



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

LETÍCIA MARIA ESCÓSSIA CAMARÇO DE PAULA

**CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER NA LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DAS
INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS**

Brasília – DF

2021

LETÍCIA MARIA ESCÓSSIA CAMARÇO DE PAULA

**CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER NA LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DAS
INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborado sob a orientação da Professora Mestra Larissa Maria Medeiros Coutinho.

Brasília – DF

2021

LETÍCIA MARIA ESCÓSSIA CAMARÇO DE PAULA

**CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER NA LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DAS
INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação da Professora Mestre Larissa Maria Medeiros Coutinho. Apresentada em 21 de maio de 2021. **Banca Examinadora** constituída pelos seguintes:

Professora Mestre Larissa Maria Medeiros Coutinho
(Orientadora)

Professor Mestre André Augusto Giuriatto Ferrazo
(Membro)

Professora Mestre Carolina Vicente Cesetti
(Membro)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, especialmente aos meus pais, Rosa Felícia e João Alberto, e ao meu irmão, Gustavo, por me ensinarem o valor da educação e da dedicação, mas sobretudo, pelo apoio incondicional e pelos incentivos constantes ao longo da minha jornada. Vocês são uma fonte inesgotável de inspiração para mim. Obrigada por me estimularem e acreditarem em mim em todos os momentos.

Ao Ziggy, pelo companheirismo inabalável.

Aos amigos de coração que, ainda que distantes, se fazem presentes na minha vida diariamente. Obrigada por me acompanharem desde os tempos de colégio até o presente momento. Sou imensamente grata pelo carinho e amizade de vocês. Seguimos juntos, mesmo trilhando caminhos diferentes.

Aos queridos amigos da Faculdade de Direito do Recife, à qual devo significativa parte de minha trajetória acadêmica, pela amizade e companheirismo ao longo do curso de Direito. Agradeço também por todo apoio e encorajamento, inclusive nos momentos mais árduos, pois não tenho dúvidas de que foram cruciais para que eu pudesse superar mais uma fase da vida.

Ao PEMUN, por permitir um crescimento acadêmico que jamais imaginei ser possível, dando propósito ao curso para além da sala de aula.

À minha orientadora, professora Larissa Coutinho, pela dedicação e paciência com que me guiou, sendo suas lições fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

E, por fim, a todos aqueles que contribuíram para minha jornada, minha mais profunda e sincera gratidão.

RESUMO

A intervenção humanitária, instrumento notoriamente polêmico, é essencial para o resguardo e promoção de direitos humanos diante de violações sistemáticas ou de sua iminência. A crise no modelo de segurança coletiva durante a década de 90, evidenciou a necessidade de reformulação das intervenções humanitárias, sendo, para tanto, criado o princípio da Responsabilidade de Proteger. Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a análise das consequências jurídicas impostas pelo advento do princípio da Responsabilidade de Proteger na legalidade e na legitimidade das intervenções humanitárias, bem como seus impactos na prática. O método utilizado foi o de revisão bibliográfica, para apresentar conceitos teóricos e as discussões doutrinárias que os envolvem, bem como a análise exemplificativa de casos, com o objetivo de observar a aplicação prática de tais conceitos. A estrutura do trabalho é composta por uma breve introdução ao tema, seguida de dois capítulos. O primeiro analisa o impacto do princípio da Responsabilidade de Proteger sobre o critério de legalidade e o segundo, sobre o critério de legitimidade. A conclusão principal é que os efeitos de sua aplicação prática, sobretudo no caso da Líbia, não correspondem às expectativas teórico-normativas criadas pelo princípio, fato que impactou sobremaneira o futuro do instituto.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade de Proteger; Intervenções Humanitárias; Legalidade; Legitimidade.

ABSTRACT

Humanitarian intervention, a notoriously controversial instrument, is of paramount importance for the protection and promotion of human rights, in light of its actual or imminent systematic violations. The crisis in the collective security model during the 1990s revealed the need of a conceptual reformulation of humanitarian interventions, which contributed to the creation of the Responsibility to Protect principle. Hence, this paper aims to analyze the legal consequences imposed by the advent of the Responsibility to Protect principle on the legality and legitimacy of humanitarian interventions, as well as its practical impacts. The bibliographic review method and the exemplary study case method were used. The first to present theoretical concepts and the second to observe the factual application of such concepts. The structure of the paper consists of a brief introduction, followed by two chapters. The first examines the impact of the Responsibility to Protect on the legality criteria and the second on the legitimacy criteria of humanitarian interventions. The main conclusion is that the effects of its practical application, especially in the Libyan case, do not correspond to the theoretical-normative expectations created by the principle, a fact that greatly impacted the future of the institute of humanitarian interventions.

KEYWORDS: Responsibility to Protect; Humanitarian Interventions; Legality; Legitimacy.

LISTA DE SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ICISS	Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
R2P	Responsabilidade de Proteger
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNOSOM I	United Nations Operation in Somalia I
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II
UNPROFOR	United Nations Protection Force

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. NOVAS PERSPECTIVAS A RESPEITO DO FUNDAMENTO DE LEGALIDADE PÓS RESPONSABILIDADE DE PROTEGER	20
1.1. A REFORMULAÇÃO DOS PRINCÍPIOS	22
1.1.1. O PRINCÍPIO DA SOBERANIA.....	22
1.1.2. O PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO.....	26
1.1.3. O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO USO DA FORÇA	32
1.2. O CONTROLE INCIDENTAL DE LEGALIDADE	35
2. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS PARA A LEGITIMIDADE PÓS RESPONSABILIDADE DE PROTEGER	42
2.1. A JUSTA CAUSA	47
2.2. A CORRETA INTENÇÃO	52
2.3. O USO DA FORÇA COMO ÚLTIMO RECURSO	55
2.4. OS MEIOS PROPORCIONAIS	58
2.5. PROBABILIDADE RAZOÁVEL DE SUCESSO	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS:	67

INTRODUÇÃO

A adoção do conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) provocou mudanças jurídicas na análise da legalidade e da legitimidade das intervenções humanitárias. O presente trabalho terá como objetivo analisar as consequências jurídicas do princípio da R2P nos requisitos das intervenções humanitárias. Trata-se de assunto importante, na medida em que o final da Guerra Fria modificou sobremaneira a estrutura bipolar da ordem mundial, implicando em uma redistribuição de poderes entre Estados e admitindo, para além disso, maior participação de atores não-estatais, como as Organizações Internacionais, na comunidade internacional (MATHEWS, 2010, p. 252). Como consequência, relevantes mudanças ocorreram na configuração dos conflitos, que, embora tenham tomado uma dimensão intra-estatal, passaram a ocupar um espaço de extrema relevância no contexto internacional. Diante desse cenário, observou-se, na década de 90, grandes tragédias humanitárias, como aquelas ocorridas na Ruanda e no Kosovo. Esses conflitos desafiaram a capacidade de atuação da comunidade internacional em situações de violação sistemática de direitos humanos e impulsionaram debates jurídicos e mudanças nas intervenções humanitárias.

Nesse contexto, o debate a respeito das intervenções humanitárias ganhou especial destaque, pois, em acordo com o sustentado por Bobbio (2004, p. 17), o maior problema dos direitos humanos atualmente "não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los". Assim, cabe primeiramente, definir de maneira mais aprofundada as intervenções humanitárias, para que seja possível compreender melhor seu papel. Além disso, também é importante apresentar o conceito de R2P, o problema de pesquisa abordado por esse trabalho e a metodologia adotada.

Diante disso, é válido apresentar o conceito adotado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS)¹, em documento que será abordado mais profundamente ao longo deste trabalho. Contudo, é necessário pontuar primeiramente que a ICISS (2001) não se utiliza do termo "intervenção humanitária", preferindo o termo "intervenção", ou ainda "intervenção militar para propósito de proteção humana"². Nesse sentido, define intervenção como a "ação tomada contra um Estado, ou seus líderes, sem seu consentimento, para propósitos alegados como humanitários, ou protetivos. A forma mais controversa desse tipo de intervenção é a militar [...]"(ICISS, 2001, p. 8).

¹ No original: International Commission on Intervention and State Sovereignty.

² Para efeitos deste trabalho, será utilizado o termo "intervenção humanitária" para se referir à intervenção que se utiliza de força militar com propósitos humanitários.

Entretanto, salienta-se que o conceito de intervenção humanitária mais pertinente para efeitos do presente trabalho encontra-se na definição de Holzgrefe³, segundo a qual a intervenção humanitária pode ser concebida como:

A ameaça ou uso de força para além das fronteiras de um Estado por outro Estado (ou grupo de Estados) destinado a prevenir ou cessar graves violações em massa de direitos humanos fundamentais de outros indivíduos, que não incluem seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado em cujo território o uso da força será aplicado (HOLZGREFE, 2003, p. 18)⁴.

A origem exata da prática da intervenção humanitária pode ser difícil de se pontuar, porém, é possível inferir que sua história se desenvolveu paralelamente àquela dos direitos humanos. Massacres e violência em larga escala sempre existiram, entretanto, ao longo da história da humanidade foram realizados esforços no sentido de salvaguardar os direitos dos indivíduos contra tais atrocidades, em tempos de guerra e de paz (EVANS, 2008, p. 11).

Diante desse panorama, faz-se pertinente atentar para a doutrina da guerra justa, indicada por muitos autores como a raiz do conceito de intervenção humanitária. Criada em razão da cristianização do Império Romano, a tradição da guerra justa perdurou durante o período Medieval, e buscou justificar o uso da força através da guerra, desde que impulsionada por autoridade soberana competente, acompanhada de justa causa e motivada por intenções corretas (SHAW, 2008, p. 1119). A partir de então, o conceito de guerra começou a ganhar uma conotação jurídica que contribuiria para a distinção entre *jus ad bellum*⁵, que se refere às condições perante às quais as nações poderiam recorrer à guerra, ou seja, quando a motivação fosse justa, e o *jus in bello*, que se refere ao direito aplicável durante a guerra, área que contribuiu para o desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário (MAZZUOLI, 2011, p. 1081).

³ Nesse mesmo sentido, Welsh conceitua a intervenção humanitária como "interferência coercitiva na política interna de um Estado, envolvendo o uso de força armada, com o propósito de abordar violações de direitos humanos em massa, ou prevenir disseminação de sofrimento humano" (WELSH, 2004, p. 3).

No original: "coercive interference in the internal affairs of a state, involving the use of armed force, with the purposes of addressing massive human rights violations or preventing widespread human suffering". (Tradução livre).

⁴ No original: "the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied". (Tradução livre).

⁵ É válido ressaltar que a evolução normativa do Direito Internacional levou à extinção do *jus ad bellum*, ou Direito de Guerra, uma vez que a guerra é configurada, hoje, como um ilícito internacional, conforme será observado ao longo do desenvolvimento do trabalho.

A conjuntura internacional passou por significativas transformações após a Paz de Westfália, que instaurou o conceito moderno do Estado soberano. O tratado garante um status de igualdade aos Estados, estabelecendo plena autonomia jurisdicional limitada ao território nacional. Em outras palavras, nenhum Estado estaria sujeito a qualquer imposição supranacional, sendo, portanto, vedada qualquer tipo de intervenção na política interna nacional por outro Estado (EVANS, 2008, p. 16).

Não obstante a relevância do conceito westfaliano de soberania para a comunidade internacional, os princípios nos quais se baseia a soberania institucionalizaram a indiferença em relação às atrocidades ocorridas em território alheio (EVANS, 2008, p. 16). Como consequência, criou-se um senso de impunidade em diversas ocasiões em que crimes de atrocidade foram cometidos, como por exemplo na Guerra dos Boeres, ocorrida entre 1899 e 1902; o massacre de cerca de 1,5 milhões de armênios conduzidos por tropas turcas, entre 1915 e 1916; incluindo os atos que se sucederam durante a primeira e segunda Guerra Mundial (EVANS, 2008, p. 16).

Por outro lado, se observou, ainda no século XIX, esforços no sentido de se constituir uma base normativa no âmbito internacional, indicando o início de uma tomada de consciência por parte da comunidade internacional acerca de violações de direitos humanos. Nesse sentido, o Congresso de Viena de 1815, que reconfigurou o território europeu após o fim das guerras napoleônicas, garantiu a proteção dos direitos de minorias políticas e nacionais, bem como direito de liberdade religiosa (EVANS, 2008, p. 19). Porém, o avanço normativo mais relevante para época certamente foram as Convenções de Genebra de 1949, responsáveis por realizar significativos avanços na proteção da população civil durante um período de guerra e na regulamentação dos conflitos armados, sendo este corpo normativo a essência do Direito Internacional Humanitário (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2010).

Contudo, apesar dos avanços normativos e da ocorrência de incursões militares na época, que poderiam ser reconhecidas hoje como "intervenções humanitárias", prevalece o entendimento de que a prática desse tipo de ação não foi suficientemente consistente para que se tornasse norma costumeira do direito internacional⁶ (EVANS, 2008, p. 19).

⁶ O costume internacional "resulta da prática geral e consistente (para além de uniforme) dos atores da sociedade internacional em reconhecer como válida e juridicamente exigível determinada obrigação" (MAZZUOLI, 2011, p. 117). Assim, para que determinado comportamento seja configurado como costume, é necessária sua prática geral e universal, de modo que seja reconhecida pela comunidade internacional como direito aplicável a todos.

O século XX, por sua vez, trouxe, após a I Guerra Mundial, maior reconhecimento acerca dos direitos de indivíduos e de grupos minoritários, de modo a possibilitar que o indivíduo pudesse se tornar um verdadeiro sujeito de direitos perante o direito internacional. Nessa perspectiva, criação da Liga da Nações contribuiu fortemente para a internacionalização dos direitos humanos, ao promover a cooperação, a paz e a segurança internacional (PIOVESAN, 2013, p. 189).

Nesse âmbito, algumas das inovações mais relevantes do Pacto da Liga das Nações foi instituição de um *mandate system* para o governo de territórios, que impunha, segundo o artigo 22, o comprometimento com desenvolvimento e bem-estar dos indivíduos, assim como os esforços para promover a proteção de minorias na Europa Central e a expressa preocupação com a situação dos refugiados (EVANS, 2008, p. 18).

Ademais, em termos de segurança internacional, uma relevante inovação foi a tentativa de estabelecer um sistema de segurança coletiva, cujo objetivo final seria a defesa do direito internacional em sentido abstrato. Assim, em um sistema de segurança coletiva, haveria um interesse comum a todos os países da comunidade internacional em assegurar o respeito às normas e princípios do direito internacional. Diferencia-se do conceito de alianças militares tradicionais, uma vez que essas são compostas por países com interesses nacionais comuns, sendo sua atuação dirigida a ameaças específicas à segurança comum do grupo. A segurança coletiva deve agir, portanto, diante de qualquer ameaça à paz e segurança da comunidade internacional. Por esse motivo, a aplicação de seus instrumentos depende de uma análise casuística das circunstâncias que envolvem a situação de conflito (KISSINGER, 1994, p. 247).

Para a implementação de tal sistema, seria necessário, em primeiro lugar, proibir a agressão, de modo a tornar ilegal a guerra⁷. Em segundo lugar, seria preciso formar uma coalizão de Estados pacíficos e, por fim, se tais instrumentos se demonstrassem insuficientes para evitar o conflito, todos os Estados deveriam acordar em evitar ou cessar a atuação do Estado agressor (NYE, JR.; WELCH, 2013, p. 113).

Nesse sentido, ressalta-se o esforço da Liga das Nações para implementação de uma coalizão de Estados comprometidos com a proteção de todos os membros. Assim, segundo o artigo 10 do Pacto da Liga das Nações:

⁷ É válido salientar que, faz-se aqui referência a uma proibição da guerra, ou do uso da força, de modo geral, para evitar seu uso de forma banal. Deve-se observar, contudo, a existência de exceções à essa regra geral, essencialmente através da legítima defesa e do uso da força, conforme autorizado pelo CSNU, para manutenção da paz e segurança internacionais, como será observado no primeiro capítulo.

Artigo 10. Os membros da Sociedade comprometem-se a respeitar e manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política atual de todos os membros da Sociedade. Em casos de agressão, de ameaça ou de perigo de agressão, o Conselho recomendará os meios de se assegurar cumprimento dessa obrigação (Pacto da Sociedade das Nações, 1920).

