencados ao longo do art. 2º da Carta da ONU.

Como será visto doravante, a questão no Kosovo foi a pioneira no unilateralismo interventivo em meio à conjectura do mundo pós-Guerra Fria. A partir deste episódio, os estudiosos passaram a supor a progressiva formação de um direito à intervenção humanitária unilateral, a ser exercido em hipóteses de extrema emergência quando não sobram mais alternativas legais a pôr fim ao suplício humanitário.

1.4.5 O caso da Líbia

Uma das mais recentes e notáveis intervenções ocorridas nos últimos anos foi aquela operacionalizada pela OTAN sobre a guerra civil na Líbia, na tentativa de derrubar o governo de Muammar Khadafi, ditador que se perpetuava no poder daquele país desde 1969. A insurreição popular contra Khadafi se deu a partir de 2011, seguindo os passos das revoluções

¹¹¹ ANNAN, 2013, Op. cit., p. 126-127.

da Primavera Árabe, principalmente depois que os líbios assistiram os protestos bem sucedidos na Tunísia e no Egito, ocorridos meses antes, onde se deu a derrubada dos respectivos regimes opressores. A notoriedade da intervenção na Líbia se deve ao fato de sua curta duração – já que foi questão de meses entre a incursão até a queda do regime –, com resultados (contestáveis) a longo prazo, e por ter sido um dos primeiros casos a incrementar o estudo empírico da R2P¹¹².

Sobre as peculiaridades que envolvem a invasão da OTAN na Líbia, Alex J. Bellamy¹¹³ enumera as principais delas: a) ao admitir a intervenção, o Conselho de Segurança bateu de frente com um Estado viável, de governo central bem definido, diferentemente das outras duas intervenções africanas (Somália e Ruanda), que se deram diante de governos enfraquecidos ou até em meio à ausência de governo central; b) o governo líbio tentou “camuflar” os crimes cometidos pelos khadafistas, negando veementemente as atrocidades, argumentando que as vítimas não eram civis ou que os crimes eram cometidos por terceiros desonestos; c) merece destaque também o importante papel das organizações regionais na intervenção – já que Khadafi tinha pouca afinidade com seus vizinhos –, como, por exemplo, quando o *Gulf Cooperation Council* (GCC), a *Organization of the Islamic Conference* (OIC) e a *League of Arab States* (LAS) requereram instituição de *no-fly zone* sobre a Líbia.

Antes do conflito, a Líbia era um dos países mais autoritários ao Norte da África. Lá se praticavam prisões, sequestros, assassinatos e outras violações aos direitos humanos de todos os que ousavam opor-se ao governo. Sua população padecia com a péssima distribuição de riquezas, a censura, o desemprego, a inflação e as más condições de vida. Em contraste, a Líbia dispunha de vastos recursos naturais em virtude de sua posição geoestratégica e de suas preciosas fontes de petróleo e gasodutos, além de deter em seu território boa parte do aquífero de Arenito Núbio, a maior reserva de água fóssil do mundo. A comercialização imperialista de tais recursos incitou a corrupção no seio de Estado e o enriquecimento ilícito das autoridades envolvidas.

¹¹² Organizações internacionais, como a *Human Rights Watch*, denunciaram a intensidade das agressões contra os manifestantes anti-Khadafi, chamando a atenção para a necessidade de ações com finalidade de manter a responsabilidade de proteger a população contra atrocidades em massa. Também grupos da sociedade civil suplicaram – sem êxito – o fim da violência ao governo líbio, exigindo ainda a ajuda de agentes regionais, de Estados individuais e das Nações Unidas para defesa dos direitos fundamentais do povo líbio. (INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. **The crisis in Lybia**. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>>. Acesso em: 22 jun. 2016).

¹¹³ BELLAMY, Alex J. *Libya and the Responsibility to Protect: The exception and the norm*. **Ethics & International Affairs**. New York, ago. 2011, p. 3-4.

Revoltadas com esta precária situação, as multidões se rebelaram contra a ditadura de Khadafi nos primeiros meses de 2011 e, por causa disso, sofreram violentas represálias das tropas do governo na tentativa de restabelecer o controle sobre as massas. Partindo de Benghazi, os movimentos contra Khadafi logo se espalharam pelo país e contavam com o reforço de civis, militares desertores e facções. O número de mortes no confronto foi sendo gradualmente elevado, ao tempo em que os franco-atiradores das tropas governistas disparavam indiscriminadamente contra manifestantes desarmados e a quantia de imigrantes fugindo pelas fronteiras com a Tunísia já alcançava patamar alarmante.

Ciente da crescente calamidade, o Conselho de Segurança da ONU, através da Resolução nº 1.970¹¹⁴, de 2011, exigiu o cessar-fogo imediato, aplicou o embargo de armas sobre a Líbia e ainda o congelamento de bens de Muammar Khadafi e seus filhos. Nesse meio-termo, o Conselho Nacional de Transição (CNT), formado por opositores do regime, se afirmou como novo corpo legítimo de representação política na Líbia e clamou por reação da comunidade internacional no sentido de impedir a ocorrência de genocídio ou de crimes contra a humanidade. Também se fez relevante, nesse contexto, a declaração pró-interventiva da LAS, que instou o CSNU a:

[...] tomar medidas necessárias para impor imediatamente uma zona de exclusão aérea na aviação militar líbia e para estabelecer zonas de segurança em locais expostos ao bombardeio como medida de precaução que permite a proteção do povo líbio e os estrangeiros residentes na Líbia, respeitando a soberania e a integridade territorial dos Estados vizinhos.¹¹⁵

Logo, discussões sobre a instituição de ZEA começaram a se fazer presentes dentre as estratégias cogitadas por CSNU, União Africana e os principais grupos de oposição ao governo líbio, o que culminou na aprovação da Resolução nº 1.973¹¹⁶, de 2011, que autorizou à comunidade internacional o estabelecimento de zona de exclusão aérea sobre a Líbia, com respaldo no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A partir de então, iniciou-se a intervenção armada estrangeira, composta por forças militares de vários países e liderada pela OTAN, com o objetivo de proteger civis e remover Khadafi do poder em definitivo.

¹¹⁴ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1970(2011)**. Disponível em: <[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))>. Acesso em: 23 jun. 2016.

¹¹⁵ WHITTEN, Lisa. **Forgetting politics: The impossibility of humanitarian intervention**. 2016. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2016/03/03/forgetting-politics-the-impossibility-of-humanitarian-intervention/>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

¹¹⁶ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1973(2011)**. Disponível em: <[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))>. Acesso em: 23 jun. 2016.

Intitulada *Operation Unified Protector*, a missão internacional na Líbia foi frutífera no enfrentamento das forças khadafistas e na ajuda fornecida aos líbios para a conquista da capital, Trípoli. Entretanto, muitos críticos apontam tendenciosos equívocos interpretativos sobre as disposições das resoluções prolatadas pelo CSNU. Um das denúncias mais contundentes diz respeito à desobediência ao embargo de armas estampado em resolução, uma vez que os países da OTAN facilitaram o acesso a armamentos de guerra aos rebeldes combatentes em oposição ao governo.¹¹⁷ Em Outubro de 2011, com a captura e morte de Muammar Khadafi, a *Unified Protector* foi oficialmente concluída, dando-se pontapé ao processo de reconstrução político-administrativa do país, agora regido por uma constituição provisória elaborada pelo CNT.

Apesar do relativo êxito da intervenção militar, são esporádicos os conflitos internos registrados naquele país desde então. Ademais, o alarde acerca do interesse ocidental nas reservas petrolíferas líbias ressaltou o caráter imperialista das intenções por trás da campanha humanitária deflagrada. Estas evidências entoam o retrocesso na evolução doutrinária da R2P, que vinha avançando nos últimos anos. Das experiências tiradas do episódio, resume-se que:

A lição maior que a intervenção da OTAN na Líbia nos dá é, porventura, a de que a referência à responsabilidade de proteger como se ela fosse uma abstração benigna não é senão uma estratégia legitimadora de um intervencionismo com propósitos que vão muito além – ou se afastam totalmente – de objetivos humanitários. O discurso jurídico-político da biopolítica global está prenhe de armadilhas. Só a cuidadosa referência de cada caso concreto à relação de forças materiais e ideológicas em presença permite escapar aos seus cantos de sereia.¹¹⁸

De fato, a crise na Líbia impactou na formação dos debates concernentes à implementação da doutrina R2P no âmbito prático das intervenções. O insuficiente planejamento para a supracitada ação internacional demonstrou a incompletude e a deficiência no manuseio dos atuais mecanismos de segurança global e regional. Mesmo não se contestando o cabimento da ingerência feita pela OTAN, o intuito de mudança no regime político vigente, nas condições em que se sucedeu na Líbia, reacendeu o ressentimento geral contra inclinações potencialmente neocolonialistas. Cumprir protocolos de guerra e louvar a causa humanitária na mídia não constituem medidas suscetíveis de progredir legitimamente, se as ambições realistas prevalecerem durante o processo decisório da intervenção.

¹¹⁷ WHITTEN, Op. cit.

¹¹⁸ PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da Responsabilidade de Proteger: O caso da Líbia. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 7, n. 1, jan. 2012, p. 17.

2 DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

2.1 A PROPOSTA DA NOVA DOUTRINA

Por ser assunto polêmico, que contrapõe valores e normas legais, o militarismo humanitário não é solução plenamente aceita ante as falhas do processo de negociação da paz. O sucesso alcançado em recentes intervenções, como aquelas incidentes na Líbia e em Mali, atiza a reflexão sobre a concreta funcionalidade da utilização da força, em exceção ao disposto no art. 2º da Carta das Nações Unidas. Contudo, nem sempre essas operações alcançaram resultados satisfatórios. Casos emblemáticos como as tragédias em Ruanda e na Somália, nos quais não houve a devida resposta militar internacional, abrem margem à reflexão sobre a importância do valor da humanidade comum e o comprometimento dos líderes com a estabilidade da segurança. Já na antiga Iugoslávia, as expressivas crises na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo puseram em questão o respeito à autoridade da ONU como instituição mantenedora da paz, em decorrência de sua fragilidade diante da participação de Estados em investidas armadas sem a prévia anuência organizacional.

Pensando em suprir estas e outras insuficiências, lançaram-se as bases para a formulação da doutrina *Responsibility to Protect*, depois do apelo de Kofi Annan à AGNU por regulamentação de medidas viáveis ao combate das catástrofes devastadoras que vinham tornando-se rotineiras nos últimos anos. A R2P, desde então, cuidou de adjudicar às intervenções o respaldo não encontrado nas leis, dividindo a responsabilidade na proteção dos direitos humanos entre o Estado nacional e a comunidade internacional, de modo que um auxilie o outro no cumprimento do encargo. Multidimensional, a R2P ainda abarca as diferentes etapas do processo interventivo, na busca de justificá-lo em todas as suas fases: assim, haveria uma responsabilidade de prevenir violações humanitárias, de reagir conforme padrões bélicos de proporcionalidade e de reconstruir todo o dano ocasionado pela guerra.

Historicamente, as primeiras discussões sobre a R2P remetem ao início da década de 2000, quando foi criada a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal¹¹⁹

¹¹⁹ Idealizada inicialmente pelo Canadá, a ICISS contou com a contribuição de especialistas de peso de diferentes países. Foi presidida por Gareth Evans (ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália) e teve como vice-presidente Mohamed Sahnoun (argelino que foi assessor do Secretário-Geral). Nomes como Michael Ignatieff (canadense que foi diretor do *Carr Center for Human Rights Policy*, da Universidade de Harvard),

(ICISS, em sua sigla original), cuja missão foi a de elaborar um relatório inicial sobre a nova doutrina, na busca de chegar a um consenso sobre as questões relativas às intervenções cometidas nos anos anteriores. No âmbito desse relatório, denominado *The Responsibility to Protect*, foram dispostas as bases para tal estudo doutrinário, que serviu de base também para a criação da *Responsibility to Protect Engaging Civil Society* (R2PCS), que tem por fim a promoção de políticas de habilitação de Estados e organizações internacionais para, com escopo na R2P, proteger povos considerados vulneráveis. No aludido relatório, a ICISS aduziu ainda que:

O pensamento de soberania como responsabilidade, da forma que está sendo cada vez mais reconhecido na prática do Estado, tem um triplo significado. Em primeiro lugar, isso implica que as autoridades estatais são responsáveis pelas funções de proteger a segurança e a vida dos cidadãos e promoção de seu bem-estar. Em segundo lugar, ele sugere que as autoridades políticas nacionais são responsáveis perante os cidadãos internamente e para a comunidade internacional através das Nações Unidas. E em terceiro lugar, isso significa que os agentes do Estado são responsáveis por suas ações; ou seja, eles são responsáveis por seus atos e omissões. O caso para o pensamento da soberania nesses termos é reforçado pelo crescente impacto das normas internacionais de direitos humanos, e o crescente impacto no discurso internacional do conceito de segurança humana.¹²⁰

Dos apontamentos da ICISS advieram paradigmas para a concepção de um novo olhar sobre a soberania estatal. Pontuando-a como “soberania responsável”, a R2P propôs o entendimento de que o Estado possui a responsabilidade primária com relação ao dever de proteção da sua população. Esta responsabilidade estaria, nesse caso, atrelada ao próprio poder soberano, o que leva a entender que a soberania é constituída tanto por direitos quanto por obrigações, de modo, assim, a evitar excessos e impedir omissões por parte dos Estados. Destarte, quando a população sofrer graves danos ou iminente ameaça de graves danos – por consequência de guerras civis, rebeliões, conflitos étnico-religiosos, opressão governamental ou colapso das estruturais estatais –, desde que o Estado não possa ou não queira evitar ou combater este sofrimento, prevalece a responsabilidade da comunidade internacional, de cunho subsidiário, no sentido de atuar em proteção às vítimas, ainda que em detrimento a princípios catedráticos, como a não intervenção e a proibição do uso da força. Assim, o valor da defesa universal de direitos humanos da população ofendida sobrepõe-se ao valor das

Klaus Naumann (alemão que foi presidente do Comitê Militar da OTAN), Vladimir Lukin (suplente na Assembleia de Deputados russa) e outros também compuseram as vagas na aludida Comissão.

¹²⁰ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

normas meramente instrumentais de regulação internacional, o que, para a R2P, é aceitável sob o aspecto de relativização da soberania. Ou seja:

A questão que está por trás da discussão tanto no tema da intervenção humanitária quanto da doutrina da R2P diz respeito à reconciliação entre a soberania clássica, derivada de um mundo regido primordialmente pelas relações entre Estados (mundo “westphaliano”) e as obrigações crescentes assumidas pelos Estados no campo dos direitos humanos em um processo de progressiva afirmação do indivíduo como sujeito de direitos na cena internacional. A relativização da soberania, de um lado, mesmo em nome dos direitos humanos, poderia levar a medidas coercitivas motivadas por interesses particulares, sem garantia de melhora do bem estar da população. A absolutização da soberania, de outro lado, poderia ser utilizada como uma espécie de licença para os governos perpetrarem abusos contra sua própria população sem serem importunados pelos seus pares. É claro que, ao tentar reconciliar noções e princípios com raízes históricas distintas, nascido em diferentes contextos, esses próprios conceitos teriam de ser necessariamente atualizados numa espécie de “síntese superadora”, para usar um termo caro à dialética hegeliana.¹²¹

A R2P almeja estabelecer bases doutrinárias para um uso legítimo da força direcionado à proteção dos direitos humanos e manutenção da paz internacional, haja vista que tais condições não são fornecidas pelas leis internacionais vigentes. Como meios para atingir este fim estão: o estabelecimento de regras, critérios e procedimentos claros que determinem quando e como intervir; o fortalecimento da ideia do uso da força como segunda opção, logo atrás dos métodos pacíficos de solução dos conflitos; a busca por minimizar perdas humanas e danos institucionais durante a intervenção, tornando-a eficaz e imune a desvios de finalidade; e o aumento da expectativa de alcance da paz sustentável.

As alterações provenientes da nova doutrina mostram-se como essenciais ao aprimoramento retórico da prática de intervenções humanitárias. A principal dessas reformulações diz respeito à releitura do conceito de soberania: antes considerado direito irreduzível e intransponível, e, depois da R2P, passou a ser visto como poder encrostado de responsabilidades, trazendo à baila o debate sobre uma espécie de “soberania do indivíduo”, que condiciona o exercício do poder soberania à segurança humana e à defesa dos direitos fundamentais.

Em outro ponto, a R2P ainda visa superar o dilema envolvendo o fundamento do “direito à ingerência”, uma vez que a ICISS concluiu que à intervenção não há equivalência de direito algum, mas sim de uma “responsabilidade de proteger”, que na prática implica um dever, sendo esta responsabilidade passível de submeter-se ao processo de *accountability*. Neste ponto, a R2P representou simbólico avanço, segundo seus defensores, porque

¹²¹ FONSECA JR., Gelson; BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade de Proteger. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 21, n. 4, abr. 2013, p. 13.

“introduziu novos princípios e conceitos para conciliar a soberania e a necessidade de proteger, que anteriormente era inatingível, dado o foco sobre o ‘direito’ de intervir”.¹²² Por outro lado, a aceção de um dever de intervir, conforme exclamam os críticos da R2P, pode vir a ser prejudicial porquanto radicaliza as formas de interpretação das leis e também inibe os pretextos de solidariedade e cooperação internacional, levando o intervencionismo a circunstâncias extremas, o que leva a dúvida sobre a existência de um direito ou dever de intervenção a ser mais um tabu persistente na esfera analítica da R2P.¹²³

Vale a pena salientar ainda que a R2P restringe o objeto das políticas estratégicas de proteção dos civis. Na opinião de Conor Foley, deve-se prestar atenção à necessidade de diferenciação entre R2P e do conceito de proteção de civis, porque ambos teriam objetivos e significados distintos e independentes:

As principais diferenças textuais entre POC e R2P são que a última parece ter apenas a intenção de proteger as pessoas contra certos “crimes em massa” e em casos em que o Estado em que estes crimes estão ocorrendo tenham “claramente fracassado”. Isto torna consideravelmente mais restrito o mandato da R2P em comparação ao da POC, que fornece proteção a todos os “civis sob ameaça iminente de violência física”, dependendo das condições acima referidas.¹²⁴

Trata-se, na realidade, de mais um progresso obtido sob a órbita da R2P que veio particularizar a proteção de civis ao enfoque da violência em massa contra direitos humanos. Apesar disso, outros aspectos doutrina vêm repercutindo discórdia entre as opiniões de *policymakers* e especialistas. Desde sua publicação, o próprio relatório confeccionado pela ICISS carece de plena unanimidade, tendo em vista que ele provocou diversas reações

¹²² BADESCU, Cristina Gabriela. **Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: Security and human rights**. Abingdon: Routledge, 2011, p. 174. Tradução livre.

¹²³ A existência de um direito/dever de intervenção não se trata de ponto pacífico na doutrina. Há algumas ressalvas quanto à sua aceitação, como a transcrita a seguir: “[...] essas alterações retóricas podem não ser a solução ideal que aparentam ser à primeira vista pois, apesar de o ‘direito de ingerência’ não ter sido nunca consensual no direito e nas relações internacionais, uma ‘responsabilidade de proteger’, o que implica um ‘dever de agir’, pode conseguir ainda menos apoio. [...] Na verdade, o que estava sendo proposto era uma alteração de um ‘direito’ para um ‘dever’ de intervir dado que uma responsabilidade, na prática, implica um dever. Contudo, tal alteração parece trazer mais problemas do que soluções. Por um lado, a mudança de um direito para um dever traria, na verdade, mais limites às ações dos Estados do que eles estão dispostos a aceitar, o que poderia significar que a doutrina seria ignorada ou abandonada. Isso se deve ao fato de que quando se fala de um ‘direito’ existe uma margem de escolha sobre exercer ou não tal direito, ao passo que quando se fala em um ‘dever’ tal descrição deixa de existir dado que caso se esteja sob um dever se está obrigado a exercê-lo. Nesse sentido, a mudança sugerida significaria que a falta de autorização expressa na Carta da ONU seria lida de forma mais radical do que se verifica na mencionada prática dos Estados, pois significaria uma obrigação de conduzir intervenções com propósito humanitário”. (JUBILUT, Op. cit., p. 166-167).

¹²⁴ FOLEY, Conor. A evolução da legitimidade das intervenções humanitárias. **Revista Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 19, dez. 2013, p. 87.

regionais entre os membros das Nações Unidas¹²⁵. De início, o relatório ganhou apoio dos países europeus, africanos e americanos – exceto dos EUA, em razão da sua incompatibilidade política com o governo Bush. Posteriormente, encontrou rejeição em outros blocos, como os grupos de países do Leste Asiático, por receio de que Estados fortes influenciem no seu desenvolvimento, e dos países árabes e muçulmanos, que alertaram a discrepância entre o relatório e as questões polarizadoras na política do Oriente Médio. A Rússia não se dispôs a colaborar com a agenda da intervenção humanitária provavelmente porque ela mesma poderia vir a ser futuro alvo de intervenções, caso a situação da Chechênia se tornasse internacionalmente preocupante. Já a China, excluída da composição da ICISS, rejeitou o relatório pelo fato de ter sido desconsiderada, em sua redação, o conteúdo da pauta acordada na Mesa Redonda de Pequim, em 2001.

Os críticos da R2P e do intervencionismo, em geral, desferem inúmeras críticas contra as ações humanitárias coercitivas que compreendem formas de mascarar razões imperialistas por trás do humanitarismo. Quando a R2P é disposta em termos práticos, essa acusação tende ainda a adquirir mais força. Um exemplo típico desse fluxo de incertezas corresponde à condução da *Operation Unified Protector* na Líbia, a mais importante operação de paz ocorrida após o doutrinamento da R2P, que foi marcada pelo sucesso na deposição da ditadura Khadafi, mas que evidenciou, por fim, as suspeitas em volta dos esforços na execução da intervenção humanitária, principalmente no tocante aos possíveis interesses econômicos ocidentais e à fraqueza das bases de segurança pós-intervenção¹²⁶. Outras críticas à R2P dizem respeito à ausência de inovações trazidas ao tema da prevenção, visto como crucial pelos internacionalistas, embora não abordado com precisão por essa doutrina.¹²⁷

De fato, a intervenção na Líbia nada mais foi que um evento-teste onde foi averiguada a concreta eficácia das proposições da R2P. Desse evento foram legados alguns dos grandes dilemas que nublam o horizonte da aplicabilidade da doutrina e comprometem, por consequência, a resposta internacional tempestiva a recentes conflitos preocupantes, como os que ocorrem hoje na Síria e no Sudão. Analisando a questionável proposta da R2P, Roland Paris¹²⁸ arrola os seguintes pontos de tensão:

¹²⁵ MACFARLANE, Neil; THIELKING, Carolin J.; WEISS, Thomas G. The Responsibility to Protect: Is anyone interested in humanitarian intervention? *Third World Quarterly*, London, v. 25, n. 5, 2004, p. 982.

¹²⁶ KEELER, Chris. **The end of the Responsibility to Protect?** 2011. Disponível em: <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

¹²⁷ JUBILUT, Op. cit., p. 170.

¹²⁸ PARIS, Roland. **Is it possible to meet the ‘Responsibility to Protect’?** 2014. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/12/09/is-it-possible-to-meet-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

a) O problema dos motivos mistos: As decisões em torno do uso da força geralmente envolvem uma combinação de motivos, incluindo o autointeresse. De acordo com Paris, o autointeresse “não só é inevitável, mas até certo ponto é igualmente desejável e necessário”, ou seja, a intervenção deve estar enraizada ao menos no autointeresse para que os Estados interventores tenham compromisso político de completar as funções que desempenham. Contudo, motivos egoísticos não devem preponderar sobre as razões humanitárias de praxe, sob pena de a R2P ver contestada sua legitimidade.

b) O problema contrafactual: Os defensores da R2P devem recorrer a argumentos “contrafactuais”, visto que é impossível demonstrar faticamente a realização dos objetivos da intervenção, pois a evidência primária de seu sucesso encontra-se em “não eventos” (não ocorrência de atrocidades em massa).

c) O problema do dano visível: Na medida em que a destruição e as atrocidades são elementos claramente visíveis, há um prejuízo evidente na justificação de intervenções preventivas dedicadas a evitar futuros danos, vez que estes ainda não foram produzidos e apenas fazem parte de suposições imagináveis.

d) O problema do estado final: Depois que a missão atingir seu objetivo imediato, o esforço interventivo deve voltar-se ao planejamento de seguras “estratégias de saída”, cujos requisitos podem ser mais caros do que os requisitos operacionais iniciais.

e) O problema da inconsistência: Existem casos onde as atrocidades não podem ser combatidas pela intervenção, seja por ausência de perspectivas de sucesso, seja porque a R2P aconselha não agir quando a ação militar for suscetível de promover mais malefícios do que benefícios. Tal situação gera, em vista disso, a sensação de aparente inconsistência que corrói a credibilidade dos postulados da R2P.

Cada uma dessas problemáticas se impõe como desafio ao consenso geral sobre a utilidade e legitimidade da R2P e da intervenção humanitária. Se, por um lado, diante da ameaça de violações humanitárias, não houver intervenção internacional, a R2P tende a ser taxada por críticas à sua consistência. De outro lado, se operações militares preventivas conseguem abater os focos de ameaça, a R2P poderia ser julgada por facilitar o obscurecimento de segundas intenções e por empregar medidas coercitivas contra perigos invisíveis ou incertos. Desse modo, nota-se que, por todos os lados, a R2P reflete triunfos ou fracassos no trato da matéria interventiva, o que tão somente serve para destacar as questões inerentes à própria natureza paradoxal do intervencionismo, por qualquer ângulo que ele possa ser analisado.

Intermediando custos e benefícios entre a ação e a inação, a R2P representa inegavelmente um importante passo ao embasamento institucional das intervenções e demonstra esforços conjuntos dos Estados rumo ao fortalecimento da segurança mundial. Mesmo sendo alvo de críticas e avançando em alguns temas, ainda há muito que ser discutido para seu melhoramento doutrinário e para que tenha desdobramentos mais favoráveis nos próximos anos.

2.2 DIMENSÕES

2.2.1 Responsabilidade de prevenir

Com seu padrão de responsabilidade conjunta dividida entre cada Estado e a comunidade internacional, o diferencial da *Responsibility to Protect* é revelado a partir do respaldo oferecido à intervenção em todas as suas fases, desde a prevenção de ameaças até a recuperação de sociedades devastadas por severas crises humanitárias. Isso apenas demonstra a amplitude característica da R2P, justamente pelo fato de que ela foi disciplinada com vistas a melhor abranger as questões que põem em xeque a real necessidade do intervencionismo para a manutenção da segurança mundial. Nesta ordem doutrinária, surgem três distintas espécies de responsabilidade que se complementam, mesmo não estando necessariamente encadeadas entre si. Tais categorias foram explicitamente discriminadas no âmbito do relatório da ICISS, sendo elas dispostas como: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir.

Em sua análise sobre a dimensão tripartite da responsabilização, Gareth Evans chega a sintetizar que a R2P:

É alargada a todo um *continuum* de obrigações: a responsabilidade de evitar situações decorrentes de atrocidades em massa; a responsabilidade de reagir a elas quando se constituírem, com um menu de respostas desde a persuasão até a formação coercitiva; e a responsabilidade de reconstruir depois de qualquer intervenção intrusiva.¹²⁹

¹²⁹ EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect**: Ending mass atrocity crimes once and for all. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 45. Tradução livre.

Por hora, cumpre ressaltar as principais considerações envolvendo a responsabilidade de prevenir, cuja logística é cronologicamente anterior às violações massivas de direitos humanos, servindo, assim, para regulamentar os recursos dirigidos ao esgotamento das técnicas de solução pacífica (prévias ao recurso à força) e ainda para dispor de meios à viabilização de eficientes mecanismos de alerta precoce contra potenciais ameaças. Nesse sentido, muitos pregam que a prevenção deve ser visualizada como “a única dimensão mais importante da responsabilidade de proteger”.¹³⁰ A R2P, na realidade, deveria ser entendida como doutrina voltada predominantemente à prevenção de guerras e ao zelo pela paz, e não uma doutrina tipicamente reguladora de conflitos. Com isso, deve ser entendido que o exercício da responsabilidade de prevenir deve sempre estar pautado em medidas menos intrusivas ou coercitivas, pois certamente persiste maior vantagem – em custos humanos e financeiros – em simplesmente prevenir guerras do que em empreendê-las.

Para o sucesso na precaução de conflitos faz-se imprescindível compreender as principais causas que desencadeiam atrocidades em massa, para que as mesmas sejam devidamente remediadas e não se tornem fatores subjacentes de instabilidade. A pobreza, a desigualdade social, a má prestação de serviços públicos, os atritos de cunho étnico-religioso, a corrupção e o baixo desenvolvimento econômico são somente algumas das causas que precisam estar no foco das atenções na perspectiva pré-intervenção. Para a realização de tal investigação, coube ao *International Crisis Group* (ICG) o desempenho do trabalho preventivo, atuando através de uma análise de campo minuciosa em zonas de tensão.¹³¹

A ICISS assevera três condições centrais para que obtenha sucesso o processo de prevenção de conflitos e catástrofes humanitárias. Tais condições, em suma, são: a) o alerta antecipado (*early warning*): O aviso prévio de futura incidência de conflitos equivale a uma eficaz ferramenta disposta à execução dos métodos de prevenção, visto que indica a probabilidade de ocorrência de eventos ou aparecimento de condições degradantes; b) a efetividade das medidas de prevenção disponíveis (*preventive toolbox*): deve haver ciência de que as medidas políticas disponíveis são idôneas à prevenção; e c) a vontade política de

¹³⁰ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

¹³¹ CUNHA, Mayara; et al. Responsabilidade de Proteger: Avanços e desafios na implementação de um novo princípio para a proteção de indivíduos. In: SIMULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA SECUNDARISTAS, 11., 2012, Brasília. **Proceedings...**. Brasília: Editora da UnB, 2012. p. 178.

estimular a prevenção (*political will*): não apenas sistemas de alerta ou aptidão dos meios, deve haver igualmente – e principalmente – disposição política para aplicação das medidas.¹³²

Especificamente quanto aos mecanismos de alerta precoce, o autor Marcelo Böhlke assenta que:

A questão do alerta antecipado envolve o acesso a informações sobre a instabilidade existente em determinada região que pode levar a violações maciças aos direitos humanos. A Comissão [ICISS] assinala, como parte dos acadêmicos, que o problema não é exatamente a falta de informação, mas a conversão de dados e números em políticas e na vontade de fazer algo a respeito.¹³³

Desta feita, através da análise de informações colhidas no local sob suspeita de ameaças à segurança, procura-se facilitar a tomada de decisão que serve de escopo às ações preventivas, como forma de assegurar a eficácia no sistema de *early warning*. As dificuldades para tanto são várias, uma vez que os mecanismos de alerta antecipado já implementados apresentam-se como desestruturados, carentes de patrocínio político e de natureza *ad hoc*, deixando praticamente à mercê da sorte as regiões situadas fora de seu radar.

Numa assertiva lógica, as medidas preventivas são muito mais propícias ao alcance da estabilidade vigorosa e duradoura, se comparadas com as medidas reativas. O motivo por que tal ideia aufere ênfase tática tem a ver com a desistência de investimentos em confrontos bélicos, os quais, uma vez evitados, surtem muito mais proveitos à sociedade, ao Estado e à comunidade internacional, fazendo com que estes consigam melhor filtrar suas preocupações e destiná-las a outras prioridades mais contundentes.

Assim, torna-se salutar o influxo que promova a racional mudança da “cultura da reação” para a “cultura da prevenção”, junto com a célere conversão de informações prévias em decisões políticas.¹³⁴ A busca por garantir a continuidade da paz deflagra uma gama de complexidades, haja vista que requer maior abertura ao leque de instrumentos constantes no direito internacional para lidar com as mais profundas e diversas causas ensejadoras de conflitos. Para consolidar a R2P como justificadora de ações interventivas, impõe-se a necessidade de reiteração das práticas de prevenção de desastres humanitários, de maneira a notabilizar fontes de solução pacífica e guiar as estratégias até o alcance da *ultima ratio*. Somente mediante a observação dessas recomendações, poder-se-á ter alguma ideia do quanto válido é o exercício da mais relevante das responsabilidades.

¹³² BREAU, Susan. **The Responsibility to Protect in international law**: An emerging paradigm shift. Abingdon: Routledge, 2016, p. 189.

¹³³ BÖHLKE, Op. cit., p. 330.

¹³⁴ Idem, p. 334.

2.2.2 Responsabilidade de reagir

Caso falhem as medidas preventivas, é preciso reagir diante da ameaça posta. Responder de maneira apropriada às crises que ocorrem ou estão prestes a ocorrer, racionalizando o uso da força, é atribuição dos postulados da responsabilidade de reagir, a dimensão mais fulcral durante o curso das guerras, quando já estão esgotadas as soluções diplomáticas ou não há mais tempo para medidas preventivas. A responsabilidade de reagir mostra-se a partir do momento em que há adoção das operações interventivas para solucionar crises sistemáticas de direitos humanos, caso o Estado não tenha capacidade de saná-la ou não demonstrar interesse sobre a questão. Antes do recurso a medidas coercitivas (uso da força propriamente dito), é essencial considerar medidas menos intrusivas, como coação política, jurídica e econômica.

Nesse sentido:

No entanto, há circunstâncias excepcionais em que o próprio interesse que todos os Estados têm em manter uma ordem internacional estável obriga-os a reagir quando toda a ordem dentro do Estado tem desmoronado ou quando o conflito civil e repressão são tão violentos que os civis estão ameaçados por massacre, genocídio ou de limpeza étnica em grande escala. A Comissão [ICISS] considerou as consultas que, mesmo em Estados onde houve a oposição mais forte em caso de infração à soberania, revelaram a aceitação geral de que devem existir exceções limitadas à regra de não intervenção para certos tipos de emergências. Geralmente expressa, a visão de que estas circunstâncias excepcionais devem ser casos de violência que tão genuinamente "chocam a consciência da humanidade", ou que representem um perigo tão claro e presente para a segurança internacional, que exigem a intervenção militar coerciva.¹³⁵

Enquanto não exauridos os meios pacíficos de solução de litígios, percebe-se notória resistência ao recurso à força através da figura da intervenção militar. Contudo, existem circunstâncias fáticas nas quais não há condições de manutenção da paz por vias diplomáticas, mas persiste a exigência de proteção das vidas inocentes, em nome da moral e do senso de humanidade comum. Sem outra saída, a metodologia de imposição da paz através da coerção deve ser considerada como meio de pacificação, deixando de lado, para tanto, as regras de proibição positivadas internacionalmente.

¹³⁵ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016. Tradução livre.

No que tange à legítima apelação aos meios *peace enforcement*, dever-se-ão atender basicamente os critérios abordados doravante, os quais consistem em limitações colocadas pelo relatório do ICISS para realçar o caráter extraordinário da medida. São eles: autoridade competente, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e prospectos razoáveis de sucesso.

Primeiramente, a determinação da autoridade competente para cancelar a medida é requisito inicial fundamental à validação de todo o processo subsequente, tendo em vista que deve vir do órgão legitimamente apropriado a autorização para agir em desvio da regra geral sem cair em estado de ilegalidade. Segundo o que proclama o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o poder decisório exclusivo acerca do uso da força é dado ao Conselho de Segurança da ONU, ainda que outros órgãos, como a AGNU, possam lhe fazer demandas e recomendações. Nesse caso, o Conselho fica com a estrita atribuição de legitimar intervenções em situações de insuportável calamidade humanitária, o que acaba por gerar dúvidas em torno da capacidade jurídica do órgão para desempenhar tal papel, da sua composição pouco representativa, da sua ambígua vontade política em homologar autorizações e da seletividade de casos originada com o exercício do poder de veto dos seus membros permanentes.¹³⁶

O segundo princípio do *peace enforcement* é um dos mais abstratos, uma vez que mexe com peculiaridades morais na determinação de justas causas para o estopim das guerras interventivas. Destarte, o genocídio e outras violações humanitárias reúnem elementos constitutivos da repugnância moral que pauta o clamor por revide militar imediato. A justa causa, portanto, se adstringe à prevenção de numerosas perdas humanas que decorrem de assassinatos em série, da limpeza étnica, de atos de terror ou de injustas agressões em virtude do dolo, da negligência ou da incapacidade dos Estados em deliberar estratégias preventivas pontuais. Sobre a detecção dessas justas causas, assim afere a doutrina majoritária:

Outro exemplo de uma causa justa está ligado à questão da intervenção humanitária. A intervenção humanitária é justificada quando, nas palavras de Michael Walzer, é uma resposta a atos que "chocam a consciência moral da humanidade". Saber que houve violações flagrantes dos direitos humanos, genocídio ou outros atos choca a consciência humana coletiva. Com a mídia moderna e a abertura das sociedades, torna-se bastante fácil para qualquer cidadão interessado saber quando há uma justa causa para a guerra [...].¹³⁷

¹³⁶ BÖHLKE, Op. cit., p. 337-338.

¹³⁷ FIALA, Andrew G. **Practical pacifism**. New York: Algora Publishing, 2004, p. 94. Tradução livre.

Por sua vez, a exigência de intenção correta dos interventores integra os requisitos essenciais à justificação das operações militares, visto que vincula os objetivos bélicos ao ideal de prevenção ou interrupção do sofrimento humano. No entanto, já não se pode mais falar do cabimento real do altruísmo absoluto nessa matéria. Isso porque obviamente o custo orçamentário e o risco pessoal dos envolvidos em intervenções armadas instigam a ânsia por recompensas políticas pelos esforços empregados, o que não impede, porém, que a inspiração primordial da guerra seja altruísta.

Através do imperativo da guerra como *last resort*, almeja-se reforçar o caráter subsidiário da implementação da intervenção humanitária, que apenas pode ser justificada após fracassadas todas as opções não bélicas para resolução das crises. Tal princípio leva a crer que, depois que as medidas pacíficas não tiverem resultados práticos ou não puderem ser aplicadas em tempo hábil, torna-se consequentemente admissível a escolha de alternativas bélicas, que são mais incisivas à solução das questões. Quanto à utilização de meios proporcionais no curso dos conflitos, entende-se que a intensidade, a duração e a dimensão da intervenção devem ser as mínimas necessárias para defesa dos direitos humanos.

Por fim, vale salientar que deve existir um prognóstico razoável antecedente à própria intervenção, ou seja, a ação militar só se justifica se apresentar razoáveis chances de êxito. Caso contrário, a intervenção torna-se injustificada, pois poderia facilmente agravar a situação se fosse realizada e também pelo evidente desinteresse dos interventores em se aventurar numa operação previamente fadada ao fracasso. De acordo com Liliana Jubilut¹³⁸, este princípio está relacionado a duas lógicas: “a legitimidade dos propósitos” e a “escolha entre o menor de dois males”.

Através do estabelecimento destes princípios operacionais, a ICISS pretende balizar uma conveniente diagramação doutrinária da responsabilidade de reagir e, assim, melhor coordenar o curso das operações à consecução dos pretendidos fins humanitários.

2.2.3 Responsabilidade de reconstruir

Deriva-se da reação o terceiro pilar da R2P que sistematiza a responsabilidade existente no momento posterior à intervenção, quando devem ser consolidadas as bases para

¹³⁸ JUBILUT, Op. cit., p. 164.

uma sólida pacificação e a reedificação das condições à autodeterminação do Estado afetado. Em suma, por meio da responsabilidade de reconstruir, busca-se fomentar bases para melhoria nas áreas da segurança, justiça e desenvolvimento econômico de Estados que foram devastados por catástrofes humanitárias num passado próximo. Desse panorama deflui a bilateralidade funcional dessa responsabilidade: de um lado, ela visa manter a paz que foi atingida – evitando a recorrência das circunstâncias que originaram a crise superada – e, de outro, ela intenta prestar auxílio no aprimoramento de serviços públicos e no fortalecimento de instituições. A responsabilidade de reconstruir é considerada um dos grandes avanços da doutrina R2P na esfera interventiva, uma vez que estende precauções para além da intervenção, de forma a melhor concluir o processo de pacificação e afastar os riscos que permeiam o pós-intervenção, como a transgressão de acordos de paz, a perpetuação da vulnerabilidade institucional do Estado e o ressurgimento dos agentes violadores da paz.