O artigo 11, por sua vez, declarava que qualquer guerra, ou ameaça de guerra, devia ser considerada de interesse de todos os Estados membros, devendo a Liga tomar as medidas apropriadas para assegurar a paz e segurança das Nações. Além disso, o pacto previa medidas punitivas para Estados agressores no artigo 16, segundo o qual qualquer ato que viole algum dos compromissos assumidos nos artigos 12 a 15 do Pacto, seria considerado como ato de guerra contra todos os membros da Liga, devendo estes romperem imediatamente todo tipo de relação com o Estado agressor (Pacto da Sociedade das Nações, 1920).

Deve-se atentar, ainda, para o fato de que a Liga das Nações também buscou regular e até mesmo restringir o direito de guerra, com o intuito de evitar agressões, acabando com a tradição de guerra justa. De fato, o Pacto da Liga recorreu à meios jurídicos, nos artigos 12 a 15, requerendo que os membros submetessem suas disputas à arbitragem, solução judicial ou inquérito pelo Conselho da Liga, proibindo o uso da força por até 3 (três) meses após a sentença arbitral ou decisão do Conselho, tendo em vista a preservação da paz e segurança internacional (SHAW, 2008, p. 1121).

Fica claro, portanto, que o Pacto da Liga das Nações não proibia o uso da força, apenas o restringia, fornecendo mecanismos alternativos para solução de disputas e sedimentando a base para formação de um sistema de segurança coletiva.

A proibição explícita da guerra, entretanto, foi alcançada ainda no período entre guerras, com o Tratado Geral de Renúncia à Guerra, ou Pacto Briand-Kellog. De acordo com o artigo 1º do referido Pacto, as partes condenam o recurso à guerra como forma de solução de disputas internacionais e a renunciam como instrumento política nacional (SHAW, 2008, p. 1122).

A ampla aceitação do tratado pela comunidade internacional validou a proibição à guerra como princípio do direito internacional (SHAW, 2008, p. 1122). Contudo, deve-se atentar para o fato de que tal norma não torna a guerra ilícita em todos os casos, tendo em vista que o direito de atuar em legítima defesa também era reconhecido como princípio do direito internacional.

Apesar da ineficácia das medidas de segurança coletiva adotadas, incapazes de prevenir as atrocidades cometidas durante a II Guerra Mundial, sua essência foi incorporada pelo documento base das Nações Unidas (ONU), criada em 1945 durante a Conferência de São Francisco. Assim, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacional, promovendo relações amistosas entre os Estados e a cooperação internacional, o sistema de segurança coletiva é implementado na Carta das Nações Unidas, que apresenta, em seu artigo 2 (4), a proibição do uso da força como um dos princípios norteadores da Organização, bem como o princípio de não intervenção, previsto no artigo 2 (7), que almeja à proteção da soberania e jurisdição estatal (BRASIL, 1945).

Apesar de estabelecer, como regra geral, o respeito ao princípio da soberania, proibindo, além do uso da força, qualquer tipo de intervenção na jurisdição estatal, o documento admite a hipótese excepcional de aplicação de medidas coercitivas. Nesse âmbito, além de admitir o direito de legítima defesa, previsto no artigo 51, a Carta das Nações Unidas (1945), em seu artigo 39, determina que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) terá competência para averiguar a "existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais". Para além disso, o artigo 42 da Carta garante ao CSNU o poder de autorizar a imposição das intervenções humanitárias e, conseqüentemente, do uso da força, quando medidas não-coercitivas se demonstrarem insuficientes diante qualquer situação em que se verifique a existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, tendo em vista o restabelecimento da paz e da segurança internacional (BRASIL, 1945).

Não obstante as grandes inovações trazidas pela Carta das Nações Unidas no âmbito da paz e segurança internacional, bem como da proteção de direitos humanos, o período após a II Guerra Mundial, marcado pela Guerra Fria, não foi capaz de colocar esses avanços em prática. Isso porque, segundo Kissinger (1994, p. 249), a segurança coletiva somente é capaz de contribuir de fato para segurança, se todas as nações reconhecem o ato de agressão e estão preparadas para se opor através do uso de força. Durante a Guerra Fria, observou-se a ineficácia do sistema de segurança coletiva quando o conflito envolvia um dos polos⁸, seja devido ao direito de veto no CSNU, ou pela relutância de outros países em correr um risco considerado

⁸ Estados Unidos da América ou antiga União Soviética.

por eles como desnecessário. Em razão disso, observou-se a ineficácia da atuação das Nações Unidas diante de conflitos ocorridos durante esse período.

No entanto, o fim da Guerra Fria impactou a estrutura da ordem internacional, até então caracterizada pela bipolarização de poder. Em adição a isso, a internacionalização dos direitos humanos, potencializada pela globalização e disseminação dos meios de comunicação, criou a esperança de que haveria maior espaço para cooperação internacional, principalmente no que diz respeito proteção de direitos humanos. Surgiu, então, um ambiente propício para a revitalização do CSNU, que estaria apto para assumir um papel mais proativo na segurança internacional (HEHIR, 2010, p. 3 - 4).

De fato, a década de 90 teve um início promissor, com a aprovação da intervenção liderada pelos Estados Unidos da América no Iraque, em 1991, pelo CSNU (HEHIR, 2010, p. 4). Porém, ao longo da década observou-se o oposto do esperado. Embora o número de conflitos armados entre os Estados tenha diminuído consideravelmente, verificou-se um aumento de guerras civis, muitas das quais ocasionadas direta ou indiretamente pelo fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética. Tal fato dificultou a atuação da ONU, especialmente devido a tensão entre soberania e direitos humanos, ou seja, revelou-se o conflito entre a proteção dos Estados e dos indivíduos (WELSH, 2004, p. 2).

A década de 90, dessa forma, se deparou com uma série de conflitos intra-estatais que exigiram algum tipo de intervenção, porém, mesmo quando a comunidade internacional reagia através da ONU, a resposta se demonstrava incipiente, incompleta, ou até mesmo contraproducente, à exemplo do ocorrido na Somália. Apesar de ter sido inicialmente autorizada uma missão de manutenção de paz em 1992, *United Nations Operation in Somalia I* (UNOSOM I), para prover assistência humanitária, o mandato foi ampliado para incluir a proteção da população da Somália, tendo como objetivo o desarmamento de milícias e a restauração da ordem no país. O novo objetivo colocou as tropas da *United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II) como alvo de ataques de milícias, culminando na morte de 18 (dezoito) soldados americanos em 1993. Como consequência, as tropas foram retiradas em 1994, e a missão foi concluída definitivamente em 1995, sem que o mandato tenha atingido seus objetivos. O fracasso da missão impactou fortemente as missões subsequentes na Ruanda em 1994, na qual a relutância em autorizar o uso da força permitiu o massacre de 800.000 (oitocentos mil) tutsis, e na Bósnia em 1995, na qual a inação das tropas da *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) acarretou na morte de 8.000 (oito mil) homens (EVANS, 2008, p. 27–28).

Ademais, em casos em que se observou o efeito contrário, ou seja, nos quais os Estados buscaram contornar a ineficiência do CSNU, agindo fora do sistema da ONU, como na intervenção liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Kosovo em 1999, questionando-se a autoridade do Conselho de Segurança. Nesse sentido, a crise da década de 90 contribuiu para colocar em xeque a legalidade e eficiência do sistema de segurança coletiva até então vigente (EVANS, 2008, p. 29 - 30).

As críticas a respeito da credibilidade da ONU diante de violações de direitos humanos em massa, estimularam o debate em torno das limitações das intervenções humanitárias, bem como a necessidade de uma reformulação de diretrizes com o intuito de evitar novos fracassos. Nesse sentido, foram divulgados dois relatórios em 1999, com o intuito de examinar os problemas enfrentados pelas intervenções, *The fall of Srebrenica* (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999) e *The report of independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda* (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999). No ano seguinte, um painel de especialistas foi convocado para realizar uma ampla revisão das operações de paz da ONU. Como resultado, o *Report of the panel on the United Nations Peace Operations* (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000) apontava para necessidade de uma renovação do comprometimento político por parte dos Estados membros, mudanças institucionais significativas e maior apoio financeiro.

Em resposta aos relatórios, foi estabelecida a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), que desenvolveu o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), com o objetivo de estabelecer novas diretrizes para intervenções humanitárias do ponto de vista legal, moral, operacional e político (ICISS, 2001, p. VII) .

Entre as contribuições mais significativas da ICISS estão a reformulação do conceito de intervenção humanitária, de forma que, ao invés de se referir a um "direito de intervir", passou-se a designar uma "responsabilidade" de intervir aos Estados. Como consequência disso, houve também uma reconfiguração da definição de soberania, limitada a concepção westfaliana de controle sobre o território, adotando a ideia de soberania como responsabilidade do Estado de proteger seus cidadãos e, para além disso, impondo essa responsabilidade à comunidade internacional quando o Estado falha em assegurar o bem-estar dos indivíduos (EVANS, 2008, p. 42).

Outra contribuição da ICISS (2001, p. 17) foi a aplicação da R2P, não apenas diante de intervenções militares com propósitos humanitários, mas também se estendendo a

responsabilidade de prevenir situações de atrocidades em massa; a *responsabilidade de reagir*, caso elas ocorram, que dispõe de uma série de medidas coercitivas, bem como não-coercitivas; e a *responsabilidade de reconstruir* após uma intervenção intrusiva.

Por fim, a ICISS deixa claro que o uso de força militar deve ser utilizado como último recurso, mas quando essa for necessária, estabelece critérios para sua adoção que devem ser seguidos pelo CSNU. Nessa perspectiva, o primeiro requisito a ser observado é da legalidade, deixando claro nesse ponto que o CSNU tem autoridade competente para instituir a intervenção humanitária, seguido pelo requisito da legitimidade, que fixa os critérios que validariam uma intervenção humanitária (EVANS, 2008, p. 43).

Faz-se pertinente, desse modo, reafirmar a importância do conceito de Responsabilidade de Proteger, que foi oficialmente incorporado como princípio de direito internacional a partir de sua adoção pelo documento final da Cúpula Mundial de 2005 (BADESCU, 2011, p. 3). No artigo 138, os Estados membros confirmam a Responsabilidade de Proteger seus cidadãos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, bem como aceitam a responsabilidade coletiva de encorajar e auxiliar os demais Estados a sustentar tal comprometimento. Já no artigo 139, a comunidade internacional firma o compromisso em assumir a Responsabilidade de Proteger quando os Estados falharem, utilizando-se dos meios apropriados e necessários para tanto, em acordo com os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005a). É válido ressaltar, ainda, a adoção oficial do princípio da Responsabilidade de Proteger por parte do CSNU, através da Resolução 1674 (2006), na qual o órgão ratifica seu compromisso com a R2P.

Deve-se denotar o rápido avanço do princípio na agenda internacional, desde a sua elaboração oficial em 2001, sendo ela seguida de deliberações significativas a seu respeito em organismos intergovernamentais importantes, até sua incorporação oficial ao corpo normativo internacional em 2005, através Cúpula Mundial, fato que evidencia sua relevância. Até 2015, estima-se que o CSNU tenha adotado mais 30 (trinta) resoluções que se referem à R2P, incluindo autorizações de implementação de operações de paz que evidenciam a necessidade de apoiar a responsabilidade de proteger de autoridades nacionais (WELSH, 2016, p. 77).

O princípio da R2P é um relevante atributo normativo no âmbito internacional, sobretudo no que diz respeito à prevenção de conflitos e à necessidade de assegurar uma resposta adequada, envolvendo medidas diplomáticas, políticas, humanitárias e, em última instância, militares (WELSH, 2016, p. 76).

Destarte, o presente trabalho possui como questão central a análise das consequências jurídicas nos requisitos das intervenções humanitárias após a adoção do conceito de R2P. A estrutura é composta de 2 (dois) capítulos. O primeiro terá como objetivo analisar o critério de legalidade, levando em consideração a reformulação do conceito de soberania (1.1.1), após a implementação da R2P, bem como os princípios gerais da não intervenção (1.1.2) e da proibição do uso da força (1.1.3), previstos pela Carta das Nações Unidas, com o intuito de demonstrar que, mesmo diante desses mecanismos, o CSNU é o órgão principal para autorizar esse tipo medida. Ademais, tendo em vista a relevância das decisões do Conselho, devido ao seu caráter coercitivo, será analisada a hipótese de controle de legalidade dos atos do CSNU (1.2). No capítulo seguinte, serão analisados os critérios de legitimidade das intervenções humanitárias, de acordo com as diretrizes instituídas pela ICISS a partir da elaboração do princípio da R2P, quais sejam os critérios da justa causa (2.1); da correta intenção (2.2); do uso da força como último recurso (2.3); dos meios proporcionais (2.4); e da probabilidade razoável de sucesso (2.5), bem como sua aplicação prática no caso da intervenção ocorrida na Líbia em 2011.

Para tanto, será utilizado o método de revisão bibliográfica, para apresentar conceitos teóricos e as discussões doutrinárias que os envolvem. A análise exemplificativa de casos também será utilizada, incluindo a análise casuística da intervenção implementada na Líbia em 2011, a revisão jurisprudencial de casos da Corte Internacional de Justiça e a análise de Resoluções do Conselho de Segurança, com o objetivo de observar a aplicação prática dos conceitos apresentados.

Atenta-se que não serão aqui abordados os seguinte tipos de operações de paz: *peacekeeping*, que são introduzidas após o conflito, através de mandatos específicos autorizados pelo CSNU, com intuito de manter a paz, apoiando a implementação de acordos compreensivos de paz ou de cessar fogo; *peacemaking*, que envolvem a aplicação de medidas diplomáticas em um conflito em progresso, tendo como objetivo promover a negociação de paz entre as partes; e *peacebuilding*, que buscam a implementação de medidas com o intuito de evitar o relapso ao conflito, reforçando as instituições nacionais de modo a permitir o florescimento e restabelecimento da paz, bem como o desenvolvimento democrático, permitindo que o Estado possa executar suas atividades efetiva e legitimamente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 16 - 18).

Assim, verifica-se que objetivo do trabalho será o de analisar os critérios de legalidade e legitimidade, estabelecidos pela ICISS a partir da elaboração do princípio da R2P para autorização de intervenções militares com propósito humanitário, doravante "intervenções

humanitárias", com o objetivo de prevenir ou reagir a crises humanitárias, através do uso da força, ou seja, as operações de *peace enforcement*. Serão abordadas as dificuldades e dilemas que envolvem a implementação de uma intervenção humanitária, bem como tais problemáticas buscam ser contornadas a partir da elaboração da R2P, culminando na análise de seu sucesso, ou não, enquanto política normativa do Direito Internacional.

Portanto, após breve introdução, e sendo de suma importância a análise do critério de legalidade para que se possa compreender a autoridade do CSNU como órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, passa-se a fazê-la em seguida.

1. NOVAS PERSPECTIVAS A RESPEITO DO FUNDAMENTO DE LEGALIDADE PÓS RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

O instituto da intervenção humanitária, ao recorrer ao uso da força, interferindo diretamente em território alheio, ainda que com o nobre intuito de evitar ou fazer cessar violações de direitos humanos, ainda evoca grande controvérsia no cenário internacional. Isso porque o uso da força, através da intervenção humanitária, apresenta um dilema moral, pois na medida em que almeja impedir ou cessar graves violações de direitos humanos, pode também interferir na ordem internacional, causando sofrimento comparado à guerra (HEINZE, 2009, p. 15).

A R2P trouxe novos contornos para o critério da legalidade das intervenções humanitárias. A partir disso, verifica-se a relevância dos critérios de legalidade, que buscam estabelecer parâmetros de adequação do processo de implementação da intervenção humanitária às normas de Direito Internacional, a fim de que cumpram seu objetivo humanitário, fundamentalmente no que se refere aos princípios em que ela se baseia (1.1) e ao controle da própria legalidade (1.2).

Porém, antes de adentrar nesses tópicos, faz-se pertinente analisar o respaldo legal das intervenções humanitárias, levando em consideração fontes formais do Direito Internacional.

As fontes formais do Direito Internacional, são definidas pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), em seu artigo 38, segundo o qual:

Artigo 38. 1. A Corte, cuja função é decidir em acordo com o direito internacional as disputas que lhe forem submetidas, aplicará:

- a) Convenções internacionais, gerais ou especiais, estabelecendo regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;*
- b) Costume internacional, como evidência de uma prática geral aceita como direito;*
- c) Princípios gerais de direito reconhecidos por Nações civilizadas;*
- d) Sem prejuízo do disposto no artigo 59, decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das várias Nações, como meios auxiliares para a determinação das regras de direito.*

2. A presente disposição não prejudicará o poder da Corte de decidir um caso ex aequo et bano, se as partes com isto concordarem. (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1945)⁹

⁹ No original: " Article 38. 1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;

Embora a doutrina tenha amplamente adotado como fontes primárias do Direito Internacional os tratados e convenções, os costumes e os princípios, como delineado no Estatuto da CIJ, deve-se atentar para o fato de que esse rol não é taxativo. A jurisprudência e a doutrina devem ser consideradas meios auxiliares para determinação de regras do direito, podendo também serem incluídas, para esse efeito, as decisões de organismos internacionais (MAZUOLLI, 2011, p. 113 - 114).

No que tange ao uso da força, verifica-se que sua base legal se encontra, majoritariamente, na Carta das Nações Unidas. De um modo geral, nota-se que a Carta é não intervencionista, estabelecendo como princípio fundamental a proibição do uso da força, no artigo 2 (4), e da intervenção, de acordo com o artigo 2 (7), bem como o respeito à soberania, suscitado no artigo 2 (1) (BADESCU, 2011, p. 55).

As intervenções humanitárias, por sua vez, encontram respaldo legal no mesmo documento, que concede competência ao CSNU, segundo o artigo 42, para implementação de medidas coercitivas, autorizando, por conseguinte, o uso da força e a intervenção humanitária (BRASIL, 1945). Porém, deve-se atentar para o fato de que não há na Carta das Nações Unidas, qualquer critério que possa guiar a tomada de decisão a respeito da implementação ou não da intervenção humanitária, sendo essa pautada, segundo o artigo 39 da Carta, apenas a partir da determinação, por parte do CSNU, da existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão.

Verifica-se, dessa forma, uma aparente divergência normativa entre a proibição do uso da força e a autorização da intervenção humanitária, que levanta discussões na doutrina acerca de sua legalidade (HOLZGREFE, 2003, p. 37).

Entretanto, não se deve olvidar que o advento do princípio da Responsabilidade de Proteger impactou sobremaneira o instrumento da intervenção humanitária, reformulando e instaurando requisitos de legitimidade e de legalidade, sobretudo no que diz respeito à autoridade e à soberania. Nessa primeira parte, cabe analisar os critérios de legalidade da intervenção humanitária perante os seus princípios (1.1), incluindo a soberania (1.1.1), a não-intervenção (1.1.2) e a proibição do uso da força (1.1.3), de acordo com as reformulações

b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;

c. the general principles of law recognized by civilized nations;

d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto". (Tradução livre).

normativas aplicadas a partir da adoção do princípio da Responsabilidade de Proteger, bem como pela existência de mecanismos de controle de legalidade (1.2).

1.1. A REFORMULAÇÃO DOS PRINCÍPIOS

Primeiramente, faz-se pertinente demarcar que o advento do conceito de Responsabilidade de Proteger impactou profundamente a base normativa do sistema legal do Direito Internacional moderno, sobretudo no que diz respeito à concepção de autoridade legal para implementação de intervenções humanitárias (ORFORD, 2011, p.16). Ao longo do presente subcapítulo será analisado o impacto da R2P sobre o conceito tradicional de soberania, de modo a superar o conflito entre soberania e intervenção humanitária, que outrora demarcava o cenário internacional (1.1.1), sobre o princípio da não intervenção (1.1.2) e sobre a proibição do uso da força (1.1.3).

1.1.1. O PRINCÍPIO DA SOBERANIA

A soberania, conforme será desenvolvido, assume o significado de responsabilidade própria do Estado, que deverá observar proteção dos direitos humanos e o bem-estar de seus cidadãos. De fato, a tradição do Direito Internacional desenvolveu, como um dos aspectos mais relevantes à entidade estatal, a soberania como autoridade máxima no controle efetivo sobre seu território. A soberania pode ser analisada, historicamente, em quatro fases (DENG, 1996, p. 2).

A primeira, demarca sua concepção clássica, representada no Tratado de Westfália, que se instalou com o surgimento do Estado moderno. Nesse âmbito, a soberania era compreendida como poder absoluto e perpétuo do Estado, que não poderia sofrer nenhum tipo de limitação, uma vez que não havia nenhuma autoridade superior à ela (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 5).

A segunda fase, por sua vez, iniciada após a II Guerra Mundial, é definida pela flexibilização da soberania a partir do desenvolvimento das instituições e valores democráticos, no panorama interno, bem como do dever de prestação de contas para com a comunidade internacional, principalmente no que diz respeito aos direitos humanos e padrões humanitários, no panorama externo (DENG, 1996, p. 2). De fato, a Carta das Nações Unidas passou a adotar o princípio da soberania como aquele que define o status de igualdade entre Estados, pois segundo o disposto no artigo 2 (1), "A Organização é baseada no princípio da igualdade de

todos os seus Membros". O referido documento impõe, por conseguinte, a obrigação de se observar o respeito à soberania, adotando o princípio da não intervenção, no artigo 2 (7), e o princípio da proibição do uso da força, no artigo 2 (4) (BRASIL, 1945).

Entretanto, observou-se que a Carta estabeleceu também exceções ao dever geral de proibição do uso da força e da não intervenção, de maneira a tornar a autoridade legal sobre determinado território, uma questão de fato e de direito. A ocupação de um território, seja por parte de outro Estado ou através da administração de uma organização internacional, passou a ser legitimamente permitida, sob a égide do capítulo VII, ainda que temporariamente, para efeitos de manutenção de paz e segurança internacionais. Ademais, passou a se referir a um direito de intervenção humanitária, concebido como uma medida excepcional que, apesar de sua natureza, não tinha como intuito representar ameaça ao direito de soberania (ORFORD, 2011, p. 16).

Não obstante, a terceira fase da soberania, que se desenvolveu após a Guerra Fria, representou uma consequência direta à flexibilização conceitual apresentada pelo modelo anterior, na medida em que houve uma reafirmação do conceito tradicional de soberania por parte de Estados, cuja atuação em relação aos direitos humanos tornava-os alvo de críticas internacionais (DENG, 1996, p. 2).

Por fim, a quarta fase busca reconciliar os conceitos de soberania e responsabilidade. Nesse sentido, passa-se a defender a concepção de que a responsabilidade do Estado soberano, tanto no âmbito interno quanto externo, deve ser reafirmada através de princípios da ordem nacional e internacional. Isso porque, para que a soberania seja legal, deve demonstrar responsabilidade, que implica, essencialmente, em garantir o acesso de sua população a necessidades básicas. Quando um Estado se demonstrar incapaz de cumprir essa responsabilidade, deve buscar auxílio da comunidade internacional. Assim, a obrigação do Estado de preservar a vida e o bem-estar de seus cidadãos deve ser reconhecido como uma condição impositiva da soberania (DENG, 1996, p. 18).

Foi justamente essa reformulação do sentido de soberania que se tornou um conceito central para a elaboração normativa do princípio de Responsabilidade de Proteger, que surgiu a partir do relatório da ICISS (EVANS, 2008, p. 37).

A ICISS (2001, p. 11), então, surge com o intuito de implementar uma nova abordagem para o conceito de intervenção humanitária, que teria 4 (quatro) objetivos principais, como o estabelecimento de regras e requisitos claros para determinação precisa dos casos que

necessitam de intervenção; implementação de critérios de legitimidade para intervenção humanitária, quando necessária; assegurar que, quando for necessária a implementação de intervenção humanitária, seja realizada levando em consideração o propósito para o qual teria sido implementada, sendo conduzida de maneira eficaz e minimizando o impacto sob a população local; por fim, deve buscar eliminar o conflito e aumentar as perspectivas de reestabelecimento de paz durável.

Para tanto, o relatório preocupa-se em reformular a linguagem utilizada. Assim, tendo em vista atenuar as tensões com o conceito de soberania, abandona o termo "direito de intervir" de um Estado no território de outro, preferindo referir-se a uma "Responsabilidade de Proteger" (ICISS, 2001, p. 11).

Diante desse contexto, a Responsabilidade de Proteger, não implica em atentado ao princípio da soberania, isso porque considera-se que um Estado, ao voluntariamente assinar e ratificar a Carta das Nações Unidas, estará assumindo a responsabilidade de respeitar os princípios e obrigações nela constantes (EVANS, 2008, p. 37). Ou seja, houve uma ampliação do que deve ser compreendido como princípio da soberania.

A ICISS, nesse sentido, sustenta que a soberania como Responsabilidade de Proteger deve ser compreendida sob 3 (três) vieses:

Primeiro, implica que as autoridades estatais são responsáveis pela proteção da segurança e da vida dos cidadãos e pela promoção de seu bem-estar. Em segundo lugar, sugere que as autoridades políticas nacionais são responsáveis perante os cidadãos internamente, bem como perante a comunidade internacional através da ONU. E em terceiro lugar, significa que os agentes do Estado são responsáveis por suas ações; ou seja, por seus atos e omissões (ICISS, 2001, p. 13)¹⁰.

A concepção da soberania segundo os termos acima explicitados tem sido amplamente disseminada, sobretudo em razão do crescimento do impacto das normas de direitos humanos no contexto internacional. A internacionalização dos direitos humanos, nesse sentido, contribuiu diretamente para a transição de uma cultura de impunidade, justificada pela soberania em sua acepção westfaliana, para uma cultura de *accountability* nacional e

¹⁰ No original: " First, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission." (Tradução livre).

internacional. Assim, à luz do princípio da R2P, o debate muda seu foco de segurança territorial e armamentista, para concentrar-se nos direitos humanos, ou seja, na necessidade humana daqueles mais vulneráveis, que buscam proteção e assistência humanitária (ICISS, 2001, p 14 - 15).

A responsabilidade de proteger de um país foi reafirmada pelo CSNU, pela primeira vez, na Resolução 1564 (2004), sobre a situação em Darfur, em que o CSNU considera que " o governo sudanês tem a responsabilidade primária de proteger sua população, em seu território, se proteger os direitos humanos e de manter a lei e a ordem, assim como todas as partes do conflito estão obrigadas a respeitar o Direito Internacional Humanitário" (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004)¹¹.

Fica claro, portanto, que o princípio da Responsabilidade de Proteger reformulou completamente o conceito de autoridade soberana. De acordo com ele, a autoridade estatal soberana, concebida como responsabilidade, somente será legítima se levar em consideração seu dever de garantir proteção efetiva a seus cidadãos. Se um Estado falha em cumprir sua responsabilidade, ou é ele mesmo o violador dos direitos humanos inerentes à sua população, caberá à comunidade internacional a Responsabilidade de Proteger. Ademais, deve-se considerar que essa responsabilidade envolve não apenas a responsabilidade de reagir à uma catástrofe humana, mas também a responsabilidade de preveni-la, bem como a responsabilidade de reconstruir após a intervenção humanitária, fornecendo a assistência necessária para tanto (ICISS, 2001, p. 17).

Assim, a soberania, concebida como responsabilidade diante do princípio da R2P, implica na capacidade de fornecer proteção efetiva à sua população, afastando a concepção tradicional de autoridade fundada em um direito. Portanto, verifica-se que a intervenção humanitária, quando implementada de acordo com os critérios de legalidade não interfere na soberania de um Estado uma vez que decorre dessa mesma a Responsabilidade de Proteger, seja ela nacional ou internacional, quando for necessária (ORFORD, 2011, p. 16).

¹¹ No original: "the Sudanese Government bears the primary responsibility to protect its population within its territory, to respect human rights, and to maintain law and order, and that all parties are obliged to respect international humanitarian law". (Tradução livre).

1.1.2. O PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO

O princípio da não intervenção é uma consequência legal da soberania, pois na medida em que essa promove a igualdade entre os Estados, garantindo sua autonomia e independência, impõe também o dever de respeito em relação aos demais Estados, consagrando, por conseguinte, o princípio de não intervenção em sua política interna (JANZEKOVIC, 2006, p. 110). Ocorre que, o princípio da não intervenção deve abarcar exceções, que incluem, essencialmente, a implementação de intervenções com o objetivo de segurança coletiva, humanitário e a legítima defesa de um Estado. Ademais, outra ressalva à legalidade deve ser observada na não exclusividade do CSNU em autorizar uma intervenção humanitária.

O dever geral de não intervenção é um princípio geral do Direito Internacional Público (MAZZUOLI, 2011, p. 521), sendo observado em diversos diplomas internacionais, como por exemplo na Carta da Organização dos Estados Americanos, em seu artigo 19¹².

A Carta das Nações Unidas, por sua vez, prescreve o princípio da não intervenção como um de seus princípios norteadores, estando ele também intimamente ligado ao princípio da proibição do uso da força, uma vez que ambos são voltados para a restrição dos conflitos no cenário internacional. De acordo com o artigo 2 (7):

Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

[...]

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII (BRASIL, 1945).

O artigo 2 (7) apresenta o princípio da não intervenção, que decorre do status jurídico de igualdade entre Estados, estabelecido pelo artigo 2 (1). Assim, para que todos os Estados possam gozar plenamente de sua autonomia e de seus direitos fundamentais, respeitando a

¹² Artigo 19. Nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória à personalidade do Estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1967).

capacidade dos demais de exercê-los, é necessária a imposição de um dever geral de não intervenção (PORTELA, 2017, p. 178).

Deve-se enfatizar que o princípio da não intervenção tem o intuito de afastar não apenas a intervenção armada, mas qualquer tipo de interferência à personalidade do Estado, de modo a afetar seus elementos políticos, econômicos ou culturais. Nesse sentido, a intervenção indevida, qualquer que seja sua natureza, viola a integridade política e territorial dos Estados, ou em outras palavras, sua soberania, podendo afetar, inclusive, os direitos humanos de seus cidadãos (MAZZUOLI, 2011, p. 521).

Contudo, deve-se atentar para o fato de que o princípio da não intervenção não é absoluto. Existem três exceções ao dever geral da não intervenção: a intervenção estabelecida em nome do direito de defesa e conservação do Estado; a que tem como objetivo final a segurança coletiva; e a intervenção realizada com intuito de proteger os direitos humanos (MAZZUOLI, 2011, p. 522). Em realidade, observa-se que as exceções apresentadas se referem, essencialmente, às hipóteses previstas no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, quais sejam as medidas coercitivas de responsabilidade do CSNU, previstas no artigo 42, e a legítima defesa, artigo 51, que será examinada no tópico seguinte.

O princípio da não intervenção, tem como objetivo central a redução de conflitos internos, bem como a preservação da autonomia estatal, de modo a evitar qualquer tipo de intervenção na esfera política de um Estado. Entretanto, a experiência prática ao longo da história, demonstrou que a soberania, em sua concepção clássica Westfaliana, não necessariamente se voltava para proteção de seus próprios cidadãos, que se tornavam vulneráveis diante da violência de Estados autoritários. Nesse sentido, verificou-se a necessidade de criação de um mecanismo de segurança coletiva capaz de se sobrepor ao princípio da soberania estatal com o intuito de salvaguardar os direitos humanos dos indivíduos perante o seu próprio Estado (JANZEKOVIC, 2006, p. 111).

Não obstante, a intervenção humanitária, ou seja, aquela que tem por objetivo salvaguardar os direitos humanos, é ainda temática controversa na doutrina do direito internacional. Encontra-se, nesse ponto, um grande debate doutrinário acerca da legalidade da intervenção humanitária, entre a corrente denominada classicista¹³, que busca interpretar o texto normativo de acordo com seu sentido original, e o realismo legal, que acompanha a evolução da interpretação da norma, levando em consideração acordos implícitos e explícitos, legislações

¹³ Trata-se de termo que, segundo Holzgrefe, foi concebido por Farer (1991, apud HOLZGREFE, 2003, p.38).

formais e normas costumeiras baseadas no comportamento dos Estados (HOLZGREFE, 2003, p. 38).

Assim, de acordo com o ponto de vista classicista, entende-se que a proibição do "uso da força contra a integridade territorial e dependência política dos Estados", conforme descrito no artigo 2 (4), bem como o dever geral de não intervenção, disposto no artigo 2 (7), não autoriza a implementação das intervenções humanitárias. Isso porque, ainda que reconheçam a autoridade do CSNU para impor medidas coercitivas, essas apenas se aplicariam à ameaças à paz e segurança internacionais, conforme definido pelo artigo 39, não sendo a causa humanitária considerada justificativa suficiente para tanto (WHEELER, 2000, p. 41).