As medidas *peacekeeping*, nesse caso, estão voltadas a conferir maior segurança ao processo de transição pós-conflito, restaurando a soberania em torno de um regime governamental mais justo e sustentável. Promover o desarmamento, conscientizar a população local, reestruturar forças de segurança, desestabilizar grupos inimigos remanescentes e reestabelecer sistemas administrativos são alguns dos artifícios adotados por essa política.

Nesse diapasão, é importante discorrer que:

Por construção da paz pós-conflito, entendo que as ações tomadas ao final de um conflito com vistas a consolidar a paz e evitar a retomada de confronto armado. A experiência demonstra que a consolidação da paz após a conclusão de conflito requer mais do que ações puramente diplomáticas e militares e que se faz necessário esforço integrado de construção da paz a fim de lidar com os vários fatores que causaram o conflito ou ameaçam provocá-lo. A construção da paz pode envolver a criação e o fortalecimento de instituições nacionais, o acompanhamento de eleições, o estabelecimento de programas de integração e reabilitação, bem como a criação de condições para a retomada do desenvolvimento. A construção da paz não substitui atividades humanitárias e de desenvolvimento em países recém-saídos de crises. Ao contrário, visa a aprimorar, complementar e reorientar essas atividades de forma a reduzir o risco de retomada do conflito e contribuir para a criação de condições voltadas para reconciliação, reconstrução e recuperação.¹³⁹

Todavia, a ICISS alerta que a permanência das forças de paz após a conclusão da intervenção pode também ter efeitos negativos. Segundo o relatório *The Responsibility to Protect*, os trabalhos de reabilitação a longo prazo podem ser comprometidos em virtude de ocupações mal administradas, de programas de reconstrução ineficientes, do atraso na retomada da responsabilidade governamental e da distorção da economia local a partir da

¹³⁹ UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. **S/2014/542** (Causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa). Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/542>. Acesso em: 30 jun. 2016. Tradução livre.

entrada abrupta de capital estrangeiro. A ICISS ainda destaca que “a responsabilidade de reconstruir, que deriva da obrigação de reagir, deve ter como objetivo retornar a sociedade em questão àqueles que vivem nela e que, em última instância, devem assumir, juntos, a responsabilidade pelo seu destino”.¹⁴⁰

Sendo assim, os *peacekeepers* podem cumprir tal atribuição através de processos políticos de transição, incumbindo aos atores locais a responsabilidade de viabilizar a recuperação de sua própria sociedade, bem como de conciliar grupos locais antagônicos, justamente como meio de prevenção a futuros atritos. Trata-se de proposta essencial ao sucesso final da operação, na medida em que se procede à delegação da possibilidade de autocontrole à sociedade local, desde que esta já reúna condições à manutenção da paz.

Nas palavras de Trevor Findlay¹⁴¹, o *peacekeeping* consiste, acima de tudo numa ferramenta contra reincidência de conflitos, sendo que os interventores, nesta fase, devem ser vistos como “facilitadores em vez de aplicadores”, pois já não há mais inimigos contra quem guerrear. Assim, o único desafio que resta depende unicamente da cooperação voluntária dos agentes internacionais. Além do voluntarismo, o autor também elenca outras características intrínsecas aos procedimentos de manutenção da paz. São elas:

As três principais características do *peacekeeping* são consideradas como sendo: (a) o consentimento relativamente voluntário de todas as partes para a presença e atividades da missão; (b) a imparcialidade das forças de paz em suas relações com o partes; e (c) o uso mínimo de força, apenas como um último recurso ou em autodefesa.¹⁴²

Dessa maneira, a responsabilidade de reconstruir deve se dar mediante ações voluntárias, imparciais e, até certo ponto, não coercitivas, visando assistenciar a rescomposição do Estado, ainda que, para tanto, seja estabelecida administração interina sob a autoridade das Nações Unidas. Dentre as dificuldades à condução de missões *peacekeeping* estão o envolvimento internacional a longo prazo e a necessidade de investimentos financeiros expressivos, o que acentua o descaso internacional com a efetivação das medidas pós-intervenção.

Assim como a prevenção, a reconstrução igualmente se impõe como salutar condição à paz duradoura, uma vez que nela não há o que falar sobre consequências destrutivas

¹⁴⁰ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016. Tradução livre.

¹⁴¹ FINDLAY, Trevor. **The use of force in UN peace operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 4.

¹⁴² Idem. Tradução livre.

provindas do contato direto com medidas coercitivas. Portanto, a responsabilidade de reagir coloca-se como um dos mais complexos obstáculos à confirmação R2P como doutrina remodeladora dos preceitos de direito internacional, tendo em vista que essa dimensão inova ao demonstrar que a responsabilidade internacional na promoção dos direitos humanos vai muito além do próprio desfecho do conflito armado.

3 DA ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS DADAS ÀS INTERVENÇÕES

3.1 DAS JUSTIFICATIVAS POLÍTICAS

3.1.1 A responsabilidade política do Estado na proteção dos seus civis

Justificar o processo de intervenção humanitária sempre foi um dos grandes desafios para os estudiosos da matéria e, devido às atuais configurações assumidas pelo intervencionismo, vem provocando calorosas discussões entre os críticos das operações militares despendidas em defesa dos direitos humanos. Ainda assim, é inegável a importância da justificação da prática intervencionista, tendo em vista que, uma vez justificadas as ações, concentram-se sobre elas os valores e as expectativas necessárias para demonstrar a toda comunidade internacional as condições legítimas e legais à sua aceitação¹⁴³.

Trata-se de uma questão que vem adquirindo expressão desde o fim da Primeira Guerra Mundial, quando os internacionalistas passaram a buscar justificativas que seriam precedentes ao uso da força e, através delas, viabilizar o papel da Sociedade das Nações na resolução de conflitos. A partir das experiências colhidas nas décadas seguintes, pode-se notar a constante preocupação em torno do oferecimento de justificativas plausíveis ao cometimento de ingerências. Conforme sublinha Malcolm Shaw¹⁴⁴, o argumento usado para justificar a entrada de tropas estrangeiras para garantir uma zona de segurança no Norte do Iraque após a Guerra do Golfo foi a situação de extrema necessidade humanitária que abateu o povo curdo. O bombardeio aéreo da OTAN em apoio aos albaneses oprimidos no Kosovo, segundo Shaw, foi justificado por “circunstâncias excepcionais e para evitar uma catástrofe humanitária”.¹⁴⁵ Já no caso do Panamá, em 1999, o autor destaca o restabelecimento da democracia como justificativa norte-americana para arquitetar sua intervenção¹⁴⁶.

¹⁴³ GARRETT, Cécile. **Do human rights violations justify humanitarian intervention?** 2013. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2013/05/16/do-human-rights-violations-justify-humanitarian-intervention>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

¹⁴⁴ SHAW, Malcolm N. **Direito internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 862. Tradução de: Marcelo Brandão Cipolla e outros.

¹⁴⁵ Idem, p. 863.

¹⁴⁶ Idem, p. 863-864.

Partindo desse panorama, é preciso firmar, por ora, a análise dos principais aspectos atinentes às justificativas políticas invocadas na promoção de intervenções internacionais. Existe, de fato, alguma responsabilidade política dos governantes na segurança de seus cidadãos? Qual o papel da comunidade quando se depara com o não cumprimento desse encargo pelo Estado? É real a necessidade de redimensionar a soberania estatal em casos de grave desrespeito aos direitos fundamentais da população? O que falar sobre a imposição da força para a instauração de regimes democráticos? Qual a extensão do pós-intervenção ou ele apenas se restringe à cessação da violação humanitária?

Analisar dilemas políticos das intervenções é algo delicado, principalmente porque, como se percebe desde a década de 90, as principais crises humanitárias surgiram a partir de questões políticas, como ditaduras, ausência do poder político central, desequilíbrio pós-descolonização, etc. Ou seja, há uma nítida relação entre o contexto político experimentado pelos Estados e o pontapé de ofensas sistemáticas contra os direitos humanos. Por isso, é conveniente estudar, a partir deste ângulo, a justificabilidade relacionada às intervenções.

De início, é importante frisar pertinentes considerações a respeito do Contratualismo Social, visto como base constitutiva da responsabilidade política do Estado com relação à integridade dos seus civis. Esta corrente naturalista surgiu com o fito de exponenciar o contrato juridicamente vinculante entre o Estado e o seu povo. Conforme assevera J. L. Holzgrefe¹⁴⁷, a força obrigatória do contrato derivaria do consentimento mútuo das pessoas a ele vinculadas. Então, trata-se de um contrato hipotético que cria o próprio *demos* de acordo com os termos ajustados entre os cidadãos. Uma vez constituído através das disposições individuais, o objetivo maior do Estado ficaria terminantemente ligado à vantajosa retribuição da expectativa de seu público.

A aparição do Contratualismo, como modelo para pensar a constituição do político na nascente modernidade, significou um intento radical de fundamentar a legitimidade e os critérios racionais da obediência do poder em exclusivas características inerentes aos indivíduos. O indivíduo se configura como o último elemento onde se tem que buscar as gêneses e a validade de todo o poder; o indivíduo como lugar de decisões soberanas é depositário da razão.¹⁴⁸

Nesse raciocínio, o Estado só teria autoridade legítima quando viesse a garantir o bem das partes contratantes. Desde o erguimento dos alicerces contratualistas, o individualismo

¹⁴⁷ HOLZGREFE, J. L. The humanitarian intervention debate. In: _____.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 28.

¹⁴⁸ TRUCCO, Onelio. **Soberania popular e razão política: Um confronto entre Habermas, Rawls e Taylor**. Villa María: Edivim, 2010, p. 51.

tem exercido função primordial no que concerne a limitação das atividades dos detentores do poder político. É o que pode ser percebido na seguinte passagem doutrinária:

O modelo contratualista está relacionado com uma determinada concepção – de política. Os princípios individualistas – os direitos naturais do homem – constituem, por assim dizer, a “moldura externa do poder”, esse limite além do qual a civilização se transforma em barbárie, o homem político, em tirano. A razão está ao lado da moral – dos direitos do homem, e a vontade, do lado da política.¹⁴⁹

Até mesmo Hugo Grócio chegou a reconhecer que, “apesar dos governantes soberanos terem reivindicações legítimas sobre os seus próprios assuntos, eles não gozam de total liberdade” porque “certos tipos de ação abusiva são ilegítimos – tanto assim, que eles realmente são motivos para uma intervenção militar por soberanos vizinhos”.¹⁵⁰ Assim, se transgredidos os termos do contrato social pelo soberano, tornar-se-ia ilegítimo seu poder e justificado o direito de resistência dos jurisdicionados. Tendo em vista a dupla dimensão da soberania¹⁵¹, a intervenção recairia, nesse caso, sobre a soberania externa (aquela relacionada à coexistência e independência estatal perante outros ordenamentos), deixando intacta, sempre que possível, a soberania interna (posição de supremacia frente aos indivíduos).

Com o passar do tempo, porém, a realidade se mostrou diferente e alguns Estados soberanos se tornaram autocratas, ao passo em que investiam sua força na perseguição aos seus jurisdicionados. Inclusive, Alex Bellamy e Nicholas Wheeler¹⁵² denunciam a transformação da soberania em uma “licença para matar”, quando relatam a frustração da expectativa do Estado como guardião social, mas que, mais tarde, veio a se tornar um criminoso em relação aos direitos do seu próprio povo.

O Estado que descumpre suas responsabilidades sociais se afasta do modelo de Estado de bem-estar social (*Welfare State*)¹⁵³, que garante padrões mínimos de serviços assistenciais, incluindo seguridade. Pode ser caracterizada como dual a natureza da responsabilidade do

¹⁴⁹ KRETSCHMANN, Ângela. **Universalidade dos direitos humanos e diálogo na complexidade de um mundo multicivilizacional**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 52.

¹⁵⁰ TRIM, D. J. B. 'If a prince use tyrannie towards his people': Interventions on behalf of foreign populations in early modern Europe. In: SIMMS, Brendan; _____. **Humanitarian intervention: A history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 40. Tradução livre.

¹⁵¹ FERREIRA, Carlos Wagner Dias. A "Responsibility to Protect" no caso de violação de direitos humanos: Um conceito em busca de juridicidade e legitimidade decisória. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 194, p. 244, abr. 2012. Trimestral.

¹⁵² BELLAMY; WHEELER, Op. cit., p. 480.

¹⁵³ No *Welfare State*, a segurança populacional é apenas uma parte do bem-estar. “É importante não só que as pessoas devam ser capazes de obter e utilizar bens e serviços, mas que o processo deveria ser, pelo menos, até um nível razoável e previsível. A segurança é uma necessidade básica, no sentido em que é essencial para uma pessoa; como outras necessidades, o efeito da sua negação vem a dominar e oprimir outras partes da vida das pessoas.” (SPICKER, Paul. **The Welfare State: A general theory**. London: Sage Publications, 2000, p. 86. Tradução livre).

soberano em matéria de segurança, pois sua força é simultaneamente protetora dos súditos e conservadora da ordem. Nesses termos:

Com efeito, o principal desafio e a permanente preocupação do soberano são relativos ao cuidado, por um lado, da segurança dos súditos e da manutenção da ordem que garanta como *status quo* da unidade decisória e, por outro, da defesa desse *status quo* perante eventuais ameaças do conjunto das unidades decisórias que compõem o pluriverso. A natureza da força na sua projeção interna é protetora do súdito e conservadora da ordem e se emprega em regime de monopólio.¹⁵⁴

Como já mencionado anteriormente, a responsabilidade estatal nos termos contratualistas veio a ser recentemente doutrinada por meio dos postulados da *Responsibility to Protect*, que confirmou o Estado na condição de responsável primário pela integridade dos direitos da sua população. A R2P tem suas raízes fincadas na tentativa de superação das disparidades entre a antiga teoria das intervenções humanitárias e o direito internacional vigente, voltando-se principalmente à busca do apoio político da comunidade internacional. Esta viria a auxiliar o Estado no dever de proteger os civis contra o genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade.

Dessa forma, tal responsabilidade estaria atrelada ao poder soberano e teria ainda um ajuste tridimensional, conforme comporta as responsabilidades de prevenir, reagir e reconstruir. A responsabilidade, assim, abrange não somente a garantia do gozo civil de bens e serviços, mas também o incentivo à paz, a defesa em caso de conflitos armados e a assistência pós-conflito à sociedade denegrida.

De acordo com Marcelo Böhlke:

A soberania estatal implica responsabilidades. Por isso, a obrigação principal de proteger a população recai sobre o Estado. Ademais, o princípio da não intervenção admite a responsabilidade internacional de proteger sempre que a população local sofrer danos com guerras internas, insurgência, repressão ou debilidade do Estado e o Estado em questão não estiver disposto ou em condições de pôr fim a esses danos ou de preveni-los.¹⁵⁵

Todo foco das atenções é relegado à questão da segurança humana, paradigma em voga no hodierno sistema internacional e que enfatiza a interconexão de ameaças, as quais se interligam e se reforçam mutuamente. Os altos índices de violência, a proliferação de armas destrutivas e a elevação da pobreza são apenas algumas das ameaças potenciais que se conectam, comprometendo o esmerado padrão de seguridade humana. No *High-level Panel* de

¹⁵⁴ SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. In: MEI, Eduardo; _____ (Org.). **Paz e guerra: Defesa e segurança entre as nações**. São Paulo: Unesp, 2013, p. 34.

¹⁵⁵ BÖHLKE, Op. cit., p. 318-319.

2004 sobre ameaças e desafios na área da segurança¹⁵⁶, o relatório final asseverou a indivisibilidade entre a segurança, a liberdade humana e o progresso socioeconômico.

Em face das tamanhas obrigações referentes à segurança humana, há um aumento significativo na carga das responsabilidades assumidas pelo Estado, que nem sempre consegue atender a todas as demandas que lhe são submetidas. Um Estado que não assume devidamente os seus compromissos dá sinais alarmantes de instabilidade estrutural, o que pode, mais cedo ou mais tarde, vir a ser prejudicial a sua população.

Muito embora algumas crises sejam rotineiramente sistematizadas por governos tirânicos, boa parte delas se agrava em virtude da falência institucional do próprio Estado, que não mais reúne condições e recursos para uma eficiente autogestão. Aliás, desde o fim da Guerra Fria, o mundo vem presenciando o desmoronamento de estruturas estatais que eram substancialmente ligadas ao sistema bipolar e que não conseguiram acompanhar a transição ao regime internacional contemporâneo.

O Estado falido (*failed state*), destarte, se coloca como aquele cuja base política (governo) se revela incapaz de controlar seu território. Para Michael Ignatieff¹⁵⁷, são caracteres recorrentes em Estados falidos a fraca infraestrutura, a difusão da corrupção, o mau planejamento econômico, as dissidências entre grupos étnicos e minorias, além da propagação de ondas de criminalidade. Segundo o autor, um Estado em colapso tem a capacidade de “metástase”, isto é, de espalhar seus problemas além de suas fronteiras, atingindo toda a região ao redor, como, por exemplo, através do aumento no fluxo de refugiados e da migração de grupos rebeldes que usam zonas de fronteira para formar campos de base¹⁵⁸.

Robert Rotberg¹⁵⁹ defende uma gradação das fases relativas à potência estatal. Nesse diapasão, haveria diferenças perceptíveis entre Estados fortes, fracos e falhos (falidos ou em colapso). Os Estados fortes seriam aqueles que oferecem normalmente bens políticos de alta qualidade aos seus cidadãos. Os fracos seriam aqueles que padecem com condicionalismos geográficos e antagonismos internos (de cunho religioso, étnico ou linguístico). Os *failed states* seriam aqueles tomados pela anarquia e por guerras civis patrocinadas com recursos internos. Maculado por instituições falhas e ausência de debate democrático, o Estado falido,

¹⁵⁶ UNITED NATIONS. **A more secure world: Our shared responsibility**, 2004, p. 92-93. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.

¹⁵⁷ IGNATIEFF, Michael. State failure and nation-building. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 302.

¹⁵⁸ Idem, p. 303.

¹⁵⁹ ROTBERG, Robert I. (Ed.). **State failure and state weakness in a time of Terror**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003, p. 4-5.

cujo polo de autoridade acha-se enfraquecido, cede espaço a abusos contra os direitos humanos e a insurgência de facções em busca do poder central. Foi o que aconteceu com a Somália, em colapso a partir da década de 1980, que abrigou uma desastrosa guerra entre atores subestatais que eram autossuficientes em armamentos bélicos. Enquadram-se também no modelo falido o Afeganistão, Burundi, Serra Leoa, Libéria e Sudão.

Da análise sobre a patogênese do *failed state* Rotberg extrai alguns dos indicadores que podem detectar sintomas de falha estatal: a) o Estado torna-se alheio à abertura econômica ao mercado externo; b) a elevação das taxas de mortalidade infantil (pois reflete a qualidade de vida social); c) a adesão a tendências antidemocráticas; d) a subida vertiginosa do nível de violência (vez que a queda nas taxas de segurança humana representa o aumento da probabilidade de falhas).¹⁶⁰

Por outro lado, Ignatieff diz que existe um ponto de intersecção entre os aspectos dos Estados em crise, qual seja:

Cada um dos Estados em crise está em crise na sua própria maneira, mas todos partilham de uma propriedade única e relevante: já não possuem o monopólio dos meios legítimos de violência, assim não mais correspondem à definição clássica do Estado que associamos com Max Weber. Em todas estas sociedades, a violência se espalhou através do tecido social, seja nas mãos de exércitos e seus aliados paramilitares, ou nas mãos de grupos rebeldes, movimentos separatistas, ou gangues terroristas. Violência descontrolada no seio das sociedades ameaça os direitos humanos e as vidas dos civis apanhados nesse meio.¹⁶¹

Pelo exposto, se o Estado perde o controle sobre os meios de segurança, igualmente não detendo recursos voltados a um pleno desenvolvimento institucional, há o crescimento inevitável da sensação de instabilidade e a ausência de condições imprescindíveis ao zelo dos direitos da população. Hoje, a falência de Estados e as medidas déspotas tomadas por governantes em detrimento do seu povo são fatores políticos condicionantes que se instalam na linha tênue entre as intervenções bélicas e a assistência humanitária, testando o dinamismo alcançado por ambas as práticas.

Como indicam os argumentos anteriores, é real e necessário o dever de proteção social atrelada à responsabilidade assumida pelos Estados. Se estes atores não cumprem devidamente tal encargo, por serem tiranos ou por estarem falidos, prevalece a ânsia de que terceiros – com suficiente aptidão – possam cumpri-lo em seu lugar.

¹⁶⁰ Ibidem, p. 20 et. seq.

¹⁶¹ IGNATIEFF, Op. cit, p. 305. Tradução livre.

3.1.2 O necessário redimensionamento da soberania estatal

Interpretar o princípio da soberania estatal à luz da atual realidade da ordem internacional é imprescindível para obter uma suficiente análise sobre a justificação política do intervencionismo. Sem dúvidas, um dos grandes obstáculos à afirmação de um estágio de plenas execuções das intervenções são as prerrogativas decorrentes do poder soberano. Resistente no sistema internacional desde os tempos áureos de Westphalia, a soberania sempre teve uma inegável participação no que se refere à consolidação dos contornos políticos e territoriais dos Estados.

A experiência de Jean Bodin, no século XVI, indicou a necessidade de uma ordem local sustentada pela hierarquia, a ser encabeçada por reis e príncipes detentores dos ajustes ideais para firmar uma política de segurança nacional. Por sua simpatia com o absolutismo monárquico, Bodin reconheceu que a soberania tem aspecto interno que envolve o poder político completo, além de existirem concomitantemente diversas formas de governança¹⁶².

Consagrado nos termos da Carta da ONU, o princípio da soberania vem freando, desde 1945, uma larga escalada de intervenções militares unilaterais, deixando brechas apenas para casos de *intervention by invitation* (que não são alvos deste estudo). Entretanto, nos últimos anos, tem se percebido um enfraquecimento dos argumentos normativos contra a intervenção forçada. Assumindo agora feição multilateral, esta modalidade interventiva vem sendo sustentada por argumentos que deduzem a perda da legitimidade de Estados insuficientemente democráticos ou daqueles que não mais atendem as súplicas de sociedades profundamente divididas¹⁶³.

Nessa óptica, ainda há muito que se refletir sobre a seguinte indagação: se estão enfraquecidos os argumentos contra a intervenção, qual é o futuro reservado ao conceito clássico de soberania estatal? São apontadas duas visões alternativas como resposta¹⁶⁴. Para a primeira visão, num futuro próximo, sob a égide da teoria das relações, o Estado já não será mais o *locus* de autoridade política dentro da sua comunidade, uma vez que ele está sendo desafiado por “novas constelações de autoridade” que se impõem em meio às esferas

¹⁶² NAGAN, Winston P.; HADDAD, Aitza M.. Sovereignty in theory and practice. **UF Law Scholarship Repository**, San Diego, v. 13, n. 429, p.440, jan. 2012. Disponível em: <<http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/293>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

¹⁶³ KINGSBURY, Benedict. Sovereignty and inequality. **European Journal of International Law**, Firenze, v. 9, n. 4, p. 618-620, dez. 1998.

¹⁶⁴ BARTELSON, Jens. The concept of sovereignty revisited. **European Journal of International Law**. Firenze, v. 17, n. 2, abr. 2006, p. 464-465.

internacionais. De acordo com a segunda visão, o conceito de soberania tende a manter sua relevância normativa, pois essas constelações emergentes se resumem a expressões de reivindicação da soberania, fazendo com que os Estados permaneçam com seu poder.

Desde o princípio, o poder soberano foi concebido como uma “força de dominação originária”, que assegurava ao Estado a insubordinação orgânica a qualquer outro sujeito de direito internacional¹⁶⁵. Dessa forma, a irredutibilidade do poder soberano foi sendo relativizada mediante o advento de mudanças fulcrais no sistema internacional, fenômeno que acabou sendo enfatizado como redimensionamento da soberania. Nesse processo, é mantida a seguinte ideia acerca dos valores de igualdade e soberania estatal:

São verdadeiros axiomas que se encontram interligados ao princípio da não intervenção ou não ingerência nos assuntos de ordem interna. Este último princípio, que se opõe às intervenções não consensuais (*rectius*: sem o consentimento do Estado afetado), tem igualmente passado por uma reengenharia, não mais ostentando um valor absoluto e inatingível.¹⁶⁶

Muitos autores apontam variadas razões para explicar este cenário de transformação. Emerson Garcia¹⁶⁷ afirma com propriedade que tal processo se trata, na verdade, do fenômeno de redimensionamento da soberania, que se encontra diretamente influenciado pela prevalência de aspectos monistas na órbita internacional. O estreitamento das relações internacionais e o reconhecimento da necessidade de proteção dos direitos humanos também são fatores que conduziram ao redimensionamento. Thomas Ilgen¹⁶⁸ inclui ainda a globalização, a difusão da economia de mercado global e a aparição de instituições supranacionais como influxos à dispersão da antiga autoridade soberana a outros níveis de governança.

Além da tese do redimensionamento, Robert Keohane presta ainda maior contribuição acrescentando outra linha teórica ao debate sobre a justificação das intervenções, na medida em que esmiúça as propriedades mais intrínsecas do poder soberano. Segundo o estudioso, o objetivo da intervenção seria evidentemente a restauração da própria soberania do Estado

¹⁶⁵ GARCIA, Emerson. Influxos da ordem jurídica internacional na proteção dos direitos humanos: O necessário redimensionamento da noção de soberania. **Justitia**, São Paulo, jan. 2008, p. 121.

¹⁶⁶ Idem, p. 124.

¹⁶⁷ Para o autor, o ferrenho debate entre a teoria dualista e a teoria monista decorre da questão da influência da ordem internacional sobre a ordem interna. A teoria dualista prestigia a soberania estatal e a coexistência entre as duas ordens (interna e externa), sem a supremacia de uma sobre a outra. Assim, os dualistas defendem que uma norma internacional só vigora na ordem interna se houver a autorização por parte do Estado. A teoria monista, em contraponto, defende a existência de uma única ordem, que engloba as duas anteriores. Nesse caso, a colisão entre as ordens não importará a invalidade da norma interna, mas proporcionará tão-somente a possibilidade de responsabilização internacional do Estado ou até mesmo do indivíduo. (Idem, p. 118-124).

¹⁶⁸ ILGEN, 2003 apud BARTELSON, Op. cit., p. 466.

diante de uma sociedade perturbada, com foco na garantia de sua autodeterminação¹⁶⁹. Porém, ele assume que a concepção rígida e unitária de soberania consiste numa ideia nociva que é adversa à causa dos direitos humanos e que ressuscita ideologias absolutistas¹⁷⁰. Trazendo à tona os pontos da análise de Stephen Krasner sobre o mapa político europeu, Keohane frisa, então, a importância da percepção dos diferentes tipos de soberania, que podem ser assim discriminados:

1) Soberania doméstica: a organização eficaz da autoridade dentro do território de um determinado Estado; 2) Soberania interdependente: a capacidade de um Estado para regular os movimentos através de suas próprias fronteiras; 3) Soberania jurídica internacional: o fato do reconhecimento de uma entidade como um Estado por outros Estados estabelecidos; 4) Soberania de Westphalia: a exclusão de estruturas de autoridades externas dos processos de tomada de decisão de um Estado.¹⁷¹

Nestes termos, os tipos de soberania não necessariamente caminhariam juntos, haja vista que podem ser conceitualmente desagregados em determinadas circunstâncias. Keohane também vislumbra a soberania como “uma variável, não uma constante”, e acredita na existência de gradações relacionadas ao nível de intromissão externa sobre esse poder. Desse modo, a “intervenção humanitária certamente limita a soberania externa, visto que impõe estruturas de autoridade externa; mas pode ser uma condição necessária para a restauração da soberania nacional”¹⁷².

Raciocinando sobre esta argumentação, percebe-se que o autor é favorável ao processo de “desvinculação da soberania”, porque considera que as “concepções tradicionais da soberania” são um grande obstáculo à eficácia das intervenções humanitárias.¹⁷³ Nesse caso, o valor instrumental da soberania, de fato, seria útil, mas não é uma condição extremamente indispensável ao bom andamento do sistema. Keohane prevê, por conseguinte, a possibilidade de descarte da soberania unitária e a formação de uma nova corrente interpretativa para a soberania de Westphalia, como sendo aquela que impede a imposição de estruturas de autoridades externas contra a ordem interna. Assim ele preconiza:

Os novos governantes são mais propensos a aceitar restrições sobre a sua soberania quando a soberania dos seus vizinhos também é limitada. Uma parte deste processo

¹⁶⁹ KEOHANE, Robert. Political authority after intervention: gradations in sovereignty. In: HOLZGREFE, J. L.; _____ (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 281.

¹⁷⁰ Idem, p. 282.

¹⁷¹ Idem, p. 285. Tradução livre.

¹⁷² Idem, p. 286. Tradução livre.

¹⁷³ OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. Intervenções humanitárias: A tensão entre os direitos humanos e a soberania. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 4, p. 118, set. 2009.

é essencialmente normativa: a noção da soberania unitária deverá ser descartada e a soberania de Westphalia deve ser vista como um *continuum*. Estruturas de autoridades externas, nesta concepção, desempenham algum papel no progresso de todos os Estados [...] os Estados podem se dar ao luxo de aceitar menos soberania externa, uma vez que eles são protegidos por sua participação nas estruturas regionais e pela constitucionalização dessas estruturas. Aceitar menos soberania externa não é, por isso, marca de fraqueza. Pelo contrário, pode ser um sinal de força, e é inteiramente consistente com a continuação da soberania jurídica internacional e da soberania nacional [...].¹⁷⁴

Neste trecho, o autor trata do fato de que o fortalecimento de instituições nacionais pode resultar da cessão de parte da soberania externa. É o que acontece, por exemplo, no modelo de compartilhamento de soberania que constituiu a União Europeia¹⁷⁵. Muitos acreditam que não há um único *demos* europeu cujo padrão de governação acha-se dividido em vários níveis. O que existe, na verdade, seria a relativização de preocupações dentro de uma “democracia plurinacional”, ficando o ideal democrático dividido em “comunidades de vontade” que incorporam direitos históricos e demandas atuais e reconhecem a necessidade de adaptação mútua.¹⁷⁶ Uma vez constatada a resistência da soberania individual nesse modelo, o desafio da UE centra-se em manter certos elementos-chave do cronograma soberano dentro das novas condições de multiplicidade política.

Partindo da ideia da saudável possibilidade de retração da soberania de Westphalia, fica claro que, embora as intervenções humanitárias atinjam-na diretamente, isso se dá em prol do fortalecimento nacional e sem ferir os demais tipos de soberania, já que as instituições da região conturbada apenas passariam a receber incentivos dos parceiros de fora, “a partir de Estados que são predispostos a estabelecer o seu próprio envolvimento, e seus recursos, sob a condição de edificação e manutenção de tais instituições”.¹⁷⁷

Outra corrente considera ainda a hipótese de suspensão da soberania em casos de intervenção. Adepto desta teoria, Alexandros Yannis¹⁷⁸ aponta a transferência da autoridade sobre os territórios do Kosovo e do Timor Leste como casos simbólicos de suspensão da autoridade do poder local por liberalidade de agentes externos.

¹⁷⁴ KEOHANE, Op. cit., p. 288. Tradução livre.

¹⁷⁵ “Keohane também trata no seu texto que as limitações à soberania não são desejáveis apenas para as sociedades ‘problemáticas’, o autor cita o exemplo da União Europeia, no qual os Estados aceitaram uma visão de soberania compartilhada, sujeitas à supremacia do direito europeu. O caso da União Europeia ilustra, segundo o autor, um ponto importante: que a criação de instituições de governança efetiva é muito mais fácil em regiões com uma ‘boa vizinhança’, ou seja, em regiões de países pacíficos e democráticos”. (OLIVEIRA, 2009, Op. cit., p. 118).

¹⁷⁶ BARTELSON, Op. cit., p. 470.

¹⁷⁷ KEOHANE, Op. cit., p. 290. Tradução livre.

¹⁷⁸ YANNIS, Alexandros. The concept of suspended sovereignty in International Law and its implications in international politics. **European Journal of International Law**. Firenze, p. 1047, nov. 2002.

Yannis cita o caso da Resolução nº 1244, de 1999, do CSNU¹⁷⁹, que suspendeu a soberania da República Federativa da Iugoslávia (RFI) sobre o Kosovo. Tal resolução determinou a imediata retirada das tropas do RFI juntamente com a inserção da UNMIK no território, sendo nomeado, para coordenar a transição, um Representante Especial do Secretário-Geral (RESG). Na prática, a autoridade da RFI sobre o Kosovo foi coercitivamente excluída e deu lugar à assunção da UNMIK e da KFOR na responsabilidade pelo exercício das funções administrativas locais. No Timor Leste, a Resolução nº 1272, de 1999¹⁸⁰, conferiu poderes amplos à UNTAET sobre a administração territorial, suspendendo o controle da Indonésia sobre a região. As Nações Unidas, deste modo, se tornaram a única autoridade com capacidade administrativa presente no Timor.

Analizando estes dois episódios, o autor procura justificar a postura da ONU na operacionalização da suspensão do poder dos líderes locais, alegando que:

Soberania hoje, depois de tudo, a fim de se compatibilizar com o princípio de autodeterminação dos povos, implica que a governança é exercida em nome dos povos locais. No entanto, a ONU não administra o Timor Leste ou o Kosovo hoje em nome dos povos locais, mas para a população local em nome dos povos do mundo, de acordo com a Carta das Nações Unidas. Assim, a ONU não se tornou soberana. Em vez disso, a soberania está suspensa e a questão é saber quais são os direitos e obrigações da ONU.¹⁸¹

E ainda adiciona a seguinte explicação:

O conceito de suspensão de soberania também opera aqui como uma racionalização jurídica de uma realidade política que tem produzido uma situação jurídica anormal temporária na expectativa de uma solução definitiva. [...] No entanto, para conciliar o direito com a realidade nos casos de Kosovo e Timor Leste, a necessidade de invocar de forma mais clara o conceito de suspensão soberania talvez tivesse sido mais criteriosa. Mais especificamente, uma maior clareza, provavelmente, contribuiria para o aumento da eficiência no cumprimento dos seus mandatos.¹⁸²

Na visão de Michael Ignatieff¹⁸³, os Estados desfrutam das prerrogativas da soberania em diferentes graus de efetividade. Apesar de ser mais comum o fato de que os Estados tenham soberania completa, também deve ser considerada a presença de “quase-Estados” que não exercem eficaz soberania nacional, mas permanecem ilesos quanto à soberania jurídica

¹⁷⁹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1244(1999)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244%281999%29>. Acesso em: 06 abr. 2016.

¹⁸⁰ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1272(1999)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1272%281999%29>. Acesso em: 06 abr. 2016.

¹⁸¹ YANNIS, Op. cit., p. 1048.

¹⁸² Idem, p. 1049.

¹⁸³ IGNATIEFF, Op. cit., p. 307.

internacional e à soberania de Westphalia. O doutrinador sublinha também outra categoria que corresponde aos protetorados¹⁸⁴, *status* no qual o Curdistão e o Timor Leste poderiam ser encaixados. Protetorados não detêm soberania nacional nem independência internacional, sendo definidos como sociedades anteriormente devastadas pela guerra que são colocadas sob supervisão internacional para que sejam guiadas à inteira qualificação como Estado de Westphalia.

A classificação do Kosovo nesses moldes gera muitas divergências entre kosovares e europeus, visto que a ex-província da RFI vem sendo preparada durante anos para auferir plena autonomia internacional e condições de autogoverno. Enquanto os políticos kosovares entendem se tratar de um Estado completo reconhecido internacionalmente, os países europeus tratam-no como um protetorado a médio e longo prazo. Há ainda quem classifique o Kosovo como um Estado com independência condicional, aquele cujo exercício da soberania só depende do cumprimento de determinadas condições. Ignatieff¹⁸⁵ contesta as supostas condições impostas ao Kosovo:

No caso do Kosovo, por exemplo, a aplicação destas condições – proteção das minorias e respeito às fronteiras externas – é totalmente dependente da presença de uma força de segurança internacional. Uma vez que o Kosovo depende para sua sobrevivência de uma contínua presença destas tropas, um futuro governo eleito pelos kosovares pode planejar respeitar, pelo menos formalmente, as condições impostas a sua independência. É questionável se ele irá fazê-lo uma vez removidas as tropas. Independência condicional e todos os tipos de soluções são, portanto, dependentes de garantias credíveis da condicionalidade, e isto exige, com efeito, um império permanente ou uma presença externa com capacidade militar ou econômica de manter essas novas entidades na linha.

Depois dessa reflexão, é possível chegar ao entendimento de que medidas como a imposição de condições ou a submissão à custódia externa fazem parte da política de elevação de povos fragilizados ao patamar de Estado nacional com soberania completa, de modo que venham a ganhar o necessário reconhecimento da sociedade internacional. Diante dessas estratégias de fomento político e dos debates acerca do redimensionamento do poder estatal, pode-se aferir que a soberania absoluta e indivisível não cabe mais na atual projeção das relações internacionais.

A soberania de Westphalia, tida como porção da soberania clássica, se coloca, enfim, no centro dos dissensos relacionados aos avanços presenciados no campo das intervenções. Por meio do reajuste desta modalidade de soberania, intenta-se restituir as condições ao

¹⁸⁴ Ibidem, p. 308.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 309. Tradução livre.

exercício de todas as outras, de maneira a possibilitar a afirmação internacional de Estados que foram desconsertados por crises estruturais e conflitos internos.

3.1.3 A comunidade internacional na composição da força interventiva

Sob o prisma da R2P, foram concretizadas as bases da responsabilidade da comunidade internacional em caso de sofrimento humanitário dentro das fronteiras de um Estado, desde que este nada faça para reverter aquela situação. Nesse caso, os demais sujeitos de direito internacional, mesmo não afetados diretamente pela crise, teriam a obrigação política subsidiária de solucioná-la, pacificamente ou, em última instância, coercitivamente. Aqui, o uso da força seria admitido excepcionalmente mediante autorização do Conselho de Segurança da ONU. Assim diz o relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility*:

Apoiamos a norma emergente de que há uma responsabilidade coletiva internacional para proteger, exercível pelo Conselho de Segurança que autoriza a intervenção militar como último recurso, em caso de genocídio e outros morticínios em larga escala, a limpeza étnica ou de graves violações do direito humanitário internacional que governos soberanos têm se revelado incapazes ou sem vontade de impedir.¹⁸⁶

Partindo da lógica de que a intervenção se justifica se for desenrolada por agentes legítimos e capazes, persiste o fato curioso de que somente a ONU e a OTAN despontaram como principais interventoras da era pós-Guerra Fria, em meio a uma ampla variedade de atores. De certa forma, isso contradiz o argumento de responsabilidade da comunidade, pois todos os integrantes desta deveriam ser igualmente responsáveis pelo sistema de segurança coletiva, não apenas um seletivo grupo político. Ao contrário da OTAN, as Nações Unidas carregam a primazia da legitimidade indiscutível quando a questão envolve o recurso à força. Nessa linha:

A autoridade da ONU é sustentada não pelo poder coercitivo, mas pelo seu papel como o aplicador de legitimidade. O conceito de legitimidade atua como elo entre o exercício da autoridade e da utilização da força. As tentativas de impor autoridade só podem ser feitas pelos agentes legítimos da autoridade competente. As nações consideram a intervenção coletiva agraciada pela ONU como legítima, porque se

¹⁸⁶ UNITED NATIONS. **A more secure world: Our shared responsibility**, 2004, p. 92-93. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015. Tradução livre.

trata de um corpo internacional representante devidamente autorizado, ao passo que a intervenção unilateral é vista como ilegítima porque é autointeressada.¹⁸⁷

E o que falar das missões encaradas pela OTAN tomando as vezes da ONU e sem o consentimento do Conselho de Segurança desta? Bom, esta parece ser uma dúvida inquietante, que considera o potencial da organização frente a desafios militares e questiona a legitimidade dos seus atos do ponto de vista político.