Em contraposição a esse argumento, a interpretação do artigo 39 sob o ponto de vista do realismo legal sugere que o CSNU tem plena autonomia e, para além disso, à luz do princípio da R2P, responsabilidade para determinar discricionariamente "a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão" (BRASIL, 1945). Nota-se que o texto da Carta se refere a qualquer ameaça à paz, e não à paz internacional, o que garante ampla margem para a atuação do CSNU, incluindo a possibilidade de implementar intervenções humanitárias ainda que as violações de direitos humanos em massa sejam limitadas ao território de determinado Estado. (HOLZGREFE, 2003, p. 41). De fato, a partir da década de 90, passou a ser mais frequente o entendimento do CSNU, com base no artigo 39 da Carta, que a violação de direitos humanos em massa implicaria em ameaça à paz e segurança internacionais, fato que autorizaria a implementação de intervenções humanitárias, de acordo com o disposto no artigo 42 (HEINZE, 2009, p. 63).

Ademais, o propósito de promoção de direitos humanos, previsto pela Carta das Nações Unidas, deve ser concebido em posição de igualdade com aquele que preza pela manutenção da paz e da segurança internacionais na hierarquia dos princípios da ONU, conforme indicado pelos artigos 1(3), 55 e 56 da Carta, que impõem juridicamente a cooperação entre membros para promoção de direitos humanos (WHEELER, 2000, p. 42).

O CSNU confirma esse ponto de vista na prática, como pode ser observado na autorização da implementação de intervenções humanitárias com o objetivo de cessar violações

de direitos humanos na Somália¹⁴, em 1992, e na Ruanda¹⁵ em 1994 (HOLZGREFE, 2003, p. 41). Nesse sentido, o poder discricionário do CSNU pode ser verificado, por exemplo, na Resolução 794 (1992, p. 2 - 3), que considerava que o conflito na Somália afetava a estabilidade na região e impossibilitava o encaminhamento de ajuda humanitária, o que agravava a situação. Por esses motivos, entendeu que se tratava de uma ameaça à paz e segurança internacionais, restando autorizada a intervenção humanitária sob égide do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Diante desse contexto, fica claro que as disposições da Carta das Nações Unidas, assim como a prática mais recente do CSNU, confirmam o posicionamento do realismo legal ao indicar que a intervenção com propósito humanitário, ou seja, quando não tem por objetivo afetar a integridade territorial ou a independência política do Estado, estaria em plena conformidade com as normas da Carta e, portanto, dentro dos limites da legalidade (HOLZGREFE, 2003, p. 43).

Existe ainda controvérsia a respeito da legalidade da intervenção humanitária implementada sem autorização do CSNU. Nesse âmbito, argumenta-se que a prática da intervenção humanitária durante os séculos XIX e XX, criou um direito costumeiro de intervenção sem autorização do CSNU, que perdurou inclusive após o advento da Carta das Nações Unidas, conforme observado nas intervenções ocorridas, por exemplo, no Iraque (1991), realizada pelos Estados Unidos da América juntamente com a França e o Reino Unido; na Libéria (1990-1995) e em Serra Leoa (1998), executadas pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); e no Kosovo (1999), concretizada pela OTAN (HOLZGREFE, 2003, p. 46).

¹⁴ A situação de guerra civil na Somália se deteriorou a partir de 1991, com deposição do Presidente Siad Barre. Como consequência, a população do país se tornou ainda mais vulnerável à violência oriunda das disputas entre milícias que almejavam o poder. Uma missão de manutenção da paz, UNOSOM I, foi então implementada pela ONU em 1992, com o intuito de auxiliar as operações humanitárias. A missão, contudo, não obteve sucesso e, apenas alguns meses depois, um relatório do Secretário-Geral indicou que mais de um milhão de vidas somalis estavam em risco, fato que levou a aprovação de uma missão mais robusta, de imposição de paz, UNOSOM II, com o intuito de cessar o conflito para que fosse possível fornecer o alívio humanitário. A missão foi abandonada, entretanto, após um ataque ao exército americano, falhando em seu objetivo de cessar o conflito, e prover ajuda humanitária. (EVANS, 2008, p. 27).

¹⁵ A Ruanda foi palco de guerra civil no início dos anos 90, iniciada pela Frente Patriótica da Ruanda, um grupo político formado por rebeldes de etnia tutsi. Após 3 anos de conflito, o Presidente Juvenal Habyarimana assinou um acordo de paz com o grupo, porém seu assassinato, em 1994, desencadeou uma nova série de conflitos que levou ao massacre de mais de 800.000 (oitocentos mil) tutsis e hutus moderados, em um período de quatro meses. O fracasso da UNOSOM II, contudo, apenas alguns meses antes, implicou em uma demora na resposta da comunidade internacional ao genocídio que ocorria na Ruanda (EVANS, 2008, p. 27). A Resolução 929 (1994, p. 2) autoriza, então, sob égide do Capítulo VII, o estabelecimento de uma operação temporária para contribuir para segurança e proteção de pessoas deslocadas, refugiados e população civil em risco.

Os classicistas, por outro lado, apontam que a prática anterior à Carta não foi suficiente para consagrar o direito costumeiro de intervenção humanitária, como será explicado a seguir. De toda forma, mesmo que fosse assim considerado, seria impossível não ter sido afetado pelas novas disposições da Carta, uma vez que para tanto seria necessário ter status de norma de *jus cogens*¹⁶ (HOLZGREFE, 2003, p. 46).

De um modo geral, deve-se considerar que a possibilidade de intervenção humanitária sem a autorização do CSNU carece de 2 (dois) atributos para ser considerada uma norma de direito internacional vinculante, quais sejam, a observância geral e a *opinio juris sive necessitatis*, ou seja, convicção geral de que é uma norma obrigatória. De fato, o corpo normativo internacional aponta, em última instância, para o CSNU como órgão competente para autorizar as intervenções humanitárias, não comportando a noção de intervenções não autorizadas. Entretanto considerar a intervenção humanitária não autorizada pelo CSNU como ilegal, não implica em caracterizá-la como imoral (HOLZGREFE, 2003, p. 46).

O posicionamento adotado pelo ICISS (2001, p. 48) é o de que a autoridade conferida pela Responsabilidade de Proteger à ONU, de um modo geral, não é definida por sua coercibilidade, mas sim por sua legalidade. As medidas de intervenção aplicadas pela ONU são caracterizadas como legais, porque são autorizadas por um corpo internacional representativo, tendo em vista a proteção da paz e a segurança internacionais. Ademais, a intervenção unilateral não autorizada pelo órgão apropriado, qual seja o CSNU, além de ilegal, é ilegítima, pois é motivada por interesses unilaterais.

Uma vez exaurida as questões a respeito da competência do CSNU para implementar intervenções humanitárias, verifica-se que embora o órgão tenha responsabilidade primária para tanto, sua competência não é exclusiva. De fato, o artigo 24 (1) da Carta das Nações Unidas dispõe que:

Artigo 24.

*1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a **principal responsabilidade** na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles (BRASIL, 1945, grifo nosso).*

¹⁶ O *jus cogens* é uma norma aceita e reconhecida por toda a comunidade internacional, cujo objetivo é a proteção de valores concebidos como essenciais à convivência coletiva. Caracterizada por sua imperatividade, a norma de *jus cogens* tem validade *erga omnes*, ou seja, é aplicável a todos os Estados da comunidade internacional, sendo também inderrogável, visto que não podem ser confrontadas por nenhuma outra norma do Direito Internacional. (PORTELA, 2017, p. 70 – 71).

Nota-se que o artigo menciona a responsabilidade principal do CSNU. Isso porque, Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) através da resolução *Uniting for Peace*, de 1950, assumiu competência residual para intervir em questões de manutenção de paz e segurança diante de situações em que o CSNU ficasse "paralisado" pelo poder de veto. De fato, diversas foram as ocasiões em que o CSNU não foi capaz de atuar devido ao uso abusivo do poder de veto, especialmente durante a Guerra Fria. Até 1970, registrou-se um total de 105 vetos da União Soviética, contra 4 do Reino Unido, 3 da França, 1 dos Estados Unidos da América e 2 da China (CANÇADO TRINIDADE, 2017, P. 339).

Cabe notar que Carta das Nações Unidas, em seus artigos 10 e 11, reconhece a responsabilidade da Assembleia Geral para tratar de assuntos de paz e segurança internacionais, elaborando decisões de caráter recomendatório. Porém, o ICISS (2001, p. 48) reconhece que, mesmo sem a autorização do CSNU, uma intervenção aprovada por decisão da maioria dos Estados membros, ou seja 2/3 (dois terços) da AGNU como requerido no procedimento da *Uniting for Peace*, ainda que recomendatória, seria legal e revestida de grande apoio político podendo pressionar o CSNU a atuar decisiva e apropriadamente.

Além disso, o capítulo VIII da Carta reveste legalmente as organizações regionais e sub-regionais para o estabelecimento da paz e segurança internacionais dentro de seu limite regional. Nesse sentido, segundo o artigo 52:

Artigo 52. 1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas (BRASIL, 1945).

O artigo 53, por sua vez, sustenta que nenhuma medida coercitiva poderá ser implementada por organizações regionais sem autorização do CSNU. Na prática, contudo, observou-se, em casos recentes, que a autorização do CSNU se deu após a implementação da intervenção humanitária, como ocorreu nas intervenções realizadas pela CEDEAO na Libéria, em 1992, e em Serra Leoa em 1997, atuações que podem ter estabelecido um importante precedente nesse âmbito (ICISS, 2001, p. 48).

Assim, a ICISS (2001, p. 49), à luz do princípio da R2P, estabelece que a Responsabilidade de Proteger o bem estar dos cidadãos recai, primeiramente, sobre o Estado soberano. Em um segundo nível, tem-se a responsabilidade das autoridades domésticas, agindo

juntamente com atores externos. Nesse âmbito, é essencial a abordagem da soberania como responsabilidade, uma vez que deriva desse princípio a responsabilidade do Estado soberano. Por último, se o Estado se demonstra incapaz de proteger seus cidadãos, ou é ele o próprio perpetrador, cabe às organizações internacionais a Responsabilidade de Proteger. Diante desse cenário a ONU, e mais especificamente, o CSNU, como autoridade sancionadora para resolver questões de paz e segurança internacionais, é o órgão autorizador primário, universalmente reconhecido, para implementar legalmente medidas de segurança coletiva, como as intervenções humanitárias.

1.1.3. O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO USO DA FORÇA

O presente tópico tem como objetivo discorrer a respeito da possibilidade do uso da força, excepcionalmente, como legítima defesa. Ao contrário da hipótese de intervenção unilateral, considerada como ilegal, uma vez que não tem autorização do CSNU, a legítima defesa configura-se como uma exceção legal aos princípios gerais da não intervenção e da proibição do uso da força, conforme será desenvolvido a seguir.

Uma das questões mais relevantes no debate sobre a legalidade da intervenção humanitária diz respeito à proibição do uso da força, adotada como princípio norteador da ONU no artigo 2 (4) da Carta das Nações Unidas, como se verifica a seguir:

Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

[...]

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas (BRASIL, 1945).

De fato, a proibição do uso da força teria sido adotada pela Carta das Nações Unidas de maneira mais clara e explícita do que anteriormente, no Pacto da Liga das Nações. Tal medida seria também apoiada por um sistema de segurança coletiva, em tese, mais robusto e eficiente, de modo que as únicas exceções previstas na Carta à regra geral de proibição do uso da força seriam a legítima defesa, prevista no artigo 51, e as medidas coercitivas do CSNU, autorizadas pelo artigo 42, como desenvolvido no tópico anterior. (EVANS, 2008, p. 130).

A regra geral da proibição do uso da força, deve ser compreendida com o propósito de proibir o uso unilateral da força, de modo a conceder somente ao CSNU a competência de autorizar o uso da força, mesmo em casos de legítima defesa, como ficará claro a partir da interpretação do artigo 51 (HEINZE, 2009, p. 62). Assim, a regulamentação normativa sobre intervenções humanitárias deve se concentrar, majoritariamente, no capítulo VII da Carta, que dispõe sobre a responsabilidade do CSNU para implementar intervenções humanitárias, bem como sobre o direito de legítima defesa.

Deve-se atentar, portanto, para o fato de que a proibição do uso unilateral da força por parte do Estado, nesse ponto, deve se aplicar aos casos que não sejam considerados como legítima defesa. Isso porque, a legítima defesa é um conceito adotado por todos os ordenamentos jurídicos-penais modernos, sendo, por esse motivo, reconhecida como princípio geral do Direito Internacional (MAZZUOLI, 2011, p. 1089). Ademais, o direito de legítima defesa, individual ou coletiva, é expressamente protegido pela Carta das Nações Unidas, no artigo 51:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (BRASIL, 1945, grifo nosso).

Primeiramente, nota-se que o artigo 51 faz referência à legítima defesa como um direito inerente ao Estado. Aqui cabe ressaltar que, embora na versão francesa da Carta o termo "*droit naturel*" seja utilizado, a legítima defesa não se trata de um direito natural, mas de um direito inerente à soberania, que garante a sobrevivência do Estado (MAZZUOLI, 2011, p. 1090).

Ademais, o referido artigo condiciona a atuação em legítima defesa ao caso de ataque armado, indicando, desse modo, que não comporta a hipótese do seu emprego de forma preventiva (PORTELA, 2017, p. 646).

Nesse sentido, observa-se o posicionamento da ONU, através do *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004, p. 55), que defende que em casos em que um Estado

se sinta ameaçado ao ponto de suscitar legítima defesa preventiva, deve levar suas preocupações para o CSNU, que poderá ou não autorizar esse tipo de ação. Caso não seja autorizado, o Estado deverá buscar outras medidas, como persuasão, negociação, dissuasão e contenção, somente devendo voltar-se para medidas coercitivas em última hipótese. Isso porque, o documento sustenta que:

[...] em um mundo cheio de potenciais ameaças, o risco para a ordem global e a norma de não-intervenção, na qual continua a se basear, é simplesmente muito grande para que a legalidade de ação preventiva unilateral, distinta da ação endossada coletivamente, seja aceita. Permitir esse tipo de ação a um é permitir a todos (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, p. 55)¹⁷.

Assim, direito de legítima defesa deve ser apenas empregado em caso de agressão armada concreta, injusta e que apresente perigo iminente, incitando a necessidade de uma resposta do Estado agredido com intuito de proteger sua dignidade e seus cidadãos. A resposta em legítima defesa deve ser proporcional ao ataque, podendo ter função protetora, com objetivo de impedir um ataque injustificado, função punitiva, em razão da reprovação do ato ilícito internacional, e função reparadora, pois tem intuito de obrigar o Estado agressor a reparar danos causados (MAZZUOLI, 2011, p. 577).

Ainda na análise do artigo 51 da Carta das Nações Unidas, verifica-se que mesmo o ato realizado em legítima defesa, tendo em vista sua provisoriedade, só poderá ser suportado até que o CSNU se pronuncie sobre o caso, tomando as medidas que julgar necessárias para a manutenção ou reestabelecimento da paz e segurança internacionais (PORTELA, 2017, p. 646). Ratifica-se mais uma vez, portanto, a autoridade máxima do CSNU no que diz respeito ao uso da força, seja para implementar medidas coercitivas, incluindo intervenções humanitárias, ou para confirmar medidas realizadas por Estados, unilateral ou coletivamente, em legítima defesa.

Por fim, faz-se pertinente apontar para a diferença entre a atuação em legítima defesa e a intervenção humanitária. A ICISS defende o ponto de vista que a intervenção humanitária deve se restringir, exclusivamente, a casos em que ocorre a perda de vida de civis em larga escala, incluindo casos em que se configurar limpeza étnica, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Assim, além de casos de agressão injusta ao seu território,

¹⁷ No original: "[...] in a world full of perceived potential threats, the risk to the global order and the norm of non-intervention on which it continues to be based is simply too great for the legality of unilateral preventive action, as distinct from collectively endorsed action, to be accepted. Allowing one to so act is to allow all." (Tradução livre).

Estados poderiam agir em conformidade com o artigo 51 quando buscassem proteger seus nacionais em território alheio, ou mesmo em certos casos em que apoio militar seja necessário para restaurar um governo democrático, por exemplo (ICISS, 2001, p. 34).

Desse modo, fica claro que tanto os dispositivos da Carta, quanto a práxis recente do CSNU, configuram a implementação de intervenção humanitária e o recurso à legítima defesa como as únicas exceções possíveis aos princípios da não intervenção, artigo 2 (7), e da proibição do uso da força, artigo 2 (4), restando clara a legalidade de tais mecanismos, bem como sua conformidade com o princípio da Responsabilidade de Proteger.