Observando de perto esta tensão, Juliana Bertazzo assevera que “até mesmo o rótulo de ‘intervenção humanitária’ (pregado pela OTAN) não está livre de questionamentos no campo da política internacional”.¹⁸⁸ A pesquisadora ainda evoca três casos específicos para demonstrar a dimensão do dilema: Afeganistão, Paquistão e Kosovo¹⁸⁹. No primeiro, a OTAN atuou numa coalização multilateral com mandato da ONU e só veio assumir rotativamente o comando operacional dois anos após o início da ISAF (*International Security Assistance Force*). No segundo, a ação unilateral descendeu da solicitação direta de um chefe de Estado, derivando legitimidade a partir da delegação de poder em favor da OTAN interventora. No terceiro, a legitimação da OTAN é contestável em razão da não autorização das Nações Unidas e da ausência de delegação de poder ou comando rotativo de coalização.

Em 1998, quando se agravou a deterioração do Kosovo, o risco latente de limpeza étnica oriunda do embate entre o ELK e o exército iugoslavo fez com que o Conselho de Segurança promettesse um embargo de armas sobre a Iugoslávia, porém Rússia e China vetaram qualquer punição a Belgrado alegando respeito ao lema da não intervenção. Em face destas condições, tornou-se difícil a conquista de apoio público para engajamento numa ação militar vetada pelo CSNU, o que fez com que a OTAN assumisse unilateralmente as rédeas da *Allied Force*.¹⁹⁰

Roberts se posiciona ao lado da decisão da OTAN de usar força aérea armada, mesmo sem a desejada aprovação legal, pois tal medida estaria longe de ser vista como violação ao direito internacional. Seriam dois os principais argumentos para tanto: a interpretação de resoluções do CSNU e as bases do direito internacional geral¹⁹¹. Resoluções, como a nº

¹⁸⁷ EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 81, n. 6, p. 106, nov. 2002. Bimestral. Tradução livre.

¹⁸⁸ BERTAZZO, Juliana. Atuação da OTAN no pós-Guerra Fria: Implicações para a segurança internacional e para a ONU. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 113, jan. 2010. Semestral.

¹⁸⁹ Idem, p. 111.

¹⁹⁰ ROBERTS, Adam. NATO's "Humanitarian War" over Kosovo. **Survival**, London, v. 41, n. 3, out. 1999, p. 104. Bimestral.

¹⁹¹ Idem, p. 105-106.

1.199¹⁹² e a nº 1.203¹⁹³, de 1998, reconheceram o interesse direto da OTAN na questão do Kosovo e se referiram a uma possível adoção de "novas medidas" contra os iugoslavos, caso as medidas já adotadas não prosperassem. Por outro lado, os argumentos usados pelos governos componentes da OTAN em sua intervenção desautorizada serviriam para incrementar as bases do direito internacional geral, fazendo esta matéria tomar novos rumos.

Tobias Vogel¹⁹⁴ arrola dois argumentos essenciais para alcance da legitimidade e legalidade por uma intervenção humanitária. São eles: a) a legítima defesa, conforme o art. 51 da Carta da ONU, sendo o único caso em que poderia ser legítima a reação unilateral;¹⁹⁵ b) a ação multilateral, conforme o Capítulo VII da Carta, que não se difere substancialmente da autodefesa (pois ambas replicam ameaças vindas de um Estado em particular), mas que formalmente exige validação do Conselho de Segurança. Contudo, o debate envolvendo a legitimidade das ações da OTAN no Kosovo não é uma questão tão simples assim, vez que o respeito à norma e à legitimidade sofre condicionamentos debaixo do poder que torna inconstante a “igualdade” teórica entre soberanias.¹⁹⁶ No *Kosovo Report*, a *Independent International Commission on Kosovo* (IICK) consignou a ideia de que a legitimidade e a legalidade precisam aproximar-se para que, juntas, encontrem a solução de tal indagação:

Intimamente relacionado com este efeito, o recurso à força sem autorização da ONU tende a enfraquecer a sua autoridade, especialmente em relação à do Conselho de Segurança, no domínio da paz e segurança internacional. [...] Portanto, embora a conclusão da Comissão seja que o uso da força pela OTAN para intervir no Kosovo tenha validade a partir da perspectiva da legitimidade e dos seus efeitos sociais globais, a Comissão considera que seria mais benéfico trabalhar diligentemente para fechar o fosso entre legalidade e legitimidade de forma convincente para o futuro.¹⁹⁷

Portanto, a definição da conduta da OTAN como ilegal acaba por tensionar sua provável legitimidade, e, se vir a ser vista como legítima, essa conduta porá à prova o padrão

¹⁹² UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1199(1998)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199%281998%29>. Acesso em: 14 abr. 2016.

¹⁹³ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1203(1998)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1203%281998%29>. Acesso em: 14 abr. 2016.

¹⁹⁴ VOGEL, Tobias. **The politics of humanitarian intervention**. 1996. Disponível em: <<https://sites.tufts.edu/jha/archives/103>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

¹⁹⁵ É interessante aqui recordar que a relutância com a intervenção unilateral, no auge da Guerra Fria, fez Índia, Vietnã e Tanzânia arguirem autodefesa para intervir em situações de legítima emergência humanitária, respectivamente, no Paquistão, no Camboja e em Uganda. “Em todos esses casos, a situação de crise humanitária e amplo desrespeito aos direitos humanos eram transparentes, mas o comportamento e os discursos dos governos rechaçavam a ideia de intervenção humanitária feita sem o consentimento do Estado invadido. Esta atitude corresponde ao paradigma predominante durante a Guerra Fria, que privilegiava as prerrogativas soberanas do Estado diante das demandas de respeito aos direitos humanos.” (RODRIGUES, Op. cit., p. 106).

¹⁹⁶ FRANÇA, Op. cit., p. 151.

¹⁹⁷ THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. **The Kosovo Report**. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 186-187. Tradução livre.

de legalidade e eficiência que dá suporte à ONU no controle do setor de segurança. Perante este impasse, vem à tona o seguinte esclarecimento:

A verdadeira questão que se coloca é qual dos dois males é o pior: o dano à ordem internacional se o Conselho de Segurança é ignorado, ou o prejuízo para esta ordem se os seres humanos são abatidos, enquanto o Conselho de Segurança está a postos. [...] Em primeiro lugar, se o Conselho de Segurança deixa de cumprir sua responsabilidade em tal caso, os Estados individuais em questão simplesmente não podem descartar outros meios para responder a grave e urgente situação. [...] Em segundo lugar, se o Conselho deixa de agir e uma intervenção militar da coalizão *ad hoc* ou um estado individual segue e respeita todos os critérios necessários de limite e de precaução – e se a intervenção for bem sucedida e vista pelo mundo por ter conseguido seus objetivos – este resultado pode ter consequências duravelmente graves para a estatura da própria ONU. Isso é essencialmente o que aconteceu com a intervenção da OTAN no Kosovo. A ONU não pode dar ao luxo de deixar a bola cair tantas vezes nessa escala.¹⁹⁸

O caráter eminentemente político das decisões do Conselho de Segurança, como se pode notar no exemplo do Kosovo, fez gerar um clima de descrédito da gestão da ONU no âmbito da segurança. Muitos Estados começaram a desconfiar do programa de intervenções levado a cabo pela organização, visto que o pretexto de interferência em assuntos internos em benefício dos direitos humanos poderia se tratar, em última análise, da satisfação de interesses políticos e econômicos de particulares¹⁹⁹.

Conforme mencionado em linhas anteriores, as campanhas humanitárias desarrazoadas da década de 1990 explicitaram falhas que tragicamente resultaram na perda de milhares de vidas civis e militares. Os erros da ONU no empreendimento dessas intervenções tornaram nítida sua incapacidade logística em contradição com a legitimidade legal que a entidade usufrui. Paulatinamente, sua imagem de instituição mantenedora da paz foi ficando desacreditada.

Houve descaso internacional com as crises africanas, a conversão repentina de uma missão *peacekeeping* em *peace enforcement* na Bósnia, a quebra de acordos de paz na Somália e em Ruanda, sem falar no abatimento de helicópteros, na morte e sequestro de soldados, na vulnerabilidade das *safe havens* e no despreparo tático das tropas. Além disso, a veiculação desses fracassos na mídia serviu para insuflar a opinião da comunidade internacional e aumentar a cobrança de uma maior eficiência por parte da ONU. Bellamy e Wheeler comparam esse “efeito CNN” a uma “faca de dois gumes”, ao relatar a capacidade

¹⁹⁸ EVANS; SAHNOUN, Op. cit., p. 108. Tradução livre.

¹⁹⁹ FERREIRA, 2012, Op. cit., p. 243.

da mídia em pressionar os governos e, ao mesmo tempo, causar uma desilusão generalizada com as políticas de intervenção²⁰⁰.

Quanto ao insucesso das intervenções dos anos 90, até Kofi Annan²⁰¹ já admitiu que:

As Nações Unidas eram, e provavelmente continuam sendo, um alvo fácil quando se trata de analisar operações de paz fracassadas. A exiguidade de nossos recursos, a extrema relutância dos países contribuintes em arriscar seus soldados e, acima de tudo, a superação das profundas divergências sobre a condução política e estratégica, que com frequência existiam entre os membros do Conselho de Segurança, foram muitas vezes esquecidas quando se tratava de partilhar responsabilidades por aquilo que na época se chamava normalmente de “crise na manutenção de paz das Nações Unidas”.

A inexperiência diante da nova conjectura das crises e a incapacidade de exercer controle preventivo de ameaças foram alguns dos fatores que fizeram com que as operações de paz da ONU fracassassem no combate a grupos armados organizados por governos tiranos ou organizações paramilitares. Sem eficiente treinamento, os exércitos internacionais perdiam o seu controle tático e sucumbiam diante dos ataques inimigos, visto que não reuniam condições para desarmá-los ou vencê-los. Disso resultaram consequências preocupantes à imagem das Nações Unidas como coordenadora de tropas e à segurança dos próprios soldados, os quais muitas vezes tornavam-se presas fáceis e acabavam subjugados por poderosos adversários. Uma série de medidas é recomendada para melhorar a capacidade de resposta da ONU a crises humanitárias, tais como o incremento no fundo das operações de paz, o treinamento de tropas a cargo de uma agência especializada e a constituição de força militar própria da organização²⁰².

Há tempos o pleito por tropas militares pertencentes aos quadros da ONU esteve vivo nas discussões travadas entre os Estados-membros. Nas intervenções habituais, nem todos os investidores estão dispostos a disponibilizar suas tropas nacionais para se envolver em catástrofes estrangeiras. Por isso, a falta de um exército permanente comprometeu o desempenho de muitas operações e a composição de tropas próprias da organização se colocou como possível saída para o problema. A regulação das operações de paz se deu até hoje por meio de uma estrutura tripartite – Conselho de Segurança, Secretariado e Estados

²⁰⁰ BELLAMY; WHEELER, Op. cit., p. 484.

²⁰¹ ANNAN, 2013, Op. cit., p. 83-84.

²⁰² REGIS, André. ONU e intervenções humanitárias num contexto anárquico-realista. **Verba Juris**, João Pessoa, v. 6, n. 6, jan. 2007, p. 222 et seq.

contribuintes –, o que torna confusa a cadeia de comando e acarreta maior fragmentação das responsabilidades entre os envolvidos²⁰³.

Além do fornecimento de reservas militares por contribuintes individuais, Tobias Vogel²⁰⁴ lembra que a entidade pode ainda recorrer a “subempreiteiros regionais” para organizar suas intervenções. Nesse diapasão, os franceses teriam sido subempreiteiros em Ruanda, os russos na Geórgia e a OTAN na Iugoslávia. Entretanto, é necessário enfatizar o problema da tendência de governos que consideram suas tropas como instrumentos de sua política externa, independentemente se elas estiverem sob o comando das Nações Unidas. Esse fator pode ensejar contrastes entre os polos de controle das missões:

No caso de “subempreiteiros”, esta tendência levanta sérias questões sobre a responsabilidade de tais tropas que operam sob autorização da ONU, mas não sob o comando da ONU. Para citar apenas um exemplo, o apoio aéreo da OTAN para as tropas da ONU na Bósnia teve lugar no âmbito da autorização geral por resoluções do Conselho de Segurança e sob a autorização caso a caso prevista pela estrutura de comando dual, em que ambos os funcionários da ONU e da OTAN tiveram de chegar a um acordo sobre determinados ataques aéreos. O Secretário-Geral da OTAN declarou prontamente que a OTAN não era uma “subcontratante da Organização das Nações Unidas”, e a OTAN, em duas ocasiões, impôs zonas de exclusão de armas pesadas sem qualquer autorização do Conselho de Segurança. [...] Isso parece bastante um eufemismo à luz dos relatórios recentes que descrevem a exasperação do Secretário-Geral da OTAN (o falecido Manfred Woerner) ao lidar com o enviado especial da ONU; e a acusação de que o comandante militar britânico das Nações Unidas na Bósnia havia instruído as tropas britânicas para sabotar ataques aéreos da OTAN certamente, se for verídica, indica mais do que alguns soluços.²⁰⁵

Também surgem críticas direcionadas à desigual distribuição de cadeiras no CSNU que põe em risco o alto padrão de representatividade aguardado pelo órgão, emergindo um clamor geral por sua democratização. A própria dinâmica do Conselho denota a formação de “clubes” entre os membros que tendem a se perverter em meio a políticas de poder, trocas de apoios e gentilezas diplomáticas²⁰⁶. Nas palavras de Thomas Weiss, a democratização do Conselho é um passo importante, mas precisa ser pensada de maneira a melhor trazer proveitos à organização e não como forma de empoderar membros com interesses políticos particulares:

As atuais chamadas para reforma refletem uma preocupação semelhante – importante para a intervenção humanitária e especialmente crítico depois do ocorrido no Iraque. A maioria dos governos apoia o pedido de aumento dos sócios e

²⁰³ ANNAN, 2013, Op. cit., p. 58-59.

²⁰⁴ VOGEL, Op. cit.

²⁰⁵ Idem. Tradução livre.

²⁰⁶ SARDENBERG, 1994 apud BÖHLKE, Op. cit., p. 160 (nota de rodapé).

de eliminação do veto. É verdade que o Conselho não reflete a real distribuição das potências no século XXI, mas a reforma proposta pelos diplomatas e analistas não aborda uma verdadeira diferença entre ter um assento no Conselho de Segurança e um dedo no gatilho de um poderoso arsenal. Seria mais fácil levar mais a sério as propostas para reforma se a candidatura – para novo mandato ou continuação de um anterior, com ou sem poder de veto – viesse com a obrigação de contribuir com tropas ou financiamentos como parte da qualificação de adesão.²⁰⁷

Sem sombra de dúvidas, toda a questão sobre a existência de uma responsabilidade política por parte da comunidade internacional no prestígio dos direitos humanos deve ser envolvida sob o manto da nova fase experimentada pelo *ius gentium*. A soberania retrai-se no posto de epicentro do sistema quase no mesmo instante em que os novos pilares de cooperação e compartilhamento de interesses levam ao chão a tônica voluntarista.

Não são mais adequados ao atual momento da comunidade internacional os conteúdos voluntaristas ou objetivistas que podem marcar um retrocesso na evolução do direito internacional. O interesse único dos Estados, assim, já não circunscreve exclusivamente a órbita de valores que estruturam o espaço comunitário, como se dava em outros tempos, porque agora as relações internacionais agasalham uma maior amplitude de atores, “destinatários dos fins últimos do direito”²⁰⁸, desempenhando importantes papéis e merecendo reconhecimento protetivo universal.

3.1.4 A promoção do intervencionismo democrático liberal

Levando em consideração as intervenções sucedidas no Haiti, em 1993, e na Líbia, em 2011, pode ser constatada inequívoca interligação entre a instabilidade humanitária e a história político-democrática dos países. Estes exemplos e alguns outros servem para reluzir a validade de um direito básico das pessoas à convivência dentro de um espaço democrático. Tanto no Haiti como na Líbia, as missões internacionais se deram pelo ideal de deposição dos regimes militares de Raoul Cedras, que assumiu o governo haitiano após o golpe contra o presidente eleito Jean-Bertrand Aristide, e de Muammar Khadafi, que também chegou ao poder na Líbia após um golpe de Estado e lá permaneceu por cerca de quatro décadas.

²⁰⁷ WEISS, Thomas G. The sunset of humanitarian intervention? The Responsibility to Protect in a unipolar era. *Security Dialogue*, Oslo, v. 35, n. 2, p. 145, jun. 2004. Tradução nossa.

²⁰⁸ VIVIANI, Maury Roberto. *Constitucionalismo global*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 36.

Discorrendo sobre a Resolução nº 940, de 1994²⁰⁹, aplicada no caso do Haiti, Gisele Ricobom²¹⁰ acena para um fator peculiar da intervenção ali promovida, qual seja:

A peculiaridade da missão do Haiti não é a invocação do princípio humanitário, mas o pronto reconhecimento do governo ilegal e a defesa intransigente do presidente democraticamente eleito. Nesse caso, a ONU não se preocupou em manter a imparcialidade para lograr um acordo de paz que colocasse fim à violação humanitária, pois se considerou que a imposição da democracia era um elemento importante. Mesmo a proposta de solução pacífica tanto da OEA quanto da ONU impôs como condição não negociável o retorno do presidente Aristide, mesmo que isso impedisse o exercício da assistência humanitária, como de fato ocorreu.

Não apenas nestas, mas em muitas outras ocasiões o Conselho de Segurança deixou transparecer a sua preferência por regimes democráticos, mais viáveis do ponto de vista da promoção dos direitos humanos²¹¹. Sobre isso, observe-se que:

[...] o Conselho de Segurança considera a democracia uma fonte de paz e estabilidade, tanto dentro de um determinado Estado como na arena internacional. A democracia também é considerada estratégia de prevenção de conflitos que aborda de forma exaustiva as causas dos confrontos armados e crises políticas e sociais, para garantir a proteção de civis a longo prazo, e para facilitar a implementação de mandatos de proteção. O Conselho de Segurança parece aceitar a presunção de que a paz e a estabilidade fazem fluir certas características de uma sociedade democrática como a igualdade, a não discriminação, a ideia de consentimento dos governados, e a noção de que as disputas podem ser resolvidas pacificamente, pois as instituições democráticas irão garantir direitos individuais.²¹²

Com enfoque no panorama contratualista, os regimes ditatoriais que se impõem sobre a vontade popular e que não atuam em consonância com o bem estar social, conseqüentemente, não gozam da legitimidade presumida nos regimes democráticos. No compasso das intervenções coercitivas que ditam o avanço da democracia, Roderick Moore²¹³ afere-as como justificáveis se todo processo almejar: a) derrubar a regimes ditatoriais em Estados onde as pessoas estejam lutando por sua liberdade; ou b) apoiar movimentos

²⁰⁹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/940(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940%281994%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.

²¹⁰ RICOBOM, Op. cit., p. 169.

²¹¹ A exaltação a compromissos democráticos já é uma constante na rotina de trabalho do CSNU, que a utiliza dentre os preceitos motivadores de pacificação dos conflitos, como pode se enxergar nos casos da África do Sul, da Bósnia-Herzegovina, do Iraque, do Burundi, do Sudão e de Moçambique, conforme se observa nas seguintes resoluções: nº 919, de 1994; nº 957, de 1994; nº 1040, de 1996; nº 1088, de 1996; nº 1423, de 2002; nº 1546, de 2004; nº 1870, de 2009; e tantas outras.

²¹² VANDEWOUDE, Cécile. El derecho a la democracia y las intervenciones prodemocráticas: ¿Veinte años después de Haití. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, Ciudad de México, v. 12, 2012, p. 794. Tradução livre.

²¹³ MOORE, Roderick. The limits of humanitarian intervention. **Foreign Policy Perspectives**. London, 2002, p.1.

nacionalistas, durante as guerras por independência, se houver razão para crer que a independência tornará o país mais democrático.

John Rawls é um dos expoentes na análise da perspectiva democrática como itinerário à paz e à segurança das nações. Na célebre obra *O Direito dos Povos*, ele consagra os valores de liberdade e independência entre povos, reciprocamente respeitosos, que pactuam tratados de forma a enaltecer a igualdade, os direitos humanos e a obediência às normas de guerra²¹⁴. De acordo com esse ensinamento, os povos bem ordenados teriam uma obrigação assistencial com relação aos povos onerados que estão em dificuldades de incorporar regimes políticos justos²¹⁵. Rawls confia veementemente nas relações pacíficas mantidas entre povos democráticos liberais e chega a alegar que eles “travarão guerras apenas como aliados, em autodefesa contra Estados fora da lei”²¹⁶.

Destarte, a meta final dos direitos dos povos de Rawls seria a convivência pacífica, um estado que será alcançado, de maneira plena, quando os povos forem capazes de estabelecer um regime liberal ou decente, baseado na aliança pacífica derivada da paz perpétua kantiana. Sendo assim, Rawls criou uma teoria ideal, onde os povos qualificados como democráticos e liberais ou, no mínimo, decentes teriam direito à pacífica permanência dentro da Sociedade dos Povos. Enquanto isso, a teoria não ideal englobaria os povos onerados, sem recursos ao alcance da democracia, e os Estados fora da lei, que nem merecem estar inseridos entre os demais povos por proliferarem instabilidade²¹⁷.

Estipulando a superioridade da democracia constitucional liberal sobre as outras formas de governo²¹⁸, a filosofia de Rawls exclama a persistência da sensação de paz democrática inerente aos povos democráticos liberais, cujo grau de satisfação, por conseguinte, é maior do que o dos demais povos não liberais. Destarte:

²¹⁴ RAWLS, John. **O direito dos povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 47-48. Tradução de: Luís Carlos Borges.

²¹⁵ “O dever de assistência deverá observar três diretrizes, que são as seguintes: 1) considerar que uma sociedade bem ordenada não precisa ser necessariamente rica, mas estabelecer uma poupança justa, concretizando e preservando instituições justas; 2) perceber que a cultura política de uma sociedade onerada é muito importante e que há elementos que diferenciam as sociedades - a cultura política, as virtudes políticas, a sociedade cívica, a probidade e a indústria dos seus membros (cidadãos), capacidade de inovação, reflexões acerca de sua política demográfica, e outros elementos mais; e 3) ajudar as sociedades oneradas a serem capazes de gerir seus próprios negócios, de modo razoável e racional, e, assim, tornarem-se membros da sociedade dos povos bem ordenados – finaliza o dever de assistência, mesmo que as sociedades, agora bem ordenadas, continuem relativamente pobres, posto que não é dever das sociedades bem ordenadas agirem de maneira paternalista”. (OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Reflexões do pensamento de John Rawls na obra *O Direito dos Povos*. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, jan. 2006, p. 543).

²¹⁶ RAWLS, Op. cit., p. 70.

²¹⁷ MARTÍNEZ, José María Garrán. **La doctrina de la "guerra justa" en el pensamiento de John Rawls**. Madrid: Dykinson, 2013, p. 24-25.

²¹⁸ RAWLS, Op. cit., p. 81.

[...] essa situação de paz democrática é completamente compatível com a realidade devido às características identificadas nos povos liberais. A primeira delas é a sua qualificação como povos satisfeitos. Trata-se da existência de um governo constitucional razoavelmente justo, no qual o povo detém de modo eficaz o seu controle político e tem os seus interesses fundamentais defendidos por meio de uma constituição. Isso impede que a estrutura de poder busque apenas suas próprias satisfações, ou seja, que o governo se torne um instrumento de satisfação de interesses de grupos privados na busca por ampliar seu território ou dominar outras populações.²¹⁹

Nessa esteira, o liberalismo político de Rawls se fia no princípio da tolerância para que povos que defendem doutrinas distintas possam coexistir, sendo que tal tolerância também é válida para sociedades fechadas. Com vistas a evitar uma homogeneização global, a democracia liberal considera os povos como sujeitos de direito internacional, possuindo peculiaridades, e com relacionamento respaldado numa tolerância mútua e pacífica.²²⁰

Pode-se perceber, então, que existem inclinações do CSNU ao pensamento rawlsiano quando há consenso orgânico de que a paz democrática é condição necessária a relações internacionais mais seguras e à exclusão das tensões dos conflitos armados. Essa posição se fortaleceu ainda mais a partir da década de 1980, quando se intensificaram os estudos filosóficos acerca da paz democrática. Nessa época, foi consolidada a teoria da paz democrática ou da paz liberal, cujas bases servem de justificativa às intervenções engajadas na promoção dos princípios democráticos ao redor do mundo.

A teoria da paz democrática dedica-se exclusivamente à investigação de duas teses: a) a tese diádica: segundo a qual, as democracias tendem a ser mais pacíficas umas com as outras; b) a tese monádica: segundo a qual, as democracias são mais pacíficas em comparação com outras democracias e governos autoritários²²¹. Explicando isso em outras palavras:

Governos democráticos são mais sensíveis aos interesses e preferências da população do que governos autoritários, já que dependem dos votos populares para se manter no poder. Se guerras geram morte, destruição e privação socioeconômica, elas tendem a ser altamente impopulares, o que desincentiva governos democráticos a seguir esse curso de ação.²²²

²¹⁹ FELDENS, Guilherme de Oliveira. O "direito dos povos": Um ideal de justiça para ser aspirado por todas as sociedades. **Griot: Revista de Filosofia**, Amargosa, v. 2, n. 2, dez. 2010, p. 85-86.

²²⁰ FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo (Org.). **Curso de Ciência Política**: Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 443.

²²¹ PEÑAS, Francisco Javier. Liberalismo y relaciones internacionales: La tesis de la paz democrática y sus críticos. **Isegoría**, Madrid, n. 16, maio 1997, p. 120.

²²² MENDES, Flávio Pedroso. Clausewitz, o Realismo estrutural e a paz democrática: Uma análise crítica. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, jan. 2012, p. 82-83.

Nas democracias, os governantes se afastam das guerras como forma de manter sua aceitação e afastar os riscos de repúdio popular. Visando enrijecer as estruturas democráticas, a teoria da paz democrática ainda recomenda a presença de “subprodutos liberais” (interdependência econômica e participação em instituições internacionais), que seriam destinados a fornecer contribuições independentes à paz²²³.

Essa teoria, entretanto, carece de unanimidade doutrinária, de modo que são suscitadas várias críticas aos seus pressupostos, dentre as quais estão as críticas dos simpatizantes da teoria analítica arquitetada por Carl von Clausewitz. Observando os estudos de Clausewitz sobre a guerra, nota-se que os conflitos auferem viés integralmente político e o elemento popular (opinião pública) passa a ser um dos princípios componentes desse fenômeno. Isso confronta diretamente a posição dos teóricos da paz democrática, os quais consideram que o povo somente influi sobre perspectivas bélicas do ponto de vista da democracia participativa, que supõe a vontade popular como vetor decisório nas questões de guerra e paz²²⁴.

Ainda assim, deve ser reconhecida a variedade dos benefícios democráticos. A democracia pode revelar suas vantagens até mesmo num ambiente bélico. A guerra (ou sua ameaça) tende a aumentar a preocupação com segurança, o que faz diminuir a prioridade da liberdade expressão e outras liberdades civis e, em alguns casos, afetar eleições e outros hábitos democráticos. Estados autocratas são mais vulneráveis quando quedam em meio à tensão das guerras, mas a maioria dos Estados democráticos costuma ser mais resistente a isso. “Enquanto a paz permite-lhes aprofundar seu compromisso com as liberdades civis e direitos políticos, a ameaça de guerra não leva à abolição das normas democráticas”²²⁵.

Guerras recentes podem ser interpretadas sob a óptica da indução coercitiva à democracia. A Guerra do Kosovo, em 1999, empreendida contra o governo autoritário da Sérvia, alcançou significativo êxito com a queda do regime Milosevic, muito embora a paz em longo prazo ainda esteja em jogo no território kosovar. No Afeganistão, em 2001, os norte-americanos conseguiram depor o regime talibã, em retaliação ao seu suporte dado ao terrorismo. Em 2003, no Iraque, questões como o comércio de armas de destruição em massa e o apoio a redes terroristas fizeram com que a intervenção dedicada à mudança de regime fosse apoiada internacionalmente e tivesse a empatia dos seguimentos democráticos. Já foram

²²³ Ibidem, p. 83.

²²⁴ Ibidem, p. 100-101.

²²⁵ GLEDITSCH, Nils Petter; CHRISTIANSEN, Lene Siljeholm; HEGRE, Havard. **Democratic Jihad?** Military intervention and democracy. Oslo: International Peace Research Institute, 2004, p. 10. Tradução livre.

discutidas ainda as chances de forçar mudanças nos regimes de países como Irã, Síria e Coreia do Norte²²⁶, projetos que prudentemente ainda não chegaram a sair do papel.

A ideia de imposição externa da democracia remete às origens da teoria liberal e tem sido especialmente prevalecente na política externa dos EUA. O alargamento da comunidade de países democráticos foi colocado dentre as principais estratégias americanas desde a administração Clinton. Posteriormente, o governo Bush deixou ainda mais evidente a relação entre a paz democrática e a intervenção militar internacional. Todavia, é uma difícil tarefa conseguir calcular quais são as consequências assomadas a partir da implantação forçada da democracia.

O que esperar das intervenções que impelem uma mudança de regimes a Estados não democráticos? Será que realmente há uma efetiva democratização ao final desse processo? O fracasso das promessas democráticas no Kuwait e no Chade reafirma esta dúvida. Com o objetivo de libertar-se do controle iraquiano, o Kuwait foi alvo de intervenção democrática norte-americana em 1991, mas viu falharem as promessas de uma profunda reforma política. Na verdade, somente singelas alterações foram efetuadas com a democratização do Kuwait sem que se erguessem as instituições democráticas cruciais ao total sucesso da reforma. No Chade, por volta de 1980, a França defendeu agressivamente o governo ditatorial de Hissène Habré, seu parceiro econômico, mesmo quando este falhou na implantação de um sistema democrático nacional. No entanto, os franceses, ignorando a opressão de direitos do povo chadiano, continuaram preservando seus laços econômicos com Habré e até hoje são os principais fregueses da importação de produtos daquele país²²⁷. Será que um Chade genuinamente democrático poderia acarretar prejuízos aos interesses franceses? Moral da história: a França sobrepôs seus interesses financeiros e estratégicos sobre a possibilidade de apoio político a um programa democrático em favor do povo chadiano.

Analisando a eficácia democrática das intervenções despendidas pelos EUA no período 1948-1990, James Meernik²²⁸ levantou dados com o fim de medir as mudanças políticas efetivadas por até três anos após a intervenção. O pesquisador concluiu que a maioria dos casos apresentou o resultado “sem alteração”, mas também, em comparação a outras intervenções sem participação dos EUA, ele sinalizou que o envolvimento norte-americano exerce um efeito significativo e positivo para as intervenções. Meernik ainda desvendou que,

²²⁶ Ibidem, p. 15.

²²⁷ MESQUITA, Bruce Bueno de; DOWNS, George W. Intervention and democracy. **International Organization**, Cambridge, v. 60, n. 3, 2006, p. 633.

²²⁸ MEERNIK, 1996 apud GLEDITSCH; CHRISTIANSEN; HEGRE, Op. cit., p. 17-18.

quando os EUA verdadeiramente se interessam pela campanha democrática, as chances de sucesso das operações crescem significativamente.

Alguns autores também verificam que a melhora democrática não traduz necessariamente um alto nível de democracia, haja vista que, por vezes, são encontrados vestígios autocráticos após a conclusão da intervenção. Na compreensão de Frederic Pearson, Scott Walker e Stephanie Stern²²⁹, “a implicação é, então, que o tipo de estratégia utilizada após a intervenção faz a diferença nas perspectivas de longo prazo para a democratização em um determinado país”. Por sua vez, Marc Peceny²³⁰ acredita que as intervenções americanas parecem ter melhorado minimamente a condição democrática dos Estados alvos. Trabalhando sobre a ideia paradoxal de “forçar Estados a ser livres”, Peceny alerta sobre as nocivas deficiências havidas no caminho entre intervenção liberalizante e a democratização bem sucedida. Ainda que a intervenção liberal viole os pressupostos legais de não ingerência, ela poderia vir a resultar numa democratização bem sucedida, medida pela pontuação de alguns aspectos institucionais, como a realização de eleições justas e livres e o pleno exercício dos poderes executivo e legislativo.

Destarte, o intervencionismo democrático liberal é hoje uma realidade cuja eficácia merece especial análise e atenção, uma vez que é contestável o grau de democracia implantado a partir das intervenções externas. Pode haver, portanto, uma justificação política em torno das intervenções voltadas à conversão de regimes, mas necessariamente as consequências do processo deverão ser plenamente satisfatórias tanto do ponto de vista democrático quanto do humanitário.

3.1.5 A busca pela paz sustentável no pós-intervenção

Antever prováveis chances de sucesso é, indubitavelmente, fator importante para a prévia articulação de todo e qualquer ataque militar. Afinal, não é coerente enviar uma tropa a um campo de batalha contra ardilosos inimigos sem que haja expectativas de sucesso final a longo prazo. Foi seguindo este raciocínio que se passou a atribuir especial ênfase às questões pós-intervenção, pois não bastar conseguir a vitória numa batalha, é preciso fazer com que a

²²⁹ PEARSON, Frederic S.; WALKER, Scott; STERN, Stephanie. Military intervention and prospects for democratization. *International Journal of Peace Studies*, Fairfax, v. 11, n. 2, 2006, p. 64.

²³⁰ PECENY, 1999 apud Idem, p. 64 et. seq.

paz se restabeleça e se mantenha por muito tempo, mesmo após a retirada das tropas de *peacebuilding*. Em decorrência de tal pressuposto, não se justificam as intervenções armadas com forte tendência a desencadear consequências indesejáveis ou a paz não duradoura.

O próprio Robert Keohane vislumbra a intervenção humanitária tradicional como tendo duas fases, uma destrutiva e uma construtiva:

Na fase destrutiva, a ação militar encerra o controle sobre uma sociedade por um regime que viola direitos humanos; na fase construtiva, a ajuda econômica é fornecida e são realizados esforços para construir instituições estatais, normalmente sob os auspícios de uma organização internacional como as Nações Unidas.²³¹

No decorrer da década de 1990, a comunidade internacional, ainda imatura quanto à prática interventiva, viu acordos de paz sendo brutalmente descumpridos e dando lugar à reinstalação do caos em muitas ocasiões. A fragilidade do cessar-fogo e a reincidência de crises após a pacificação, naquela época, fez com que os estudiosos políticos voltassem suas atenções aos dilemas que circundam o momento pós-intervenção. De fato, apenas pode se falar em intervenção devidamente justificada se esta for pautada em cima de uma plausível probabilidade de sucesso futuro a longo prazo.

O programa de *peacebuilding* seguido pela ONU pode se dar através de uma ampla gama de artifícios: “além da ação militar, inclui-se o alívio humanitário, a restauração dos serviços públicos, iniciativas de desenvolvimento econômico, programas de reconciliação interétnicos, mecanismos de justiça de transição, etc”.²³² Além destes, não se pode esquecer ainda do acompanhamento da situação dos direitos humanos, da capacitação para participação política e das campanhas educacionais para conscientização das pessoas.²³³

Inúmeros relatórios das Nações Unidas passaram a abordar o tema e foi criada uma *Peacebuilding Commission* (PBC), consultoria de ações intergovernamentais com finalidade de auxiliar países que emergem de conflitos destruturantes. Foi estabelecida no âmbito do relatório *2005 World Summit Outcome*, onde foram conferidas as seguintes missões ao PBC:

O principal objetivo da Comissão de Construção da Paz é reunir todos os atores relevantes para mobilizar recursos e aconselhar e propor estratégias integradas para a construção da paz e recuperação pós-conflito [...] a fim para estabelecer as bases para o desenvolvimento sustentável. Além disso, ela deve emitir recomendações e informações para melhorar a coordenação entre os intervenientes relevantes dentro e

²³¹ KEOHANE, Op. cit., p. 295-296.

²³² JENKINS, Rob. **Peacebuilding**: From concept to Commission. New York: Routledge, 2013, p. 21. Tradução livre.

²³³ TRUGER, Arno. Training peacebuilders and peacekeepers. In: REYCHLER, Luc; PAFFENHOLZ, Thania (Ed.). **Peacebuilding**: A field guide. London: Lynne Rienner, 2001. p. 36.

fora das Nações Unidas, desenvolver melhores práticas, ajudar a garantir um financiamento previsível para atividades de recuperação precoce e prolongar o período de atenção pela comunidade internacional para a recuperação pós-conflito.²³⁴

Todavia, um dos grandes desafios da Comissão seria derrubar o entendimento de que a intervenção forçada traria soluções paliativas ao caos humanitário. Ao lembrarem a atuação da UNOSOM II na Somália, Bellamy e Wheeler²³⁵ atribuem o seu fracasso à ampliação do mandato da missão sem o devido preparo para o enfrentamento de guerrilhas. Assim, essa conversão gerou apenas um alívio momentâneo das tensões, algo bem distante do ideal resultados a longo prazo que era esperado pela comunidade internacional. Sobre a crise do norte do Iraque, os autores detectam mais um caso de sucesso em curto prazo, desta vez em decorrência da posterior perda de interesse dos países na Operação *Safe Haven*.

Tentando sanar tais falhas, o argumento central indicado por Michael Doyle e Nicholas Sambanis²³⁶ para a conquista da “paz sustentável” é a teoria do triângulo de *peacebuilding*, alicerçada em três fatores-chave que conduzem a um ambiente de paz civil no pós-guerra. São eles:

1. O grau de hostilidade das facções (medido em termos de custo humano – mortes e deslocamentos – o tipo de guerra, e o número de facções);
2. A extensão das capacidades locais remanescentes após a guerra (medida, por exemplo, em PIB *per capita* ou o consumo de energia); e
3. O montante da assistência internacional (medido em termos de assistência econômica ou o tipo de mandato atribuído a uma operação de paz da ONU e o número de tropas comprometidas com o esforço de paz).

Resumidamente, os fatores-chave se relacionam da seguinte forma: quanto maiores os índices de assistência internacional e capacidades locais, maior será a probabilidade de sucesso; em contraponto, quanto maior índice de hostilidade, menor será essa probabilidade. A relação entre tais fatores é, para os autores, determinante ao êxito pós-conflito das operações *peacebuilding* e, por isso, deve orientar as ações dos interventores.

Gizelis e Kosek²³⁷ utilizam a teoria da dissonância cognitiva para avaliar o impacto das intervenções humanitárias sobre as populações locais e a sua resposta à intervenção e ao

²³⁴ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/60/1** (2005 World Outcome Summit). Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015. Tradução livre.

²³⁵ BELLAMY; WHEELER, Op. cit., p. 485-486.

²³⁶ DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. **Making war and building peace**: United Nations Peace Operations. Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 4. Tradução livre.

²³⁷ GIZELIS, Theodora-ismene; KOSEK, Kristin E. Why humanitarian interventions succeed or fail: The role of local participation. **Cooperation And Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association**, Odense, v. 40, n. 4, dez. 2005, p. 368.

processo de reconstrução pós-guerra. Segundo essa teoria, a não inclusão da população local nas estratégias de intervenção pode comprometer a eficácia dos esforços de consolidação da paz. Se a população estiver envolvida na reconstrução de sua sociedade, ela poderá moldar o resultado final da intervenção com as próprias mãos. Assim, a contribuição popular ao processo de *peacebuilding* provocará o reconhecimento social sobre a importância da manutenção da pacificação e, conseqüentemente, o distanciamento do pós-intervenção das zonas de fracasso.

Neste ângulo, poderiam ser destacadas três hipóteses testáveis para destacar a dinâmica de orientação das partes locais e externas para que moldem perspectivas de triunfo na fase pós-conflito:

- 1) Quanto mais tempo e esforço a população local investe na operações de consolidação da paz, maior a probabilidade de que a intervenção humanitária será bem sucedida.
- 2) Quanto mais a população local torna-se responsável pelos esforços de reconstrução, maior a probabilidade de que uma intervenção humanitária vingará.
- 3) Quanto mais comprometidos os atores externos com a intervenção humanitária, maior a probabilidade de que a população local vai abraçar o processo de reconstrução²³⁸.

Diante desses esforços multilaterais, coloca-se na mira dos *peacebuilders* a perseguição do ideal de concretização da paz sustentável, a qual tende a perdurar por um longo período independentemente de quaisquer outros fatores. Porém, filósofos como Kant e Bobbio já discutiram a validade de duas formas de paz, a paz negativa (a versão tradicional que significa ausência de conflitos) e a paz positiva (que introduz a promoção dos direitos humanos e os manifestos pela paz). Daí pergunta-se: qual seria, enfim, o intuito maior das operações de reconstrução da paz: a paz negativa ou a paz positiva?

Na busca por respostas esclarecedoras, a doutrina traça um paralelo para concepção de distintas formas de *peacebuilding*²³⁹: já que a paz positiva e a negativa colocam-se como possíveis objetivos a serem alcançados pelas operações, o *peacebuilding* poderia, destarte, ser classificado como *peacebuilding* minimalista, se voltado à construção da paz negativa, ou *peacebuilding* maximalista, voltado à construção da paz positiva, sendo este o processo mais adequado às aspirações atuais da comunidade internacional, embora dificilmente venha acontecer na prática, em razão dos poucos esforços destinados aos projetos pós-intervenção.

²³⁸ Ibidem, p. 368-369. Tradução livre.

²³⁹ SANDOLE, Dennis J. D. **Peacebuilding**: Preventing violent conflict in a complex world. Cambridge: Polity, 2011, passim.

Noutro foco de discussão, Michael Ignatieff²⁴⁰ pontua alguns aspectos para que uma intervenção possa ser vista como bem sucedida: a) o inimigo tem que estar definitivamente derrotado; b) a cessação de abusos aos direitos humanos deve ser completa; c) a reconstrução da nação deve se dar com a restituição da soberania a um governo legítimo, impedindo que a área volte a ser tornar uma ameaça à segurança. O autor também alega a necessidade dos Estados ricos fomentarem a reconstrução de Estados pobres vizinhos, pois, segundo Ignatieff, assegurar a estabilidade em seus bairros é mais preferível a padecer com a imigração em grande escala de pessoas oriundas de Estados em apuros²⁴¹.

A questão da influência da vizinhança é mais bem trabalhada na reflexão de Keohane. Em seu ponto de vista, a eficácia do pós-intervenção em um Estado seria de interesse dos seus vizinhos de bairro, sob o prisma da cooperação internacional. Assim, as condições de autogoverno e a presença de alto capital social e instituições viáveis seriam facilmente encontradas em “bairros bons”, para onde devem se dirigir políticas sociais diferenciadas daquelas aplicadas nos “bairros ruins”, os quais carecem dos recursos supracitados²⁴². Assim Keohane preleciona:

O contexto em que a intervenção humanitária ocorre é fundamental para a eficácia política a longo prazo de qualquer estratégia para restabelecer a vida normal e as relações civis entre grupos étnicos que foram adversários. [...] Em bairros ruins, há pouca esperança de que o próprio bairro irá melhorar. [...] A menos que haja um envolvimento institucionalizado de forças de fora da região, a soberania de Westphalia prosseguirá como atributo estatal essencial nos bairros ruins, já que as estruturas de autoridade externa são consideradas pelas más vizinhanças como hostis ou exploratórias. [...] Assim, as instituições prosperam em bons bairros e murcham nos maus. Em bons bairros, a soberania de Westphalia não é condição prévia para a soberania nacional, uma vez que as estruturas de autoridade externa podem ter poderes limitados e serem sensíveis aos Estados envolvidos.²⁴³

No ato de decisão pela intervenção, portanto, deve-se ter em mente que a eficácia do processo estará condicionada não apenas ao contexto interno do Estado-alvo, mas também a toda vizinhança ao seu redor. Keohane informa ainda que, caso o bairro ruim faça fronteira com bairros bons, como, por exemplo, os Bálcãs que foram vistos como “má vizinhança” pelos europeus, seria recomendável redefinir os limites do bairro problemático, de modo a integrá-lo aos seus vizinhos por meio da criação de instituições regionais destinadas a apoiá-lo

²⁴⁰ IGNATIEFF, Op. cit., p. 306.

²⁴¹ Idem, p. 315.

²⁴² KEOHANE, Op. cit., p. 278.

²⁴³ Idem, p. 292-293. Tradução livre.

rumo ao progresso²⁴⁴. O autor confia que, assim, haveria maximização de resultados positivos em longo prazo.

Quando as forças de paz encerram seus trabalhos e partem do país pacificado, ele sai inteiramente do radar do Conselho de Segurança. Por consequência, se a paz não houver sido implantada de maneira eficaz, há sério risco de repetição da violência por parte de *spoilers* e facções contrárias aos pacificadores. A situação no pós-intervenção é delicada e teve especial atenção na seara do relatório *A More Secure World*, que assim prega:

Muitas vezes é necessário construir a confiança entre os antigos adversários e fornecer segurança para as pessoas comuns tentando reconstruir suas vidas e comunidades após o conflito. A mediação e a implementação bem sucedida de um acordo de paz oferecem a esperança para quebrar ciclos de longa data de violência que assombram muitos países infligidos pela guerra. Recursos gastos na implementação de acordos de paz e construção da paz são um dos melhores investimentos que podem ser feitos para a prevenção de conflitos – Estados que experimentaram a guerra civil enfrentam um alto risco de recorrência.²⁴⁵

Investir na consolidação da paz consiste numa medida que facilita uma melhor justificação para o procedimento interventivo. Afinal, é lógico que os agentes internacionais somente ingressarão numa investida militar a um Estado soberano mediante consideráveis chances de sucesso a seu favor. Será, assim, maior o grau de justificação relacionado às intervenções que almejem a sustentabilidade da paz, otimizando resultados operacionais, edificando fortes instituições e fixando melhores métodos de monitoramento dos níveis de tensão humanitária, visando evitar o retorno da crise.

A atual exigência de segurança humanitária deve ser levada a sério e estar envolta por um sólido empenho político, de modo que, não apenas a questão pós-intervenção, mas tantos outros dilemas possam ser dirimidos efetivamente e para que, com isso, venha a ser agilizada uma proteção mais pontual contra a disseminação da violência em massa. As teorias políticas aqui discorridas montam percursos doutrinários mais propícios à justificação, como o novo delineamento da noção de soberania e o clamor por uma melhor engenharia de guerra. Portanto, cumpre salientar que são pertinentes as justificativas políticas que sustentam a prática interventiva, mas ainda existem muitos pontos a serem pensados para a admissão prática da responsabilidade política de introduzir ao redor do globo medidas resolutivas de problemáticas humanitárias.

²⁴⁴ Ibidem, p. 293-294.

²⁴⁵ UNITED NATIONS. **A more secure world: Our shared responsibility**, 2004, p. 92-93. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.

3.2 DAS JUSTIFICATIVAS MORAIS

3.2.1 O dever moral de proteção do direito à vida

A partir dos relatos das páginas anteriores, percebe-se que alguns erros ou a inércia nas estratégias das operações de paz podem vir a ser decisivos para o agravamento de crises humanitárias. Muitas vidas civis poderiam ter sido poupadas se a comunidade internacional tivesse respondido de maneira apropriada a massacres como os de Srebrenica e Kigali. Apesar da experiência das últimas décadas, os interventores parecem ainda não se conscientizar acerca do quão relevante é a preservação de vidas através da assistência a povos fragilizados. Um notável exemplo desse descaso é o fato de que as catástrofes em Ruanda e na Somália foram muito mais mortíferas que os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, contudo, a resposta internacional foi bem mais rápida nesta do que naquelas ocasiões. Somente o genocídio em Ruanda foi aproximadamente sete vezes mais letal que o bombardeio atômico em Hiroshima, no fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar dessa desproporção, o foco das atenções internacionais ficou quase que exclusivamente adstrito ao “grande feito” da engenharia nuclear norte-americana.

Daí a necessidade da inclusão do debate moral em meio aos dilemas que envolvem a justificação das intervenções humanitárias: é possível submeter à valoração moral as ações ou as omissões dos empreendedores de uma intervenção humanitária? Existe um dever moralmente permitido de proteção às vidas de cidadãos estrangeiros em perigo, mesmo que tal dever se dê mediante imposição da força contra a vontade de um Estado soberano? Se o direito à vida é o mais importante dos direitos humanos, sendo acatado por diversos povos e culturas, seria ético virar as costas para genocídios gritantes, como fez a comunidade internacional em diversas crises humanitárias ocorridas nos últimos anos? Perguntas como estas despertam interesse pelo complexo universo da análise moral da guerra e dos direitos humanos, algo a ser enfaticamente trabalhado nesta seção.

No centro da discussão sobre moralidade, está o direito à vida e à dignidade humana, algumas das prerrogativas mais essenciais pertencentes a cada indivíduo, e que servem como imperativo moral ao respeito por seus conviventes. O direito à vida é, sem resquícios de dúvidas, preceito ético-jurídico arraigado por todas as sociedades e reconhecido por inúmeros ordenamentos legais. A proteção à vida tem raízes na lei natural, na religião e na filosofia

política, tratando-se de uma norma universalmente aceita. É principalmente nessa universalização do direito à vida que se respalda o atual modelo de intervenção humanitária. Sobre o direito moral à vida, Carl Wellman²⁴⁶ explana que:

Filósofos morais têm geralmente assumido que todos os direitos humanos provêm de reivindicações. Isso explicaria como é que os direitos humanos morais implicam deveres morais correlativos sobre quaisquer outros seres humanos ou o Estado ou ambos. [...] O menos controverso deles [dos direitos humanos morais] é o direito humano de não ser morto. Seu núcleo define-se na reivindicação moral de um ser humano para não ser morto por outro. Como qualquer reivindicação, trata-se de um dever de outras pessoas, juntamente com o poder do titular do direito de reivindicar a performance desse dever.

Já acerca da admissão moral de intervenções, a doutrina apresenta divergência consubstanciada em posições favoráveis e contrárias à justificação. Dentre os argumentos favoráveis, está o de que a intervenção humanitária é justificável por ela ser “moralmente necessária sempre que a crueldade e o sofrimento sejam extremos e desde que não haja forças locais com aptidão para eliminá-los”²⁴⁷. Dentre os argumentos contrários, alega-se que a intervenção humanitária não pode ser moralmente justificável porque viola a liberdade e o direito à autodeterminação dos povos, “colocando-se assim fora da moral, conforme parâmetros instituídos por suas próprias origens liberais”²⁴⁸. Noutra percepção, “é problemático para a moralidade da ação armada que a história sugere que intervenções só são efetuadas quando o Estado que intervém tem um interesse nacional investido na cessação da violência ou na imposição da ordem”²⁴⁹.

Hoje em dia, nota-se com uma maior clareza a indignação de pessoas de diversas partes do mundo quando tomam conhecimento de atrocidades cometidas por Estados estrangeiros contra os direitos humanos dos seus civis. Muito embora não comunguem dos mesmos limites geográficos que as vítimas, estes expectadores nutrem um anseio por justiça no sentido de repudiar as violações e clamar pela punição dos violadores. Esse anseio leva a crer que vem sendo construída gradualmente uma espécie de ética internacional dos direitos humanos. Amartya Sen²⁵⁰, inclusive, constata essa inclinação à ética global se dá em meio aos manifestos de reprovação por boa parte da população mundial contra os tratamentos

²⁴⁶ WELLMAN, Carl. **The moral dimensions of human rights**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?isbn=0199826560>>. Acesso em: 11 maio 2016. Tradução livre.

²⁴⁷ WALZER, Michael. **Arguing about war**. New Haven: Yale University Press, 2004, p. 69. Tradução livre.

²⁴⁸ GREAVES, Wilfrid. The intervention imperative: Contradictions between liberalism, democracy and humanitarian intervention. **Innovations: A Journal of Politics**. Calgary, 2008-2009, p. 65. Tradução livre.

²⁴⁹ Idem, p. 66. Tradução livre.

²⁵⁰ SEN, Amartya. **Identidad y violencia**: La ilusión del destino. Buenos Aires: Katz, 2007, p. 168.

degradantes a que certos povos estão submetidos. No entendimento de Brian D. Lepard²⁵¹, pode existir um acordo moral entre o mundo das grandes religiões e os sistemas éticos de que o genocídio e o extermínio em massa são grandes falhas e que outros sujeitos têm o dever de prevenir e repreender os autores das calamidades.

Entretanto, a prática de intervenção militar adentra num impasse moral de ordem consequencialista, quando se afere que a realização de intervenções salva vidas tanto quanto ceifa. Benjamin A. Valentino²⁵² considera um custo moral para a intervenção a ambiguidade havida entre os fins inequivocamente humanitários e os meios não tão humanitários. Ao tratar do tema da justificação da morte, Fernando Tesón procura explicar o dilema moral sobre quais percursos são mais onerosos em termos de vidas humanas: intervir ou não intervir. Ora, se uma intervenção for iniciada, as mortes de pessoas inocentes durante o seu desenrolar serão lamentavelmente inevitáveis e problemáticas. Contudo, a falta de intervenção deixa espaço a um massacre muito maior, o que leva a crer que intervir é moralmente mais atraente que quedar-se inerte, ou seja, “aqueles que intervêm fazem maus resultados (mortes de inocentes, destruição), enquanto aqueles que não intervêm não causam atrocidades (mas o tirano causa)”.²⁵³ Além disso, a intervenção não visa exclusivamente poupar vidas, mas também resgatar a justiça e os direitos humanos na sociedade agredida.

Tesón acentua que é preciso reconhecer que os cidadãos oprimidos possuem a responsabilidade pelo revide ao governo tirano e pelo desfecho do seu próprio sofrimento, não sendo, por conseguinte, moralmente admissível que estrangeiros lutem em nome deles, sem o consentimento dos mesmos. No trecho seguinte, o autor destaca a anuência das vítimas em receber ajuda externa como requisito para justificação moral da intervenção:

[...] em um regime tirano, a população pode ser dividida nos seguintes grupos: as vítimas; os cúmplices e colaboradores; e os espectadores. O último grupo pode, por sua vez, ser subdividido naqueles que apoiam o regime e naqueles que se opõem a ele. Destes grupos, apenas os primeiros, as vítimas, têm (indiscutivelmente) o direito de recusar a ajuda. Os cúmplices e transeuntes que apoiam o regime são excluídos por razões óbvias. Sua oposição à intervenção não conta. E os transeuntes que se opõem ao regime não podem validamente recusar a ajuda estrangeira em nome das vítimas. Os líderes democratas devem certificar-se antes de intervir que têm apoio das próprias pessoas que querem ajuda, as vítimas. No entanto, a vista [...] que a maioria da população deve apoiar a intervenção é errada, porque a maioria pode ser

²⁵¹ LEPARD, Brian D. **Rethinking humanitarian intervention**: A fresh legal approach based on fundamental ethical principles in international law and world religions. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002, 41-42.

²⁵² VALENTINO, Benjamin A. The true costs of humanitarian intervention: The hard truth about a noble notion. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 90, n. 6, nov. 2011, p. 64.

²⁵³ TESÓN, Fernando R. The liberal case for humanitarian intervention. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention**: Ethical, legal, and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 118-119. Tradução livre.

cúmplice na violação dos direitos humanos²⁵⁴. [...] Intervenção humanitária é justificada, mesmo que a maioria da população do Estado se oponha a ela. Um interventor deve respeitar o dever de restaurar os direitos das pessoas ameaçadas pela tirania ou anarquia. Querer ou não que essas metas avancem não pode ser decidido simplesmente tomando pesquisas de opinião dentro da sociedade tirânica ou anárquica.²⁵⁵

Defensor da filosofia política liberal como argumento moral²⁵⁶, Tesón rebate as correntes não intervencionistas que, mesmo não concordando com repugnantes violações humanitárias, propugnam a não intromissão internacional em matéria interna das sociedades locais. Para ele, o argumento de que há relevância moral na distinção entre nacionais e estrangeiros pode ser facilmente decomposto por uma visão mais cosmopolita²⁵⁷.

O cosmopolitismo, na visão de Immanuel Kant, representa um caminho ao alcance das aspirações de paz perpétua. A proposta cosmopolita de Kant se diz favorável às formas de convivência equilibrada entre sociedades, como um estágio de comunidade universal única²⁵⁸, desde que preservadas certas percepções multiculturalistas. Desta forma, os postulados cosmopolitas e o valor moral da humanidade comum são mais algumas premissas que corroboram a existência de uma comunhão de interesses que desemboca na ânsia pelo bem estar humano, o qual deve ser independente de nacionalidades ou limites fronteiriços.

Por outro lado, o dever de proteger o estrangeiro distante parece ser uma frágil proposição no âmbito dos custos bélicos, vez que o ônus da intervenção pode ser pesado demais para um Estado que nada tem a ver com a crise humanitária deflagrada. Nessa linha, qual seria a lógica de colocar em risco a vida de soldados nacionais para salvar as vidas de estrangeiros? É moral a conduta de compelir tropas a integrar missões no exterior, já que os recrutas deveriam apenas se comprometer com a defesa nacional? O Estado está autorizado a arcar financeiramente com intervenções para reequilibrar sociedades alheias?

No que concerne à obrigatoriedade imposta pelos Estados aos seus alistados com o fito de fazê-los integrar missões militares de defesa no exterior, o doutrinador Martin Cook afere o seguinte posicionamento:

²⁵⁴ O autor cita, intentando esclarecer melhor este ponto, os casos em que um Estado multiétnico conta com o apoio da maior parte de sua população para violentamente oprimir uma minoria étnica, assim como aconteceu com a rivalidade entre hutus e tutsis durante a guerra civil em Ruanda.

²⁵⁵ Ibidem, p. 107. Tradução nossa.

²⁵⁶ O argumento liberal está entre os pressupostos morais do dever de intervir, segundo Tesón. Por mais que seja tendenciosa, a filosofia liberal é a que melhor dispõe de teoria moral para justificar respostas às crises humanitárias. Estados que cumprem suas funções mínimas, ainda que não sejam liberais, não devem sofrer intervenções, em razão da obediência ao dever geral de assistência. (Ibidem, p. 98)

²⁵⁷ Ibidem, p. 102.

²⁵⁸ WOOD, Allen W. **Kant**. Porto Alegre: Artmed, 2008, p. 155. Tradução de: Delamar José Volpato Dutra.

Os militares vivem em um mundo moral único. Eles existem para servir ao Estado. O núcleo moral essencial do seu serviço é defender esse Estado através da gestão e aplicação da violência em defesa da integridade territorial, soberania política e interesses nacionais vitais [...]. O contrato militar obriga o pessoal militar a executar em meio a graves riscos e se envolver em ações moral e pessoalmente difíceis. Eles constroem teses baseadas na promessa implícita de que as circunstâncias em que eles devem agir são baseadas no julgamento boa-fé de liderança política que a defesa da soberania e da integridade da nação (ou, por cautelosa extensão, interesses vitais da nação) exige a sua ação.²⁵⁹

Sem bater de frente com o caráter contratual do recrutamento, Fernando Tesón pondera ao afirmar que o Estado não tem direito de obrigar seus cidadãos a lutarem pela liberdade de estrangeiros. Porém, o autor ressalva o caso de exércitos voluntários, onde os recrutas ingressam conscientemente para atuar no exterior, o que faz com que se amenizem as críticas à formação de tropas compulsórias para tal finalidade²⁶⁰. Outro internacionalista, Ned Dobos, complementa a discussão, aduzindo ser errôneo dizer que, “assim como os contribuintes estão naturalmente obrigados a financiar guerras humanitárias sob certas circunstâncias, os soldados podem ser naturalmente obrigados a lutar nelas”.²⁶¹ Ainda que o Estado não tenha obrigação fiduciária de dar fim a problemas alheios, ele deve pensar essa pauta num panorama de custos razoáveis, tendo em mente o seu dever moral de promover direitos humanos no espaço internacional. A abertura de um fundo de financiamento restrito a intervenções humanitárias e a criação de exército permanente dentro das Nações Unidas são algumas das recomendações mais pontuais dadas a estas questões.

Direcionando sua análise à ilegalidade de alguns processos, Allen Buchanan faz parte do grupo de doutrinadores que sugerem pertinentes comentários acerca da justificabilidade moral das intervenções. Na medida em que focaliza a atuação desautorizada da OTAN no Kosovo, Buchanan trabalha as hipóteses de justificação moral das intervenções que ofendem normas de direito internacional, chegando a defender que a intervenção no Kosovo, por mais que fosse ilegal, foi preferível do ponto de vista moral. Para concluir isso, o autor desenvolveu três justificativas morais para intervenções eivadas de ilegalidade²⁶²:

a) “O princípio moral de que tal apelo por justificação está entre os mais fundamentais – a necessidade de proteger os direitos humanos básicos”: Muitas vezes, a questão da

²⁵⁹ COOK, Martin L. **The moral warrior**: Ethics and service in the US military. New York: State University of New York Press, 2004, p. 123-124.

²⁶⁰ TESÓN, Op. cit., p. 125.

²⁶¹ DOBOS, Ned. Justifying humanitarian intervention to the people who pay for it. **Praxis**, Melbourne, v. 1, n. 1, out. 2008, p. 40.

²⁶² BUCHANAN, Allen. Reforming the international law of humanitarian intervention. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention**: Ethical, legal, and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 131 et seq.

justificabilidade moral de intervenções ilegais é enquadrada como uma simples escolha entre duas prioridades: a fidelidade à lei ou aos valores morais básicos.

b) “A intervenção foi justificada (embora ilegal) porque era necessária, se uma catástrofe humanitária estava para ser evitada, e foi apoiada por um valor fundamental do próprio direito internacional”: Isso leva à ideia de que um ato pode ser legal em alguns aspectos, porém ilegal em outros.

c) “A intervenção ilegal foi realizada não só para responder a uma emergência moral, mas também com o objetivo de contribuir ao desenvolvimento de uma nova regra moral progressiva do direito internacional”: Desta feita, a intervenção humanitária pode ser admitida na esfera moral, desde que atenda o intento maior de proteção de vidas.

Em suma, a ideia de Buchanan é a de que o direito internacional foi violado para iniciar uma melhoria moral no sistema jurídico internacional. Portanto, uma violação às normas internacionais, ainda que avessa à ordem legal, pode ser proveitosa a um projeto de reforma, se interpretada noutro contexto. Ficam, assim, condicionados os atos ilegais a acarretar avanços ao processo de renovação moral do sistema (*Illegal Legal Reform Justification*), para que os mesmos possam ser moralmente justificados²⁶³. Tal reforma moral pretende fazer com que o sistema se adapte melhor aos valores fundamentais de proteção aos direitos humanos, como se deu no ingresso militar internacional no Kosovo em 1999, ato ilegal e, concomitantemente, bem sucedido em termos práticos.

Dito isto, é pertinente afirmar que o primeiro passo no que concerne à justificação moral das intervenções centra-se na apuração da real existência de um dever moral a salvar vidas estrangeiras, levando em conta a solidariedade internacional e o preceito de humanidade comum. Utilizar recursos militares e financeiros para resolver atritos provenientes de sociedades distantes parece ser algo inconcebível inicialmente. Não obstante, se observadas pelos olhos da moral, tais medidas parecem ser as mais adequadas ao senso de justiça e à elevação dos direitos humanos, na medida em que se projeta a primazia do direito à vida por indivíduos, independentemente de limites impostos geograficamente.

O ponto em comum entre as alegações dos defensores e críticos das intervenções liberais reside no fato de que todo o duelo se resume à busca de teses satisfatórias que possibilitem a defesa do direito à vida em meio a catástrofes humanitárias. No centro da questão, a proteção da vida, cerne dos direitos humanos, levanta particularidades éticas atreladas à natureza humana, legitimando as condutas dedicadas à realização desse fim. Faz-

²⁶³ Ibidem, p. 132.

se necessário, então, a pesagem moral dos remédios humanitários para apurar qual deles está apto a mitigar, com menores perdas, o flagelo de direitos humanos que abala a expectativa de paz que ronda o meio internacional. Afinal, sacrificar vidas inocentes, algo habitual em guerras, é tão grave quanto se omitir – mesmo dispondo todas as condições para agir – diante de chacinas generalizadas, tendo em mente que não é plausível resguardar ou fortalecer regimes soberanos a custo de vidas humanas.

3.2.2 A teoria da guerra justa (*bellum iustum*)

3.2.2.1 A busca de justas causas para a guerra

Surgida na Antiguidade e desenvolvida entre os séculos XVI e XVIII nos campos da filosofia, perpassando entre as correntes de diferentes gerações de pensadores, como Tomás de Aquino, Francisco de Vitória e Michael Walzer, a doutrina *bellum iustum* chega aos dias atuais ganhando expressiva notoriedade em razão da complexidade e da midiaticização de intervenções militares, guerras civis de cunho étnico-religioso, caçadas intermináveis ao terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, desvio de conduta dos combatentes durante os conflitos, etc. Na visão dos realistas, a guerra seria uma situação praticamente inevitável em decorrência da natureza anárquica do sistema internacional, mas sua prática é alvo de críticas por ter caráter destrutivo, explicitado a partir da baixa de vidas e da queda de instituições que se assomam em seu interstício. Os próprios realistas consideram a guerra desprovida de moral, enquanto os pacifistas negam-na veementemente, pois existiria para ela uma norma proibitiva aplicável e vigente. A morte de inocentes civis situados em áreas de confronto também é outro ponto crítico, haja vista que tal fato decifra-se ao mesmo tempo como tragédia digna de repugnância e como árduo trajeto rumo à pacificação. O universo moral em torno da declaração de guerra lida diretamente com o sentido deontológico da escolha e dos deveres éticos assumidos a partir dela. Nesse tom, pode-se afirmar que a guerra justa é vertente central em meio a tanto outros dilemas no quadro da filosofia moral, sendo ainda um dos principais argumentos usados na tentativa de justificar as intervenções humanitárias internacionais.

“*Do something or do nothing?*” – Assim questiona Simon Chesterman²⁶⁴ sobre como proceder em meio a um desastre humanitário que alcança dimensões militares. Aplicar ou não a força para resolver a situação são alternativas que podem ser decisivas sob aspectos políticos e legais, mas pode não ser algo tão intermitente aos olhos da moral. A guerra em nome dos direitos humanos atingiria sua justificação se respaldada pela doutrina *bellum iustum*? Pode, de fato, ser eticamente empregada a força na retaguarda de tais direitos ou a diplomacia deve ser levada a cabo mesmo debaixo de bombas e tiros?

Filósofos políticos contemporâneos expõem suas divergências quanto ao recurso à guerra na perseguição de fins políticos. Por exemplo, Norberto Bobbio²⁶⁵ prioriza vias pacíficas à solução de conflitos, impugnando toda forma de guerra, por causa de seu vasto potencial destrutivo. Para ele, a guerra é uma instituição esgotada e inconveniente que merece ser sumariamente eliminada, não sendo possível, em vista disso, haver distinção entre guerras justas e injustas, visto que todas as guerras seriam injustas. Em Jürgen Habermas²⁶⁶, o direito internacional cosmopolita nos moldes kantianos exerceu profunda influência sobre a filosofia crítica do direito. À luz da universalidade de direitos humanos, Habermas acredita que a Carta das Nações Unidas, imbuída de cunho supranacional, efetiva o direito cosmopolita, o qual deve ter a tutela dos direitos humanos de modo a afastar violações através de medidas coercitivas. John Rawls²⁶⁷, por sua vez, permitiu que o liberalismo extremado influísse em sua percepção sobre a incógnita maniqueísta dos direitos humanos. Assim, o filósofo defende sanção armada de povos ordenados contra Estados forasteiros que violem essa classe especial de direitos.

Outros estudiosos, como é o caso de Hans Kelsen, destacam o aspecto sancionatório das guerras, deixando clara a interligação existente entre a intervenção militar e os paradigmas da guerra justa. Se vista como forma de punição àqueles que transgridam normas internacionais, a intervenção adequar-se-ia ao formato de guerra justa, uma vez que intervir constituiria reflexo à quebra do dever de proteção dos direitos humanos, que é hoje valor corolário universal do direito internacional. Nesse norte, Kelsen²⁶⁸ anuncia que:

²⁶⁴ CHESTERMAN, Op. cit, p. 220.

²⁶⁵ BOBBIO, Norberto. **O problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: UNESP, 2003, p. 57. Tradução de: Alvaro Lorencini.

²⁶⁶ HABERMAS, Jürgen. **El occidente escindido**: Pequenos escritos políticos. 2. ed. Madrid: Trotta, 2006, p. 158-159. Tradução de: José Luis López de Lizaga.

²⁶⁷ RAWLS, Op. cit., loc. cit.

²⁶⁸ KELSEN, Hans. **General theory of law and State**. 3. ed. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2009, p. 332-333. Tradução livre.

Admite-se geralmente que a intervenção é, em regra, proibida pelo direito internacional. [...] O dever de não intervenção nos assuntos externos e internos de outro Estado é considerado a consequência do fato de que a lei internacional protege a independência interna e externa dos Estados. Este princípio é incompatível com a doutrina de que o Estado, em virtude de sua soberania, pode recorrer à guerra por qualquer motivo contra qualquer outro Estado, sem violar o direito internacional geral. A guerra é uma interferência ilimitada nos assuntos de outro Estado implicando o uso da força; é uma intervenção que, eventualmente, leva à destruição completa de independência externa e interna de outro Estado. O princípio geralmente aceito de não intervenção pressupõe a doutrina *bellum iustum*. Uma análise das circunstâncias em que – de acordo com a opinião tradicional – um Estado, a título excepcional, tem o direito de intervenção mostra que a interferência ditatorial nos assuntos de outro Estado só é permitida como uma reação contra a violação do direito internacional por parte do Estado contra o qual a intervenção tem lugar. [...] Alguns autores afirmam que a intervenção não é ilegal se for realizada no interesse de autopreservação; mas a autopreservação é apenas uma desculpa moral e política para violar o direito internacional, e não um direito do Estado. [...] A intervenção é legalmente permitida somente se exercida como uma reação contra a violação do direito internacional; uma regra que confirma a doutrina *bellum iustum*.

Sendo assim, são inúmeros os filósofos que fornecem subsídios ao estudo de conflitos armados e ao resgate do antigo conceito de guerra justa, adaptando-o às nuances do século atual. A ressurreição da doutrina da guerra justa se deu pela recente necessidade de justificar casos de imposição da força não contemplados entre as exceções legais presentes no art. 2º da Carta da ONU. A partir da reafirmação da guerra justa, as intervenções humanitárias foram colocadas no centro de sua discussão, como maneira de ratificá-las por meio de razões morais.

A teoria da agressão de Michael Walzer, perito neste assunto, tornou-se uma das referências acerca do atual doutrinamento da guerra justa. Baseada no direito de defesa frente a uma injusta agressão ou sua ameaça, a teoria assevera que um Estado, ou outros Estados que lhe queiram assistir, poderá agir, em nome de toda a sua sociedade, em legítima defesa contra aquele que provocou o ato de agressão inicial. De acordo com essa lógica, não poderia existir uma guerra justa para os dois lados, tendo em vista que uma das partes decidiu romper a paz²⁶⁹.

Por outro lado, Walzer igualmente estabelece algumas exceções ao paradigma legalista da autodefesa, como a guerra preventiva²⁷⁰, a guerra de libertação nacional²⁷¹, a

²⁶⁹ RICOBOM, Op. cit., p. 69.

²⁷⁰ Na busca por imprimir escopo moral às guerras preventivas, Walzer justifica-as como necessárias à contenção da força num ambiente ávido por equilíbrio de poder. Assim, a ameaça de agressão detectada por qualquer Estado legitimaria a promoção de guerra preventiva, o que é alvo de contestação devido à abstração do receio de agressão e à possibilidade de obscurecimento de interesses. (WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas**: Uma argumentação moral com exemplos históricos. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 127. Tradução de: Waldéa Barcellos).

²⁷¹ A motivação moral da ingerência em guerras de libertação nacional, segundo o autor, residiria na importância de assegurar os interesses de movimentos legítimos que lutam em prol da autodeterminação nacional. (Idem, p. 157).

contraintervenção²⁷² e a intervenção humanitária. Adstringindo a abordagem de Walzer à intervenção humanitária, consagra-se a ideia de que a conduta interventiva “é justificada quando é uma reação (com razoáveis expectativas de sucesso) a atos ‘que abalam a consciência moral da humanidade’”.²⁷³ A diferenciação entre intervenção e legítima defesa centra-se, então, no fundamento de suas justas causas:

No caso de intervenção humanitária, o Estado intervir não que dizer ajudar outro Estado, mas os assuntos de um Estado cujo governo é o próprio “agressor”, o que torna os indivíduos vítimas de agressão. Em tal situação, uma intervenção não é menos justificável do que a autodefesa, tendo em vista que, no contexto das relações internacionais, ambas significam a proteção do próprio Estado contra a agressão e a proteção ofertada por um Estado a alguém. O apelo à soberania tem peso, mas só até certo ponto. Se as vítimas de agressão estão sob a jurisdição de outro Estado, os direitos soberanos desse Estado são reduzidos, pois nenhum Estado pode ter o direito de violar os direitos do povo que é suposto proteger. Em outras palavras, não é o “eu” em “autodefesa” que fornece a justa causa, mas sim a defesa dos direitos humanos.²⁷⁴

Walzer assimila que, para atingir aceitação moral como guerra justa, a intervenção deverá ser veloz, pautar-se no princípio da solidariedade, estar desprovida de sobressaltos políticos e não representar imposição de controle de um povo sobre outro, podendo ser admitida até mesmo a intervenção unilateral, “desde que não haja alternativa imediata disponível”.²⁷⁵

Nesta última análise encaixa-se evidentemente a intervenção no Kosovo, em 1999, realizada pela força aérea da OTAN sem anuência do Conselho de Segurança das Nações Unidas, estagnado em virtude da ameaça de veto da Rússia sobre a proposta de ajuda humanitária. Frente à limpeza étnica disseminada por sérvios contra kosovares e ao intenso êxodo de refugiados, a coalizão militar internacional, deparando-se com o impedimento do CSNU em deferir o uso da força, não viu alternativa mais pertinente a acabar com a violência generalizada – a qual já alcançara níveis preocupantes – que não fosse intervir unilateralmente, mesmo contrariando os princípios vigentes de direito internacional. Ou seja, no caso do Kosovo havia obrigatoriedade, ao menos moral, de agir, o que justificaria, de alguma forma, esta intervenção por estar investida no perfil de guerra justa. Da mesma

²⁷² Denomina-se contraintervenção toda execução de esforços no sentido de restaurar o grau de integridade de um conflito que esteja em andamento, restabelecendo o equilíbrio entre as partes sem, contanto, pôr fim ao impasse entre elas. Trata-se de forma de guerra justa, no entender de Walzer, pois pressupõe a garantia da proporcionalidade e a prevenção contra ingerências de estrangeiros na guerra civil. (Ibidem, p. 170).

²⁷³ Ibidem, p. 183.

²⁷⁴ NARDIN, Terry. From right to intervene to duty to protect: Michael Walzer on humanitarian intervention. *European Journal of International Law*, Firenze, v. 24, n. 1, 2013, p. 69-70.

²⁷⁵ WALZER, Op. cit., p. 182.

obrigatoriedade moral não gozou a Guerra do Iraque, quando a condução dos EUA foi vista como antecipatória e baseada numa suposta ameaça de agressão iraquiana.²⁷⁶

Diante das considerações de Walzer sobre intervenções sem mandato legal, fica claro o dilema havido entre moralidade e legalidade no âmbito da teoria *bellum iustum*. Realmente, é trabalhosa a tentativa de sopesar valores morais e legais, pois inexiste consenso doutrinário a esse respeito, mas, sobretudo, essa questão consiste num degrau fundamental à plena compreensão da guerra justa.

Em seu campo filosófico, Kant estatui a moralidade e o direito como sendo relacionados, respectivamente, aos foros íntimo e externo de cada pessoa. Nesta égide, são postas como legais as ações praticadas em conformidade com regras exteriores de conduta, pouco importando os interesses ou inclinações que determinam a conduta. A ação legal decorre, destarte, da imposição externa de uma legislação, desconsiderando-se, à primeira vista, a intenção pela qual é praticada. Já a ação moral independe de fatores externos, sendo pautada em razões intrínsecas às leis da natureza, à pura intenção, à convicção pessoal de que é moral a realização da conduta. Desse modo, “o dever moral é, pois, um próprio querer necessário seu como membro de um mundo inteligível, e só é pensado por ele como dever na medida em que ele se considera ao mesmo tempo como membro do mundo sensível”²⁷⁷.

Posto isso, fica óbvio que a intervenção satisfaz as convicções internas daqueles que lideram as operações, na medida em que assimilam a ideia de que, diante de genocídios e falhas diplomáticas, a pacificação forçada tende a ser medida que mais condiz com as regras naturais de subsistência humana e de harmonia universal. Independente da existência ou não de leis regulando intervenções, as ações podem ser fundadas no estrito dever moral de não ver uma catástrofe lesiva aos direitos humanos ganhar contornos irreversíveis.

Outro argumento bastante alegado sobre as razões da guerra justa é a “doutrina do duplo efeito” (referenciada, muitas vezes, na doutrina, pela sigla DDE), sob o qual se defende a ideia de que atos bélicos que cessam vidas inocentes poderiam ser sim legitimados moralmente, desde que preenchidas três condições básicas. Segundo o autor Fernando Tesón²⁷⁸, tais condições são três:

- 1) O ato tem boas consequências – como a morte de combatentes inimigos em uma guerra justa;

²⁷⁶ RICOBOM, Op. cit., p. 78.

²⁷⁷ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. São Paulo: Edições 70, 2007, p. 105. Tradução de: Paulo Quintela.

²⁷⁸ TESÓN, Op. cit., p. 115-116.

- 2) As intenções do ator são boas, isto é, que ele pretende alcançar boas consequências. Quaisquer consequências ruins – como a morte de não combatentes – aqui não se destinam; e
- 3) Boas consequências provindas do ato – como o assassinato de combatentes inimigos – superam suas consequências ruins – como a morte de não combatentes. Isso é chamado de doutrina da proporcionalidade.

As mencionadas condições podem ser sucintamente elucidadas por meio desta análise:

Outra exigência do DDE de que o mal deve ser proporcional ao bem serve para limitar os danos não combatentes, porque não é permitido atingir o bem com qualquer que seja o custo para não combatentes. Mas deve ser combinada com uma preferência geral pela morte de combatentes em vez de não combatentes (o princípio da discriminação), a fim de assegurar a maior redução permitida nas mortes de não combatentes [...].²⁷⁹

Dentro dos paradigmas de proporcionalidade e discriminação, a teoria do duplo efeito vincula as ações interventivas às suas consequências de tal modo que o grau de moralidade pode, enfim, variar de acordo com a benignidade ou malignidade dos resultados. Por conseguinte, a fatídica baixa de não combatentes, conquanto que proporcional à baixa de *spoilers*, pode não necessariamente macular de imoralidade todo o conjunto de ações. A justa causa estaria fincada na expectativa de benefícios a longo prazo oriundos da finalidade maior de pacificação, ainda que meios violentos forem preponderantes para tanto. Essa posição, assim como a do utilitarismo²⁸⁰, é rechaçada por correntes pacifistas consequencialistas, segundo os quais a guerra sempre seria contraproducente.

Logo, o pacifismo considera que a guerra moderna liquidou a essência cristã da doutrina clássica da guerra justa de tal forma que:

A guerra biológica, a guerra nuclear, o recurso à devastação estratégica retiraram todo o sentido dos dois princípios do *ius in bello*, o da justa proporcionalidade e o da discriminação entre combatentes e não combatentes. No fundo, a guerra moderna denuncia a natureza intrínseca da guerra, destruindo todas as ilusões de justiça e de restrição moral, pois consideram existir uma relação direta entre o desenvolvimento tecnológico na guerra e a desumanidade crescente. Além disso, o pacifismo considera que o principal risco da teoria da guerra justa é o de, ao tentar estabelecer os limites morais dos conflitos armados e limitar a violência que neles se pode exercer, mais não fazer do que legitimar a guerra.²⁸¹

²⁷⁹ KAMM, F. M. Failures of just war theory: Terror, harm, and justice. **Ethics**, Chicago, v. 114, n. 4, jul. 2004, p. 655.

²⁸⁰ Assim como a teoria da guerra justa, os utilitaristas também admitem a natureza moral da guerra, instaurando o princípio da utilidade como critério de moralidade para os confrontos armados. Tal critério só será adimplido se a guerra contribuir para a maximização da probabilidade expectável para um maior número de pessoas. [ROSAS, João Cardoso (Org.). **Manual de filosofia política**. Coimbra: Almedina, 2013. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?isbn=9724051285>>. Acesso em: 19 maio 2016].

²⁸¹ Idem.