1.2. O CONTROLE INCIDENTAL DE LEGALIDADE

Diante do exposto, não resta dúvidas que o CSNU dispõe de plena autoridade para assumir a responsabilidade, no âmbito internacional, de proteger populações civis que estejam sofrendo violações sistemáticas de direitos humanos, mantendo a paz e a segurança internacionais. Entretanto, deve-se considerar que a competência do órgão para, de acordo com o artigo 39 da Carta, definir o que constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais é amplamente discricionária. Isto é, dependerá também da atuação política do Estados que integram o Conselho. Nesse sentido, cabe o questionamento a respeito dos limites da atuação do CSNU, considerando a hipótese de controle de legalidade de seus atos.

Primeiramente, deve-se destacar que não há qualquer indicação na Carta a respeito de uma hierarquia entre os órgãos das Nações Unidas, de modo a determinar a existência de um mecanismo de controle de legalidade dos atos de órgãos que aplicam normas jurídicas. Em realidade, cada órgão teria o direito de interpretar as normas da Carta que lhe concernem, determinando a "legalidade" de seus próprios atos (CANÇADO TRINIDADE, 2017, p. 364).

Nesse sentido, tem-se a posição adotada pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), em opinião consultiva do caso "Certas Despesas", em que sustenta o propósito primário da ONU, estabelecido no artigo 1º da Carta, deve ser a manutenção da paz e segurança internacionais, da qual os demais princípios e propósitos são dependentes. Portanto, a Corte, *in casu*, considerou que a ação tomada pelos órgãos da ONU com o intuito de realizar os propósitos expressos na Carta não pode ser presumida como *ultra vires* da Organização. Contudo, reconhece que tanto

os princípios norteadores, quanto os poderes conferidos aos seus demais órgãos para efetuarlos não são ilimitados (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 1962, p. 168)¹⁸.

De fato, após definir estabelecer como responsabilidade do CSNU a manutenção da paz e segurança internacionais, o artigo 24 (2), estabelece o seguinte:

Artigo 24.

2. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII (BRASIL, 1945).

Infere-se, portanto, que a atuação do CSNU deve ser limitada pela própria Carta das Nações Unidas, devendo suas medidas estarem em conformidade com ela. Dessa forma, além de prezar pela manutenção da paz e segurança internacionais, o dispositivo estabelece que o órgão deverá atuar em conformidade com os propósitos e princípios da Nações Unidas, ou seja, levando em consideração os demais princípios norteadores consagrados pelos artigos 1º e 2º da Carta. Assim, na medida em que concede direitos e impõe responsabilidades diversas aos seus órgãos, a Carta também os limita juridicamente (CANÇADO TRINIDADE, 2013, p. 705).

Assim, o CSNU estaria limitado pelo artigo 1 (1), devendo atuar na manutenção da paz e segurança internacionais, em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional; pelo direito da autodeterminação dos povos, segundo artigo 1 (2); pela promoção dos direitos humanos, artigo 1(3); pelo princípio da soberania, consagrado a partir da igualdade formal entre os Estados, de acordo com o artigo 2 (1); pelo cumprimento da boa-fé nas obrigações assumidas pelos Estados, artigo 2 (2); pela primazia da solução pacífica das controvérsias, artigo 2 (3); pelo princípio da proibição do uso da força, artigo 2 (4), e da não intervenção, artigo 2 (7), levando em consideração as exceções apresentadas nos tópicos anteriores (BRASIL, 1945).

¹⁸ Nesse mesmo sentido, verifica-se o posicionamento adotado pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII), em sede recursal, que examinou a legalidade de sua Resolução constitutiva, Resolução 827 (1993), após a alegação de que o CSNU teria extrapolado sua competência, prevista no capítulo VII, ao criar o Tribunal ad hoc. O TPII confirmou a legalidade, segundo o artigo 41 da Carta, da competência do CSNU para instituir o Tribunal, enfatizando, contudo, que sua atuação deve ser limitada pela jurisdição da organização, conforme o previsto no artigo 24 (2), não devendo, ademais, entrar em conflito com o espírito da organização (TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA, 1995, n.p.).

Por outro lado, cabe atentar que a atuação do CSNU também encontra limitações em outras normas do direito internacional. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, estabelece, em seu artigo 53:

Artigo 53

Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (jus cogens)

É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza (BRASIL, 2009).

Ora, como norma imperativa que se sobrepõem à autonomia dos Estados, sendo absolutamente inderrogáveis, o *jus cogens* deve ser respeitado pelos tratados, bem como por costumes e princípios gerais do Direito Internacional (MAZZUOLI, 2011, p. 151). Nesse sentido, como órgão instituído por tratado, que estabelece, ademais, sua atuação, o CSNU está vinculado às normas peremptórias de Direito Internacional (*jus cogens*), tendo em vista seu elemento essencial, qual seja, a inderrogabilidade (ORAKHELASHVILI, 2007, p. 177).

Porém, ultrapassadas as restrições normativas acerca da atuação do CSNU, cabe a indagação a respeito da possibilidade de controle de legalidade de seus atos por parte da Corte Internacional de Justiça, como principal órgão judiciário da ONU.

Ratifica-se, primeiramente, que não há indicação, no corpo normativo do Direito Internacional, a respeito da possibilidade do controle de legalidade dos atos do CSNU por parte da CIJ. Entretanto, nesse âmbito, cabe observar que o caso *Lockerbie* traz um interessante precedente a respeito da possibilidade de revisão judicial. Trata-se de um caso contencioso entre a Líbia, os Estados Unidos da América e o Reino Unido, em que se discute a interpretação da Convenção para a Repressão aos Atos ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil, a partir de um incidente aéreo ocorrido sobrevoando *Lockerbie*, na Escócia, em 1988. Diante desse panorama, a Líbia questiona a acusação de 2 (dois) de seus nacionais, nos Estados Unidos da América e na Escócia, responsabilizados por implementar uma bomba no voo 103 da *Pan American Airways*, recusando-se, com base na Convenção de Montreal, a extraditá-los (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2021, n.p.).

O ponto central a ser discutido a respeito do caso, no entanto, são as Resoluções 731 e 748, de 1992, adotadas pelo CSNU, sob forte pressão política dos Estados Unidos da América e Reino Unido. Na Resolução 731 (1992), o Conselho condena os atos terroristas que causaram o incidente e urge uma resposta positiva por parte do governo da Líbia, com o intuito de cooperar com as investigações e responsabilização dos acusados (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992b, p. 51 - 52). A Resolução 748 (1992), por sua vez, atuando sob égide do capítulo VII, impõe uma série de medidas coercitivas, como a proibição de voos saindo, pousando ou até sobrevoando o território da Líbia; o embargo à venda de armas para o país; indica a redução significativa do corpo diplomático e consular lotados na Líbia por parte dos Estados membros; bem como prevê medidas rígidas contra nacionais líbios envolvidos com terrorismo. Isso porque o CSNU entendeu que a incapacidade da Líbia em demonstrar renúncia ao terrorismo configura-se como uma ameaça à paz e à segurança internacionais (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992c, p. 53).

Tendo em vista o não cumprimento das resoluções anteriores, contudo, o CSNU adotou, ademais, a Resolução 883 (1993), que além de reforçar medidas previstas anteriormente, incluindo para além delas embargo comercial e financeiro, demanda a extradição dos nacionais líbios responsáveis pelos atos de terrorismo para julgamento nos Estados Unidos da América e na Escócia (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993, p. 2 e 4).

Da sua parte, a Líbia, perante a Corte, sustenta que todas as obrigações exigidas pelas Resoluções 731 e 748 foram satisfeitas, tomando as atitudes necessárias para que fosse atribuída a responsabilidade aos responsáveis pelo atentado, salvaguardando a objetividade das investigações e do processo em si (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1998, p. 14). Ademais, requereu, como medida provisória que fossem afastadas as medidas coercitivas adotadas pelo CSNU nas Resoluções 731 e 748, uma vez que infligiam o exercício de direitos econômicos, comerciais e diplomáticos, considerando-as, por esse motivo, como contrárias ao Direito Internacional (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1992, p. 15)

Desse modo, em sede de decisão de medidas provisórias, a maioria da Corte concluiu pela sua denegação, sustentando que as partes, como Estados membro das Nações Unidas, estariam obrigadas a aceitar as obrigações impostas pelo Conselho de Segurança nas Resoluções 731 e 748, de acordo com o artigo 25 da Carta, sendo que tais obrigações, como fruto da Carta, devem prevalecer sobre qualquer outro tratado, ou acordo, internacional, segundo o artigo 103 da Carta (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1992, p. 16).

É válido notar que, apesar do caráter diplomático da decisão, visto que a Corte preferiu não adentrar de fato no mérito da competência do CSNU em sede preliminar, algumas opiniões dissidentes, como a do Juiz Bedjaoui, questionaram o poder discricionário do CSNU ao categorizar o incidente aéreo ocorrido em 1988, ou seja, 4 (quatro) anos antes da implementação das Resoluções 731 e 748, como uma ameaça a paz e segurança internacionais (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 14 de abril de 1992b, p. 44).

No geral, o caso não teve a oportunidade de analisar o mérito da questão, que envolve a possibilidade de controle de legalidade, já que as partes chegaram a uma solução para a disputa por meios diplomáticos. Porém nota-se que CIJ não afastou, em nenhum momento, a possibilidade de analisar a validade dos atos do CSNU, o que importa em relevante repercussão para o âmbito do Direito Internacional, especialmente no que diz respeito à possibilidade de controle de legalidade do CSNU por parte da CIJ (FRANCK, 1992, p. 521–522).

Embora a experiência retratada acima não tenha sido debatida mais profundamente pela CIJ, verifica-se que na prática, que tanto a AGNU, quanto o CSNU, podem recorrer à essa Corte Internacional para uma opinião consultiva, segundo o artigo 96 da Carta das Nações Unidas, ou pedir recurso à uma comissão de juristas *ad hoc* para interpretação de legislação, em questões conflituosas (BRASIL, 1945).

A CIJ é impossibilitada de emitir um julgamento vinculante, visto que, segundo o artigo 34 do Estatuto da Corte, apenas Estados podem se configurar como parte de seus casos, sendo sua decisão apenas vinculantes para as partes litigantes, conforme o artigo 59 (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1945). Por esse motivo, ainda que a Corte, ao analisar um caso contencioso, considerasse como inválido determinado ato do CSNU, tal decisão não teria efeito *erga omnes*, não podendo, desse modo, vincular o CSNU (AKANDE, 1997, p. 333). Isso não significa, contudo, que não possa se pronunciar sobre o caso.

Como já analisado, a Carta das Nações Unidas, no artigo 24, confere ao CSNU a responsabilidade principal na manutenção da paz e segurança internacionais, porém isso não significa que seja exclusiva, não sendo prejudicado, por exemplo, o direito da Assembleia Geral de atuar nessas questões quando o CSNU não o fizer, conforme a resolução *Uniting for Peace*. Ainda que o artigo 12 da Carta proíba qualquer pronúncia da Assembleia Geral enquanto o CSNU esteja analisando uma controvérsia, o mesmo não se aplica à CIJ. Nesse mesmo sentido, o artigo 36 (3) estabelece que o CSNU, ao fazer recomendações a respeito de qualquer controvérsia que esteja tratando, deve levar em consideração, como regra geral, que as

controvérsias de caráter jurídico devem ser submetidas à CIJ pelas partes envolvidas (BRASIL, 1945).

Assim, fica claro que não há nenhuma restrição ao direito da Corte se pronunciar, tanto diante de casos contenciosos, quanto em opiniões consultivas, a respeito de controvérsias que já tenham sido objeto de discussão do Conselho de Segurança, um posicionamento já adotado pela CIJ, que no caso *United States diplomatic and consular staff in Theran* entendeu que:

*[...] não parece ter ocorrido a nenhum membro do Conselho que houvesse ou pudesse haver qualquer irregularidade no exercício simultâneo de suas respectivas funções pela Corte e pelo Conselho de Segurança. Nem há nisso motivo de surpresa. Considerando que o artigo 12 da Carta proíbe expressamente qualquer recomendação a respeito de uma disputa ou situação, por parte da Assembleia Geral, enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo suas funções em relação a ela, tal restrição não se aplica ao funcionamento do Tribunal por qualquer disposição da Carta ou do Estatuto do Tribunal. As razões são claras. **Compete ao Tribunal, como principal órgão judicial das Nações Unidas, resolver quaisquer questões jurídicas que possam estar em discussão entre as partes em disputa; e a resolução de tais questões jurídicas pela Corte pode ser um importante, e por vezes decisivo, fator na promoção de uma solução pacífica da controvérsia** (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1980, p. 22–23, grifo nosso)¹⁹.*

Assim, ao se pronunciar sobre o caso, sustenta-se que a revisão judicial dos atos do CSNU, por parte da CIJ, poderia ocorrer de forma incidental, pois, apesar do efeito vinculante limitado às partes, a análise de validade realizada pela CIJ teria, potencialmente, extrema relevância no âmbito internacional. Isso porque uma decisão que expresse a ilegalidade da atuação do CSNU, especialmente aquela implementada sob égide do capítulo VII, coloca em xeque a legitimidade de seus atos, incitando os Estados da comunidade internacional a se posicionarem politicamente a respeito, fato que poderia, inclusive, levar o CSNU a reverter sua resolução (AKANDE, 1997, p. 335 - 336).

¹⁹ No original: "[...] it does not seem to have occurred to any member of the Council that there was or could be anything irregular in the simultaneous exercise of their respective functions by the Court and the Security Council. Nor is there in this any cause for surprise. Whereas Article 12 of the Charter expressly forbids the General Assembly to make any recommendation with regard to a dispute or situation while the Security Council is exercising its functions in respect of that dispute or situation, no such restriction is placed on the functioning of the Court by any provision of either the Charter or the Statute of the Court. The reasons are clear. It is for the Court, the principal judicial organ of the United Nations, to resolve any legal questions that may be in issue between parties to a dispute; and the resolution of such legal questions by the Court may be an important, and sometimes decisive, factor in promoting the peaceful settlement of the dispute." (Tradução livre).

Assim, conclui-se que é notoriamente reconhecida, no âmbito internacional, a responsabilidade do CSNU para autorizar e implementar medidas coercitivas. Não obstante, essa autoridade não é ilimitada. Além de encontrar parâmetros para sua atuação na Carta das Nações Unidas, nomeadamente nos artigos 1º e 2º, levando em consideração os princípios da soberania, da não intervenção e da proibição do uso da força à luz da Responsabilidade de Proteger, bem como nas normas de *jus cogens*, verifica-se que os atos do CSNU podem se sujeitar a um controle incidental de legalidade por parte da CIJ. Esse, por sua vez, poderá afetar diretamente sua legitimidade e, conseqüentemente, sua eficácia perante a comunidade internacional, como será analisado no seguinte capítulo.

2. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS PARA A LEGITIMIDADE PÓS RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

A mudança de paradigma no âmbito das intervenções humanitárias durante a década de 90 provocou o grande debate acerca de sua legalidade, sobretudo no que tange a autoridade do CSNU diante da soberania estatal. Porém, esse não foi o único quesito posto em perspectiva. A intervenção imposta pela OTAN no Kosovo, em 1999, colocou em questão a discussão a respeito da legitimidade das intervenções humanitárias. Nesse sentido, observou-se questionamentos a respeito da justificativa do uso da força em crises humanitárias, como forma de as tornarem legítimas, e até mesmo se o próprio uso de força militar diante desse contexto, por sua natureza coercitiva, violaria normas humanitárias (ORFORD, 1999, p. 680).

Diante desse contexto, portanto, cabe analisar a legitimidade das intervenções humanitárias no presente capítulo, levando em consideração a adoção de critérios como parâmetro para configuração de uma intervenção como legítima perante a comunidade internacional.

Faz-se pertinente, primeiramente, compreender a definição de legitimidade no âmbito internacional. Todo Estado deve ser capaz de justificar seus atos por meio de razões plausíveis e legítimas, sob prejuízo de constrição de sua atuação. Sob esse ponto de vista, portanto, a legitimidade seria qualidade constitutiva de um ato na esfera internacional (WHEELER, 2000, p. 4). Contudo, a legitimidade internacional não pode ser objeto de controle dos atores estatais. De fato, a legitimidade não é produto da imposição de uma nação, ou grupo de nações dominante, como justificativa para satisfazer seus interesses (WHEELER, 2000, p. 6). Contrariamente, as razões que legitimam uma conduta estatal seriam limitadas pelo corpo normativo vigente e pela moralidade socialmente predominante no contexto em que ela ocorreu. Por esse motivo, se motivações humanitárias não eram concebidas como fundamento legítimo para autorização do uso da força na década de 70, certamente passaram a ser durante a década de 90, especialmente devido ao corpo normativo do direito internacional que passou a defender esse tipo de medida (WHEELER, 2000, p. 7–8).

Assim, quando definida no âmbito da intervenção humanitária, a legitimidade implica em constatar quando uma intervenção humanitária poderá ser considerada dentro das normas internacionais, ou seja, autorizada pelo CSNU, e aceita pela comunidade internacional, sendo justificada processual e moralmente (PATTINSON, 2010, p. 30).

A análise acerca da legitimidade de uma intervenção humanitária, implica na análise da legitimidade do ator que implementará a intervenção (PATTINSON, 2010, p. 31). A legitimidade, diante desse contexto, não se traduz em obrigação política ou autoridade coercitiva, mas almeja avaliar se a atuação do ator interventor é moralmente justificável. A legitimidade é um conceito escalonado, de modo que o ator interventor pode ter legitimidade completa, se for capaz de satisfazer todas as qualidades necessárias para tanto, porém, é possível que um ator tenha um grau adequado de legitimidade para implementar uma intervenção, se for capaz de atingir um grau satisfatório de legitimidade (PATTINSON, 2010, p. 33).

Cabe atentar para o fato de que abordagem escalonada demonstra-se demasiado ampla, especialmente no que diz respeito a delimitação do que pode ser considerado um nível satisfatoriamente adequado de legitimidade, fato que ampliaria a margem de poder discricionário do CSNU.

A ICISS (2001, p. 29), por sua vez, estabelece que a R2P envolve, sobretudo, a responsabilidade de reagir perante situações de violação de direitos humanos, quando medidas preventivas falham. A responsabilidade de reagir, então, engloba medidas coercitivas de natureza política, econômica, jurídica e diplomática, incluindo também, excepcionalmente, medidas coercitivas de natureza militar.

Assim, com o intuito de definir, com a maior precisão possível, as circunstâncias casuísticas diante das quais se justificaria a violação do princípio geral da não intervenção e da proibição do uso da força, a ICISS (2001, p. 31) passou a estabelecer 6 (seis) critérios²⁰, seguindo as diretrizes do princípio da R2P, para assegurar a legitimidade de uma intervenção humanitária, bem como facilitar o consenso na tomada de decisão *in casu*. Nesse âmbito, o grau de legitimidade conferido à intervenção humanitária dependerá da demonstração de justa causa, correta intenção, uso da força como último recurso, meios proporcionais, probabilidade razoável de sucesso e autoridade competente (ICISS, 2001, p. 16).

Contrariamente a abordagem escalonada, contudo, a ICISS apresenta uma abordagem categórica, vagamente baseada na tradição de Guerra Justa, segundo a qual o agente interventor deve satisfazer todos os critérios impostos para que seja considerado legítimo (PATTINSON, 2010, p. 33).

O estabelecimento de critérios com o intuito de averiguar, de modo claro, a legitimidade é imprescindível para configuração da efetividade de uma intervenção humanitária. Isso porque

²⁰ Além do termo "critério" a ICISS utiliza também o termo "princípios preventivos" (*precautionary principles*).

uma conduta fora dos padrões de legitimidade impostos pelo corpo normativo vigente seria rapidamente desvalidada pela comunidade internacional, tornando a intervenção humanitária ineficiente. Assim, por exemplo, ao seguir o princípio da proporcionalidade, um relevante critério de legitimidade, a intervenção humanitária convencionada o reestabelecimento, ou estabelecimento, de um Estado de Direito ao invés de promover a continuidade do conflito em si (PATTINSON, 2010, p. 114 e 115).

Ademais, o estabelecimento de critérios teria um efeito positivo na atuação do CSNU, pois na medida em que busca facilitar o consenso entre os membros do Conselho, o tornaria mais ativo, evitando a paralisação do Comitê (WELSH, 2004, p. 184). Nesse âmbito, atenta-se para as tensões entre legalidade e legitimidade, que podem ocorrer mesmo quando todos os critérios de legitimidade são satisfeitos, porém, por razões políticas, o CSNU fica incapacitado de autorizar a intervenção humanitária (EVANS, 2008, p. 146). De fato, a relevância da criação desses conceitos à luz do princípio da Responsabilidade de Proteger, não implica em criar novos direitos e deveres para se fazer "a coisa certa", mas sim de impedir a inação diante de violações de direitos humanos (CHESTERMAN, 2011, p. 9).

O argumento a favor da relevância do estabelecimento de critérios de legitimidade encontra amparo, ainda, no relatório *In larger freedom*, segundo o qual:

*A tarefa não é encontrar alternativas ao Conselho de Segurança como fonte de autoridade, mas fazê-lo funcionar melhor. Ao considerar a autorização ou endosso do uso de força militar, o Conselho deve chegar a uma visão comum sobre como sopesar a gravidade da ameaça; o propósito adequado da proposta de ação militar; se os meios alternativos ao uso da força podem ter sucesso plausível para cessar a ameaça; se a opção militar é proporcional à ameaça em questão; e se há chance razoável de sucesso. **Ao aplicar tais medidas na análise de casos que suscitam uma ação militar, o Conselho adicionaria transparência a suas deliberações e suas decisões gozariam de maior respeito, por ambos Governos e opinião pública mundial** (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 33, grifo nosso)²¹.*

²¹ No original: " The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority but to make it work better. When considering whether to authorize or endorse the use of military force, the Council should come to a common view on how to weigh the seriousness of the threat; the proper purpose of the proposed military action; whether means short of the use of force might plausibly succeed in stopping the threat; whether the military option is proportional to the threat at hand; and whether there is a reasonable chance of success. By undertaking to make the case for military action in this way, the Council would add transparency to its deliberations and make its decisions more likely to be respected, by both Governments and world public opinion." (Tradução livre).

Deve-se atentar que o estabelecimento de critérios para legitimar uma intervenção humanitária não implica resolver o processo decisório acerca de cada caso, verificando se satisfaz, ou não, os critérios. Contudo, é capaz de fornecer um parâmetro comum para a análise dos casos, de modo a reduzir a discricionariedade (WHEELER, 2000, p. 34).

Nesse sentido, a fim de compreender melhor a aplicação prática dos critérios, o presente capítulo terá como objetivo analisar os critérios de legitimidade levando em consideração o caso da intervenção humanitária implementada na Líbia, em 2011. Embora a intervenção na Líbia não represente a primeira ocasião em que o princípio da R2P foi aplicado, o caso certamente se destaca, à princípio, por ter sido o primeiro em que o CSNU autorizou o uso da força contra um governo em pleno funcionamento, sem o seu consentimento (BELLAMY, 2011, p. 2). Ademais, como será verificado, a intervenção humanitária na Líbia apresentou relevantes consequências para o conceito da R2P. Faz-se pertinente, portanto, apresentar o contexto político e jurídico que levou a autorização da intervenção humanitária na Líbia.

O regime do Presidente Muammar Kadafi durante os anos 80 e 90 revelava uma postura extremamente agressiva, demonstrando apoio a diversas organizações terroristas. Entretanto, a invasão no Iraque em 2003, contribuiu para a mudança de posicionamento da Líbia, que, temendo ocorrência de intervenção similar, abandonou seu projeto de desenvolvimento de armas químicas e iniciou um processo de reintegração com a comunidade internacional, especialmente com países ocidentais. Apesar de investir na reabilitação de sua imagem internacional, Kadafi continuou aplicando uma política opressiva, causando grande descontentamento por parte da população, que começou a demonstrar sinais de rebelião, sobretudo na parte oriental da Líbia, provocando protestos regulares em Benghazi (HEHIR; MURRAY, 2013, p. 2 – 3).

De fato, um relatório de 2010 da *Amnesty International* (2010, p. 9) demonstrou precisamente que a reintegração da Líbia à comunidade internacional não foi acompanhada de reformas significativas de direitos humanos na esfera nacional. O relatório aponta, ainda, que países da União Europeia, bem como os Estados Unidos da América, até então ignoravam as violações de direitos humanos ocorridas na Líbia em prol de promover seus interesses nacionais em relação ao país, que incluíam trocas comerciais e a cooperação na promoção da política de "guerra ao terror".

A primavera árabe desencadeou uma série de protestos em países vizinhos, como o Egito e a Tunísia, fato que serviu como catalisador para os eventos que ocorreram na Líbia. A onda de protestos originada foi severamente reprimida pelo governo de Kadafi em atos de

violência que rapidamente chamaram atenção da comunidade internacional (HEHIR; MURRAY, 2013, p. 4).

Após críticas da Liga Árabe, da União Africana e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), condenando a violência na Líbia, o CSNU aprovou a Resolução 1970, em fevereiro de 2011 (2011, p. 1 – 4). O documento ratificou a responsabilidade da Líbia de proteger sua população, e condenou, portanto, os ataques sistemáticos à população, assim como o conseqüente fluxo migratório saindo do país, considerando tais atos como crimes contra a humanidade. Requereu ainda o fim das hostilidades, bem como o amplo acesso de ajuda humanitária para a população. Ademais, a Resolução encaminhou o caso para a Tribunal Penal Internacional (TPI), para investigação e eventual responsabilização dos culpados, bem como impôs um embargo de armas ao país, restrições de viagem a alguns membros do governo e o congelamento de seus fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos no exterior.

Tendo em vista a continuidade dos eventos, o CSNU aprovou, então, no mês seguinte, a Resolução 1973²² (2011, p. 1–5), com o objetivo de tomar medidas adicionais para facilitar o retorno de agências humanitárias e proteger civis e áreas povoadas, bem como cessar a violência e os abusos de direitos humanos contra a população civil. Nesse sentido, a Resolução autoriza os Estados membros a tomarem todas as medidas necessárias para proteger civis sob risco de ataque na Líbia, requisitando, ainda a cooperação da Liga Árabe. Ademais, a Resolução autorizou que a intervenção fosse conduzida por uma coalizão de Estados, que na prática, foi liderada pela OTAN. Outras medidas coercitivas implementadas foram o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea, bem como o reforço do embargo de armas, sendo permitido aos Estados membros todas os meios necessários para implementar tais medidas.

Desse modo, foi autorizada a intervenção humanitária na Líbia, com base normativa no princípio da R2P. Nos tópicos a seguir, com o caso da Líbia como pano de fundo, será examinado se a implementação, a condução e o resultado da operação basearam-se em critérios de legitimidade idealizados para a R2P.

Assim, para efeitos do presente trabalho, será apresentada a abordagem categórica de critérios de legitimidade adotados pela ICISS, quais sejam a justa causa (2.1); a correta intenção (2.2) o uso da força como último recurso (2.3); os meios proporcionais (2.4) e a probabilidade

²² A Resolução 1973 (2011) foi adotada com a abstenção de cinco países: China, Rússia, Alemanha, Brasil e Índia.

razoável de sucesso (2.5)²³, bem como sua aplicação prática no caso da Líbia, tendo em vista que esses almejam ao estabelecimento de regras, procedimentos e critérios claros para implementação e condução de intervenções humanitárias, com o intuito objetivar a atuação do CSNU. Ressalta-se que o último critério da autoridade competente não será analisado detalhadamente nesse capítulo porque ele já o foi, no capítulo anterior.

2.1. A JUSTA CAUSA

A ICISS (2001, p. 32) parte do pressuposto de que as exceções ao princípio da não intervenção devem ser limitadas. Em outras palavras, a intervenção humanitária deve ser concebida como uma medida extraordinária, sendo imperativo uma justa causa para sua implementação. A ICISS coloca em evidência a justa causa como critério primário²⁴ de legitimidade da intervenção humanitária, pois ainda que considere que todos os critérios por ela estabelecidos sejam relevantes para legitimar uma intervenção humanitária, a justa causa é requisito imprescindível.

De fato, não há meios objetivos de definir como uma emergência humanitária pode ser considerada uma causa justa para intervenção humanitária. Porém, é possível admitir que, para que a intervenção humanitária tenha uma causa justa e legítima, é necessário que a situação humanitária seja considerada como insustentável pela comunidade internacional, de modo que o único meio de cessar seja através do uso da força militar (WHEELER, 2000, p. 34). Em razão disso, torna-se fundamental compreender a diferença entre o abuso individual de direitos humanos, e a violação extraordinária, em massa.

Nesse sentido, a ICISS busca delinear, de maneira abrangente, as circunstâncias diante das quais intervenções humanitárias seriam justificáveis. De acordo com a Comissão, seriam elas:

A perda de vidas em grande escala, atual ou iminente, com intenção genocida ou não, que é produto de ação deliberada do Estado, de sua negligência ou de sua incapacidade de agir, ou uma situação de Estado falido; ou ainda, "limpeza étnica" em grande escala, atual ou iminente,

²³ Atenta-se que a autoridade competente, utilizada pela ICISS como critério para configuração da legitimidade, foi abordado no tópico 1.1.2, como exceção ao princípio da não intervenção, e, portanto, como requisito de legalidade. Na oportunidade, ficou clara a responsabilidade primária do CSNU para autorização de intervenções humanitárias, sendo ilegal as intervenções humanitárias unilaterais, ou seja, sem a autorização do CSNU. Por esse motivo, a questão não será revisitada nesse capítulo.

²⁴ A ICISS utiliza o termo "*Threshold Clause*".

realizada por assassinato, expulsão forçada, atos de terror ou estupro (ICISS, 2001, p. 32)²⁵.

Assim, fica claro que a Comissão entende que se trata de motivação justa para implementação de intervenções humanitárias, a ameaça ou a ocorrência concreta de perda de vidas em massa, independentemente de intenção genocida ou de envolvimento de ato estatal, bem como as mais variadas manifestações de limpeza étnica.

Ademais, também identifica como justa causa, situações de catástrofes naturais, diante das quais o Estado seja incapaz de garantir o bem-estar de sua população, bem como situações de Estado falido, em que há o colapso das forças governamentais, ocasionando guerra civil e/ou a escassez recursos básicos fundamentais, como água, medicamentos e alimentos (ICISS, 2001, p. 33). Isso porque, deve-se considerar, sobretudo nesse último caso, que a intervenção humanitária, como medida coercitiva que se utiliza de força militar, pode ser a única maneira de garantir o acesso da população aos recursos essenciais para sua sobrevivência (AYOOB, 2002, p. 97).

É válido lembrar que a Cúpula Mundial de 2005 (2005a, p. 30), no artigo 138, ao adotar as diretrizes da ICISS, incorpora o princípio da Responsabilidade de Proteger, sendo ele passível de implementação em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

A partir disso, a ICISS (2001, p. 33) busca definir, com a maior precisão possível, as situações que podem ser consideradas como genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, com base no corpo normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário. Nesse âmbito, ratifica que se configuram como justificativa legítima para intervenção humanitária as ações definidas como genocídio na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, segundo a qual:

Artigo II. Na presente Convenção entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal:

a) matar membros do grupo;

²⁵ No original: "large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale 'ethnic cleansing', actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape." (Tradução livre).

- b) causar lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo;*
- c) submeter intencionalmente o grupo a condição de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial;*
- d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio de grupo;*
- e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo (BRASIL, 1952).*

Por fim, a ICISS (2001, p. 33) cita, ainda, como justa causa para intervenção humanitária os crimes contra humanidade e as violações do Direito Internacional Humanitário, de acordo com o definido nas Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, bem como outros instrumentos do Direito Internacional. Embora a Comissão não fixe parâmetros exatos acerca da delimitação de crimes contra a humanidade, cabe recordar que o Estatuto de Roma estabelece uma lista extensiva de atos que constituem crimes contra humanidade, como verifica-se a seguir:

Artigo 7º.

1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:

- a) Homicídio;*
- b) Extermínio;*
- c) Escravidão;*
- d) Deportação ou transferência forçada de uma população;*
- e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional;*
- f) Tortura;*
- g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável;*
- h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal;*
- i) Desaparecimento forçado de pessoas;*
- j) Crime de apartheid;*

k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental (BRASIL, 2002).

Deve-se atentar, contudo, que as definições de crimes contra humanidade acima arroladas não são taxativas e, para além disso, apenas aquelas que envolvem assassinatos em massa ou limpeza étnica, podem ser considerados como justa causa para implementação de intervenções humanitárias (ICISS, 2001, p. 33).