É, portanto, inegável que o embate entre forças militares acarreta mortes civis, declínio de instituições, suplício popular, indisponibilidade de bens e suspensão de serviços públicos. Porém, ocorre que, em meio à inviabilidade de soluções diplomáticas, as guerras seriam o único caminho viável à reconstrução da paz e da dignidade em sociedades devastadas por regimes ditatoriais ou falidos, que sequer lhes fornecem mínimas condições de subsistência. Neste diapasão, a luta contra homicídios através da prática de homicídios parece contrastar com a lógica natural e religiosa, mas, enquanto houver obediência à proporcionalidade e à discriminação, tais ações podem vir a ser consideradas compatíveis com a esfera da moralidade.

A produção de efeitos prejudiciais às vidas civis, quando sua campanha almeja salvaguardar direitos básicos à sobrevivência das pessoas, faz as guerras em nome dos direitos humanos serem fonte de questões persistentes de natureza moral, como a dúvida no tocante à justificação de atos bélicos ou sua qualificação como injustos e imorais. O combate à imoral violação humanitária seria, assim, a justa causa na qual os intervencionistas embasam um eventual direito à ingerência, mas não há como esquecer que, conforme já visto, a plausibilidade dos meios se coloca também como fator de legitimação da conduta.

A ideologia clausewitziana enxerga a guerra como extensão política, os realistas aceitam-na como expressão dos interesses estatais, mas a teoria *bellum iustum* costuma melhor delinear os princípios morais apostos à apuração da “justiça” em cada fase do conflito: o *ius ad bellum* (justiça na decretação da guerra), o *ius in bellum* (justiça na condução do combate) e o *ius post bellum* (justiça pós-guerra).

3.2.2.2 *Ius ad bellum, in bellum e post bellum*

Da doutrina *bellum iustum* derivam os aspectos potenciais para a homologação moral dos conflitos armados. O principal deles compreende a constatação de uma justa causa, concebida a partir das razões que levam um agente a reagir contra outro que tenha imotivadamente lhe agredido ou demolido preceitos singulares de consciência moral. A justa causa viria, destarte, não apenas legitimar o *animus beligerandi*, mas ainda justificar os fins da guerra e impor-lhes limitações que são primordiais à garantia de proporcionalidade.

Nicholas J. Wheeler²⁸² assim resume as principais exigências para qualificação de uma guerra como humanitária e legítima: deve haver uma situação de “suprema emergência humanitária”, cujo grau de violações choque a consciência moral da humanidade; todos os meios pacíficos de remediação devem ter sido tentados; o uso da força deve ser proporcional ao dano combatido; e tem de haver forte expectativa de que a intervenção conduzirá a resultados humanitários positivos e duradouros.

Existem, portanto, condições que limitam a conduta bélica, fazendo-a adequar-se a protocolos morais distribuídos entre o *ius ad bellum*, o *ius in bellum* e o *ius post bellum*. Muitas dessas regras, inclusive, foram positivadas nas Convenções de Genebra de 1949 e nos seus Protocolos Adicionais, integrando a seara do direito humanitário internacional.

O *ius ad bellum* estabelece critérios ao justo recurso às guerras, vistas como instrumento para solucionar litígios internacionais. São seis os critérios, sendo os três primeiros deontológicos, e os três derradeiros consequentialistas. São eles:

a) A guerra deve ser iniciada a partir de uma justa causa: A razão inicial da guerra deve ser justa, ou seja, o embate deve estar ligado à quebra de uma relação de equidade mantida entre as partes. Conforme já exposto, há uma pluralidade de exemplos na doutrina do que seria uma justa causa no despontar das guerras, sendo mais comumente encontradas: a autodefesa, a defesa de terceiros contra ataque agressivo, a proteção de vítimas de regimes opressores, a violação ao direito internacional, a necessidade de punição dos agressores, etc.

De acordo com o protocolo *ius ad bellum*, havendo justa causa, a agressão faz com que o agressor perca seus direitos, incluindo o direito ao combate na força defensiva²⁸³. Ao agressor apenas resta o dever de parar a agressão e de se submeter à correção punitiva. Se ele não se submete, a tendência é a de que suas vítimas recorram à força como maneira de proteção. A intervenção, neste íterim, surge como ajuda armada da comunidade internacional à população na resistência contra a agressão, tirando os nacionais da posição de desvantagem.²⁸⁴

b) A intenção de guerrear deve ser certa, sempre em conformidade com uma justa causa: Conforme disposições adiante, a intenção reta é uma das exigências para que a guerra

²⁸² WHEELER, Nicholas J. **Saving strangers: Humanitarian intervention in international society**. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 33-37.

²⁸³ Sobre a guerra defensiva, pode-se sublinhar que: “[...] a resistência à agressão é a guerra defensiva e sua causa é justa no *ius ad bellum*, como se pode ver a partir dos dois argumentos apresentados: (a) a guerra defensiva traz a possibilidade de derrotar o inimigo agressor e castigá-lo para acabar com a ‘tirania da guerra’; (b) diminuir as probabilidades de sofrer agressões futuras”. (PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. **As teorias das guerras preventivas e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2011, p. 21).

²⁸⁴ LAZAR, Seth. **War**. Website: Stanford Encyclopedia of Philosophy. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/war/>>. Acesso em: 21 maio 2016.

venha a ser tida como justa. Qualquer desvio ou sobreposição de outra intenção, como, por exemplo, o interesse em ganhos materiais, põe em questão a justiça da guerra.

c) A decisão pela guerra deve ser feita por alguém investido em autoridade adequada e sua declaração deve ser pública: Proposição que se aproxima de acepções realistas, segundo a qual a guerra deve ser declarada por autoridades investidas na legítima representação do Estado. Ademais, a declaração tem que ser pública, de modo que todos tomem conhecimento sobre o estopim do conflito.

Algumas correntes cosmopolitas refutam a ideia de que apenas Estados legítimos podem declarar guerras. Na óptica cosmopolita, todos os povos, assim, teriam direito de optar pela guerra, ainda que não detenham forma legítima de Estado soberano. É o caso típico dos movimentos de libertação nacional, onde atores não nacionais, arguindo valores de Estado (soberania, integridade territorial, sufrágio, dentre outros) se opõem a potências coloniais. Pode ser acrescentado ainda que:

Curiosamente, um povo não precisa ser organizado em movimento de libertação nacional, a fim de ser considerado como um beligerante legítimo: a lei da guerra e a tradição da guerra justa em geral, conferem legitimidade em um *levée en masse* de um povo contra o seu conquistador estrangeiro. Pela mesma razão, por motivos cosmopolitas, a mesma legitimidade pode ser facilmente conferida a um povo que se levanta contra o seu próprio Estado tirânico. Para um cosmopolita, os direitos dos Estados são derivados e constrangidos pelos direitos fundamentais de seus membros individuais. Na medida em que um Estado tirano desrespeita esses direitos fundamentais, perdeu sua reivindicação de obediência, e, assim, a afirmação de que o povo não pode derrubá-lo pela força militar.²⁸⁵

d) A declaração de guerra deve ser último recurso à solução da controvérsia, tendo em vista o esgotamento das tentativas pacíficas de solução: Via de regra, a guerra somente poderá ser escolhida como meio de solução de conflitos após as falhas de todos os meios diplomáticos dispostos. Ou seja, a guerra tem caráter de *last resort*, só podendo ser estabelecida caso os esforços para manutenção da paz não tenham prosperado. Trata-se de um argumento criticado pelo fato de que ser último recurso pouco contribui para a justificação do ingresso num conflito armado. Sobre tal requisito: “Mesmo quando ele é levado a sério, é difícil ser aplicado com precisão, e quaisquer resultados são de valor questionável, dado que as alternativas pacíficas são muito facilmente descartadas”.²⁸⁶ Em razão disso, não está clara a base ética de tal condição.

²⁸⁵ FABRE, Cecile. Cosmopolitanism, just war theory and legitimate authority. **International Affairs**. London, 2008, p. 968. Tradução nossa.

²⁸⁶ CHAN, David K. **Beyond just war: A virtue ethics approach**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p. 55.

e) A guerra só pode ser declarada se existir razoável probabilidade de sucesso no futuro: Guerras predestinadas ao fracasso não podem ser justificadas, porque a violência gratuita não tem espaço junto ao campo moral. Portanto, deve haver uma previsão razoável dos proveitos a serem tirados do conflito, para que o mesmo seja posto em prática.

f) O bem que poderá ser conquistado através da guerra deve compensar todo mal que ocorrerá em seu transcurso: Sob o manto da proporcionalidade, o Estado deve levar previamente em consideração todos os custos e benefícios que poderá ter a partir da declaração de guerra.

Por sua vez, o *ius in bellum* estabelece critérios à justa realização das guerras, preocupando-se tradicionalmente com o tratamento dado ao inimigo. Nesse ramo, também são seis os protocolos de guerra:

a) Não devem ser utilizados armamentos proibidos pelo direito internacional: O direito internacional proíbe a utilização, produção e estocagem de arsenais de alta periculosidade e grande teor destrutivo, como aqueles que envolvem armas químicas, biológicas (bacteriológicas) e nucleares. Devido às suas peculiaridades, os próprios combatentes podem perder o controle sobre tais armas, o que pode ensejar catástrofes fora de proporções. A Convenção de Genebra, de 1977, a Convenção de Haia, de 1988, e o Tratado de Ottawa, de 1997, são alguns dos protocolos internacionais que incorporam a restrição dessas armas em campos de batalha.

b) Deve haver discriminação entre combatentes e não combatentes, uma vez que apenas combatentes devem ser alvo: Civis estão moralmente fora dos alvos combatentes. Mesmo que eles sejam complacentes com quaisquer das partes beligerantes, a morte de não combatentes é injusta e deve ser evitada. Ainda assim, em todas as guerras, há o consequente aumento das estatísticas de baixas civis, tendo em vista a expansão e agressividade dos meios utilizados.

Segundo Celso Lafer, a prática reiterada de homicídios é circunstância típica dos eventos bélicos, quando há imposição da força em detrimento do direito à vida. Evocando Bobbio, Lafer destrincha das diferentes faces do mal, que são externadas durante o curso das guerras:

A guerra, apesar de caracterizar desde tempos imemoriais, a vida internacional, é uma situação-limite. Representa a abolição, durante a sua vigência, de um dos mais antigos tabus da espécie humana – a proibição do homicídio, base do direito à vida, hoje considerado o mais intangível dos direitos humanos. Com efeito, a guerra converte a ação de matar outros seres humanos não apenas em algo permitido e legitimado, como também em algo comandado. É esta exceção ao mandamento do

“não matarás” que insere a guerra na agenda ética do problema do mal no mundo. Com efeito, considerando-se, como sugere Bobbio, as duas dimensões do mal - o mal ativo, associado à vontade de poder, à prepotência, ao exercício da violência em todas as suas formas, e o mal passivo, que se refere à perspectiva das vítimas, que sofrem uma pena sem culpa, pode-se dizer que a guerra representa a combinação destas duas dimensões do mal em grande escala.²⁸⁷

Nesse sentido, a guerra, como questão ética, traz diferentes perspectivas do mal, uma vez que ela implica, de maneira intrínseca, danos humanos e materiais. Ainda na perspectiva das vítimas civis, vale ressaltar o princípio da separação ou da discriminação, pelo qual se faz imperioso distinguir as pessoas que participam ou não, direta ou indiretamente, das hostilidades, pois é importante garantir o trato humano e o amparo legal outorgado pelo direito humanitário aos civis inocentes²⁸⁸.

Por inocentes entendam-se todos aqueles que não tenham envolvimento com algum dos beligerantes ou não tenham contribuído ao prejuízo ou morte de pessoas. Robert Holmes²⁸⁹ atribui à proteção de vidas inocentes o cerne de justificação como *bellum iustum*: “É notável que a noção de vidas inocentes desempenhe um importante papel em ambas as áreas de *bellum iustum*, sendo sua proteção um elemento central na constituição de uma causa justa e a proibição de levá-la a ser uma condição central da conduta justa de guerra”.

Atribuir aos civis o direito à imunidade absoluta seria, afinal, impossibilitar a realização de guerras, desfavorecendo o processo de resolução de conflitos internacionais. Do contrário, a discriminação de civis pode ser mais uma medida razoável dentre as responsabilidades dos Estados quando lançam meios essenciais à contenção de ataques e à melhor proteção das pessoas.

c) As forças combatentes devem ser proporcionais ao fim a ser alcançado: “Segundo o princípio de proporcionalidade, a utilização de meios e procedimentos de guerra não pode ser descomunal em relação com a vantagem militar prevista”.²⁹⁰ No caso de uma intervenção militar, então, os meios empregados devem se ater exclusivamente a atingir a cessação das violações aos direitos humanos. Qualquer excesso nesse procedimento não será legítimo.

d) Os prisioneiros de guerra capturados devem ser bem tratados, pois, uma vez retirados do confronto, deixam de representar ameaça à vida e à segurança dos demais

²⁸⁷ LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, dez. 1995, p. 169.

²⁸⁸ MIR, Luís. **Guerra civil**: Estado e trauma. São Paulo: Geração Editorial, 2004, p. 230-231.

²⁸⁹ HOLMES, Robert L. **On war and morality**. Princeton: Princeton University Press, 1989, p. 165. Tradução livre.

²⁹⁰ MIR, Op. cit., p. 230.

combatentes: Trata-se de uma quarentena na qual são colocados os prisioneiros de guerra, como demonstração de benevolência e humanidade.

e) Não são permitidos meios de guerra considerados “maus em si mesmos”: Neste rol incluem-se estupros, emprego de veneno, traição, limpeza étnica, coação para que soldados capturados lutem contra seus próprios aliados, etc.

f) As forças armadas não estão autorizadas a quebrar as regras do *ius in bellum*, ainda que os inimigos não as obedeçam: Para galgar sua justificação, o desenrolar do conflito deve ter substrato no *ius in bellum*, mesmo que isso não seja recíproco entre as partes.

Em outro ângulo, o *ius post bellum* estabelece condições à justiça no pós-guerra e envolve tratados de paz, armistícios, *accountability*, etc. Muito embora sejam escassos os debates sobre seus critérios, a doutrina esboça, em analogia às fases anteriores, algumas condições a serem observadas, quais sejam:

a) A liquidação do acordo de paz deve garantir os direitos cuja violação desencadeou o conflito: Em se tratando de intervenções humanitárias, a garantia da integral proteção dos direitos humanos deve se fazer presente, antes de qualquer outra prerrogativa, no respectivo tratado de paz.

b) A declaração de paz também deve ser feita publicamente através da autoridade competente: Por ser instrumento de interesse internacional, a decretação da paz deve obedecer a requisitos formais de publicidade e competência.

c) Assim como no *ius ad bellum* e no *ius in bellum*, a proporcionalidade também deve ser visível no acordo de paz: O acordo deve ser instrumento razoável, não uma forma de vingança, que provavelmente vai alimentar o ressentimento e o posterior reaparecimento de agressões.

d) Deve permanecer a discriminação entre combatentes (incluindo-se aí os líderes políticos) e não combatentes no momento da punição: Todos os envolvidos na injusta agressão devem devidamente sofrer aplicação de penalidades. Diferentemente dos líderes e dos soldados, os civis do Estado derrotado têm imunidade razoável no processo punitivo. Para os crimes cometidos nas guerras ocorridas na ex-Iugoslávia²⁹¹ e em Ruanda²⁹² foram constituídos tribunais *ad hoc* com o intuito de processá-los e julgá-los. Depois de 2002, entretanto, por meio do Estatuto de Roma, foi criado o Tribunal Penal Internacional (TPI) que

²⁹¹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/827(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827%281993%29>. Acesso em: 21 maio 2016.

²⁹² UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/955(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955%281994%29>. Acesso em: 21 maio 2016.

se tornou responsável permanente por processar e julgar, a partir de então, genocídios, crimes de guerra, crimes de agressão e crimes contra a humanidade.

Cumpridos tais protocolos, a guerra se aproxima, enfim, de um padrão de justificação. Nesse norte, a intervenção humanitária, atingindo o fim do restabelecimento de direitos humanos, estaria justificada, pelo menos se tiver respeitado as condições do *ius bellum*. Mas isso não quer dizer que a violência armada venha a ser moral ou justa. Isso porque a guerra incita sentimentos amorais de ódio e vingança entre as partes envolvidas, os quais, de certa forma, influenciam o desenvolvimento do conflito. Principalmente no que tange o desperdício de vidas humanas, a reflexão da tese da moralidade bélica recai sobre a importância da integridade de terceiros e o perigo de interesses imperialistas por trás do combate.

Em outro ponto de vista, caso fossem vistas como imorais, por ensejarem mortes de inocentes, nenhuma guerra ou revolução seria justificada deontologicamente, tampouco suas consequências teriam influenciado o curso da história, dada a repugnância da comunidade internacional a situações imorais. A guerra, como expressão de violência, não é justa em si, mas seus objetivos e modo de condução podem ser. Negar a moral a todos os ganhos trazidos pelas guerras seria, em suma, negar moral à história.

3.2.3 O abuso da força e a corrupção moral das intervenções

Por envolver aspectos polêmicos atinentes ao convívio internacional, a intervenção humanitária é naturalmente alvo de críticas contundentes daqueles que condenam a possibilidade de redimensionamento da soberania estatal. Além disso, outro fator de conturbação tem a ver com o pretexto de que muitas intervenções, ainda que predestinadas a fins puramente humanitários, camuflam a ânsia de vantagens imperialistas por trás do empenho dos seus promoventes. Esta é uma das acusações mais ferrenhas que atingem a matéria do intervencionismo liberal, cuja índole é propensa à expansão de valores ocidentais forçando sua incorporação por povos não liberais supostamente, neste caso, através do cronograma interventivo. Em termos práticos, o real desvirtuamento de interesses no âmbito da intervenção leva à quebra do preceito moral de condução da guerra mediante intenção reta, o que gera certa insegurança no que concerne à integridade de seu processo de justificação.

Os críticos não intervencionistas constroem arcabouços históricos para fundamentar sua tese. Para eles, a Líbia, em 2011, esteve na rota dos interesses estratégicos das potências

mundiais, uma vez que o seu potencial como fonte de recursos energéticos era cobiçado por inúmeros países²⁹³. A questão do petróleo foi premente em razão da necessidade de estabilização do preço do barril e no crescimento da participação estadunidense no setor petrolífero líbio (aumentando as cotas de empresas como a *Chevron* e a *Occidental Petroleum*). Os trabalhos do exército da OTAN na antiga Iugoslávia também são alvo de críticas nesse escalão. Segundo historiadores, do desempenho da OTAN na Bósnia e no Kosovo dependeria sua afirmação no papel de polícia ostensiva internacional no mundo pós-Guerra Fria²⁹⁴. O controle das crises irrompidas nos Bálcãs, com a devida pacificação e instalação de bases militares, seriam importantes para demonstrar a potenciais inimigos da OTAN o quanto essa organização tem capacidade geoestratégica para intervir em qualquer lugar do globo. Do mesmo interesse econômico-militar não desfrutou Ruanda, tanto que experimentou severas instabilidades humanitárias quase que à revelia das autoridades internacionais²⁹⁵.

Destarte, a intervenção parece ser vulnerável perante os interesses particulares dos interventores, quando estes aproveitam do mandato para executar planos imperialistas em benefício próprio. Trata-se de um desvio de finalidade ou, no mínimo, um acréscimo de finalidades diversas à finalidade primária da intervenção. Ademais, pode haver excessos durante a prática das intervenções, com fuga aos padrões esperados de razoabilidade, assim como ocorre, a exemplo, quando os capacetes azuis atacam sem discriminar a porção civil não combatente, quando a guerra não foi *last resort* ou quando os soldados cometem crimes de guerra, condenáveis nas esferas ética e legal, como o assassinato de reféns e prisioneiros, a escravização e os maus-tratos à população. Seja por abuso da força, seja por desvio de finalidade, prejudicar-se-á o aparato moral de sustento das guerras em defesa dos direitos humanos toda vez que interesses externos à causa humanitária prevalecerem ou competirem com o valor moral de proteção da vida e da dignidade dos povos.

Então, não apenas os articulares das intervenções têm que se fiar pela intenção certa de garantia da paz como também a conduta dos soldados em campo deve estar ancorada no dever de proporcionalidade dos meios, ficando as ações excessivas devidamente submetidas à apreciação e sanção jurisdicional, notadamente de competências do TPI. Em guerra, o ataque deve ser o menos intrusivo possível, sendo promovido por tropas bem preparadas e instruídas

²⁹³ SAWANI, Youssef M. **The United States and Libya: Turbulent history and uncertain future**. 2014. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2014/12/27/the-united-states-and-libya-turbulent-history-and-uncertain-future/>>. Acesso em: 24 maio 2016.

²⁹⁴ FRANÇA, Op. cit., p. 115-116.

²⁹⁵ MOGHALU, Kingsley. **Rwanda's genocide: The politics of global justice**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, p. 19.

a poupar vidas, de modo a minimizar o impacto negativo na avaliação moral da intervenção. Quanto à justificação moral de intervenções desproporcionais, o autor John Janzekovic recorda que: “Para justificar moralmente uma intervenção militar a causa deve ser justa, mas também deve haver restrições sobre como essa força é usada. Isto porque o emprego de força excessiva excede o limite moral associado com a morte e o sofrimento desnecessários”.²⁹⁶

Casos de corrupção moral também estão associados ao apego à seletividade pelos intervenientes. Justamente por eles alimentarem interesses egoísticos e realistas, os Estados tendem a aplicar a intervenção seletivamente, priorizando locais específicos em detrimento de outros, ainda que estivesse em jogo o mesmo princípio moral nas diferentes situações. Como consequência de tal “seleção”, casos de dramáticas transgressões a direitos fundamentais dos povos poderiam passar despercebidos, sem que os interventores imponham-lhes rédeas e tampouco garantias de pacificação. Foi o que aconteceu na catástrofe humanitária em Darfur, no Sudão, quando, em 2003, conflitos internos entre tribos se disseminaram a ponto de elevar consideravelmente os números de mortos e deslocados. Darfur vem suportando, desde então, o descaso internacional e a falta de reconhecimento de sua questão interna como genocídio²⁹⁷, para o qual até hoje ainda não foi dada solução definitiva. Em contraponto, quase na mesma época, o Kosovo chamou a atenção do mundo e foi alvejado pelas forças militares da OTAN, que agiram em violação aos comandos da Carta da ONU para pôr termo a um massacre não tão espantoso quanto o de Darfur²⁹⁸.

A inclinação à seletividade se releva principalmente a partir da falta de transparência quanto à definição das situações de emergência humanitária. Afinal, sem um padrão que evidencie a existência fática de tal emergência, qualquer situação de mal-estar inflamada ao redor do mundo pode vir a ser objeto da política interventiva, o que implica maiores chances de manipulação e seletividade das estratégias.

Atualmente, quando se fala em seletividade, logo emergem discussões acerca do caráter das ingerências militares despontadas a partir da obsessão internacional pela guerra ao terror, notoriamente fomentada pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de Setembro de

²⁹⁶ JANZEKOVIC, John. **The use of force in humanitarian intervention**: Morality and practicalities. Farnham: Ashgate, 2006, p. 27. Tradução livre.

²⁹⁷ Em relatório, as Nações Unidas ainda tentaram, posteriormente, amenizar as críticas à ausência de classificação da crise em Darfur como genocídio: “A conclusão pela inexistência de uma política de genocídio implementada em Darfur pelo governo, diretamente ou através das milícias sobre seu controle, não pode ser vista como qualquer forma de diminuir a gravidade dos crimes perpetrados naquela região”. (INTERNATIONAL COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR. **Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General**. Disponível em: <http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016).

²⁹⁸ SILVA, Antonio Ruy de Almeida. A articulação entre direitos humanos e o uso da força. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, jul. 2011, p. 122. Semestral.

2001. Na ordem mundial pós-11 de Setembro, a intervenção torna-se mecanismo suscetível de ser canalizado a lugares onde predominam ameaças terroristas, ao invés de ser direcionado a lugares onde o desafio é meramente humanitário²⁹⁹. Frente a isto, sobressaiu-se, logo, a seguinte dúvida: tornou-se obsoleta a primazia dos direitos humanos à luz da caçada antiterror conduzida pelos norte-americanos? A princípio, a melhor medida seria segregar intervenção humanitária e guerra ao terror, visto que esta guerra nada contribui para o fim das verdadeiras crises humanitárias ou para atenuar o sofrimento em massa. Tal entendimento é compartilhado por Neil Macfarlane, Carolin Thielking e Thomas Weiss.³⁰⁰

Agindo preventivamente, o Governo Bush engajou-se numa implacável guerra sem claros limites espaciais ou temporais, utilizando-se do pretexto de eliminar terroristas, onde quer que eles se encontrem, e de evitar que Estados amigáveis com o terrorismo pudessem aprimorar sua capacidade de produção de armas com grande potencial destrutivo. É o que aduz o doutrinador Tom J. Farer³⁰¹, que sublinha, por outro lado, também o seguinte:

Apesar de toda a disputa sobre a sua legalidade e legitimidade, intervenção humanitária, tal como concebido antes de 11/9, foi um *band-aid* em algumas feridas supurantes em um corpo radicalmente doente. Talvez por essa razão, poderia ser acomodada, embora com dificuldade, dentro do esquema da Carta. Para tratar a doença, teremos de inventar um novo esquema de cooperação internacional, que, como armas de destruição em massa, não tem paralelo histórico. O que Osama Bin Laden e seus amigos podem ter inadvertidamente realizado foi endurecer o humanitarismo com o ferro da segurança nacional e, assim, torná-lo interessante ao paroquial, pela pouca compassividade que predomina nos conselhos dos Estados líderes. Pouco em suas biografias dá motivos para a esperança de que eles terão de enfrentar o desafio 11/9 com imaginação e generosidade não inferior a ferro e fogo.³⁰²

Com isso, o autor quer dizer que foram mudadas as perspectivas de ameaças a direitos humanos na medida em que o episódio 11/9 conferiu nova arquitetura aos inimigos da ordem, contra os quais deveriam ser travadas guerras de maior amplitude e intensidade. É indubitável que o combate ao terror mudou drasticamente, a partir do 11 de Setembro, as conjecturas do sistema de segurança internacional, alterando, inclusive, o eixo das intervenções praticadas até então, ficando estas agora empenhadas na desarticulação de redes terroristas e na rejeição a governos que apoiam estes grupos.

²⁹⁹ IGNATIEFF, Op. cit., p. 306.

³⁰⁰ MACFARLANE; THIELKING; WEISS, Op. cit., p. 986.

³⁰¹ FARER, Tom J. Humanitarian intervention before and after 9/11: Legality and legitimacy. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 80-81.

³⁰² Idem, p. 88-89. Tradução livre.

A represália contra os ataques da Al-Qaeda surtiu efeito no pontapé dado pelos EUA na organização de forças de coalizão internacional para efetuar as invasões do Afeganistão, em 2001, e do Iraque, em 2003, estes dois acusados de manter relação e abrigar células do grupo terrorista e do regime Talibã. Não obstante, para justificar tais intervenções armadas, *policymakers* argumentaram publicamente fins humanitários como motivadores para derrubada dos governos daqueles países, ainda que a ameaça à civilização ocidental e a retaliação ao terror fossem suas principais causas³⁰³. Criticando a postura americana no Iraque e Afeganistão, Eric Hobsbawm complementa que “não fosse pelo Onze de Setembro, nem mesmo os Estados Unidos teriam considerado a situação em qualquer dos dois países como merecedora de uma invasão imediata”.³⁰⁴

Em 2016, veio à tona o polêmico conteúdo do Relatório Chilcot³⁰⁵, do *The Iraq Inquiry*, que há anos investigou a controversa participação do Reino Unido na intervenção do Iraque e concluiu que a invasão militar se pautou em “insatisfatórias” justificativas legais e inteligência falha, além de ter acontecido antes do esgotamento das soluções pacíficas e sem planejamento para a estabilização do país no pós-guerra. Tais apontamentos reforçaram a ideia de desajuste da proposta interventiva e puseram em dúvida a atuação do ex-premiê britânico Tony Blair e sua estreita ligação com a Casa Branca.

Diante do desvio de finalidade das intervenções, aumenta-se a dificuldade de consensos sobre a legitimação do intervencionismo na órbita moral. Saindo do panorama da seletividade, ainda cabe salientar a exigência de imparcialidade na condução dos conflitos. Analisando a dimensão moral da crise de legitimidade da norma de não intervenção, Liliana Jubilut atenta para a importância de uma nova interpretação para a doutrina da imparcialidade, de modo a desligá-la de influxos não intervencionistas, que podem ser desfavoráveis ao impor às tropas regras de conduta incompatíveis com o modelo de operação de paz autorizada pelas Nações Unidas. Dessa forma, assim a autora aconselha:

[...] em face da necessidade de ação em casos concretos a própria ONU tem tentado alterar sua postura e diferenciar imparcialidade e neutralidade quando estiver

³⁰³ Em suma: “As invasões lideradas pelos EUA no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003 não são exemplos de intervenção humanitária, porque elas foram voltadas principalmente a proteger a segurança nacional dos Estados Unidos e dos seus parceiros de coalizão contra o terrorismo e as armas de destruição em massa. No entanto, os *policymakers* previram que os resultados humanitários e a promoção da democracia seriam subprodutos dessas operações”. (GREITENS, Sheena Chestnut. Humanitarian intervention and peace operations. In: BAYLIS, John; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S. (Ed.). **Strategy in the contemporary world**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 278. Tradução livre.).

³⁰⁴ HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 17. Tradução de: José Viegas.

³⁰⁵ Cf. THE IRAQ INQUIRY. **Report of the Iraq Inquiry**. Disponível em: <<http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

envolvida em conflitos armados. Nesse sentido, a ONU não deve ser neutra, isto é, omitir-se diante de violações de direito internacional, mas sim ser imparcial, o que significa tão somente não favorecer nenhuma das partes em questões não jurídicas ou humanitárias. A adoção de tal postura levaria à minimização dos limites na atuação das tropas da ONU em situação de conflito e poderia auxiliar no resgate da legitimidade da mesma.³⁰⁶

Para evitar a multiplicação de casos de desvio moral, as intervenções devem, além de respeitar valores morais, também distinguir imparcialidade e neutralidade, de maneira a melhor se posicionar em face dos desafios do curso das guerras. A corrupção compromete moralmente a justa causa dada às intervenções, pois faz com que estas se enveredem por caminhos obscuros e tortuosos, pondo em xeque também os valores concernentes à promoção dos direitos humanos.

Em decorrência de suas particularidades filosóficas, o direito à vida deve ser priorizado até mesmo durante as guerras, onde os valores civilizatórios ficam frente a frente com a destruição e a barbárie. Nesse caso, o dever moral é válido para salvaguardar expectativas mínimas de sobrevivência e de alívio do sofrimento de vítimas inocentes que não têm autonomia para banir seus agressores. A intervenção, se afastada da nociva seletividade, bem como pautada na razoabilidade de meios, tende a encostar-se junto de um padrão moral de justificação, o qual legitimaria a perseguição dos seus fins. Moderar a força empregada numa intervenção, limitando o problema do abuso, é outro importante passo em direção à qualificação da guerra humanitária como justa. As causas que desencadeiam conflitos devem, assim, ser mensuradas por padrões de justiça e viabilidade, enquanto os meios para buscá-las devem ser enxergados pelos olhos da razão e da estrita proporcionalidade.

3.3 DAS JUSTIFICATIVAS JURÍDICAS

3.3.1 A suposição de um direito à intervenção humanitária

Não apenas na Carta das Nações Unidas devem ser buscadas respostas para os dilemas envolvendo intervenções humanitárias nos dias de hoje. Também deve ser pensado o intervencionismo e a R2P sob a óptica de tantos outros instrumentos e valores que servem de

³⁰⁶ JUBILUT, Op. cit., p. 149.

arcabouço para o ordenamento jurídico internacional. Em outras palavras, tanto no direito positivado quanto no direito consuetudinário, existem premissas jurídicas que auxiliam na reflexão sobre a problemática das guerras interventivas no âmbito do direito internacional humanitário. Desse modo, a constante perseguição de satisfatórias razões de justificação para as intervenções recai diante de questões envolvendo a projeção da defesa humanitária como norma internacional, as exceções à norma proibitiva de guerra e a efetividade do princípio de não ingerência em assuntos de alçada doméstica dos Estados soberanos.

Uma vez colocados entre os pilares que suportam o sistema internacional, os direitos humanos são aferidos como bens a serem tutelados pelos governos nacionais, que incorporam protocolos e assumem a responsabilidade pelo encargo de garantir um *minimum* de prerrogativas à dignidade de suas populações. Se os governos forem incapazes de efetivar essa garantia ou se não estiverem dispostos a isso, há reação internacional no sentido de interferir no domínio reservado destes Estados, restabelecendo as condições à manutenção da responsabilidade. Esculpido pela R2P, este raciocínio ainda é prematuro, controverso, tem escassa regulamentação legal, porém vem ganhando espaço em jurisprudências e resoluções dos organismos internacionais³⁰⁷, onde fica nítida a tendência ao abrandamento da proibição de não intervenção em favor de valores mais urgentes do ponto de vista humano e civil.

Em outro viés, é pertinente afirmar que a força (tal como é empregada nas relações internacionais) é tradução da brutalidade exercida por povos sem rédeas, e faz aproximar o ambiente internacional da visão anárquica de estado de natureza, onde desembocam o caos e a autodestruição da espécie. Em virtude disso, uma vez coibido o recurso à força entre os sujeitos de direito internacional, consubstancia-se a afirmação de uma norma proibitiva de guerra, tradicionalmente consagrada nos tratados internacionais. Contudo, em alguns casos, torna-se excepcionalmente admitido o uso da força na esteira da lei: quando há legítima defesa ou em caso de medidas coercitivas autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU.

É, realmente, uma árdua missão procurar justificar a intervenção com base em brechas legais, vez que a Carta da ONU, superior aos demais diplomas internacionais, expressamente prevê, dentre seus pilares, o princípio de não intervenção em assuntos de jurisdição interna

³⁰⁷ Num relatório de prática do CSNU divulgado no início da década de 2010, diz-se que: “No período de 2010 a 2011, o Conselho não fez nenhuma referência explícita ao artigo [2º, §7º] em suas decisões. No entanto, o artigo 2(7) foi explicitamente invocado, e o princípio de não intervenção discutido, em reuniões realizadas em conexão com a situação no Oriente Médio e a proteção de civis [...]”. (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Repertoire of the Practice of the Security Council**: 17th Supplement (2010-2011). Disponível em: <[http://www.un.org/en/sc/repertoire/2010-2011/Part III/2010-2011_Part III.pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/2010-2011/Part%20III/2010-2011_Part%20III.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2016. Tradução livre.).

dos Estados. A imposição de tal impedimento legal para a prática de intervenções humanitárias é abordada na obra de Simon Chesterman³⁰⁸ da seguinte maneira:

Implícita em muitos dos argumentos a um direito de intervenção humanitária está a sugestão de que a presente ordem normativa encontra-se impedindo intervenções que devam ocorrer. Isto simplesmente não é verdade. Intervenções não ocorrem porque os Estados não querem que elas ocorram. Na verdade, o oposto é verdadeiro. Intervenções seriam muito mais prováveis se tal norma fosse formalizada, mas a prática dos Estados até à data sugere ser improvável que estas seriam intervenções em que as preocupações humanitárias fossem "primordiais".

De fato, é importante reconhecer, antes de tudo, que não é clara ou amplamente aceita a possibilidade da concessão de uma licença para que Estados possam intervir sobre outros, visto que esta conduta contrariaria frontalmente o art. 2º da Carta, onde se acham alguns dos preceitos basilares do *ius cogens* que regem o sistema internacional, o que, por conseguinte, tornaria a intervenção humanitária carente de autoridade legal, diferentemente das demais exceções onde é impreterivelmente permitido o uso da força.

Desta feita, poder-se-ia justificar, mesmo sem previsão em textos legais, a inserção da intervenção humanitária no rol destas exceções, por constituir medida enérgica contra flagrantes crises que ameaçam a paz internacional? A proteção dos direitos humanos, então norma cogente formalizada por meio de uma DUDH, persevera dentre os comandos do *ius cogens* de tal forma que impele aos atores internacionais a obrigação de ingerência em contextos de violência massiva? Mesmo sem bases concretas na lei, poder-se-ia falar em direito ou obrigação legal de intervir? Seriam justificáveis as intervenções unilaterais, tendo em vista ocasiões nas quais EUA e OTAN agiram em contrariedade às leis e se encontram até hoje sem sofrer sanções? Quais as perspectivas de mudança na legislação internacional sobre o trato da matéria de intervenções humanitárias? Com o foco em tais questionamentos, a presente seção cuidará de averiguar justificativas jurídicas dadas às medidas interventivas, sendo, por hora, destacada a análise acerca da iminência de um direito à ingerência, que independeria do aval do CSNU e que seria posto à disposição de interventores em potencial.

Preliminarmente, cumpre salientar que as intervenções da década de 1990 foram alicerçadas na subsunção das crises internas à categoria de ameaças à paz e à segurança internacionais, no claro intento de adequação do procedimento à letra do art. 2º. Todavia, o advento de intervenções unilaterais apoiadas pela comunidade internacional, entre o fim do século XX e início do século XXI, fez com que fosse revista a própria noção de ingerência

³⁰⁸ CHESTERMAN, Op. cit., p. 231. Tradução livre.

como transgressão às disposições normativas e principiológicas, lançando precedentes³⁰⁹ à proposta de um regime jurídico apropriado para as intervenções humanitárias.

No próprio *Kosovo Report*, são percebidos indícios favoráveis que oportunizam uma espécie de direito à intervenção humanitária dentro de um contexto fora dos padrões, a partir do momento em que os interventores e a sua plateia valoraram mais os benefícios subsequentes do ato do que criticaram a violação da lei em si. Assim preconiza o relatório:

Esta situação suporta a conclusão geral de que a campanha da OTAN era ilegal, mas legítima. Tal conclusão está relacionada com a ideia controversa de que um "direito" de intervenção humanitária não é consistente com a Carta da ONU, se concebido como texto legal, mas que pode, conforme o contexto, no entanto, refletir o espírito da Carta no que se refere à proteção total de pessoas contra abusos brutais. Intervenção humanitária também pode, portanto, ser legitimamente autorizada pela ONU, mas, muitas vezes, ser contestada legalmente a partir da perspectiva das obrigações da Carta de respeitar a soberania dos Estados.³¹⁰

Destarte, a suposição de um direito à intervenção humanitária parte da percepção de que a transposição da soberania, ainda que em contrariedade às leis, valeria para resguardar bens jurídicos de importante valia, como os direitos humanos e a ordem interna. Alega-se que esse direito – que é distinto do direito à autodefesa – seria fruto da evolução do direito internacional e deveria, nesse caso, ser codificado e devidamente doutrinado, sendo fixados seus critérios e seu embasamento jurídico. Muitos internacionalistas, porém, temem pelos malefícios trazidos a partir de uma justificação legal do intervencionismo e de sua disseminação como prática internacional, tendo em vista que o seu substrato legal legitimaria possíveis abusos de direito.

O autor Bruno Simma³¹¹ pontua que a maioria esmagadora da opinião jurídica contemporânea se vale da ideia de que é inconcebível um direito de intervenção humanitária, justamente porque a Carta da ONU e o *corpus* do direito internacional moderno não incorporam legitimamente tal prerrogativa. Simma assevera, contudo, que:

³⁰⁹ Quanto ao fato do Kosovo servir de precedente a um futuro estatuto de intervenções humanitárias, a comunidade internacional e até mesmos os aliados da OTAN possuem opiniões divergentes, de acordo com Jane Stromseth. Os Estados Unidos demonstraram simpatia à possibilidade de abrir precedentes à intervenção unilateral (para eles, a autorização do CSNU seria “sempre preferível, mas nem sempre necessária”). A França insistiu na abstenção de usar força sem autorização do Conselho. Já a Grã-Bretanha adotou resposta mista à questão, quando, à época, reconheceu a necessidade de responder a catástrofes como a do Kosovo, mas não se predispôs a trabalhar por um conceito legal de intervenção, simplesmente advertindo que a aplicação de critérios à intervenção poderia inviabilizar o processo decisório do Conselho. [STROMSETH, Jane. Rethinking humanitarian intervention: The case for incremental change. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 239-240].

³¹⁰ THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, Op. cit., p. 186.

³¹¹ SIMMA, Bruno. NATO, the UN and the use of force: Legal aspects. **European Journal of International Law**, Firenze, n. 10, 1999, p. 5.

[...] “intervenções humanitárias” que envolvam a ameaça ou uso da força armada e empreendida sem o mandato ou a autorização do Conselho de Segurança irão, como uma questão de princípio, permanecer como violação do direito internacional. Mas tal declaração geral não pode ser a última palavra. Pelo contrário, em qualquer instância da intervenção humanitária terá que ser feita uma avaliação cuidadosa de tal forma que a ilegalidade pese fortemente contra todas as circunstâncias de um caso concreto em particular e dos esforços, quaisquer que sejam estes, realizados pelas partes envolvidas para obter “o mais próximo possível da legalidade”. Tal análise irá influenciar não só a moral, mas também o julgamento legal em tais casos.³¹²

Não obstante, as correntes a favor do direito legal à intervenção costumam apresentar basicamente três pontos em defesa de sua tese. São eles: a) A proibição da guerra constante no art. 2º da Carta das Nações Unidas perdeu sua força jurídica ao ser repetidamente violada por Estados na prática: A constante transgressão do aludido dispositivo, então, teria impossibilitado sua operacionalização prática; b) A modificação da esfera normativa da política mundial se resume ao recuo da regra de não intervenção *vis-à-vis* o progresso do humanitarismo: Alega-se que as mudanças normativas, como a regulamentação de ilícitos internacionais, tomaram impulso com o avanço na prática do intervencionismo; c) Os conceitos de soberania e intervenção são, de fato, complementares e não contraditórios: Ou seja, a soberania é dependente de um governo que respeita a obrigação de proteção do seu povo. A incolumidade legal do Estado, assim, deixaria de existir se esse Estado estiver envolvido na disseminação de abusos contra os direitos de seus cidadãos.

Na perspectiva de Jane Stromseth³¹³, a formalização de um direito à intervenção depende da frequência com a qual ensejos com as mesmas peculiaridades que o do Kosovo voltam a acontecer. Assim, somente poderá ser corroborado esse direito no ordenamento internacional se houver evidente repetição de eventos onde a calamidade humanitária depara-se com a inércia dos organismos legalmente competentes para fornecer segurança. Referindo-se à ingerência da OTAN no Kosovo como uma “violação desculpável”, Jane Stromseth ressalta a dificuldade de preestabelecer circunstâncias nas quais seria justificado o exercício do direito de intervir. Pois, para ela, a reiteração de “violações desculpáveis” ao longo dos anos poderia sim afetar o direito consuetudinário internacional. Nesta órbita, observe-se que:

[...] a intervenção humanitária, sem um mandato da ONU, é tecnicamente ilegal sob as regras da Carta das Nações Unidas, mas pode ser moralmente e politicamente justificável em determinados casos excepcionais. Em suma, é uma violação da Carta para a qual os Estados não são suscetíveis de serem condenados ou punidos. O

³¹² Ibidem, p. 6. Tradução livre.

³¹³ STROMSETH, Jane. Rethinking humanitarian intervention: The case for incremental change. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 256.

Instituto Dinamarquês de Assuntos Internacionais chama tal ação de "saída de emergência" justificada ou legítima das regras da Carta. Mas, desde que uma "violação desculpável" da lei existente seja justificada pela necessidade extraordinária, os fatores que justificam essas brechas no futuro são difíceis de especificar antecipadamente. Alguns defensores desta abordagem, assim, preferem não se envolver em esforços para desenvolver critérios de "saídas de emergência" da lei, alegando que "a necessidade não conhece leis". Em vez disso, as circunstâncias extraordinárias de cada situação devem ser confrontadas e dirigidas caso a caso³¹⁴.

Nota-se ainda que a legalização do direito à intervenção poderia ser a saída de todo um complexo de impasses existentes hoje no meio internacional, especialmente no que concerne à desmistificação da Carta das Nações Unidas e à reinterpretação de prioridades como a soberania estatal e os direitos humanos. Mas, para tanto, a codificação de tal direito sobressalta como um dos grandes obstáculos a esse fim. Os defensores do processo de codificação abordam a relevância da segurança jurídica provinda do ato codificado, que passaria a reger, neste caso, a ligação havida entre os agentes e o emprego unilateral da força. De acordo com esses estudiosos, o doutrinamento ou a legalização da intervenção, então por meio de emendas à Carta das Nações ou outras medidas cabíveis, estabeleceria base jurídica e maior legitimidade a essa prática, algo não gozado pelos interventores no Kosovo e no Iraque – ainda que ambas as intervenções, segundo Stromseth, tenham sido proporcionais aos objetivos humanitários subjacentes.³¹⁵

A eventualidade do êxito na codificação dos princípios de intervenção humanitária vem gerando discórdia entre os especialistas contrários, pois isso envolveria uma série de dúvidas relacionadas à restrição formal de intervenções a casos de genocídio e violações graves a direitos humanos ou à sua extensão a casos de menores abusos e ofensas a direitos democráticos³¹⁶. Portanto, a codificação, neste sentido, poderia servir para limitar o alcance da intervenção às predisposições da norma e, em decorrência disso, acabaria por sustar o efetivo apoio humanitário a povos que dele precisam e que não se encaixam no tipo legal. Há quem diga, inclusive, que a estratégia de codificação está atrelada a riscos como a adoção de forma demasiadamente vaga para regular a atividade interventiva. Isso seria prejudicial porque critérios legais vagos abririam portas a intervenções indesejáveis levadas a cabo por Estados oportunistas³¹⁷.

³¹⁴ Ibidem, p. 243. Tradução livre.

³¹⁵ Ibidem, p. 250-251.

³¹⁶ DAASE, Christopher. Security, intervention, and the Responsibility to Protect: Transforming the State by reinterpreting sovereignty. In: LEIBFRIED, Stephan et al (Ed.). **The Oxford handbook of transformations of the State**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 313.

³¹⁷ STROMSETH, Op. cit., p. 259.

Interessante salientar também a natureza excepcionalíssima do direito à intervenção (que legitimaria medidas coercitivas não autorizadas pelo CSNU) dentro do contexto de uma já exceção (presente na parte final do art. 2º da Carta – “exceto medidas coercitivas autorizadas”), o que leva encarar o aludido direito, assim como defendido por algumas correntes, como uma “exceção da exceção”, utilizável exclusivamente quando há premente necessidade humanitária e não há como atender as determinações legais. Em contrassenso, a tendência atual dos interventores faz desqualificar o caráter raro dessa situação excepcional, tendo em vista que a propensão a não aguardar o posicionamento do CSNU faz com que sejam reprisados os capítulos do Kosovo em outros cenários.

Por sua vez, Michael Byers e Chesterman³¹⁸ acreditam que partiu da álea interpretativa todo o inquérito acerca do suposto direito à intervenção ou da permissibilidade de intervenções desautorizadas. Exemplificando, os doutrinadores desvendaram que a atitude assumida pela OTAN diante do Kosovo foi oriunda de uma interpretação teleológica dos termos da Carta, haja vista estes foram refletidos, discricionariamente, pelos interventores de modo a apenas focar o intento de cessação da agressão humanitária, pouco importando o literal apego ao roteiro legal. É natural que, diante de uma Carta repleta de ambiguidades e lacunas, haja inconsistências que possibilitam uma variada gama de interpretações. Entretanto, é imprescindível afirmar que a exegese teleológica deve ser ponderada, visto que é arriscada no sentido de carregar impressões particulares dos seus intérpretes, que geralmente destoam da real finalidade da norma, o que pode ser contraproducente sob o prisma da consolidação do direito à intervenção.

Como dito, alguns conferem ao Kosovo o *status* de “violação desculpável”, em virtude de a ingerência ter sido a única saída estratégica encontrada pela OTAN, frente a frente com a imponente objeção do art. 2º da Carta e diante da urgência em barrar a onda de limpeza étnica que se dilatava ao sudeste da Europa. A paralisia do Conselho de Segurança, por motivos estritamente políticos (vetos dos membros permanentes orientais), fez com que boa parte do mundo visse com bons olhos uma operação nitidamente ilegal, mas moralmente justificável, afinal através dela foi evitado um mal irreparável e uma maior perda de vidas. Como demonstrado no decorrer dos anos, o unilateralismo no Kosovo não foi um caso isolado. Pelo contrário, a partir daí emergiu a suposição de um direito à intervenção, cujo dilema ainda paira entre os proveitos e os riscos vindos da homologação legal de mais uma exceção ao uso

³¹⁸ BYERS, Michael; CHESTERMAN, Simon. Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 186.

da força. Por contrariar preceitos vigentes no sistema, esse tema é relegado pelas leis positivas ao campo consuetudinário, onde a discussão parece não ser tão cedo concluída. Algumas das plausíveis promessas a um futuro desfecho dessa discussão centram-se no empenho pela revisão das incoerências da Carta das Nações e pela tão solicitada reforma do Conselho de Segurança da ONU, pois somente quando o Conselho emitir resoluções amplamente legítimas e democráticas sobre o recurso à força é que se poderá averiguar qual a extensão da necessidade de existência de um direito à intervenção humanitária.

3.3.2 A intervenção por vias consuetudinárias

Um dos aspectos da Carta da ONU que merece destaque é o fato de que esta, além de prever a proibição das guerras, em nada contribui à formação de obrigações legais atinentes às intervenções ou à formação de um direito de intervir em face de crises humanitárias. De acordo com Ian Hurd³¹⁹, passagens da Carta com referência explícita à “fé nos direitos fundamentais e na dignidade da pessoa humana” não são substanciais neste sentido. Não há a fixação de compromissos ou a criação de obrigações por meio delas. A tipificação de crimes contra os direitos humanos, como se dá na *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*³²⁰, também pouco faz fluir as questões envolvendo matéria interventiva, pois as convenções não instrumentalizam ou fornecem subsídios à legalização da prática. Em suma, os tratados internacionais ainda não ousaram em se aventurar pelos caminhos que conduzem à legalização da intervenção humanitária, o que faz acirrar os debates acerca de sua aceitação como direito ou exceção à proibição jurídica da ameaça ou uso da força.

Saindo do enfoque positivista, a discussão sobre intervenção humanitária logo encontra abrigo em meio a correntes consuetudinárias, voltadas ao estudo das práticas reiteradas no âmbito internacional que assumem aspecto de *opinio iuris*, e que, por isso, tornam-se regras habituais de direito internacional ao longo do tempo, apesar da ausência de previsibilidade legal. Ao invés de buscar a institucionalização do direito à intervenção sem o crivo do Conselho de Segurança, o direito consuetudinário aposta no comportamento repetido

³¹⁹ HURD, Ian. Is humanitarian intervention legal? The rule of law in an incoherent world. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 25, n. 3, 2011, p. 299.

³²⁰ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/260(III)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/260%28III%29>. Acesso em: 05 jun. 2016.

através do tempo, atingindo *status* de costume, como forma viável de concluir consensos e alcançar um determinado parâmetro normativo de intervenções. Em virtude disso, torna-se imprescindível analisar a justificativa da intervenção humanitária sob a égide do direito consuetudinário, com destaque para a premissa de que a conduta interventiva está paulatinamente sendo confirmada como prática costumeira entre os atores internacionais.

Primeiramente, cumpre salientar que há relatos doutrinários dando conta de que se desenvolveu, muito antes de 1945, uma regra de direito costumeiro – algo próximo da ideia de “estado de necessidade” – que constituiria base legal para a intervenção humanitária. Segundo Paulo Roberto França³²¹, afirma-se que, cientes dessa regra costumeira, os redatores da Carta das Nações Unidas interpuseram o banimento peremptório da ameaça ou uso da força como norma legal, almejando, com isso, suprimir a coexistência da Carta e do costume. O autor ainda aventa que a justificação “*link theory*” invocada pela literatura especializada pode, nesse quadro, validar a intervenção nos moldes unilaterais. Em face das falhas no hodierno sistema de segurança, a “*link theory*” faria reviver a supracitada regra do direito costumeiro internacional existente antes mesmo da criação da ONU, legitimando o uso da força no curso das intervenções.³²² Isso explica a ideia de que os Estados poderiam recorrer à AGNU para obter mandato de intervenção toda vez que o Conselho de Segurança se achar em impasse no ato da concessão dessa licença.

Em resumo:

[...] a “*link theory*” pode ser uma luz para este argumento de que a intervenção humanitária não é incompatível com o Artigo 2(4), na medida em que se baseia em uma responsabilidade subsidiária dos Estados-membros para a manutenção da paz e da segurança internacionais que se aplica quando o Conselho de Segurança não é capaz de cumprir as suas responsabilidades nos termos do Artigo 24 e do Capítulo VII.³²³

Além disso, outras correntes consideram que a prática rotineira das intervenções nas últimas décadas, aliada com a plena consciência da justificação dos atos com base na justiça dos valores humanísticos, fez aflorar tendências à sua inclusão no espaço legal consuetudinário. Dessa forma, a conjunção entre prática e consciência (*opinio iuris*), como fonte de construção dos costumes internacionais, serviriam como vetores à aceitação jurídica das intervenções humanitárias.

³²¹ FRANÇA, Op. cit., p. 180.

³²² Idem.

³²³ HYLAN, Heval. **1991 humanitarian intervention in Kurdistan and Iraq's sovereignty**. Disponível em: <<http://www.kcdme.com/Humanitarian20Intervention1.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

Aqui, cabe frisar os principais aspectos que envolvem a *opinio iuris* no processo de constituição dos costumes arraigados no meio internacional. Além do elemento material, qual seja a repetição do comportamento por um lapso temporal e espacial, para dar ensejo a um costume, seria preciso subsistir a convicção, de ordem subjetiva, de que o comportamento se procede como necessário, correto e de bom direito³²⁴. Mesclando elementos cognitivos e temporais, Allen Buchanan³²⁵ assim exclama sobre a *opinio iuris*:

O ponto é que as novas normas consuetudinárias não emergem de uma única ação ou mesmo a partir de um padrão persistente de ação por um Estado ou um grupo dos Estados. Assim, o esforço inicial para criar uma nova norma habitual é um jogo. A nova norma é criada apenas quando o comportamento inicial é repetido consistentemente por uma preponderância de Estados ao longo de um período considerável de tempo e apenas quando há uma mudança na consciência coletiva da totalidade ou de a maioria dos Estados quanto à situação jurídica do comportamento.

Não basta a aparição de um padrão de comportamento, este comportamento deverá, assim, ser acompanhado da consciência, por parte de uma significativa parcela de atores, de que é exigido ou permitido por lei. Essa legalidade putativa do comportamento faz parte da cognição singular de cada Estado, o que é alvo de críticas, segundo o próprio Buchanan, tendo em vista a maior facilidade na cogitação de ambiguidades e discordâncias entre os Estados, às quais se sujeita a *opinio iuris*³²⁶.

Na opinião de Olivier Corten, os Estados exercem diferentes papéis na formação do direito consuetudinário. Assim, quais seriam os Estados cujas práticas mais ditam as regras habituais do que os outros? Obviamente os Estados líderes, como referência aos Estados Unidos e seus aliados. Visando garantir melhor controle sobre o sistema, estes atores mantêm relações preponderantes frente aos demais, de modo que nenhum costume surgido internacionalmente escape da sua zona de influência. É importante ressaltar que as relações destes Estados praticamente monopolizam as bases jurídicas costumeiras, na medida em que eles possuem “estatuto específico na elaboração do direito consuetudinário”, algo inevitável através da qualificação de um “Realismo legal”.³²⁷

Nesse diapasão, a doutrina *Major State* estabelece o argumento de que os Estados “fortes” tendem a melhor manusear as práticas internacionais a seu favor, restringindo-se, portanto, o poder de *opinio iuris* dos demais membros da comunidade internacional. Alguns

³²⁴ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: Curso elementar. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 115.

³²⁵ BUCHANAN, Op. cit., p. 135. Tradução livre.

³²⁶ Idem, p. 134.

³²⁷ CORTEN, Olivier. The controversies over the customary prohibition on the use of force: A methodological debate. **European Journal of International Law**, Firenze, v. 16, n. 5, 2006, p. 811. Tradução livre.

doutrinadores relatam a gravidade deste problema, afirmando que tal hegemonia compromete os esforços por maior isonomia dentro do sistema e enfraquece o impacto do costume no universo jurídico. Sobre isso, Ian Brownlie³²⁸ pontua que:

O *modus operandi* para a formação do direito consuetudinário supõe uma igualdade entre os Estados e também um princípio de majoritarismo. Certa quantidade de subcontratação é possível, mas os Estados em geral são permitidos por seu comportamento a desenvolver as regras consuetudinárias [...] Como a capacidade dos Estados Unidos e seus aliados para influenciar a tomada da lei é muito maior hoje do que era há uma década, a redução do tempo envolvido na formação do direito internacional consuetudinário, descontando a prática de longa data, desfavorece estados fracos e favorece unicamente as superpotências. Esta abordagem ao direito internacional cria problemas para aqueles que sustentam que as desigualdades de poder entre Estados-membros deverão refletir-se na forma como a lei é feita e aplicada, e isso envolve o que pode ser chamado de abordagem hegemônica para a tomada da lei. A abordagem hegemônica às relações internacionais pode ser definida como uma abordagem para as fontes que facilita a tradução da diferença de poder entre os Estados com vantagens específicas para o mais poderoso ator.

Como se vê no caso de intervenções unilaterais, os interventores são frequentemente relutantes em admitir que estão agindo em desconformidade com a lei internacional, muitas vezes pela crença no peso ético dos seus atos. Ou seja, predomina nesse caso a compreensão pessoal da excepcionalidade legal, o que mostra a linha tênue existente entre o ordenamento normativo positivo e o direito costumeiro. Afinal, a utilização de meios unilaterais é conveniente quando mecanismos de segurança coletiva não funcionam como deveriam. Apesar de que tal credulidade esteve presente na questão Kosovo, faz-se interessante destacar a relutância em soerguer a institucionalização da intervenção ou em lançar precedentes à ingerência unilateral por parte de Chefes e Ministros de Estados componentes da OTAN, como Madeleine Albright e Tony Blair.³²⁹ Os autores Byers e Chesterman advertem ainda que “interventores em tais situações tomam a lei em suas próprias mãos, e até mesmo a maioria dos apoiadores de um direito moral de intervenção humanitária argumentam que essas mãos devem estar limpas”.³³⁰

Dentre as fontes do direito internacional, o costume é o que deixa “*a priori* uma maior margem para critérios interpretativos”³³¹, haja vista a maior disposição de liberdade ao intérprete para a análise da prática do que sobre a análise dos textos. Nesse diapasão, “não é a

³²⁸ BROWNLIE, Ian. International law at the fiftieth anniversary of the United Nations: General course on public international law. In: **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. Boston: Brill, 1995, p. 49. Tradução livre.

³²⁹ BYERS; CHESTERMAN; Op. cit., p. 199.

³³⁰ Idem, p. 201. Tradução livre.

³³¹ CORTEN, Op. cit., p. 814. Tradução livre.

prática em si que permite trazer a regra mais perto dos fatos e valores que a rodeiam; ao contrário, é o raciocínio desenvolvido pelo intérprete da norma jurídica”. Olivier Corten destaca ainda duas abordagens a respeito do enfoque metodológico da interpretação da norma costumeira³³². São elas: a) a abordagem extensiva – tese que serviria de respaldo à intervenção unilateral ou coletiva – que concebe o costume como um meio de adaptação da lei às necessidades da rotina internacional, assumindo que a moral e outras considerações não legais são importantes válvulas à constituição dos costumes; b) a abordagem restritiva, a qual se assenta em bases excessivamente rigorosas, resume-se na obediência minuciosa, sem comportar exceções, à proibição da ameaça ou uso da força, não deixando espaço aos discursos políticos ou morais, vistos como desnecessariamente ideológicos. No ângulo restritivo, então, as regras habituais só evoluem conforme a aceitação integral da comunidade, não admitindo divergências, o que exclui a intervenção desse debate.

Isso demonstra a inconveniência pela ausência de precisão dos contornos interpretativos envolvendo os costumes, despertando, assim, certa insegurança nas relações envolvendo matéria consuetudinária, inclusive no que se refere ao processo lento e incerto para percepção de evidências das práticas costumeiras. Não obstante, é inegável deixar de citar, diante da lacunosa abrangência dos tratados, a relevância das fontes costumeiras, as quais suprem instantaneamente a ausência de determinadas normas, harmonizando-se com a moral presente em âmbito internacional. Outro ponto positivo da discussão consuetudinária diz respeito à contribuição no papel de estimular o alcance de consensos normativos, a partir dos quais a intervenção humanitária pode vir a ser compreendida decisivamente como justificável ou inconveniente.

Assumir o costume interventivo, tipicamente de natureza *contra legem*, nada mais é do que reconhecer a necessidade de melhor adaptar as relações internacionais, através das fontes de direito, às atuais exigências do cenário global, repleto de inconstâncias e novas ameaças à segurança. Acerca disso, o pesquisador Aidan Hehir³³³ lembra sabiamente o caráter consuetudinário do princípio do não recurso à força, o qual, ainda que estipulado na redação original da Carta da ONU, vem evoluindo independentemente desta, e, por isso, hoje dificilmente pode ser enquadrado nos moldes do sistema segurança coletiva imposto no Capítulo VII. Pactuando desse entendimento, merece relevo a seguinte proposição:

³³² Ibidem, p. 821-822.

³³³ HEHIR, Aidan. **Humanitarian intervention**: An introduction. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, p. 108.

[...] regras artificiais não podem arcar com o ônus das pressões do mundo real que estão por trás de questões à utilização da força. Hoje, além disso, a necessidade de impor regras para avançar os direitos humanos e para limitar o poder dos tiranos e terroristas é maior do que nunca. Privar a comunidade internacional de uma base fundamentada para o uso da força ameaça os interesses e valores da Carta, em vez de apoiar e fazê-los avançar.³³⁴

Destarte, o avanço dos direitos humanos no campo internacional é um eminente fenômeno captado nos últimos anos, especialmente com o clamor em face do nível de atrocidades que se sucedem corriqueiramente e afetam milhares de pessoas. Seria salutar, nesse caso, entender a regra consuetudinária como reforço às políticas humanitárias e também como vertente auxiliar do sistema legal estendido pelos tratados e pela Carta da ONU.

Com efeito, as novas configurações internacionais, bem como os anseios que as acompanham, fazem com que tratados e costumes venham a ser interpretados de maneira distinta, mas conveniente com as respostas cabíveis a ameaças e agressões humanitárias de grande vulto. Nesse quadro, um eventual direito à intervenção humanitária parece estar em fase de construção por meio da moldura consuetudinária, que vem sendo precisamente analisada pelos especialistas da área do direito internacional. Assim, os costumes vêm sendo vislumbrados como mais um meio de dirimir as nebulosas dúvidas que cercam a matéria intervencionista, uma vez que podem ser ferramentas hábeis ao alcance de um amplo horizonte de proteção dos direitos humanos.

3.3.3 As perspectivas de reforma legal

Conforme visto no decurso do presente trabalho, um dos grandes empecilhos à institucionalização jurídica da intervenção humanitária reside na sua imprevisibilidade em instrumentos legais, onde usualmente são esboçados os esforços volitivos dos Estados ante a necessidade de estabilização do sistema internacional. A Carta das Nações Unidas é ferrenha quando se toca neste assunto, uma vez que ela utiliza sua imponente hierárquica para – praticamente – banir intervenções do seu complexo legal. De fora das disposições das leis positivas, à intervenção restou apenas o tratamento da doutrina, especialmente da inovadora R2P, e de especialistas da ordem consuetudinária, os quais procuram caracterizá-la como

³³⁴ SOFAER, Abraham D. On the Necessity of Pre-emption. *European Journal of International Law*, Firenze, v. 14, n. 2, 2003, p. 225. Tradução livre.

conduta habitual, haja vista seu cunho reincidente e a ciência de sua pertinência em meio a situações de extrema calamidade. A recorrência de intervenções unilaterais é situação contraditória no sentido de que práticas costumeiras podem contrariar leis, muito embora concomitantemente se resumam na única alternativa viável, em alguns casos, ao alcance da paz e da segurança internacional. Neste contexto, seriam razoáveis os arranjos estruturais voltados ao melhoramento do corpo normativo internacional de maneira a viabilizar uma noção legal das intervenções humanitárias?

O direito internacional mostra-se indispensável ao regimento pacífico das relações externas e, em vista disso, não pode ficar estagnado ou apegado a estruturas antiquadas, devendo ser adaptado às variáveis configurações que caracterizam a ordem internacional. Nas palavras de Aidan Hehir³³⁵, “o direito internacional pode regular a intervenção humanitária, desde que o sistema legal e suas instituições sejam reformados”. Sobre o andamento desta reforma, o autor acrescenta que “a comunidade internacional de Estados chegou a um acordo quanto aos crimes que potencialmente justificam a intervenção externa e há, certamente em comparação a trinta anos atrás, uma nova proibição de tratar seus cidadãos de determinadas formas”.

O doutrinador James Pattinson aposta como possível saída de tal celeuma a atribuição de imperativo moral às lacunas deixadas pela lei. Assim diz:

Segue-se então que é grande a lacuna entre o direito internacional em vigor sobre a intervenção humanitária e as exigências de moralidade: a *lex lata* tem pouca relação com a *lex ferenda*. Se quisermos que o *status* legal do interveniente importe mais, precisamos reformar a lei internacional. [...] o direito internacional e as instituições jurídicas internacionais poderiam ser reformadas de modo que devemos dar-lhes um maior significado moral. Na verdade, um forte argumento pode ser dado para a necessidade de tal reforma. Membros e outras instituições internacionais têm sido relutantes em intervir e o direito internacional vigente agrava esta situação. Intervenientes sem expressa autorização do Conselho de Segurança são amplamente considerados foras da lei e isso desestimula os agentes que não estão propensos a obter a aprovação do Conselho de Segurança para realizar o que poderia de outro modo ser justificável à intervenção humanitária.³³⁶

De fato, virar as costas para a intervenção significaria abdicar de potencial medida para resolução de instabilidades domésticas, além de ser algo não condizente com a moral e com a hodierna prioridade usufruída pelo ideal de promoção dos direitos humanos. Daí a necessidade de uma urgente reformulação, e não apenas uma singela mudança de estratégias

³³⁵ HEHIR, Aidan. **The Responsibility to Protect: Rhetoric, reality and the future of humanitarian intervention**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p. 177. Tradução livre.

³³⁶ PATTISON, James. **Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: Who should intervene?** Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 65. Tradução livre.

de segurança, mas também uma profunda avaliação moral sobre a admissão dos meios coercitivos para salvaguardar vidas de civis indefesos em contraposição à proibição normativa preestabelecida. Resta descobrir se a reforma, sob os olhos da moral, é indubitavelmente tão substancial a ponto de suprimir os embaraços em relação aos quais os diplomas legais deixaram a desejar.³³⁷

Tecendo pertinentes assertivas a respeito da reforma da lei internacional, Allen Buchanan³³⁸ enfoca a dificuldade de se emendar os dispositivos da Carta da ONU, principalmente no que tange sua alteração em prol da normatização da intervenção humanitária unilateral. Segundo ele, o quórum exigido para emendas ao texto – de dois terços dos votantes no Conselho de Segurança, incluindo os votos de todos os seus membros permanentes – por si só frustraria as esperanças de ver regrado o direito à intervenção sem autorização do órgão. A partir daí, evidencia-se, mais uma vez, a necessidade de que, junto com a reforma, seja efetivada a democratização do CSNU, com a subsequente readequação do seu processo interno de votação, de modo a melhor concluir uma decisão final e legítima sobre o tema.

Além desse requisito formal, Buchanan enxerga duas saídas materiais para a reforma legal da intervenção humanitária³³⁹, assim invocadas: a criação de um direito convencional novo, dentro ou fora do sistema das Nações Unidas, e a criação de um novo costume de intervenção humanitária.

A primeira assertiva deduz a tentativa de criar nova regra internacional que institui o acesso legal à intervenção sem autorização do CSNU por intermédio de convenções. Trata-se, na verdade, da reforma dentro do próprio sistema da ONU que foi sugerida pela IICK, quando esta analisou o caso da ingerência unilateral nos Bálcãs. Esta reforma seria feita a partir de resolução da Assembleia Geral na qual seria ajustado um novo estágio de intervenção combinado com alterações também na Carta das Nações Unidas (art. 2º, §§ 4º e 7º). Por seu difícil acatamento entre os membros da ONU, tal projeto de reforma torna-se pouco provável de obter sucesso, o que faz com que a ideia seja exportada para fora do sistema das Nações

³³⁷ Por enquanto, é interessante recordar que o dever moral já é considerado suplementar ao jurídico. Nesse caso, quando inexistem obrigações jurídicas sobre direitos humanos, submerge uma obrigação moral de proteção dos cidadãos. É o entendimento aclamado por Ned Dobos: “[...] é precisamente porque reconhecemos que os seus cidadãos têm um direito moral pré-institucional de não ser tratado desta forma. A obrigação legal de honrar este direito simplesmente reforça ou complementa a obrigação moral. Assim, a anulação dos tratados internacionais de direitos humanos pode, no máximo, ser alegada para remover a fonte da obrigação adicional, complementar. Mas o dever natural de cada Estado a respeitar os direitos humanos do seu povo permanece intacto.” (DOBOS, Ned. **Insurrection and intervention: The two faces of sovereignty**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 162. Tradução livre.).

³³⁸ BUCHANAN, Op. cit., p. 136.

³³⁹ Idem, p. 138 et seq.

Unidas: haveria alternativa de coalizão independente entre Estados democrático-liberais satisfeitos com intervenções sem anuência do Conselho de Segurança e dispostos a pressionar a ONU por reformas em seu sistema legal.

Quanto à segunda saída indicada por Buchanan, existiriam razões para acreditar na criação de um costume através da intervenção no Kosovo. Não se trata, aqui, da criação de um novo direito por meio de tratados, e sim da compreensão de condutas dirigidas à reforma legal, como etapa de criação de uma nova norma costumeira, contanto que boa parte dos Estados venha a considerar esse tipo de ação como legal. Allen Buchanan conclui, após tais disposições, que atualmente “a reforma através do surgimento de nova lei consuetudinária é mais provável que a reforma através de acordos fora da alçada das Nações Unidas”.³⁴⁰

Pertinente colocação a respeito do senso moral necessário à reforma das leis internacionais faz Thomas Franck, quando traça um paralelo entre as circunstâncias justificantes da intervenção e as circunstâncias atenuantes das sanções criminais previstas nos códigos penais dos ordenamentos internos. Dessa forma, tanto na ordem interna quanto na ordem externa, os casos de infrações a textos legais – cometidos sob condições de extrema necessidade – têm suas penalidades atenuadas em consonância com os valores de justiça e moralidade, porque a necessidade da ação ilegal abrandou a repugnância do ato. Ou seja, a autoridade legal não vingaria se a lei viesse a ofender grosseiramente o senso moral comum revelado sobre aquilo que é justo e certo (efeito legal *reductio ad absurdum*).³⁴¹

Seguindo esta lógica, pautando-se na estrita analogia, o abrandamento de penas sobre crimes que atingem determinado grau de ilegalidade, fenômeno existente na maioria dos sistemas jurídicos nacionais, serviria para inspirar uma nova visão sobre contra a infração ao ordenamento internacional. É nessa perspectiva de reforma interpretativa que trabalha o autor. Os códigos penais internos preveem distinções entre ilicitude e culpabilidade, o que é omitido nas irredutíveis leis externas que apenas estipulam proibições.

Isso não quer dizer que tenha que ser esquecido o reconhecimento da obrigação legal, mas tão-somente que deve ser levado em conta o cabimento de requisitos comuns de defesa, sintetizados da seguinte maneira: a) o ator deve agir com vistas a evitar um grave dano, por ele não suscitado; b) não deve mais haver alternativas legais para evitar o dano; c) o perigo

³⁴⁰ Ibidem, p. 140. Tradução livre.

³⁴¹ FRANCK, Thomas M. Interpretation and change in the law of humanitarian intervention. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 212.

tem que ser iminente; d) as medidas adotadas devem ser razoáveis para evitar o dano; e) o dano que se pretende evitar é maior que o cometido.³⁴²

Nestes termos, assim Franck conclui sobre a ingerência desautorizada no Kosovo:

Foi a ação da OTAN ilegal? Sim e não. Sim, no sentido de que a proibição no artigo 2(4) não pode ter sido revogada na prática, por apologia do sistema de *resort* da OTAN para forçar o ataque armado sem requisito nele ou autorização prévia do Conselho de Segurança. Tal revogação não é suportada pelos membros do sistema global neste momento. Não, no sentido de que não há consequências indesejáveis seguidas da iniciativa tecnicamente ilegal da OTAN, porque, nas circunstâncias em que foi entendido pela maioria dos membros da ONU, o ato ilegal produziu resultado mais de acordo com a intenção da lei (ou seja, "mais legítimo") – e mais moral – do que teria sido se nenhuma ação fosse tomada para prevenir outro genocídio dos Balcãs. Em outras palavras, a ilegalidade do ato foi atenuada, ao ponto de exoneração, nas circunstâncias em que ocorreu.³⁴³

Destarte, a questão do Kosovo envolveu elementos atenuantes e de justificação moral da conduta da OTAN, os quais fizeram jus ao posterior perdão à violação jurídica cometida pela organização militar. Este fato demonstra que, aos poucos, o direito internacional vem seguindo o exemplo dos sistemas legais internos quando busca preencher as lacunas havidas entre o que é imposto legalmente e o que é considerado correto pela óptica da justiça e da moralidade.

No caminho à justificação jurídica do intervencionismo militar encontra-se o anseio pela realização dessa reforma, imposta frente ao desafio de superação dos problemas típicos que assolam o sistema legal hierarquizado pela Carta das Nações Unidas, esta última responsável por lançar pesadas restrições ao exercício do poder interventivo. Somente após uma mudança fulcral neste quadro, poderá ser dada ênfase à edificação de um proveitoso debate jurídico acerca do direito à intervenção, e desde que sejam devidamente considerados, para tanto, os influxos políticos e morais sobre a realização de guerras para manutenção da estabilidade e para reconstrução de Estados dilacerados por agressões graves e sistemáticas aos direitos humanos de seus nacionais.

³⁴² Ibidem, p. 213-214.

³⁴³ Ibidem, p. 226.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Colacionar justificativas às intervenções humanitárias significa tornar claras as explicações que desencadeiam o ato de comprimir a soberania estatal em prol da ordem interna dos direitos humanos, atribuindo razões a uma prática até então impugnável no atual panorama do sistema internacional. Num apanhado geral, muitas são as justificativas ofertadas à promoção de intervenções no contexto internacional contemporâneo. Ademais, estas mesmas justificativas são também oriundas das mais diversas fontes, atingindo, inclusive, as órbitas das ciências políticas, morais e jurídicas. Conforme se atesta nas linhas deste trabalho, em cada um desses campos, podem ser destacadas pertinentes considerações à montagem de um senso crítico para o futuro diálogo voltado à razoabilidade de causas que ensejam guerras em nome dos direitos humanos.

Tomando em consideração o debate político aqui apresentado, pode-se concluir que sobram justificativas com relação a ele, mas falta vontade política de implementar estratégias com fins puramente humanitários. Das várias justificativas políticas ofertadas, foram aqui enfatizadas as seguintes: a existência de uma responsabilidade política do Estado na proteção de seus civis, a necessidade do redimensionamento da soberania estatal, o comprometimento da comunidade internacional no empreendimento de intervenções, os reflexos do intervencionismo democrático liberal e a expectativa na conquista a longo prazo da paz pós-intervenção.

Conforme brada a R2P, o Estado é responsável preliminar pelo bem estar de sua sociedade e, de acordo com correntes filosóficas, este compromisso acha-se firmado por meio de um contrato social de proteção que liga o Estado aos cidadãos. Através dessa relação, o Estado torna-se garantidor imediato de direitos humanos e deve reunir condições morais e políticas em torno deste fim, tentando sempre prevenir as causas que levem ao colapso societal. À comunidade internacional coube a obrigação de agir em *ultima ratio*, quando o suplício humanitário alcança níveis insuportáveis e desde que o Estado em crise não possua meios de resolvê-la ou não se disponha, se tiver meios, a findar a questão por si só. Esta percepção de responsabilidade compartilhada parte da visão da soberania estatal como valor instrumental – ou seja, redimensionável de acordo com as circunstâncias – em paralelo com o valor multidimensional dos direitos humanos, que se impõe tanto em nível internacional quanto no domínio doméstico, vez que se incorpora à responsabilidade intrínseca aos Estados, sendo refletido nas relações conservadas por estes. A responsabilidade política do Estado

pelos direitos humanos é um fato tão imperioso que já se calcula como provável o acatamento de formas de intrusão externa dispostas a viabilizar o enraizamento da paz duradoura, sempre que a ocasião o exigir, ainda que em fuga aos padrões tradicionalmente conhecidos. De todo modo, a intervenção deve ser entendida como auxílio momentâneo ao adimplemento político do dever de otimização das condições humanitárias, para que, assim, possa ser aferida a aproximação de um consenso quanto à admissibilidade dessa medida coercitiva de segurança.

Em razão da tênue divisão entre moralidade e índole interventiva, a análise das premissas de justificação moral é desafiadora, haja vista que envolve o substrato moral das causas desencadeantes das guerras humanitárias. As principais justificativas morais trabalhadas nesta exposição de ideias foram: a sobreposição da tutela moral do direito humano à vida, a aplicabilidade dos pressupostos da teoria *bellum iustum* e a importância da prática interventiva isenta de abusos ou desvios finalísticos.

Devido à violência dos seus meios e dos efeitos surtidos sobre o estado das pessoas, a guerra se traduz em questionamentos e incertezas no espaço filosófico-moral. Nessa linha, as guerras humanitárias chamam atenção precisamente porque envolvem o sacrifício de direitos humanos em nome da promoção dos próprios direitos humanos. Este fato torna-se ainda mais preocupante quando se faz referência ao problema da corrupção e dos excessos dos articuladores políticos das guerras, principalmente em termos de seletividade dos conflitos e da atual irresistibilidade à guerra ao terror. O peso moral das causas que deflagram lutas armadas norteia o argumento de justificação, alicerçada na elevação do valor moral dos direitos à vida e à integridade, assim diagnosticados como fins a serem buscados por meio do recurso à força. Correntes analíticas, como a doutrina da guerra justa, sugerem o seguimento de protocolos *ad, in* e *post bellum* de modo a tentar impregnar a intervenção bélica de alguma justificação moral ou definição axiológica. É claro que, com o fracasso de todas as tentativas diplomáticas, a guerra surge como único caminho à solução de questões essenciais à ordem internacional. Junte-se a essa ideia o fato de que, mesmo com o recurso à guerra, os atos dos beligerantes podem ser moderados à luz da moral e do direito internacional humanitário. Ou seja, durante o combate, os soldados utilizam a força para provocar a eliminação física de seus inimigos e a vinculação moral se faz presente quando eles optam por evitar mortes desnecessárias ou por discriminar civis, o que leva a perceber que não é amoral o cenário bélico, mas também não é plenamente ético ou justo. Dentre os exemplos práticos, fatos notáveis como a invasão do Kosovo por forças estrangeiras despertam, até hoje, a reflexão sobre a indisciplina legal *vis-à-vis* a exigência moral de não cruzar os braços enquanto as atrocidades saltam aos olhos. Por tais razões, parece que o encontro das mais substanciais

justificativas para a prática de intervenções interliga-se com a dosagem moral havida entre os ideais de guerra justa e de justa paz.

No plano legal, é possível aduzir que a categórica presunção de não intervenção decorrente da Carta da ONU não impede a evolução do processo de justificação do intervencionismo em outras vias. Destarte, a discussão jurídica das intervenções vem recebendo significativo impulso no campo da exceção à norma, da doutrina e dos costumes. Anteriormente analisadas, as principais justificativas à ingerência extraídas das correntes jurídicas se referem à suposição de um direito à intervenção a partir do legado deixado no caso Kosovo, ao paralelo desenvolvimento da matéria interventiva em meio a correntes consuetudinárias e à possibilidade de reforma legal destinada a superar as atuais imprecisões do sistema normativo.