Malgrado os esforços para delimitação das circunstâncias que justificam legitimamente a intervenção humanitária, não há, ainda, nenhuma indicação a respeito do momento correto em que ela deverá ocorrer (WHEELER, 2000, p. 34). Como já apresentado, em diversas situações a intervenção humanitária somente foi implementada após o início de crimes de atrocidade, como ocorreu no caso da Ruanda. Por esse motivo, a ICISS (2001, p. 33) estabelece que a intervenção humanitária pode ser considerada como legítima, ainda que seja implementada como medida preventiva, desde que haja evidência clara da alta probabilidade de ocorrência de qualquer das ações consideradas como justa causa, com intuito de evitar que as ações apenas sejam implementadas "tarde demais".

Uma outra questão relevante nessa esfera, diz respeito ao levantamento de evidências que confirmam as situações que justificam a intervenção humanitária. Segundo a ICISS (2001, p. 34), é preciso determinar se os fatos concretos realmente correspondem às circunstâncias apresentadas como justa causa. Para tanto, é possível recorrer aos órgãos e agências próprias da ONU, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o ACNUDH, ou, ainda, às fontes não-governamentais renomadas que tenham compromisso com a credibilidade e imparcialidade das informações coletadas, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a *Amnesty International*.

Desse modo, o critério da justa causa, caracterizado em geral a partir da constatação de perda de vidas ou limpeza étnica em larga escala, sejam elas atuais ou iminentes, permite a análise da conjuntura dos fatos concretos, de modo a averiguar a necessidade legítima de implementação da intervenção humanitária.

Ao analisar a situação na Líbia, observa-se que se trata de uma das hipóteses prevista pela ICISS (2001, p. 32), qual seja a "perda de vidas em grande escala, atual ou iminente, com intenção genocida ou não, que é produto de ação deliberada do Estado, de sua negligência ou de sua incapacidade de agir, ou uma situação de Estado falido". Isso porque, a Comissão

Internacional de Inquérito sobre a Líbia, do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2012, p. 3), deixou claro que o governo de Kadafi se utilizava de força excessiva contra protestantes contrários à sua administração, levando a graves ferimentos e um número considerável de morte. O relatório considerava, ainda, que esse tipo de repressão, representava severa violação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, como uma privação arbitrária do direito à vida.

Ademais, foram reportadas também prisões arbitrárias, bem como tratamento cruel e degradante nas punições, incluindo a execução extrajudicial de prisioneiros, sendo tais ato equivalentes a crimes de guerra, uma vez que ocorreram durante um conflito (AMNESTY INTERNATIONAL, 2010, p. 11).

O discurso de Kadafi, ao incitar uma "limpeza" da Líbia, com a promessa de atacar os opositores em Benghazi sem piedade, forneceu evidência clara para o CSNU a respeito do intuito do regime de cometer crimes de atrocidade em massa (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 279). A Resolução 1970 (2011), então, levando em consideração o relatório do Conselho de Direitos Humanos, entende que os ataques sistemáticos do governo contra a população civil equivalem à crimes contra a humanidade (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011a, p. 1).

Em 14 de março de 2011, o Conselho de Direitos Humanos da ONU (2011, p. 4) relatou a deterioração da situação na Líbia, mesmo após a aprovação da Resolução 1970 (2011), com a intensificação do conflito, ataques aéreos indiscriminados, afetando a população civil, casos de execução, violência e assédio contra nacionais de origem subsaariana e estrangeiros, bem como violência sexual, tortura e desaparecimentos provocados pelo governo.

Assim, tendo em vista o cenário da crise humanitária na Líbia, a Resolução 1973 foi aprovada em 17 de março de 2011, autorizando a intervenção humanitária com o intuito de proteger a população civil. A Resolução expressa grave preocupação com a deterioração da situação humanitária, incluindo o aprisionamento arbitrário dos cidadãos, desaparecimentos forçados, tortura e a execução sumária, acarretando grande perda de vidas da população Líbia. Tendo em vista esse cenário, a Resolução 1973 (2011) reitera a Responsabilidade de Proteger a população civil da Líbia (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b, p. 1).

Desse modo, levando em consideração que a intervenção foi aprovada pela CSNU, respeitando sua qualidade de órgão competente para tanto, diante de um contexto que envolvia a perda de vidas em larga escala como produto da atuação do Estado, incluindo graves violações

de direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário, pode-se inferir que, para efeitos de análise de legitimidade do caso, tanto o critério da justa causa, quanto o critério da legalidade foram satisfeitos.

Fica claro, portanto, a caracterização de uma situação de crise humanitária que justificaria a aplicação do critério da justa causa. Resta, entretanto, verificar se era também legítima a natureza da intenção dos atores que conduziram a intervenção, como será analisado a seguir.

2.2. A CORRETA INTENÇÃO

A natureza da correta intenção, enquanto critério de legitimidade, é objeto de ampla discussão no âmbito do princípio da Responsabilidade de Proteger. A posição adotada será em consonância com a ICISS, que considera que a implementação de uma intervenção humanitária deve levar em consideração a intenção do agente, que deve ter como seu propósito principal cessar ou evitar violações de direitos humanos, para que seja considerada legítima (ICISS, 2001, p. 35).

Porém, faz-se pertinente o apresentar outro argumento, segundo o qual a imposição da correta intenção como critério legitimador da intervenção humanitária, sob o argumento de que os Estados podem abusar de justificativas humanitárias para promover seus próprios interesses nacionais, é desnecessária. Isso porque, a intervenção, ainda que motivada por questões não humanitárias, poderá ser considerada como legítima, desde que a motivação e os meios utilizados não afetem o propósito humanitário, ou seja, seu objetivo final (WHEELER, 2000, p. 38 e 39).

A rejeição da motivação estritamente humanitária como base do critério de correta intenção para legitimar a intervenção humanitária, tem certa repercussão no defendido pelo ICISS, ao admitir que a motivação, ainda que não humanitária, não afeta a legitimidade da intervenção. Contudo, deve-se levar em consideração, aqui, a distinção entre intenção e motivação (PATTINSON, 2010, p. 154). A intenção humanitária implica no propósito de prevenir, reduzir ou cessar violações de direitos humanos, já a motivação de cada Estado para tanto pode ser fruto de um interesse próprio, nacional. Assim, para que um agente esteja engajado em uma intervenção humanitária, deve ter intenção humanitária, ao passo em que motivação não é condição necessária para legitimá-la, já que pouco importa o motivo interno

de cada agente interventor se o objetivo final é a promoção de direitos humanos (PATTINSON, 2010, p. 158).

Diante dessa colocação, a ICISS (2001, p. 36) também admite a possibilidade de que a motivação humanitária pode não ser a única que promove o engajamento dos Estados em intervenções humanitárias autorizadas pelo CSNU. Isso porque, diante do custo financeiro e militar exigido de cada Estado envolvido nesse tipo de ação coercitiva, torna-se compreensível, e até natural, que tenham algum nível de interesse próprio nos objetivos da intervenção humanitária. Ademais, diante da crescente globalização, admite-se que as crises humanitárias possam ter amplos impactos em países vizinhos, como o fluxo de refugiados, ou terrorismo, fato que pode guiar o interesse de um Estado em atuar em determinada intervenção humanitária.

Nesse âmbito, alguns autores, como Ayoob (2002, p. 86), sustentam a tese de que a decisão de um Estado acerca de seu engajamento, ou não, em uma intervenção, é feita a partir de estratégias políticas e econômicas que têm pouca relação com motivação humanitária, ainda que sejam amplamente justificadas por ela.

Entretanto, ressalta-se que a motivação não deve desvirtuar o propósito final, ou seja, a intenção de obter resultado humanitário positivo. Assim, o uso da força militar, no contexto das intervenções humanitárias, não deve ser aplicado, por exemplo, com o intuito de alterar fronteiras nacionais, favorecer grupo combatente em busca de autodeterminação, ou destituir regimes governamentais, sob pena de deslegitimar a ação (ICISS, 2001, p. 35).

Para que o critério da correta intenção seja plenamente satisfeito, portanto, a ICISS (2001, p. 36) sugere que a intervenção militar sempre ocorra com uma base de apoio coletiva, ou multilateral, evitando que sua implementação e condução seja fruto de esforço unilateral. Ademais, é possível buscar evidências da legitimidade da intenção da intervenção na opinião da comunidade internacional em geral, e, sobretudo, no posicionamento daqueles à quem a intervenção busca beneficiar.

Assim, pode-se inferir que, ainda que se admita uma motivação não humanitária, a promoção de direitos humanos não deve ser utilizada como uma mera desculpa para implementação da intervenção humanitária. Contrariamente, a correta intenção, com vistas à proteção de direitos humanos, deve ser considerada como o propósito principal da ação humanitária, uma vez que tem o intuito de legitimá-la perante a comunidade internacional, podendo contribuir para perpetuar a causa humanitária.

No caso da Líbia, a intenção original da intervenção pode ser identificada no próprio documento que a constituiu, qual seja a Resolução 1973 (2011), que estabeleceu:

Autoriza Estados membros que notificaram o Secretário-Geral, agindo nacionalmente ou por meio de organizações ou acordos regionais, e agindo em cooperação com o Secretário-Geral, a tomar todas as medidas necessárias [...] para proteger civis e áreas povoadas sob ameaça de ataque na Líbia, incluindo Benghazi, excluindo qualquer tipo de força de ocupação estrangeira em qualquer parte do território líbio, e solicita aos Estados membros que informem imediatamente o Secretário-Geral das medidas que tomarem em conformidade à autorização conferida por este parágrafo, que deverá ser imediatamente comunicada ao Conselho de Segurança (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b, p. 3).²⁶

Corroborando as normativas do CSNU, a OTAN assumiu controle da intervenção humanitária na Líbia, implementando a Operação Protetor Unificado. A Organização incumbiu-se da responsabilidade de proteger civis e áreas povoadas sob ameaça de ataque na Líbia, bem como se compromete a reforçar a zona de exclusão aérea e o embargo de armas imposto pela Resolução 1973 (2011). Verifica-se, assim, em um primeiro momento, que a intenção inicial da intervenção tinha, de fato, propósito humanitário (OTAN, 2011a).

No entanto, a retórica dos países que comandavam a operação mudou pouco tempo depois de sua implementação. Em maio de 2011, começa a se tornar evidente a intenção de mudança de regime como objetivo da intervenção. O então presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, passa a defender, a proteção do povo líbio através de sua libertação do regime de Kadafi (SCHIMITT; SANGER, 2011). O Grupo de Contato para Líbia, formado por membros da OTAN, Liga dos Estados Árabes e outros Estados membros do CSNU para coordenar os esforços na atuação da intervenção, declarou que o regime de Kadafi não tinha mais autoridade legítima na Líbia. Assim, convencidos de que meios coercitivos não seriam suficientes para solucionar a crise humanitária na Líbia, reconheceram a necessidade de

²⁶ No original: " 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 [...] 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". (Tradução livre).

transição política imediata, identificando, para esse fim, o Conselho Nacional de Transição, partido da oposição líbio, como autoridade legítima (OTAN, 2011b).

Ainda que as forças da OTAN, no caso da Líbia, tenham objetivado, ou sido pressionadas, a expandir a operação com o intuito de atacar as raízes mais profundas da causa da crise humanitária, tal atuação revela uma extensão ilegal do mandato inicial, uma vez que não foi propriamente autorizada pelo CSNU (WELSH, 2016, p. 83). Além disso, como observado, nos termos do princípio da R2P, é ilegítima a intervenção implementada com objetivo alternativo ao propósito humanitário, pois considera-se que a mudança de regime apresenta riscos maiores do que aqueles presentes em uma intervenção com propósito exclusivamente humanitário, devido à instabilidade política que provoca (PATTINSON, 2011, p. 272)

Assim, a intenção humanitária, no caso da Líbia, teria sido utilizada, inicialmente, como mera retórica para aprovação da intervenção, ao expressar a propósito de cessar os ataques e a violência contra a população civil. No entanto, restou clara, pouco após a implementação da intervenção, a intenção de destituir o regime de Kadafi, fato que foge ao critério de legitimidade, mais especificamente de correta intenção, estabelecido pela ICISS.

Dessa forma, ainda que uma motivação não humanitária seja admitida, segundo as diretrizes da R2P, verificou-se que o critério da correta intenção, no caso da intervenção na Líbia, revelava um propósito final ilegítimo. Apesar disso, deve-se averiguar, a seguir, se a força militar aplicada teria sido utilizada como último recurso.

2.3. O USO DA FORÇA COMO ÚLTIMO RECURSO

Para que uma intervenção humanitária seja caracterizada como legítima, é necessário satisfazer, admais, o critério do uso da força como último recurso. Segundo a ICISS (2001, p. 36), com a Responsabilidade de Proteger, todas as alternativas diplomáticas e não coercitivas devem ter sido amplamente exploradas para prevenir ou resolver a crise humanitária de maneira pacífica.

A atuação diante da responsabilidade de reagir, portanto, somente pode ser legitimamente justificada se todos os meios da responsabilidade de prevenir forem devidamente empregados anteriormente. Desse modo, se a crise humanitária é causada por um conflito, por exemplo, então um acordo deve ser estimulado entre as partes. Apenas quando tais alternativas, promovidas e monitoradas pela comunidade internacional, não forem capazes estabelecer a paz,

havendo probabilidade de violência em larga escala, a intervenção humanitária poderá ser considerada (ICISS, 2001, p. 37).

Naturalmente, o critério do uso da força como último recurso pode se demonstrar contraditório diante da necessidade de resposta rápida a uma emergência humanitária. Isso porque, violações de direitos humanos continuam ocorrendo enquanto o CSNU se reúne para decidir a respeito da melhor política a ser implementada na situação, devendo-se considerar que a espera pode agravar a crise. Diante desse ponto de vista, parece ser contraproducente exigir que todas as alternativas pacíficas sejam aplicadas antes de se recorrer à intervenção humanitária. Nesse caso, denota-se a utilidade do conceito do princípio da necessidade, que admite o uso da força apenas quando se verifica que a violação de direitos humanos somente poderá ser cessada através de tal medida (RODLEY, 1992, p. 37, apud WHEELER, 2000, p. 35).

Nesse sentido, considera-se que o critério do último recurso deve exigir que toda medida alternativa razoável seja empregada em primeiro lugar (PATTINSON, 2010, p. 82). Assim, medidas que carecem de razoabilidade, ou seja, aquelas que podem ter o efeito de agravar a crise ao invés de atenuá-la, incluindo aquelas que atrasam o emprego de medidas razoáveis, não devem ser levadas em consideração.

Posicionamento similar é adotado pela ICISS (2001, p. 36), segundo a qual não seria necessário exaurir todas as medidas alternativas, porém, deverá haver motivo razoável para demonstrar que qualquer outra medida alternativa não teria sucesso, se fosse aplicada. Em outras palavras, é necessário demonstrar que a intervenção humanitária seria a única medida capaz de solucionar a crise efetivamente.

O uso da força no cenário internacional é amplamente restrito, pois, ainda que possa produzir consequências positivas diante de casos excepcionais de crises humanitárias em que sua aplicação seja a única medida capaz de aliviar a situação, sempre provoca também impactos negativos. Daí a importância do critério do uso da força como último recurso, que busca limitar a aplicação da intervenção humanitária apenas a casos extremos em que essa seja a única medida capaz de prevenir ou cessar violações de direitos humanos.

Ficou clara, ao analisar o critério da justa causa, a ocorrência de violações sistemáticas de direitos humanos na Líbia. Resta analisar, contudo, se houve a tentativa de solucionar o conflito por outros meios razoáveis, de modo a verificar se o uso da força foi a resposta mais apropriada para o caso.

A questão se demonstra polêmica entre os analistas de política internacional. Enquanto alguns acreditam que a rápida aprovação da Resolução 1973 (2011) não concedeu tempo suficiente para buscar medidas alternativas com o intuito de mediar o conflito entre grupos rebeldes e o governo, outros apontam para a clara evidência de ocorrência de crimes de atrocidade, sendo a intervenção humanitária o único meio apropriado para restaurar a paz diante do conflito (WELSH, 2016, p. 83).

Porém, como já evidenciado, a situação humanitária na Líbia era insustentável, de modo que seria improvável que medida alternativa, como o embargo econômico ou político, fosse capaz de conter o conflito. Nesse mesmo sentido, um acordo de paz entre a grupos da oposição e o governo de Kadafi estava longe de ocorrer. Isso fica claro ao se observar que o regime de Kadafi continuou com as mesmas práticas violentas, mesmo após a condenação dos abusos e a imposição de sanções e embargos autorizados pela Resolução 1970 (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b, p. 1).