Na ordem jurídica vigente, sistematizada pela Carta das Nações, onde são expressamente vedadas condutas ligadas ao uso da força ou à intervenção no autocontrole dos Estados, os pilares do *ius cogens* batem de frente com a necessidade moral de combater violações massivas aos direitos das pessoas e de estipular subsídios à constituição de um direito à intervenção humanitária, que parece ser uma saída para as inúmeras controvérsias legais que cercam o tema. É verdade que o patamar de universalização dos direitos humanos dá maior coerência jurídica às correntes favoráveis à redução do domínio reservado dos Estados em caso de calamidades humanitárias internas. E mais: o próprio histórico das intervenções unilaterais, a partir de 1999 na Iugoslávia, parece consolidar um novo costume voltado a priorizar a resolução de crises, independentemente do que diz a lei positiva. Porém, poderia um costume *contra legem* exercer tanta influência a ponto de alterar os caracteres legais ajustados na seara da segurança internacional? Em tese, esse costume pode ter certa carga moral, mas não detém força hierárquica suficiente, como fonte de direito que é, para sobrepor-se aos auspícios da lei, que é considerada fonte por excelência. Todavia, é cediço entre os legalistas o entendimento de que a lei formal não pode estagnar-se, pois é posta sob a funcionalidade de atender a evolução dos anseios nutridos pelos seus destinatários – no caso da lei internacional, os anseios da comunidade internacional –, sob pena de perder completamente sua eficácia caso não se atualize. Sendo assim, as correntes consuetudinárias têm papel de suma importância nesse processo, pois suscitam reflexões e induzem propostas de reforma às leis de segurança, fazendo com que os comandos legais se adequem à necessidade de acompanhar o acelerado passo da transformação das ameaças irrompidas no mundo de hoje.

Por fim, as justificativas oferecidas no empreendimento de intervenções constituem o alicerce de defesa desse recurso dentro de um contexto onde se propaga o temor universal por catástrofes humanitárias irreversíveis. De certa forma, tais justificativas são plausíveis teoricamente, visto que refletem o simbolismo dos direitos humanos e a moralidade esperada sobre as relações externas dos atores, além do que propiciam condições à necessária institucionalização da proteção internacional dos civis. Mas ainda há muito que se fazer para que as justificativas políticas, morais e jurídicas obtenham congruência prática e realmente atentem para o desafio de superar o distanciamento imposto entre a tradição e a conveniência, entre o positivismo rigoroso e o senso comum de justiça, entre a legalidade e a legitimidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIEW, Francis Kofi. **The evolution of the doctrine and practice of humanitarian intervention**. The Hague: Kluwer Law International, 1999.
- AGO, Roberto. Características gerais da comunidade internacional e do seu direito. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 1, n. 56, p. 9-28, jun. 2008. Semestral.
- ALBRIGHT, Madeleine K. **Madeleine Albright: depoimento**. Bruxelas, Press Conference on Kosovo, 08 out. 1998. Disponível em: <<http://www.secretary.state.gov/www/statements/1998/981008.html>>. Acesso em: 04 set. 2015.
- ALIYEV, Huseyn. **Neo-Realism and humanitarian action: From Cold War to our days**. 2011. Disponível em: <<https://sites.tufts.edu/jha/archives/1173>>. Acesso em: 04 nov. 2015.
- ALMEIDA, Fernando Barcellos. **Teoria geral dos direitos humanos**. Porto Alegre: Fabris, 1996.
- AMARAL JR., Alberto do. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- AMORIM, Celso Luís Nunes. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: O Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria. In: IEA, 1998, São Paulo. **Anais...**. São Paulo: IEA/USP, 1998. p. 1 - 12. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimdesequil_briounipolar.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2015.
- ANNAN, Kofi. **Intervenções: uma vida de guerra e paz**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Tradução de: Donaldson M. Garschagen e Renata Guerra.
- _____. Two concepts of sovereignty. **The Economist**, London, v. 352, n. 8137, p.1-2, 18 set. 1999.
- ARENDT, Hannah. **Los orígenes del totalitarismo** (1951). Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 1998. Tradução de: Guillermo Solana.
- ARNISON, Nancy D. International law and non-intervention: When do humanitarian concerns supersede sovereignty? **The Fletcher Forum of World Affairs (Tufts University)**, Medford, v. 17, n. 2, p.199-211, 1993.

- AYERBE, Luis Fernando. Os Estados Unidos e as relações internacionais contemporâneas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p.331-368, jul. 2005. Semestral.
- BADESCU, Cristina Gabriela. **Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect**: Security and human rights. Abingdon: Routledge, 2011.
- BARTELSON, Jens. The concept of sovereignty revisited. **European Journal of International Law**. Firenze, v. 17, n. 2, p. 463-474, abr. 2006.
- BAXTER, Peter. **Somalia**: US intervention, 1992-1994. Solihull: Helion & Company Limited, 2013.
- BELLAMY, Alex J. Libya and the Responsibility to Protect: The exception and the norm. **Ethics & International Affairs**. New York, p. 1-7. ago. 2011.
- _____. **Global politics and the Responsibility to Protect**: From words to deeds. Abingdon: Routledge, 2011.
- _____.; WHEELER, Nicholas J. Humanitarian intervention in world politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Ed.). **The globalization of world politics**. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 479-496.
- BERTAZZO, Juliana. Atuação da OTAN no Pós-Guerra Fria: Implicações para a segurança internacional e para a ONU. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p.91-119, jan. 2010. Semestral.
- BICUDO, Hélio. Defesa dos direitos humanos: Sistemas regionais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 225-236, abr. 2003.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. Manutenção da paz e resolução de conflitos armados intraestatais na década de 1990: A atuação das Nações Unidas. In: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Org.). **Paz e guerra**: Defesa e segurança entre as nações. São Paulo: Unesp, 2013, p. 155-187.
- BIJOS, Leila; OLIVEIRA, Jackeline Nunes de. A legitimidade da guerra nos Estados fracassados. **Revista CEJ**, Brasília, n. 54, p. 61-72, jul. 2011. Trimestral.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca (coord.). **Direitos humanos no século XXI**: cenários de tensão. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de: Carlos Nelson Coutinho.

- _____. **O problema da guerra e as vias da paz.** São Paulo: UNESP, 2003. Tradução de: Alvaro Lorencini.
- BÖHLKE, Marcelo. **A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BREAU, Susan. **The Responsibility to Protect in international law:** An emerging paradigm shift. Abingdon: Routledge, 2016.
- BROWNLIE, Ian. International law at the fiftieth anniversary of the United Nations: General course on public international law. In: **Collected Courses of the Hague Academy of International Law.** Boston: Brill, 1995. p. 9-228. (Vol. 255).
- BUCHANAN, Allen. Reforming the international law of humanitarian intervention. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention:** Ethical, legal, and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 130-174.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica:** Um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. Tradução de: Sérgio Bath.
- BURITY, Caroline Rangel Travassos. A influência da mídia nas relações internacionais: um estudo teórico a partir do conceito de diplomacia midiática. **Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 21, v. 1, p. 166-179, 2013.
- BYERS, Michael; CHESTERMAN, Simon. Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention:** Ethical, legal, and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 177-203.
- CHAN, David K. **Beyond just war:** A virtue ethics approach. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- CHESTERMAN, Simon. **Just war or just peace?** Humanitarian intervention and international law. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- CHOMSKY, Noam. **Contendo a democracia.** Rio de Janeiro: Record, 2003. Tradução de: Vera Ribeiro.
- _____. **O novo humanismo militar:** Lições do Kosovo. 2. ed. Porto: Campo das Letras, 2002.

- CLARK, David. Kosovo was a just war, not an imperialist dress rehearsal. **The Guardian**. London, 16 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/apr/16/clark-kosovo-war-crimes>>. Acesso em: 17 maio 2016.
- CONFERENCIA SOBRE LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA. **Carta de Paris**. 1990. Disponível em: <<http://www.osce.org/es/mc/39521>>. Acesso em: 30 out. 2015.
- COOK, Martin L. **The moral warrior: Ethics and service in the US military**. New York: State University of New York Press, 2004.
- CORTEN, Olivier. The controversies over the customary prohibition on the use of force: A methodological debate. **European Journal of International Law**, Firenze, v. 16, n. 5, p. 803-822, 2006.
- CRAWFORD, Robert. M. A. **Idealism and Realism in International Relations: Beyond the discipline**. London: Routledge, 2000.
- CULLETON, Alfredo; BRAGATO, Fernanda Frizzo; FAJARDO, Sinara Porto. **Curso de direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.
- CUNHA, Mayara; et al. Responsabilidade de Proteger: Avanços e desafios na implementação de um novo princípio para a proteção de indivíduos. In: SIMULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA SECUNDARISTAS, 11., 2012, Brasília. **Proceedings...** Brasília: Editora da UnB, 2012. p. 168 - 199.
- DAASE, Christopher. Security, intervention, and the Responsibility to Protect: Transforming the State by reinterpreting sovereignty. In: LEIBFRIED, Stephan et al (Ed.). **The Oxford handbook of transformations of the State**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 305-321.
- DEMO, Pedro. **A metodologia científica das ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- DOBOS, Ned. **Insurrection and intervention: The two faces of sovereignty**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- _____. Justifying humanitarian intervention to the people who pay for it. **Praxis**, Melbourne, v. 1, n. 1, p. 34-51, out. 2008.

- DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. **Making war and building peace:** United Nations Peace Operations. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- ELSHTAIN, Jean Bethke. Just war and humanitarian intervention. **Ideas: From the National Humanities Center**, Durham, v. 8, n. 2, p. 1-21, 2001.
- ESTEVES, Paulo; GOMES, Máira Siman. Bósnia-Herzegovina: A convergência incompleta. In: ESTEVES, Paulo. **A convergência entre práticas humanitárias e segurança internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 67-86.
- EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect:** Ending mass atrocity crimes once and for all. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- _____.; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 81, n. 6, p.99-110, nov. 2002. Bimestral.
- FABRE, Cecile. Cosmopolitanism, just war theory and legitimate authority. **International Affairs.** London, 2008, p. 963-976.
- FARER, Tom J. Humanitarian intervention before and after 9/11: Legality and legitimacy. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention:** Ethical, legal, and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 53-90.
- FELDENS, Guilherme de Oliveira. O "direito dos povos": Um ideal de justiça para ser aspirado por todas as sociedades. **Griot: Revista de Filosofia**, Amargosa, v. 2, n. 2, p. 82-94, dez. 2010. Mensal.
- FERNANDES, Jean Marcel. **A promoção da paz pelo direito internacional humanitário.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2006.
- FERREIRA, Carlos Wagner Dias. A "Responsibility to Protect" no caso de violação de direitos humanos: Um conceito em busca de juridicidade e legitimidade decisória. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 194, p.241-259, abr. 2012. Trimestral.
- FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo (Org.). **Curso de Ciência Política:** Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- FIALA, Andrew G. **Practical pacifism.** New York: Algora Publishing, 2004.

- FINDLAY, Trevor. **The use of force in UN peace operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FINNEMORE, Martha. **The purpose of intervention**: Changing beliefs about the use of force. London: Cornell University, 2003.
- FOLEY, Conor. A evolução da legitimidade das intervenções humanitárias. **Revista Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 19, p. 77-97, dez. 2013.
- FONSECA JR., Gelson; BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade de Proteger. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 11-26, abr. 2013.
- FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de "intervenção humanitária"**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- FRANCK, Thomas M. Interpretation and change in the law of humanitarian intervention. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention**: Ethical, legal, and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 204-231.
- _____. **Recourse to force**: State action against threats and armed attacks. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- GARCIA, Emerson. Influxos da ordem jurídica internacional na proteção dos direitos humanos: O necessário redimensionamento da noção de soberania. **Justitia**, São Paulo, p. 117-131, jan. 2008. Semestral.
- GARRETT, Cécile. **Do human rights violations justify humanitarian intervention?** 2013. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2013/05/16/do-human-rights-violations-justify-humanitarian-intervention>>. Acesso em: 24 mar. 2016.
- GREAVES, Wilfrid. The intervention imperative: Contradictions between liberalism, democracy and humanitarian intervention. **Innovations: A Journal of Politics**. Calgary, p. 59-72. 2008-2009.
- GREITENS, Sheena Chestnut. Humanitarian intervention and peace operations. In: BAYLIS, John; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S. (Ed.). **Strategy in the contemporary world**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 265-281.
- GIZELIS, Theodora-ismene; KOSEK, Kristin E. Why humanitarian interventions succeed or fail: The role of local participation. **Cooperation And Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association**, Odense, v. 40, n. 4, p. 363-383, dez. 2005.

- GLANVILLE, Luke. **Sovereignty and the Responsibility to Protect: A new history.** Chicago: Univesity of Chicago Press, 2014.
- GLEDITSCH, Nils Petter; CHRISTIANSEN, Lene Siljeholm; HEGRE, Havard. **Democratic Jihad? Military intervention and democracy.** Oslo: International Peace Research Institute, 2004.
- GOBETTI, Zeno. Una revisión de la teoría de la paz democrática. **Revista CS**, Cali, n. 3, p. 39-74, jan. 2009.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política.** 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007. Tradução de: George Sperber e outros.
- _____. **El occidente escindido: Pequeños escritos políticos.** 2. ed. Madrid: Trotta, 2006. Tradução de: José Luis López de Lizaga.
- HEHIR, Aidan. **Humanitarian intervention: An introduction.** 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- _____. **The Responsibility to Protect: Rhetoric, reality and the future of humanitarian intervention.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- _____.; MURRAY, Robert. **Libya, the Responsibility to Protect and the future of humanitarian intervention.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- HERDEGEN, Matthias. **Derecho internacional público.** Cidade do México: Unam & Fundación Konrad Adenauer, 2005. Tradução de: Marcela Anzola.
- HERZ, Mônica. **Teoria das relações internacionais no pós-Guerra Fria.** 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: Uma atualização. **Revista Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 4, p. 161-169, 2006.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** São Paulo: Abril, 1988. Tradução de: Tradução de: João Paulo Monteiro e outros.
- HOBBS, Eric. **A era dos extremos: O breve século XX – 1914/1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Tradução de: Marcos Santarrita.

- _____. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Tradução de: José Viegas.
- HOLMES, Robert L. **On war and morality**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HOLZGREFE, J. L. The humanitarian intervention debate. In: _____.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 15-52.
- HURD, Ian. Is humanitarian intervention legal? The rule of law in an incoherent world. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 25, n. 3, p. 293-313, 2011.
- HYLAN, Heval. **1991 humanitarian intervention in Kurdistan and Iraq's sovereignty**. Disponível em: <<http://www.kcdme.com/Humanitarian20Intervention1.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.
- IGNATIEFF, Michael. State failure and nation-building. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 299-321.
- INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. **The crisis in Lybia**. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>>. Acesso em: 22 jun. 2016.
- INTERNATIONAL COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR. **Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General**. Disponível em: <http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016.
- INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS – ICRC (Ed.). **Humanitarian intervention and prevention in post Cold War conflicts: A global responsibility**. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jpe6.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua - Nicaragua v. United States of America**. Disponível em: <<http://www.icj-cji.org/docket/files/70/9973.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2015.
- JANZEKOVIC, John. **The use of force in humanitarian intervention: Morality and practicalities**. Farnham: Ashgate, 2006.
- JENKINS, Rob. **Peacebuilding: From concept to Commission**. New York: Routledge, 2013.
- JUBILUT, Liliana Lyra. **Não intervenção e legitimidade internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- KAMM, F. M. Failures of just war theory: Terror, harm, and justice. **Ethics**, Chicago, v. 114, n. 4, p. 650-692, jul. 2004.
- KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2008. Tradução de: Marco Zingano.
- _____. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. São Paulo: Edições 70, 2007. Tradução de: Paulo Quintela.
- _____. **Sobre la paz perpetua**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 2005. Tradução de: Joaquín Abellán.
- KASSNER, Joshua James. **Rwanda and the moral obligation of humanitarian intervention**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013.
- KEELER, Chris. **The end of the Responsibility to Protect?** 2011. Disponível em: <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- Kelsen, Hans. **General theory of law and State**. 3. ed. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2009. Tradução de: Anders Wedberg.
- KEOHANE, Robert. Political authority after intervention: gradations in sovereignty. In: HOLZGREFE, J. L.; _____ (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 275-298.
- KINGSBURY, Benedict. Sovereignty and inequality. **European Journal of International Law**, Firenze, v. 9, n. 4, p. 599-625, dez. 1998.

- KISSINGER, Henry. **Ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015. Tradução de: Cláudio Figueiredo.
- KNUDSEN, Tonny Brems. The history of humanitarian intervention: The rule or the exception?. In: ISA ANNUAL CONVENTION, 50., 2009, New York. **Anais...** . Aarhus: Department Of Political Science, 2009. p. 2 - 39.
- KRATOCHWIL, Friedrich. Sovereignty as dominium: Is there a right of humanitarian intervention?. In: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia: State sovereignty and international intervention**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995. p. 21-42.
- KRETSCHMANN, Ângela. **Universalidade dos direitos humanos e diálogo na complexidade de um mundo multicivilizacional**. Curitiba: Juruá, 2008.
- KRIEG, Andreas. **Motivations for humanitarian intervention: Theoretical and empirical considerations**. London: SpringerBriefs in Ethics, 2013.
- KRITSIOTIS, Dino. Imagining the international community. **European Journal Of International Law**, Firenze, p. 961-992, dez. 2002.
- KÖCHLER, Hans. **The concept of humanitarian intervention in the context of modern power politics: Is the revival of the doctrine of “just war” compatible with the international rule of law?** Vienna: IPO, 2001.
- KUPERMAN, Alan J. **The limits of humanitarian intervention: genocide in Rwanda**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.
- LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 169-185, dez. 1995.
- LAZAR, Seth. **War**. Website: Stanford Encyclopedia of Philosophy. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/war/>>. Acesso em: 21 maio 2016.
- LEAGUE OF NATIONS. **The Covenant of the League of Nations**, 1919. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp>. Acesso em: 21 out. 2015.
- LEPARD, Brian D. **Rethinking humanitarian intervention: A fresh legal approach based on fundamental ethical principles in international law and world religions**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002.

- LEWY, Guenter. **Essays on genocide and humanitarian intervention**. Salt Lake City: The University of Utah Press, 2012.
- LUDLOW, D. R. L. Humanitarian intervention and the Rwandan genocide. **Journal of Conflict Studies**. Fredericton, jul. 1999. Disponível em: <<https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/4378/5055>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- MACFARLANE, Neil; THIELKING, Carolin J.; WEISS, Thomas G. The Responsibility to Protect: Is anyone interested in humanitarian intervention? **Third World Quarterly**, London, v. 25, n. 5, p. 977-992, 2004.
- MACQUEEN, Norrie. **Humanitarian intervention and the United Nations**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2011.
- MALANCZUK, Peter. **Humanitarian intervention and the legitimacy of the use of force**. Amsterdam: Het Spinhuis, 1993.
- MARTÍNEZ, José María Garrán. **La doctrina de la "guerra justa" en el pensamiento de John Rawls**. Madrid: Dykinson, 2013.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MELLO, Valerie de Campos. Novas ameaças a paz e segurança: O papel da ONU. In: KONRAD ADENAUER (Ed.). **Cadernos Adenauer, ano VI, nº 1 – Reformas da ONU**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005. p. 95-126.
- MENDES, Flávio Pedroso. Clausewitz, o Realismo estrutural e a paz democrática: Uma análise crítica. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-111, jan. 2012. Semestral.
- MESQUITA, Bruce Bueno de; DOWNS, George W. Intervention and democracy. **International Organization**, Cambridge, v. 60, n. 3, p.627-649, 2006.
- MIR, Luís. **Guerra civil: Estado e trauma**. São Paulo: Geração Editorial, 2004.
- MOGHALU, Kingsley. **Rwanda's genocide: The politics of global justice**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- MOORE, Roderick. The limits of humanitarian intervention. **Foreign Policy Perspectives**. London, p. 1-4. 2002.

- MOORE, Jonathan (Ed.). **Hard choices**: Moral dilemmas in humanitarian intervention. Oxford: Rowman & Littlefield, 1998.
- MOUCH, Philip M. Last resort and just war. **Public Affairs Quarterly**. Champaign, p. 235-246. jul. 2006.
- MURITHI, Tim. **The ethics of peacebuilding**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.
- NAGAN, Winston P.; HADDAD, Aitza M.. Sovereignty in theory and practice. **UF Law Scholarship Repository**, San Diego, v. 13, n. 429, p. 430-519, jan. 2012. Disponível em: <<http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/293>>. Acesso em: 03 abr. 2016.
- NARDIN, Terry. From right to intervene to duty to protect: Michael Walzer on humanitarian intervention. **European Journal of International Law**, Firenze, v. 24, n. 1, p. 67-82, 2013.
- NYE, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**: Uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva, 2002.
- OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. Intervenções humanitárias: A tensão entre os direitos humanos e a soberania. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 4, p. 117-121, set. 2009.
- _____. O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: O conceito de segurança humana. **Revista Aurora**, Marília, v. 1, n. 5, p. 68-79, dez. 2009.
- OLIVEIRA, Fernando Nunes. As bases e a eficiência da teoria de paz democrática do Direito dos Povos e sua resposta ao Realismo político nas relações internacionais. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 100-113, 2012.
- OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Reflexões do pensamento de John Rawls na obra O Direito dos Povos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, n. 1, p. 529-550, jan. 2006. Anual.
- ORFORD, Anne. **International authority and the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. **As teorias das guerras preventivas e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2011.

- PARIS, Roland. **Is it possible to meet the ‘Responsibility to Protect’?** 2014. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/12/09/is-it-possible-to-meet-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A articulação de um novo paradigma de segurança coletiva.** Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.
- PATTISON, James. **Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: Who should intervene?** Oxford: Oxford University Press, 2010.
- PEARSON, Frederic S.; WALKER, Scott; STERN, Stephanie. Military intervention and prospects for democratization. **International Journal of Peace Studies**, Fairfax, v. 11, n. 2, p. 63-86, 2006.
- PEÑAS, Francisco Javier. Liberalismo y relaciones internacionales: La tesis de la paz democrática y sus críticos. **Isegoría**, Madrid, n. 16, p. 119-140, maio 1997. Semestral.
- PENNA FILHO, Pio. Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: Uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, p. 31-50, jun. 2014.
- PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional Público.** 3. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- PEREIRA, Bruno Yepes. **Curso de direito internacional público.** São Paulo: Saraiva, 2009.
- PEREIRA, Maria de Assunção do Vale. **A intervenção humanitária no direito internacional contemporâneo.** Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- PESTANA, Eugênia Kimie Suda Camacho. **Ingerência humanitária: Um novo paradigma em formação?** Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/484>>. Acesso em: 25 out. 2014.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional.** São Paulo: Saraiva, 2009.
- POWELL, Colin L. **Colin Powell: depoimento.** Washington D.C., BBC, 08 set. 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/breakfast_with_frost/2244613.stm>. Acesso em: 06 ago. 2015.

- POWER, Samantha. **Genocídio: A retórica americana em questão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. Tradução de: Laura Teixeira Motta.
- PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- PUFENDORF, Samuel. **Of the law of the nature and nations**: Eight books. London: The Lawbook Exchange, 2005, p. 14.
- PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da Responsabilidade de Proteger: O caso da Líbia. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 3-19, jan. 2012.
- RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e relações internacionais**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- RAWLS, John. **O direito dos povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Tradução de: Luís Carlos Borges.
- REGIS, André. **Intervenções nem sempre humanitárias: O Realismo nas relações internacionais**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.
- _____. ONU e intervenções humanitárias num contexto anárquico-realista. **Verba Juris**, João Pessoa, v. 6, n. 6, p. 219-236, jan. 2007. Anual.
- REINOLD, Theresa. **Sovereignty and the Responsibility to Protect: The power of norms and the norms of the powerful**. Abingdon: Routledge, 2013.
- REUS-SMIT, Christian. The concept of intervention. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 39, n. 1, p.1057-1076, dez. 2013.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: Curso elementar**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RICOBOM, Gisele. **Intervenção humanitária: A guerra em nome dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- ROBERTS, Adam. NATO's "Humanitarian War" over Kosovo. **Survival**, London, v. 41, n. 3, p. 102-123, out. 1999. Bimestral.
- RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos: A prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

- ROSAS, João Cardoso (Org.). **Manual de filosofia política**. Coimbra: Almedina, 2013. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?isbn=9724051285>>. Acesso em: 19 maio 2016.
- ROTBERG, Robert I. (Ed.). **State failure and state weakness in a time of Terror**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. In: MEI, Eduardo; _____ (Org.). **Paz e guerra: Defesa e segurança entre as nações**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 11-37.
- SANDOLE, Dennis J. D. **Peacebuilding: Preventing violent conflict in a complex world**. Cambridge: Polity, 2011.
- SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: Novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p.138-169, 2000.
- SAWANI, Youssef M.. **The United States and Libya: Turbulent history and uncertain future**. 2014. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2014/12/27/the-united-states-and-libya-turbulent-history-and-uncertain-future/>>. Acesso em: 24 maio 2016.
- SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, 1992, Tradução de: Álvaro L. M. Valls.
- SCHOTT, Jared. Chapter VII as exception: Security Council action and the regulative ideal of emergency. **Northwestern Journal of International Human Rights**, Illinois, v. 6, n. 1, p.24-80, set. 2007. Trimestral.
- SEITENFUS, Ricardo (Org.). **Legislação internacional**. 2. ed. Barueri: Manole, 2009.
- SEN, Amartya. **Identidad y violència: La ilusión del destino**. Buenos Aires: Katz, 2007.
- SENA JUNIOR, Roberto di. Poder e interdependência: Perspectivas de análise das relações internacionais na ótica de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. In: OLIVEIRA, Odete Maria; RI JUNIOR, Arno dal (Org.). **Relações internacionais: Interdependência e sociedade global**. Ijuí: Unijuí, 2003. p. 190-193.
- SEYBOLT, Taylor B. **Humanitarian military intervention: The conditions for sucess and failure**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

- SHAW, Malcolm N. **Direito internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2010. Tradução de: Marcelo Brandão Cipolla e outros.
- SILVA, Antonio Ruy de Almeida. A articulação entre direitos humanos e o uso da força. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p.113-134, jul. 2011. Semestral.
- SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.
- SILVEIRA, Vitor da Cunha. ONU e o fim da Guerra Fria. In: SILVA, Francisco; MEDEIROS, Sabrina; VIANNA, Alexander. **Enciclopédia de guerras e revoluções: Vol. III – 1945-2014 – A época da Guerra Fria (1945-1991) e da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. Sem numeração de página.
- SIMMA, Bruno. NATO, the UN and the use of force: Legal aspects. **European Journal of International Law**, Firenze, n. 10, p. 1-22, 1999.
- SOFAER, Abraham D. On the Necessity of Pre-emption. **European Journal of International Law**, Firenze, v. 14, n. 2, p. 209-226, 2003.
- SOUZA, Christiane Laidler de. A Doutrina Drago e as relações entre as repúblicas americanas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC, 8., 2008, Vitória. **Anais....** São Paulo: Anphlac, 2008. p. 1 - 14.
- SPIELER, Paula. A indeterminação do conceito de intervenção humanitária. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 31, p. 150-174, jul. 2007. Semestral.
- SPICKER, Paul. **The Welfare State: A general theory**. London: Sage Publications, 2000.
- STROMSETH, Jane. Rethinking humanitarian intervention: The case for incremental change. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 232-272.
- TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan. 2003.
- TELÒ, Mario. **International relations: A european perspective**. Farnham: Ashgate, 2009.

- TESÓN, Fernando R. The liberal case for humanitarian intervention. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert (Ed.). **Humanitarian intervention: Ethical, legal, and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 93-129.
- THE AVALON PROTECT – DOCUMENTS IN LAW, HISTORY AND DIPLOMACY (Org.). **Monroe Doctrine: December 2nd, 1823**. New Haven: Lillian Goldman Law Library, 2008.
- THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. **The Kosovo Report**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- THE IRAQ INQUIRY. **Report of the Iraq Inquiry**. Disponível em: <<http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report>>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- TRIM, D. J. B. 'If a prince use tyrannie towards his people': Interventions on behalf of foreign populations in early modern Europe. In: SIMMS, Brendan; _____. **Humanitarian intervention: A history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 29-66.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Funag, 2007. p. 207-321.
- _____. **Direito das organizações internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- TRUCCO, Onelio. **Soberania popular e razão política: Um confronto entre Habermas, Rawls e Taylor**. Villa María: Eduvim, 2010.
- TRUGER, Arno. Training peacebuilders and peacekeepers. In: REYCHLER, Luc; PAFFENHOLZ, Thania (Ed.). **Peacebuilding: A field guide**. London: Lynne Rienner, 2001. p. 35-42.
- UNITED NATIONS. **A more secure world: Our shared responsibility**, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.
- UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**, 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en charter-united-nations>>. Acesso em: 13 out. 2015.

- UNITED NATIONS. **We the peoples:** The role of the United Nations in the 21st century, 2000, p. 48. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/46/237**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/237>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/47/147**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/47/147>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/60/1** (2005 World Outcome Summit). Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/46/182**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2015.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/1815(XVII)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1815%28XVII%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/2131(XX)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2131%28XX%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/2225(XXI)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2225%28XXI%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/260(III)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/260%28III%29>. Acesso em: 05 jun. 2016.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/290(IV)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/290%28IV%29>. Acesso em: 07 out. 2015.

- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/RES/820(IX)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/820%28IX%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. **A/47/277** (An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping). Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2015.
- UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. **S/2014/542** (Causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa). Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/542>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Repertoire of the Practice of the Security Council: 17th Supplement (2010-2011)**. Disponível em: <[http://www.un.org/en/sc/repertoire/2010-2011/Part III/2010-2011_Part III.pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/2010-2011/Part%20III/2010-2011_Part%20III.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1040(1996)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/957%281994%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1088(1996)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1088%281996%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1100(1997)**. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1110\(1997\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1110(1997))>. Acesso em: 21 jun. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1199(1998)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199%281998%29>. Acesso em: 14 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1203(1998)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1203%281998%29>. Acesso em: 14 abr. 2016.

- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1244(1999)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244%281999%29>. Acesso em: 06 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1272(1999)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1272%281999%29>. Acesso em: 06 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1368(2001)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368%282001%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1373(2001)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%282001%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1423(2002)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1423%282002%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1546(2004)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1546%282004%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1564(2004)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1564%282004%29>. Acesso em: 14 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1870(2009)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1870%282009%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1970(2011)**. Disponível em: <[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))>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1973(2011)**. Disponível em: <[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))>. Acesso em: 23 jun. 2016.

- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/217(1965)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/217%281965%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/232(1966)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/232%281966%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/418(1977)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/418%281977%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/566(1985)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/566%281985%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/569(1985)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/569%281985%29>. Acesso em: 07 out. 2015.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/733(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/733%281992%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/743(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/743%281992%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/746(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/746%281992%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/751(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751%281992%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/770(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770%281992%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.

- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/776(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/776%281992%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/794(1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794%281992%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/814(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814%281993%29>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/819(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/819%281993%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/824(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/824%281993%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/827(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827%281993%29>. Acesso em: 21 maio 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/872(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/872%281993%29>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/877(1993)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/877%281993%29>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/912(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/912%281994%29>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/919(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/919%281994%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.

- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/929(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/929%281994%29>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/940(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940%281994%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/955(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955%281994%29>. Acesso em: 21 maio 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/957(1994)**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/957%281994%29>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- VALENTINO, Benjamin A. The true costs of humanitarian intervention: The hard truth about a noble notion. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 90, n. 6, p. 60-73, nov. 2011.
- VANDEWOUDE, Cécile. El derecho a la democracia y las intervenciones prodemocráticas: ¿Veinte años después de Haití?. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, Ciudad de México, v. 12, p.779-798, 2012. Anual.
- VINCENT, R. J. **Non intervention and international order**. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- VIVIANI, Maury Roberto. **Constitucionalismo global**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- VOGEL, Tobias. **The politics of humanitarian intervention**. 1996. Disponível em: <<https://sites.tufts.edu/jha/archives/103>>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- WALTZ, Kenneth. Guest essay: Neorealism – Confusions and criticisms. **Journal of Politics & Society**. New York, p. 2-6. 2004.
- _____. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002. Tradução de: Maria Luísa F. Gayo.
- WALZER, Michael. **Arguing about war**. New Haven: Yale University Press, 2004.
- _____. **Guerras justas e injustas: Uma argumentação moral com exemplos históricos**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Tradução de: Waldéa Barcellos.
- WEISS, Thomas G. **Humanitarian intervention**. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2016.

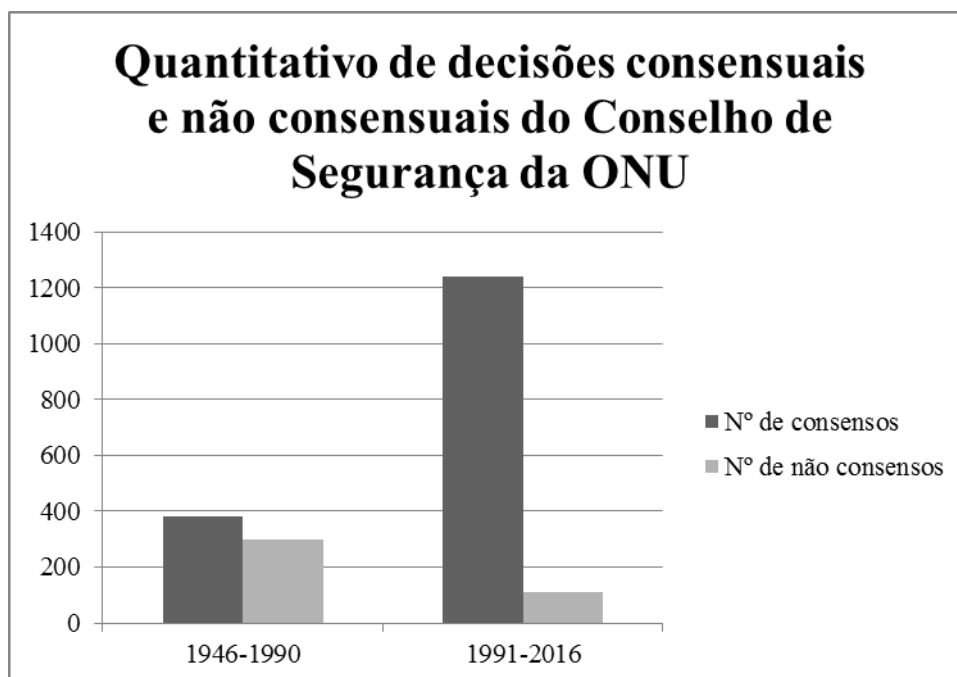
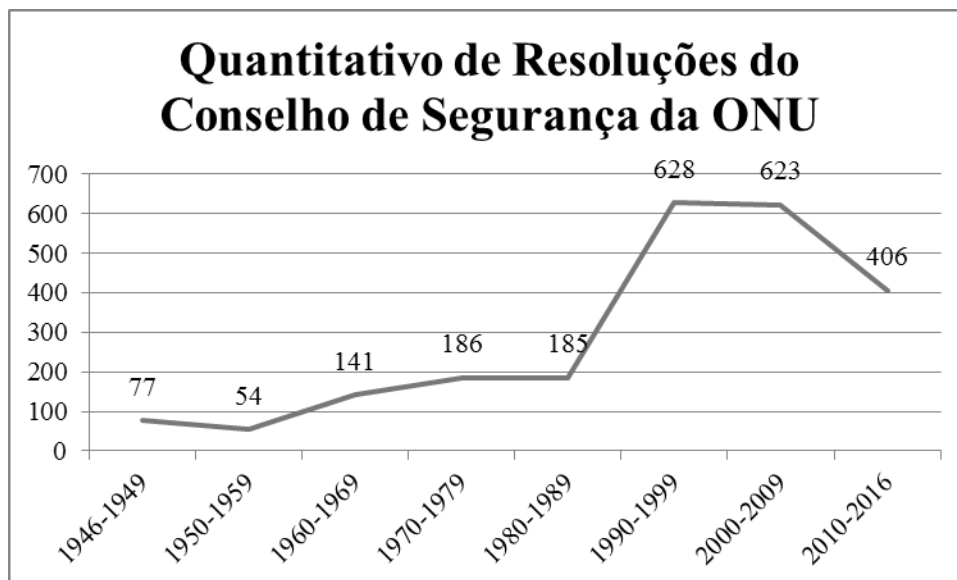
- _____. The sunset of humanitarian intervention? The Responsibility to Protect in a unipolar era. **Security Dialogue**, Oslo, v. 35, n. 2, p.135-153, jun. 2004.
- WELLMAN, Carl. **The moral dimensions of human rights**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?isbn=0199826560>>. Acesso em: 11 maio 2016.
- WET, Erika de. **The Chapter VII: Powers of the United Nations Security Council**. Portland: Hart Publishing, 2004.
- WHEELER, Nicholas J. **Saving strangers: Humanitarian intervention in international society**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- WHITTEN, Lisa. **Forgetting politics: The impossibility of humanitarian intervention**. 2016. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2016/03/03/forgetting-politics-the-impossibility-of-humanitarian-intervention/>>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- WOOD, Allen W. **Kant**. Porto Alegre: Artmed, 2008. Tradução de: Delamar José Volpato Dutra.
- YANNIS, Alexandros. The concept of suspended sovereignty in International Law and its implications in international politics. **European Journal of International Law**. Firenze, p. 1037-1052, nov. 2002.
- ZIMMERMANN, Dominik. **Why is the practice of humanitarian intervention so controversial?** 2014. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2014/04/30/why-is-the-practice-of-humanitarian-intervention-so-controversial>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

ANEXOS

ANEXO I

Comparativo estatístico das resoluções e decisões consensuais emitidas pelo Conselho de Segurança durante e após a Guerra Fria³⁴⁴

³⁴⁴ Fonte: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions>



ANEXO II

Mapa da antiga Iugoslávia dividida em províncias, algumas das quais se rebelaram em prol da independência a partir da década de 1990, desencadeando sérias crises humanitárias³⁴⁵

³⁴⁵ Fonte: <http://www.europa-turismo.net/mapas/balcas.htm>

ANEXO III

Lista de operações *peacekeeping* organizadas pela ONU entre 1948 e 2013³⁴⁶

³⁴⁶ Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>



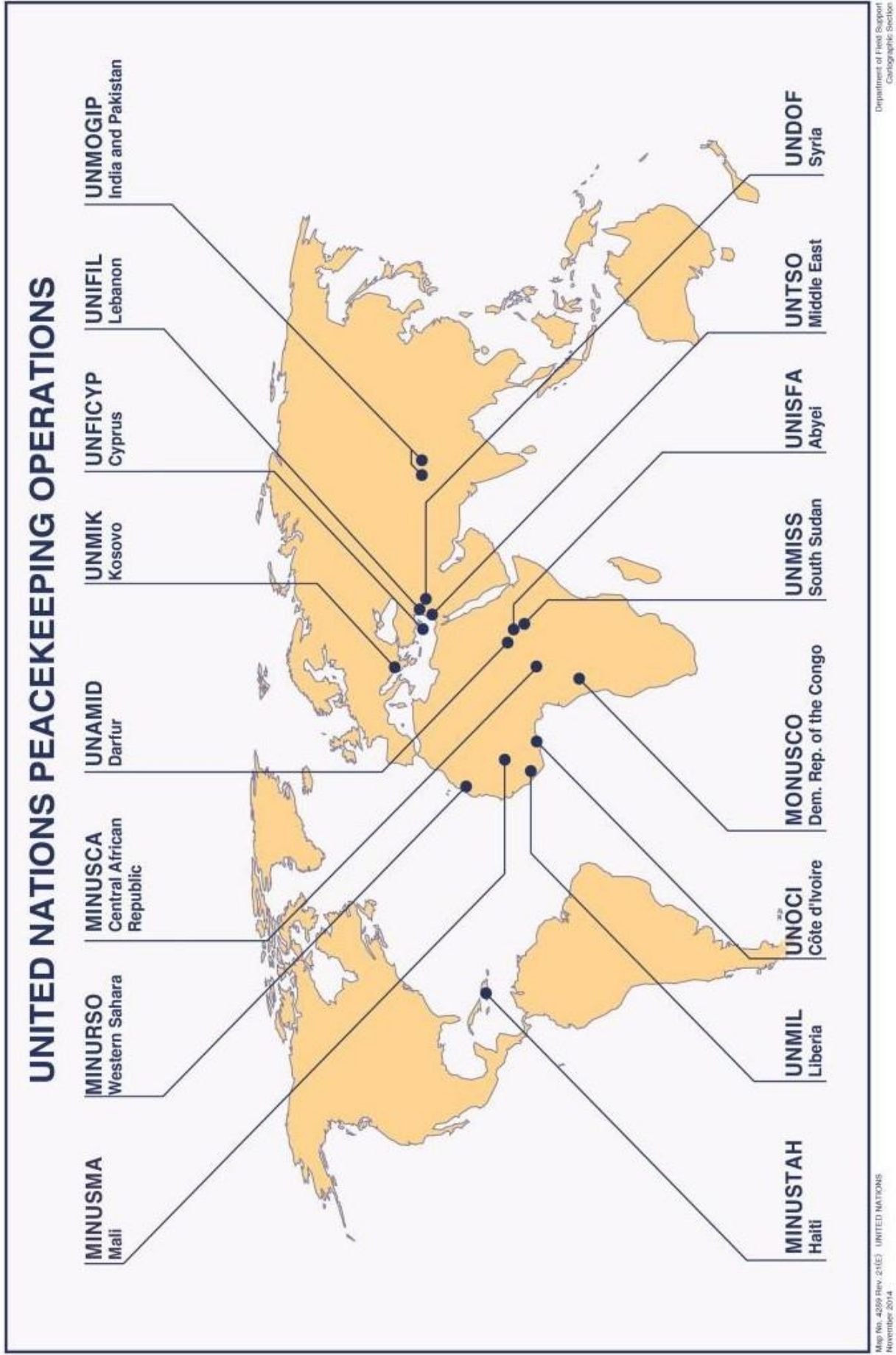
LIST OF PEACEKEEPING OPERATIONS 1948 - 2013

Acronym	Mission name	Start Date	End Date
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization	May 1948	Present
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan	January 1949	Present
UNEF I	First United Nations Emergency Force	November 1956	June 1967
UNOGIL	United Nations Observation Group in Lebanon	June 1958	December 1958
ONUC	United Nations Operation in the Congo	July 1960	June 1964
UNSF	United Nations Security Force in West New Guinea	October 1962	April 1963
UNYOM	United Nations Yemen Observation Mission	July 1963	September 1964
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	March 1964	Present
DOMREP	Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic	May 1965	October 1966
UNIPOM	United Nations India-Pakistan Observation Mission	September 1965	March 1966
UNEF II	Second United Nations Emergency Force	October 1973	July 1979
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force	June 1974	Present
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon	March 1978	Present
UNGOMAP	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan	May 1988	March 1990
UNIIMOG	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group	August 1988	February 1991
UNAVEM I	United Nations Angola Verification Mission I	January 1989	June 1991
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group	April 1989	March 1990
ONUCA	United Nations Observer Group in Central America	November 1989	January 1992
UNIKOM	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission	April 1991	October 2003
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara	April 1991	present
UNAVEM II	United Nations Angola Verification Mission II	June 1991	February 1995
ONUSAL	United Nations Observer Mission in El Salvador	July 1991	April 1995
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia	October 1991	March 1992
UNPROFOR	United Nations Protection Force	February 1992	March 1995
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia	March 1992	September 1993
UNOSOM I	United Nations Operation in Somalia I	April 1992	March 1993
ONUMOZ	United Nations Operation in Mozambique	December 1992	December 1994
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II	March 1993	March 1995
UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda	June 1993	September 1994
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia	August 1993	June 2009
UNOMIL	United Nations Observer Mission in Liberia	September 1993	September 1997
UNMIH	United Nations Mission in Haiti	September 1993	June 1996
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda	October 1993	March 1996
UNASOG	United Nations Aouzou Strip Observer Group	May 1994	June 1994
UNMOT	United Nations Mission of Observers in Tajikistan	December 1994	May 2000
UNAVEM III	United Nations Angola Verification Mission III	February 1995	June 1997
UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia	May 1995	January 1996
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force	March 1995	February 1999
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina	December 1995	December 2002
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium	January 1996	January 1998
UNMOP	United Nations Mission of Observers in Prevlaka	January 1996	December 2002
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti	July 1996	July 1997
MINUGUA	United Nations Verification Mission in Guatemala	January 1997	May 1997
MONUA	United Nations Observer Mission in Angola	June 1997	February 1999
UNTMIH	United Nations Transition Mission in Haiti	August 1997	December 1997
MIPONUH	United Nations Civilian Police Mission in Haiti	December 1997	March 2000
UNCPSG	UN Civilian Police Support Group	January 1998	October 1998
MINURCA	United Nations Mission in the Central African Republic	April 1998	February 2000
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone	July 1998	October 1999
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	June 1999	Present
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone	October 1999	December 2005
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	October 1999	May 2002
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo	November 1999	June 2010
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea	July 2000	July 2008
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor	May 2002	May 2005
UNMIL	United Nations Mission in Liberia	September 2003	Present
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire	April 2004	Present
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti	June 2004	Present
ONUB	United Nations Operation in Burundi	June 2004	December 2006
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan	March 2005	July 2011
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste	August 2006	December 2012
UNAMID	African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur	July 2007	Present
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad	September 2007	December 2010
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo	July 2010	Present
UNISFA	United Nations Organization Interim Security Force for Abyei	June 2011	Present
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan	July 2011	Present
UNSMIS	United Nations Supervision Mission in Syria	April 2012	August 2012
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	April 2013	Present
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic	April 2014	Present

ANEXO IV

Operações *peacekeeping* das Nações Unidas atualmente em atividade³⁴⁷

³⁴⁷ Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0416.pdf>



ANEXO V

Resolução CSNU nº 794, de 1992, para a Somália, que foi umas das pioneiras a invocar o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas para o estabelecimento de operação humanitária³⁴⁸

³⁴⁸ Fonte: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992))

UNITED
NATIONS

S



Security Council

Distr.
GENERAL

S/RES/794 (1992)
3 December 1992

RESOLUTION 794 (1992)

Adopted by the Security Council at its 3145th meeting,
on 3 December 1992

The Security Council,

Reaffirming its resolutions 733 (1992) of 23 January 1992, 746 (1992) of 17 March 1992, 751 (1992) of 24 April 1992, 767 (1992) of 27 July 1992 and 775 (1992) of 28 August 1992,

Recognizing the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response,

Determining that the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security,

Gravely alarmed by the deterioration of the humanitarian situation in Somalia and underlining the urgent need for the quick delivery of humanitarian assistance in the whole country,

Noting the efforts of the League of Arab States, the Organization of African Unity, and in particular the proposal made by its Chairman at the forty-seventh regular session of the General Assembly for the organization of an international conference on Somalia, and the Organization of the Islamic Conference and other regional agencies and arrangements to promote reconciliation and political settlement in Somalia and to address the humanitarian needs of the people of that country,

Commending the ongoing efforts of the United Nations, its specialized agencies and humanitarian organizations and of non-governmental organizations and of States to ensure delivery of humanitarian assistance in Somalia,

S/RES/794 (1992)

Page 2

Responding to the urgent calls from Somalia for the international community to take measures to ensure the delivery of humanitarian assistance in Somalia,

Expressing grave alarm at continuing reports of widespread violations of international humanitarian law occurring in Somalia, including reports of violence and threats of violence against personnel participating lawfully in impartial humanitarian relief activities; deliberate attacks on non-combatants, relief consignments and vehicles, and medical and relief facilities; and impeding the delivery of food and medical supplies essential for the survival of the civilian population,

Dismayed by the continuation of conditions that impede the delivery of humanitarian supplies to destinations within Somalia, and in particular reports of looting of relief supplies destined for starving people, attacks on aircraft and ships bringing in humanitarian relief supplies, and attacks on the Pakistani UNOSOM contingent in Mogadishu,

Taking note with appreciation of the letters of the Secretary-General of 24 November 1992 (S/24859) and of 29 November 1992 (S/24868),

Sharing the Secretary-General's assessment that the situation in Somalia is intolerable and that it has become necessary to review the basic premises and principles of the United Nations effort in Somalia, and that UNOSOM's existing course would not in present circumstances be an adequate response to the tragedy in Somalia,

Determined to establish as soon as possible the necessary conditions for the delivery of humanitarian assistance wherever needed in Somalia, in conformity with resolutions 751 (1992) and 767 (1992),

Noting the offer by Member States aimed at establishing a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia as soon as possible,

Determined further to restore peace, stability and law and order with a view to facilitating the process of a political settlement under the auspices of the United Nations, aimed at national reconciliation in Somalia, and encouraging the Secretary-General and his Special Representative to continue and intensify their work at the national and regional levels to promote these objectives,

Recognizing that the people of Somalia bear ultimate responsibility for national reconciliation and the reconstruction of their own country,

1. Reaffirms its demand that all parties, movements and factions in Somalia immediately cease hostilities, maintain a cease-fire throughout the country, and cooperate with the Special Representative of the Secretary-General as well as with the military forces to be established pursuant to the authorization given in paragraph 10 below in order to promote the process of relief distribution, reconciliation and political settlement in Somalia;

/...

S/RES/794 (1992)

Page 3

2. Demands that all parties, movements and factions in Somalia take all measures necessary to facilitate the efforts of the United Nations, its specialized agencies and humanitarian organizations to provide urgent humanitarian assistance to the affected population in Somalia;

3. Also demands that all parties, movements and factions in Somalia take all measures necessary to ensure the safety of United Nations and all other personnel engaged in the delivery of humanitarian assistance, including the military forces to be established pursuant to the authorization given in paragraph 10 below;

4. Further demands that all parties, movements and factions in Somalia immediately cease and desist from all breaches of international humanitarian law including from actions such as those described above;

5. Strongly condemns all violations of international humanitarian law occurring in Somalia, including in particular the deliberate impeding of the delivery of food and medical supplies essential for the survival of the civilian population, and affirms that those who commit or order the commission of such acts will be held individually responsible in respect of such acts;

6. Decides that the operations and the further deployment of the 3,500 personnel of the United Nations Operation in Somalia (UNOSOM) authorized by paragraph 3 of resolution 775 (1992) should proceed at the discretion of the Secretary-General in the light of his assessment of conditions on the ground; and requests him to keep the Council informed and to make such recommendations as may be appropriate for the fulfilment of its mandate where conditions permit;

7. Endorses the recommendation by the Secretary-General in his letter of 29 November 1992 (S/24868) that action under Chapter VII of the Charter of the United Nations should be taken in order to establish a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia as soon as possible;

8. Welcomes the offer by a Member State described in the Secretary-General's letter to the Council of 29 November 1992 (S/24868) concerning the establishment of an operation to create such a secure environment;

9. Welcomes also offers by other Member States to participate in that operation;

10. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Secretary-General and Member States cooperating to implement the offer referred to in paragraph 8 above to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia;

/...

S/RES/794 (1992)

Page 4

11. Calls on all Member States which are in a position to do so to provide military forces and to make additional contributions, in cash or in kind, in accordance with paragraph 10 above and requests the Secretary-General to establish a fund through which the contributions, where appropriate, could be channelled to the States or operations concerned;

12. Authorizes the Secretary-General and the Member States concerned to make the necessary arrangements for the unified command and control of the forces involved, which will reflect the offer referred to in paragraph 8 above;

13. Requests the Secretary-General and the Member States acting under paragraph 10 above to establish appropriate mechanisms for coordination between the United Nations and their military forces;

14. Decides to appoint an ad hoc commission composed of members of the Security Council to report to the Council on the implementation of this resolution;

15. Invites the Secretary-General to attach a small UNOSOM liaison staff to the Field Headquarters of the unified command;

16. Acting under Chapters VII and VIII of the Charter, calls upon States, nationally or through regional agencies or arrangements, to use such measures as may be necessary to ensure strict implementation of paragraph 5 of resolution 733 (1992);

17. Requests all States, in particular those in the region, to provide appropriate support for the actions undertaken by States, nationally or through regional agencies or arrangements, pursuant to this and other relevant resolutions;

18. Requests the Secretary-General and, as appropriate, the States concerned to report to the Council on a regular basis, the first such report to be made no later than fifteen days after the adoption of this resolution, on the implementation of this resolution and the attainment of the objective of establishing a secure environment so as to enable the Council to make the necessary decision for a prompt transition to continued peace-keeping operations;

19. Requests the Secretary-General to submit a plan to the Council initially within fifteen days after the adoption of this resolution to ensure that UNOSOM will be able to fulfil its mandate upon the withdrawal of the unified command;

20. Invites the Secretary-General and his Special Representative to continue their efforts to achieve a political settlement in Somalia;

21. Decides to remain actively seized of the matter.

ANEXO VI

Resolução CSNU nº 929, de 1994, para a Ruanda, a qual vinculou a situação de crise humanitária ao *status* de ameaça à segurança internacional³⁴⁹

³⁴⁹ Fonte: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/929%281994%29

UNITED
NATIONS

S



Security Council

Distr.
GENERAL

S/RES/929 (1994)
22 June 1994

RESOLUTION 929 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3392nd meeting,
on 22 June 1994

The Security Council,

Reaffirming all its previous resolutions on the situation in Rwanda, in particular its resolutions 912 (1994) of 21 April 1994, 918 (1994) of 17 May 1994 and 925 (1994) of 8 June 1994, which set out the mandate and force level of the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR),

Determined to contribute to the resumption of the process of political settlement under the Arusha Peace Agreement and encouraging the Secretary-General and his Special Representative for Rwanda to continue and redouble their efforts at the national, regional and international levels to promote these objectives,

Stressing the importance of the cooperation of all parties for the fulfilment of the objectives of the United Nations in Rwanda,

Having considered the letter of the Secretary-General of 19 June 1994 (S/1994/728),

Taking into account the time needed to gather the necessary resources for the effective deployment of UNAMIR, as expanded in resolutions 918 (1994) and 925 (1994),

Noting the offer by Member States to cooperate with the Secretary-General towards the fulfilment of the objectives of the United Nations in Rwanda (S/1994/734), and stressing the strictly humanitarian character of this operation which shall be conducted in an impartial and neutral fashion, and shall not constitute an interposition force between the parties,

Welcoming the cooperation between the United Nations, the Organization of African Unity (OAU) and neighbouring States to bring peace to Rwanda,

Deeply concerned by the continuation of systematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda,

S/RES/929 (1994)
Page 2

Recognizing that the current situation in Rwanda constitutes a unique case which demands an urgent response by the international community,

Determining that the magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region,

1. Welcomes the Secretary-General's letter dated 19 June 1994 (S/1994/728) and agrees that a multinational operation may be set up for humanitarian purposes in Rwanda until UNAMIR is brought up to the necessary strength;

2. Welcomes also the offer by Member States (S/1994/734) to cooperate with the Secretary-General in order to achieve the objectives of the United Nations in Rwanda through the establishment of a temporary operation under national command and control aimed at contributing, in an impartial way, to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda, on the understanding that the costs of implementing the offer will be borne by the Member States concerned;

3. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States cooperating with the Secretary-General to conduct the operation referred to in paragraph 2 above using all necessary means to achieve the humanitarian objectives set out in subparagraphs 4 (a) and (b) of resolution 925 (1994);

4. Decides that the mission of Member States cooperating with the Secretary-General will be limited to a period of two months following the adoption of the present resolution, unless the Secretary-General determines at an earlier date that the expanded UNAMIR is able to carry out its mandate;

5. Commends the offers already made by Member States of troops for the expanded UNAMIR;

6. Calls upon all Member States to respond urgently to the Secretary-General's request for resources, including logistical support, in order to enable expanded UNAMIR to fulfil its mandate effectively as soon as possible and requests the Secretary-General to identify and coordinate the supply of the essential equipment required by troops committed to the expanded UNAMIR;

7. Welcomes, in this respect, the offers already made by Member States of equipment for troop contributors to UNAMIR and calls on other Members to offer such support, including the possibility of comprehensive provision of equipment to specific troop contributors, to speed UNAMIR's expanded force deployment;

8. Requests Member States cooperating with the Secretary-General to coordinate closely with UNAMIR and also requests the Secretary-General to set up appropriate mechanisms to this end;

/...

S/RES/929 (1994)
Page 3

9. Demands that all parties to the conflict and others concerned immediately bring to an end all killings of civilian populations in areas under their control and allow Member States cooperating with the Secretary-General to implement fully the mission set forth in paragraph 3 above;

10. Requests the States concerned and the Secretary-General, as appropriate, to report to the Council on a regular basis, the first such report to be made no later than fifteen days after the adoption of this resolution, on the implementation of this operation and the progress made towards the fulfilment of the objectives referred to in paragraphs 2 and 3 above;

11. Also requests the Secretary-General to report on the progress made towards completing the deployment of the expanded UNAMIR within the framework of the report due no later than 9 August 1994 under paragraph 17 of resolution 925 (1994), as well as on progress towards the resumption of the process of political settlement under the Arusha Peace Agreement;

12. Decides to remain actively seized of the matter.

ANEXO VII

Resolução CSNU nº 770, de 1992, para a Bósnia-Herzegovina, autorizando ajuda humanitária com escopo no Capítulo VII da Carta da ONU³⁵⁰

³⁵⁰ Fonte: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770%281992%29

UNITED
NATIONS

S



Security Council

Distr.
GENERAL

S/RES/770 (1992)
13 August 1992

RESOLUTION 770 (1992)

Adopted by the Security Council at its 3106th meeting,
on 13 August 1992

The Security Council,

Reaffirming its resolutions 713 (1991) of 25 September 1991, 721 (1991) of 27 November 1991, 724 (1991) of 15 December 1991, 727 (1992) of 8 January 1992, 740 (1992) of 7 February 1992, 743 (1992) of 21 February 1992, 749 (1992) of 7 April 1992, 752 (1992) of 15 May 1992, 757 (1992) of 30 May 1992, 758 (1992) of 8 June 1992, 760 (1992) of 18 June 1992, 761 (1992) of 29 June 1992, 762 (1992) of 30 June 1992, 764 (1992) of 13 July 1992 and 769 (1992) of 7 August 1992,

Noting the letter dated 10 August 1992 from the Permanent Representative of the Republic of Bosnia and Herzegovina to the United Nations (S/24401),

Underlining once again the imperative need for an urgent negotiated political solution to the situation in the Republic of Bosnia and Herzegovina to enable that country to live in peace and security within its borders,

Reaffirming the need to respect the sovereignty, territorial integrity and political independence of the Republic of Bosnia and Herzegovina,

Recognizing that the situation in Bosnia and Herzegovina constitutes a threat to international peace and security and that the provision of humanitarian assistance in Bosnia and Herzegovina is an important element in the Council's effort to restore international peace and security in the area,

Commending the United Nations Protection Force (UNPROFOR) for its continuing action in support of the relief operation in Sarajevo and other parts of Bosnia and Herzegovina,

Deeply disturbed by the situation that now prevails in Sarajevo, which has severely complicated UNPROFOR's efforts to fulfil its mandate to ensure the security and functioning of Sarajevo airport and the delivery of humanitarian assistance in Sarajevo and other parts of Bosnia and Herzegovina

S/RES/770 (1992)

Page 2

pursuant to resolutions 743 (1992), 749 (1992), 761 (1992) and 764 (1992) and the reports of the Secretary-General cited therein,

Dismayed by the continuation of conditions that impede the delivery of humanitarian supplies to destinations within Bosnia and Herzegovina and the consequent suffering of the people of that country,

Deeply concerned by reports of abuses against civilians imprisoned in camps, prisons and detention centres,

Determined to establish as soon as possible the necessary conditions for the delivery of humanitarian assistance wherever needed in Bosnia and Herzegovina, in conformity with resolution 764 (1992),

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Reaffirms its demand that all parties and others concerned in Bosnia and Herzegovina stop the fighting immediately;
2. Calls upon States to take nationally or through regional agencies or arrangements all measures necessary to facilitate in coordination with the United Nations the delivery by relevant United Nations humanitarian organizations and others of humanitarian assistance to Sarajevo and wherever needed in other parts of Bosnia and Herzegovina;
3. Demands that unimpeded and continuous access to all camps, prisons and detention centres be granted immediately to the International Committee of the Red Cross and other relevant humanitarian organizations and that all detainees therein receive humane treatment, including adequate food, shelter and medical care;
4. Calls upon States to report to the Secretary-General on measures they are taking in coordination with the United Nations to carry out this resolution, and invites the Secretary-General to keep under continuous review any further measures that may be necessary to ensure unimpeded delivery of humanitarian supplies;
5. Requests all States to provide appropriate support for the actions undertaken in pursuance of this resolution;
6. Demands that all parties and others concerned take the necessary measures to ensure the safety of United Nations and other personnel engaged in the delivery of humanitarian assistance;
7. Requests the Secretary-General to report to the Council on a periodic basis on the implementation of this resolution;
8. Decides to remain actively seized of the matter.

ANEXO VIII

Resolução CSNU nº 1.199, de 1998, para o Kosovo, que qualificou a crise como ameaça à paz e que, mais tarde, foi um dos alicerces para a atuação unilateral da OTAN³⁵¹

³⁵¹ Fonte: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199(1998))

UNITED
NATIONS

S



Security Council

Distr.
GENERAL

S/RES/1199 (1998)
23 September 1998

RESOLUTION 1199 (1998)

Adopted by the Security Council at its 3930th meeting,
on 23 September 1998

The Security Council,

Recalling its resolution 1160 (1998) of 31 March 1998,

Having considered the reports of the Secretary-General pursuant to that resolution, and in particular his report of 4 September 1998 (S/1998/834 and Add.1),

Noting with appreciation the statement of the Foreign Ministers of France, Germany, Italy, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America (the Contact Group) of 12 June 1998 at the conclusion of the Contact Group's meeting with the Foreign Ministers of Canada and Japan (S/1998/567, annex), and the further statement of the Contact Group made in Bonn on 8 July 1998 (S/1998/657),

Noting also with appreciation the joint statement by the Presidents of the Russian Federation and the Federal Republic of Yugoslavia of 16 June 1998 (S/1998/526),

Noting further the communication by the Prosecutor of the International Tribunal for the Former Yugoslavia to the Contact Group on 7 July 1998, expressing the view that the situation in Kosovo represents an armed conflict within the terms of the mandate of the Tribunal,

Gravely concerned at the recent intense fighting in Kosovo and in particular the excessive and indiscriminate use of force by Serbian security forces and the Yugoslav Army which have resulted in numerous civilian casualties and, according to the estimate of the Secretary-General, the displacement of over 230,000 persons from their homes,

Deeply concerned by the flow of refugees into northern Albania, Bosnia and Herzegovina and other European countries as a result of the use of force in Kosovo, as well as by the increasing numbers of displaced persons within Kosovo, and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia, up to 50,000 of whom the

S/RES/1199 (1998)

Page 2

United Nations High Commissioner for Refugees has estimated are without shelter and other basic necessities,

Reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety, and underlining the responsibility of the Federal Republic of Yugoslavia for creating the conditions which allow them to do so,

Condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by any group or individual, and all external support for such activities in Kosovo, including the supply of arms and training for terrorist activities in Kosovo and expressing concern at the reports of continuing violations of the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998),

Deeply concerned by the rapid deterioration in the humanitarian situation throughout Kosovo, alarmed at the impending humanitarian catastrophe as described in the report of the Secretary-General, and emphasizing the need to prevent this from happening,

Deeply concerned also by reports of increasing violations of human rights and of international humanitarian law, and emphasizing the need to ensure that the rights of all inhabitants of Kosovo are respected,

Reaffirming the objectives of resolution 1160 (1998), in which the Council expressed support for a peaceful resolution of the Kosovo problem which would include an enhanced status for Kosovo, a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration,

Reaffirming also the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia,

Affirming that the deterioration of the situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a threat to peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Demands that all parties, groups and individuals immediately cease hostilities and maintain a ceasefire in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, which would enhance the prospects for a meaningful dialogue between the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership and reduce the risks of a humanitarian catastrophe;
2. Demands also that the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership take immediate steps to improve the humanitarian situation and to avert the impending humanitarian catastrophe;
3. Calls upon the authorities in the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to enter immediately into a meaningful dialogue without preconditions and with international involvement, and to a clear timetable, leading to an end of the crisis and to a negotiated political solution to the issue of Kosovo, and welcomes the current efforts aimed at facilitating such a dialogue;

/...

S/RES/1199 (1998)
Page 3

4. Demands further that the Federal Republic of Yugoslavia, in addition to the measures called for under resolution 1160 (1998), implement immediately the following concrete measures towards achieving a political solution to the situation in Kosovo as contained in the Contact Group statement of 12 June 1998:

(a) cease all action by the security forces affecting the civilian population and order the withdrawal of security units used for civilian repression;

(b) enable effective and continuous international monitoring in Kosovo by the European Community Monitoring Mission and diplomatic missions accredited to the Federal Republic of Yugoslavia, including access and complete freedom of movement of such monitors to, from and within Kosovo unimpeded by government authorities, and expeditious issuance of appropriate travel documents to international personnel contributing to the monitoring;

(c) facilitate, in agreement with the UNHCR and the International Committee of the Red Cross (ICRC), the safe return of refugees and displaced persons to their homes and allow free and unimpeded access for humanitarian organizations and supplies to Kosovo;

(d) make rapid progress to a clear timetable, in the dialogue referred to in paragraph 3 with the Kosovo Albanian community called for in resolution 1160 (1998), with the aim of agreeing confidence-building measures and finding a political solution to the problems of Kosovo;

5. Notes, in this connection, the commitments of the President of the Federal Republic of Yugoslavia, in his joint statement with the President of the Russian Federation of 16 June 1998:

(a) to resolve existing problems by political means on the basis of equality for all citizens and ethnic communities in Kosovo;

(b) not to carry out any repressive actions against the peaceful population;

(c) to provide full freedom of movement for and ensure that there will be no restrictions on representatives of foreign States and international institutions accredited to the Federal Republic of Yugoslavia monitoring the situation in Kosovo;

(d) to ensure full and unimpeded access for humanitarian organizations, the ICRC and the UNHCR, and delivery of humanitarian supplies;

(e) to facilitate the unimpeded return of refugees and displaced persons under programmes agreed with the UNHCR and the ICRC, providing State aid for the reconstruction of destroyed homes,

and calls for the full implementation of these commitments;

/...

S/RES/1199 (1998)

Page 4

6. Insists that the Kosovo Albanian leadership condemn all terrorist action, and emphasizes that all elements in the Kosovo Albanian community should pursue their goals by peaceful means only;

7. Recalls the obligations of all States to implement fully the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998);

8. Endorses the steps taken to establish effective international monitoring of the situation in Kosovo, and in this connection welcomes the establishment of the Kosovo Diplomatic Observer Mission;

9. Urges States and international organizations represented in the Federal Republic of Yugoslavia to make available personnel to fulfil the responsibility of carrying out effective and continuous international monitoring in Kosovo until the objectives of this resolution and those of resolution 1160 (1998) are achieved;

10. Reminds the Federal Republic of Yugoslavia that it has the primary responsibility for the security of all diplomatic personnel accredited to the Federal Republic of Yugoslavia as well as the safety and security of all international and non-governmental humanitarian personnel in the Federal Republic of Yugoslavia and calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and all others concerned in the Federal Republic of Yugoslavia to take all appropriate steps to ensure that monitoring personnel performing functions under this resolution are not subject to the threat or use of force or interference of any kind;

11. Requests States to pursue all means consistent with their domestic legislation and relevant international law to prevent funds collected on their territory being used to contravene resolution 1160 (1998);

12. Calls upon Member States and others concerned to provide adequate resources for humanitarian assistance in the region and to respond promptly and generously to the United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Humanitarian Assistance Related to the Kosovo Crisis;

13. Calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, the leaders of the Kosovo Albanian community and all others concerned to cooperate fully with the Prosecutor of the International Tribunal for the Former Yugoslavia in the investigation of possible violations within the jurisdiction of the Tribunal;

14. Underlines also the need for the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia to bring to justice those members of the security forces who have been involved in the mistreatment of civilians and the deliberate destruction of property;

15. Requests the Secretary-General to provide regular reports to the Council as necessary on his assessment of compliance with this resolution by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and all elements in the Kosovo Albanian community, including through his regular reports on compliance with resolution 1160 (1998);

/...

S/RES/1199 (1998)

Page 5

16. Decides, should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region;

17. Decides to remain seized of the matter.

ANEXO IX

Resolução CSNU nº 1.973, de 2011, para a Líbia, que autorizou a instituição de *no-fly zone* sobre o país, sob o respaldo do Capítulo VII da Carta da ONU³⁵²

³⁵² Fonte: [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))



Security Council

Distr.: General
17 March 2011

Resolution 1973 (2011)

**Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on
17 March 2011**

The Security Council,

Recalling its resolution 1970 (2011) of 26 February 2011,

Deploing the failure of the Libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011),

Expressing grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties,

Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians,

Condemning the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions,

Further condemning acts of violence and intimidation committed by the Libyan authorities against journalists, media professionals and associated personnel and *urging* these authorities to comply with their obligations under international humanitarian law as outlined in resolution 1738 (2006),

Considering that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,

Recalling paragraph 26 of resolution 1970 (2011) in which the Council expressed its readiness to consider taking additional appropriate measures, as necessary, to facilitate and support the return of humanitarian agencies and make available humanitarian and related assistance in the Libyan Arab Jamahiriya,

Expressing its determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel,

Recalling the condemnation by the League of Arab States, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that have been and are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya,



Taking note of the final communiqué of the Organisation of the Islamic Conference of 8 March 2011, and the communiqué of the Peace and Security Council of the African Union of 10 March 2011 which established an ad hoc High Level Committee on Libya,

Taking note also of the decision of the Council of the League of Arab States of 12 March 2011 to call for the imposition of a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in the Libyan Arab Jamahiriya,

Taking note further of the Secretary-General's call on 16 March 2011 for an immediate cease-fire,

Recalling its decision to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court, and *stressing* that those responsible for or complicit in attacks targeting the civilian population, including aerial and naval attacks, must be held to account,

Reiterating its concern at the plight of refugees and foreign workers forced to flee the violence in the Libyan Arab Jamahiriya, *welcoming* the response of neighbouring States, in particular Tunisia and Egypt, to address the needs of those refugees and foreign workers, and *calling on* the international community to support those efforts,

Deploing the continuing use of mercenaries by the Libyan authorities,

Considering that the establishment of a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya constitutes an important element for the protection of civilians as well as the safety of the delivery of humanitarian assistance and a decisive step for the cessation of hostilities in Libya,

Expressing concern also for the safety of foreign nationals and their rights in the Libyan Arab Jamahiriya,

Welcoming the appointment by the Secretary General of his Special Envoy to Libya, Mr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib and supporting his efforts to find a sustainable and peaceful solution to the crisis in the Libyan Arab Jamahiriya,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the Libyan Arab Jamahiriya,

Determining that the situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Demands* the immediate establishment of a cease-fire and a complete end to violence and all attacks against, and abuses of, civilians;

2. *Stresses* the need to intensify efforts to find a solution to the crisis which responds to the legitimate demands of the Libyan people and *notes* the decisions of the Secretary-General to send his Special Envoy to Libya and of the Peace and Security Council of the African Union to send its ad hoc High Level Committee to Libya with the aim of facilitating dialogue to lead to the political reforms necessary to find a peaceful and sustainable solution;

3. *Demands* that the Libyan authorities comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, human rights and refugee law and take all measures to protect civilians and meet their basic needs, and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance;

Protection of civilians

4. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and *requests* the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;

5. *Recognizes* the important role of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind Chapter VIII of the Charter of the United Nations, *requests* the Member States of the League of Arab States to cooperate with other Member States in the implementation of paragraph 4;

No Fly Zone

6. *Decides* to establish a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians;

7. *Decides further* that the ban imposed by paragraph 6 shall not apply to flights whose sole purpose is humanitarian, such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, humanitarian workers and related assistance, or evacuating foreign nationals from the Libyan Arab Jamahiriya, nor shall it apply to flights authorised by paragraphs 4 or 8, nor other flights which are deemed necessary by States acting under the authorisation conferred in paragraph 8 to be for the benefit of the Libyan people, and that these flights shall be coordinated with any mechanism established under paragraph 8;

8. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 above, as necessary, and *requests* the States concerned in cooperation with the League of Arab States to coordinate closely with the Secretary General on the measures they are taking to implement this ban, including by establishing an appropriate mechanism for implementing the provisions of paragraphs 6 and 7 above,

9. *Calls upon* all Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to provide assistance, including any necessary over-flight approvals, for the purposes of implementing paragraphs 4, 6, 7 and 8 above;

10. *Requests* the Member States concerned to coordinate closely with each other and the Secretary-General on the measures they are taking to implement

paragraphs 4, 6, 7 and 8 above, including practical measures for the monitoring and approval of authorised humanitarian or evacuation flights;

11. *Decides* that the Member States concerned shall inform the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States immediately of measures taken in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above, including to supply a concept of operations;

12. *Requests* the Secretary-General to inform the Council immediately of any actions taken by the Member States concerned in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above and to report to the Council within 7 days and every month thereafter on the implementation of this resolution, including information on any violations of the flight ban imposed by paragraph 6 above;

Enforcement of the arms embargo

13. *Decides* that paragraph 11 of resolution 1970 (2011) shall be replaced by the following paragraph : “Calls upon all Member States, in particular States of the region, acting nationally or through regional organisations or arrangements, in order to ensure strict implementation of the arms embargo established by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011), to inspect in their territory, including seaports and airports, and on the high seas, vessels and aircraft bound to or from the Libyan Arab Jamahiriya, if the State concerned has information that provides reasonable grounds to believe that the cargo contains items the supply, sale, transfer or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, *calls upon* all flag States of such vessels and aircraft to cooperate with such inspections and authorises Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections”;

14. *Requests* Member States which are taking action under paragraph 13 above on the high seas to coordinate closely with each other and the Secretary-General and *further requests* the States concerned to inform the Secretary-General and the Committee established pursuant to paragraph 24 of resolution 1970 (2011) (“the Committee”) immediately of measures taken in the exercise of the authority conferred by paragraph 13 above;

15. *Requires* any Member State whether acting nationally or through regional organisations or arrangements, when it undertakes an inspection pursuant to paragraph 13 above, to submit promptly an initial written report to the Committee containing, in particular, explanation of the grounds for the inspection, the results of such inspection, and whether or not cooperation was provided, and, if prohibited items for transfer are found, further requires such Member States to submit to the Committee, at a later stage, a subsequent written report containing relevant details on the inspection, seizure, and disposal, and relevant details of the transfer, including a description of the items, their origin and intended destination, if this information is not in the initial report;

16. *Deplores* the continuing flows of mercenaries into the Libyan Arab Jamahiriya and *calls upon* all Member States to comply strictly with their obligations under paragraph 9 of resolution 1970 (2011) to prevent the provision of armed mercenary personnel to the Libyan Arab Jamahiriya;

Ban on flights

17. *Decides* that all States shall deny permission to any aircraft registered in the Libyan Arab Jamahiriya or owned or operated by Libyan nationals or companies to take off from, land in or overfly their territory unless the particular flight has been approved in advance by the Committee, or in the case of an emergency landing;

18. *Decides that* all States shall deny permission to any aircraft to take off from, land in or overfly their territory, if they have information that provides reasonable grounds to believe that the aircraft contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, except in the case of an emergency landing;

Asset freeze

19. *Decides* that the asset freeze imposed by paragraph 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply to all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the Libyan authorities, as designated by the Committee, or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and *decides further* that all States shall ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any individuals or entities within their territories, to or for the benefit of the Libyan authorities, as designated by the Committee, or individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and directs the Committee to designate such Libyan authorities, individuals or entities within 30 days of the date of the adoption of this resolution and as appropriate thereafter;

20. *Affirms* its determination to ensure that assets frozen pursuant to paragraph 17 of resolution 1970 (2011) shall, at a later stage, as soon as possible be made available to and for the benefit of the people of the Libyan Arab Jamahiriya;

21. *Decides* that all States shall require their nationals, persons subject to their jurisdiction and firms incorporated in their territory or subject to their jurisdiction to exercise vigilance when doing business with entities incorporated in the Libyan Arab Jamahiriya or subject to its jurisdiction, and any individuals or entities acting on their behalf or at their direction, and entities owned or controlled by them, if the States have information that provides reasonable grounds to believe that such business could contribute to violence and use of force against civilians;

Designations

22. *Decides* that the individuals listed in Annex I shall be subject to the travel restrictions imposed in paragraphs 15 and 16 of resolution 1970 (2011), and *decides further* that the individuals and entities listed in Annex II shall be subject to the asset freeze imposed in paragraphs 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011);

23. *Decides* that the measures specified in paragraphs 15, 16, 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply also to individuals and entities determined by the Council or the Committee to have violated the provisions of resolution 1970

(2011), particularly paragraphs 9 and 10 thereof, or to have assisted others in doing so;

Panel of Experts

24. *Requests* the Secretary-General to create for an initial period of one year, in consultation with the Committee, a group of up to eight experts ("Panel of Experts"), under the direction of the Committee to carry out the following tasks:

(a) Assist the Committee in carrying out its mandate as specified in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) and this resolution;

(b) Gather, examine and analyse information from States, relevant United Nations bodies, regional organisations and other interested parties regarding the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;

(c) Make recommendations on actions the Council, or the Committee or State, may consider to improve implementation of the relevant measures;

(d) Provide to the Council an interim report on its work no later than 90 days after the Panel's appointment, and a final report to the Council no later than 30 days prior to the termination of its mandate with its findings and recommendations;

25. *Urges* all States, relevant United Nations bodies and other interested parties, to cooperate fully with the Committee and the Panel of Experts, in particular by supplying any information at their disposal on the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;

26. *Decides* that the mandate of the Committee as set out in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) shall also apply to the measures decided in this resolution;

27. *Decides* that all States, including the Libyan Arab Jamahiriya, shall take the necessary measures to ensure that no claim shall lie at the instance of the Libyan authorities, or of any person or body in the Libyan Arab Jamahiriya, or of any person claiming through or for the benefit of any such person or body, in connection with any contract or other transaction where its performance was affected by reason of the measures taken by the Security Council in resolution 1970 (2011), this resolution and related resolutions;

28. *Reaffirms* its intention to keep the actions of the Libyan authorities under continuous review and underlines its readiness to review at any time the measures imposed by this resolution and resolution 1970 (2011), including by strengthening, suspending or lifting those measures, as appropriate, based on compliance by the Libyan authorities with this resolution and resolution 1970 (2011).

29. *Decides* to remain actively seized of the matter.

S/RES/1973 (2011)

Libya: UNSCR proposed designations

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
Annex I: Travel Ban			
1	QUREN SALIH QUREN AL QADHAFI	Libyan Ambassador to Chad. Has left Chad for Sabha. Involved directly in recruiting and coordinating mercenaries for the regime.	
2	Colonel AMID HUSAIN AL KUNI	Governor of Ghat (South Libya). Directly involved in recruiting mercenaries.	

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
Annex II: Asset Freeze			
1	Dorda, Abu Zayd Umar	Position: Director, External Security Organisation	
2	Jabir, Major General Abu Bakr Yunis	Position: Defence Minister	Title: Major General DOB: --/--/1952. POB: Jalo, Libya
3	Matuq, Matuq Mohammed	Position: Secretary for Utilities	DOB: --/--/1956. POB: Khoms
4	Qadhafi, Mohammed Muammar	Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime	DOB: --/--/1970. POB: Tripoli, Libya
5	Qadhafi, Saadi	Commander Special Forces. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Command of military units involved in repression of demonstrations	DOB: 25/05/1973. POB: Tripoli, Libya
6	Qadhafi, Saif al-Arab	Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime	DOB: --/--/1982. POB: Tripoli, Libya
7	Al-Senussi, Colonel Abdullah	Position: Director Military Intelligence	Title: Colonel DOB: --/--/1949. POB: Sudan

Entities

1	Central Bank of Libya	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.
---	-----------------------	--

S/RES/1973 (2011)

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
2	Libyan Investment Authority	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	a.k.a: Libyan Arab Foreign Investment Company (LAFICO) Address: 1 Fateh Tower Office, No 99 22nd Floor, Borgaida Street, Tripoli, Libya, 1103
3	Libyan Foreign Bank	Under control of Muammar Qadhafi and his family and a potential source of funding for his regime.	
4	Libyan Africa Investment Portfolio	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	Address: Jamahiriya Street, LAP Building, PO Box 91330, Tripoli, Libya
5	Libyan National Oil Corporation	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	Address: Bashir Saadwi Street, Tripoli, Tarabulus, Libya