Assim, ao autorizar a Resolução 1970 (2011), prevendo a implementação de embargos de armas e o congelamento de ativos financeiros, o CSNU agiu com base no artigo 41 da Carta das Nações Unidas, dispositivo que prevê o estabelecimento de medidas que não envolvem o emprego de forças armadas (BRASIL, 1945). Pode-se inferir, desse modo, que o Conselho buscou meios alternativos de solucionar o conflito antes de recorrer ao uso da força, restando, então, evidente a satisfação do critério do uso da força como último recurso.

O uso da força é estritamente regulado no âmbito do Direito Internacional, sendo sua proibição expressa na Carta das Nações Unidas. Conforme observado, são restritas as hipóteses de exceção, limitando-se a medidas coercitivas que almejam a segurança coletiva, a proteção humanitária e a legítima defesa de um Estado. Por esse motivo, o princípio da R2P, com o intuito de evitar o uso da força de maneira arbitrária, busca delimitar sua aplicação estabelecendo que deverá ser empregada apenas como último recurso, de maneira excepcional.

No caso em tela, verificou-se uma tentativa de estabelecer medidas alternativas, com a aprovação da Resolução 1970 (2011), que se demonstraram insuficientes, justificando, desse modo, o uso da força. Contudo, resta analisar se o emprego de tal força foi realizado de modo proporcional à situação de fato, como será apresentado no tópico seguinte.

2.4. OS MEIOS PROPORCIONAIS

De acordo com a ICISS (2001, p. 37), os meios utilizados, bem como o objetivo final da intervenção humanitária, devem ser proporcionais às ações que a provocaram. Sob esse viés, a escala, duração e intensidade do uso da força, bem como os impactos no sistema político do país atingido, devem ser restritos ao mínimo necessário para concretizar o propósito da intervenção, qual seja seu fim humanitário, para que essa seja considerada legítima.

Embora a definição de critério dos meios proporcionais seja clara, sua aplicação concreta apresenta alguns problemas, tendo em vista que o uso da força sempre pode implicar em consequências indesejadas, ainda que não tenham sido previstas à princípio. O critério da proporcionalidade exige que o nível de força aplicado não ultrapasse aquele que intervenção humanitária teria sido designada para cessar. Ocorre que, ainda que a intervenção tenha finalidade humanitária, muitas vezes a população civil do local sofre os impactos da atuação militar, sendo possível que a própria intervenção provoque a perda de vidas no curso de sua execução. Trata-se do "efeito duplo", desenvolvido pela tradição de Guerra Justa, que justifica o dano reflexo à população civil, desde que essa não seja a intenção, ao se empreender uma ofensiva militar (WHEELER, 2000, p. 35 e 36).

Para evitar esse tipo de incidente, a ICISS (2001, p. 37) estabelece que as normas do Direito Internacional Humanitário seja estritamente observadas no curso da intervenção humanitária, tendo em vista que essa envolve uma forma de ação militar.

Fica claro portanto, que a dificuldade acerca do critério dos meios proporcionais reside, sobretudo, em sua aplicação prática, uma vez que não é impossível prever de antemão os efeitos da intervenção humanitária sobre a população e sistema político do país atingido. Contudo, é notória a relevância do critério para garantir a legitimidade da implementação e da execução de uma intervenção humanitária, na medida em que busca impedir o uso da força excessiva, bem como proteger a população civil, diante de um contexto de emergência humanitária.

O escopo da intervenção foi bem delimitado pela Resolução 1973 (2011), que permitia a implementação de uma zona de exclusão aérea, a proteção de civis e o embargo de armas. De fato, a operação conduzida pela OTAN respeitou, de início, tais limitações. Ou seja, o planejamento inicial da intervenção na Líbia revela o intuito de se utilizar de meios proporcionais para satisfazer o seu fim humanitário, com a devida observância dos direitos humanos e Direito Internacional Humanitário (PATTINSON, 2011, p. 273).

Ocorre que, pouco tempo após o início da intervenção, a atuação da OTAN passou a extrapolar os limites impostos pela Resolução 1973 (2011), fato que contribuiu para deixar a população civil ainda mais vulnerável, contrariando a intenção inicial de protegê-los. Forças da OTAN iniciaram uma campanha aérea contra o exército líbio, mas após constatar que não seria suficiente para derrubar o regime, especialistas foram colocados em solo para fornecer auxílio estratégico para rebeldes da oposição, assim como armamentos, fornecidos pelos governos da França e do Qatar. Tais ocorrências revelam uma clara contradição ao proposto pela Resolução 1973 (2011), sobretudo ao embargo de armas, e à exclusão da hipótese de ocupação estrangeira, sob qualquer forma, na Líbia (KEATING, 2013, p. 197).

Verifica-se, portanto, que, embora o escopo e planejamento inicial da intervenção tivessem sido bem delimitados pela Resolução 1973 (2011), voltados para um fim humanitário, os meios aplicados durante a condução da ação militar em si não podem ser caracterizados como proporcionais. Uma vez revelado o propósito final com o objetivo de propulsionar a mudança de regime, os meios utilizados para tanto não poderiam ser compatíveis com o objetivo inicial, previsto na Resolução 1973 (2011), de proteger a população civil.

Para além de restringir as hipóteses de emprego da força, o princípio da R2P busca também evitar que ela seja utilizada de maneira excessiva. Revela-se, nesse ponto, a pertinência do critério dos meios proporcionais para garantir a legitimidade de uma intervenção ao longo de sua implementação, bem como de sua execução, ao buscar limitar o uso da força ao mínimo necessário para garantir um resultado humanitário positivo. Assim, resta evidente a não satisfação do critério de meios proporcionais no caso da Líbia, na medida em que a força militar foi utilizada de maneira excessiva, ultrapassando, além disso, os limites impostos pela Resolução 1973 (2011), que autorizou a intervenção.

Analisado o critério dos meios proporcionais, verifica-se que o planejamento de uma intervenção humanitária, para que possa ser considerada legítima, deve demonstrar chance razoável de sucesso antes que possa ser autorizada, como será constatado a seguir.

2.5. PROBABILIDADE RAZOÁVEL DE SUCESSO

Como último critério a ser analisado, a ICISS (2001, p. 37) defende que, para que seja legítima, uma intervenção deve ter uma chance razoável de sucesso, ou seja deve ter probabilidade de cessar ou evitar as violações de direitos humanos. Nesse sentido, a intervenção

não poderá ser justificada se seu propósito humanitário não puder ser atingido, ou se sua implementação causar maior prejuízo à população do que a população já apresenta.

O juízo a respeito da probabilidade de sucesso será amplamente influenciado pela análise do critério da proporcionalidade, uma vez que, sendo esse último for respeitado, a força aplicada nos meios não será contraditória em relação ao propósito almejado pelo fim. A probabilidade de sucesso se traduz pela salvaguarda dos direitos humanos do grupo afetado, de modo que a retirada das tropas responsáveis pela intervenção não resulte na retomada da situação de crise humanitária. Assim, pode-se dizer que o objetivo de uma intervenção humanitária bem-sucedida, a curto prazo, é a conclusão da emergência humanitária. Seu sucesso a longo prazo, por outro lado, será verificado na medida em que se demonstrar até que ponto a intervenção foi capaz de abordar as causas políticas que provocaram as violações de direitos humanos (WHEELER, 2000, p. 37).

Nessa seara, considera-se que a expectativa razoável de sucesso da intervenção humanitária deve ser comparada com as demais medidas alternativas, incluindo a não intervenção, para analisar qual delas terá como resultado o restabelecimento, ou estabelecimento pela primeira vez, do pleno gozo de direitos humanos no longo prazo (PATTINSON, 2010, p. 83).

Diante desse panorama, a ICISS (2001, p. 37) entende que nem toda emergência humanitária justificará a implementação de uma intervenção humanitária. Ademais, a Comissão sustenta que não será possível aplicar esse tipo de medida a nenhum dos cinco países permanentes do CSNU, mesmo se todos os demais critérios para sua implementação sejam satisfeitos, pois não haveria probabilidade de sucesso nesse caso. Naturalmente, esse tipo de posicionamento levanta críticas acerca da parcialidade da ICISS, porém não se deve olvidar que os responsáveis pela análise das condições, critérios e, em última instância, implementação de intervenções humanitárias são os países membros do CSNU. Seria ingênuo, portanto, considerar, do ponto de vista político, que um membro permanente não vetaria uma proposta de intervenção humanitária voltada contra si. Para esse fim, a ICISS relembra que outros meios de ação coletivas, como sanções, podem ser aplicados com maior efetividade, sendo eles também parte da R2P.

Fica claro portanto, que a legitimidade de uma intervenção humanitária depende amplamente do seu planejamento, de modo a possibilitar uma análise da situação concreta da crise, bem como dos meios apropriados a serem empregados para que se obtenha o resultado desejado, com a satisfação do propósito humanitário.

No caso da Líbia, verifica-se que era incerta a probabilidade de sucesso inicial, bem como a longo prazo. Embora a análise concreta da situação bem como o planejamento da intervenção, tivessem sido programados para a obtenção de um resultado humanitário positivo, verificou-se que o desvirtuamento do escopo original acabou afetando seu resultado, na análise posterior ao fim da intervenção.

O fortalecimento dos rebeldes, por ação das forças da OTAN, como observado no tópico anterior, provocou uma nova onda de conflitos com os apoiadores de Kadafi, cujo ápice ocorreu em agosto de 2011, na capital Trípoli. Nos 2 (dois) meses subsequentes, as forças do governo começaram a recuar para o sul do país, até que em outubro do mesmo ano, Kadafi foi encontrado e executado, fato que colocou fim ao conflito (KEATING, 2013, p. 205).

Apesar do fim do conflito implicar, aparentemente, em um resultado positivo a curto prazo, verifica-se que a análise de sucesso a longo prazo é um pouco mais complexa. O fim do regime ditatorial de Kadafi deixou um vácuo de poder que passou a ser disputado por diversos grupos. Embora o Conselho Nacional de Transição tenha contribuído para o reconhecimento internacional do movimento contra o regime de Kadafi, não era amplamente reconhecido pelo resto da população como líder da rebelião, porém aparentava ser a única organização disponível para atuar na transição democrática do país. Assim, a Líbia pós-conflito foi demarcada pela disputa política entre as diversas milícias que atuaram na rebelião, cada uma com seus procedimentos e demandas diferentes, sem reconhecer um ponto central de autoridade (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011, p. i – 01)

Com o intuito de auxiliar no processo de transição, o CSNU estabeleceu, através da Resolução 2009 (2011), a *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL), cujo mandato determina o auxílio e apoio aos nacionais líbios para:

- (a) restaurar a segurança pública e a ordem, bem como promover o Estado de Direito;*
- (b) implementar um diálogo político inclusivo, promover a reconciliação nacional e embarcar na elaboração da constituição e do processo eleitoral;*
- (c) ampliar a autoridade do estado, inclusive através do fortalecimento das instituições e da restauração de serviços públicos;*
- (d) promover e proteger os direitos humanos, especialmente para grupos vulneráveis, e apoiar a justiça transicional;*
- (e) tomar as medidas imediatas necessárias para iniciar a recuperação econômica; e*

(f) *coordenar o apoio que possa ser solicitado por outros atores multilaterais e bilaterais, conforme apropriado (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011c, p. 3)*²⁷.

Apesar dos esforços das Nações Unidas, a UNSMIL até hoje não foi capaz de auxiliar na unificação do governo através de uma transição democrática pacífica. Inclusive, o país continua atormentado por divisões internas, pela proliferação de armas e milícias, bem como de grupos extremistas, que impedem o estabelecimento da ordem e segurança públicas. A instabilidade provocou o deslocamento centenas de milhares de pessoas e a deterioração das condições dos direitos humanos (FREEDOM HOUSE, 2020).

Destarte, fica claro que, ainda que o critério da probabilidade razoável de sucesso deva ser analisado no momento da implementação da intervenção humanitária, não é possível inferir que as chances de sucesso eram altas no referido momento, uma vez que a análise *a posteriori* da intervenção revela seu fracasso, a curto e a longo prazo, em promover o respeito e a proteção dos direitos humanos.

O critério da probabilidade razoável de sucesso, à luz do princípio da R2P, exige que, para que a intervenção seja justificável, se comprove que o uso da força, diante da situação de crise humanitária, possui capacidade de cumprir com seu objetivo de proteger a população civil, cessando o conflito que a afeta. A partir de uma análise posterior dos fatos, tendo em vista as consequências negativas da intervenção na Líbia, observa-se que o critério da probabilidade razoável de sucesso não poderia ter sido corretamente averiguado quando da sua implementação, uma vez que não teriam sido analisados apropriadamente, ou teriam sido ignorados, todos os cenários possíveis que envolvessem a intervenção, inclusive os que resultariam em fracasso, como revelou-se factualmente.

²⁷ No original: " (a) restore public security and order and promote the rule of law; (b) undertake inclusive political dialogue, promote national reconciliation, and embark upon the constitution-making and electoral process; (c) extend state authority, including through strengthening emerging accountable institutions and the restoration of public services; (d) promote and protect human rights, particularly for those belonging to vulnerable groups, and support transitional justice; (e) take the immediate steps required to initiate economic recovery; and (f) coordinate support that may be requested from other multilateral and bilateral actors as appropriate". (Tradução livre).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instrumento da intervenção humanitária, ainda que revestido de dilemas quanto a sua aplicação, principalmente por representar o uso da força contra um Estado, é essencial para o resguardo e para a proteção de direitos humanos, sobretudo em face de abusos sistemáticos ou de sua iminência. A constante tensão, durante a década de 90, entre a soberania, que importa essencialmente no dever de não intervenção e da proibição do uso da força, e o objetivo de cessar ou evitar violações sistemáticas de direitos humanos, através de intervenções humanitárias, demonstrou a necessidade de reformulação de tal instrumento, bem como a implementação de mecanismos capazes de regular o uso da força por parte de comunidade internacional.

Daí a importância da elaboração do princípio da R2P, que teve como principal objetivo a reformulação do conceito de intervenção humanitária a partir do estabelecimento de regras e requisitos mais claros, com o intuito de objetivar a determinação das condições que permitiriam a implementação de uma intervenção humanitária. Para tanto, os critérios de legalidade e legitimidade criados pela ICISS, no âmbito da responsabilidade de reagir a uma catástrofe humanitária, contribuem para assegurar que a intervenção humanitária, quando necessária, seja conduzida de maneira eficiente e eficaz. Ademais, devem levar em consideração o propósito para o qual a intervenção teria sido implementada, ou seja, de eliminar o conflito e aumentar as perspectivas de reestabelecimento de paz durável, causando menor impacto possível sobre a população local.

Nesse sentido, a reformulação do conceito de soberania, que passa a implicar na responsabilidade do próprio Estado de proteger seus cidadãos, acarretou o reconhecimento da responsabilidade da comunidade internacional em atuar diante de situações em que o Estado se recusasse ou não pudesse suportar sua responsabilidade. Desse modo, sedimentada a responsabilidade internacional de proteger civis de abusos de direitos humanos em massa, restou incontestável a legalidade do CSNU como autoridade competente para decidir sobre a implementação de intervenções humanitárias. Isso porque, enquanto órgão que representa a comunidade internacional, responsável pela promoção da paz e a segurança internacionais, verifica-se que a própria Carta da ONU identifica, como exceção aos princípios gerais da não intervenção e da proibição do uso da força, as medidas coercitivas previstas no capítulo VII, quais sejam a intervenção com fim humanitário e a legítima defesa de um Estado.

Não obstante, ainda que a ICISS busque sistematizar as circunstâncias diante das quais poder-se-ia implementar uma intervenção humanitária, deve-se notar que a atuação do CSNU

permanece amplamente discricionária para decidir a respeito delas, considerando a natureza eminentemente política do órgão. Por esse motivo, a autoridade do CSNU não deve ser exercida de maneira ilimitada, apesar disso, verifica-se que as hipóteses de controle de legalidade de seus atos são restritas. Nesse âmbito, ficou claro que a autoridade do CSNU deve se pautar, primeiramente, pela própria Carta das Nações Unidas, sobretudo pelos princípios norteadores da organização, previstos nos artigos 1º e 2º, levando em consideração os princípios da soberania, da não intervenção e da proibição do uso da força, à luz da Responsabilidade de Proteger. Ademais, a atuação do CSNU deve respeitar também as normas de *jus cogens*, previstas pelo corpo normativo do Direito Internacional. Por fim, constatou-se a possibilidade de que os atos do CSNU podem estar sujeitos a um controle incidental de legalidade por parte da CIJ, pois, apesar de possuir efeito vinculante limitado aos Estados partes do caso, a Corte poderia se pronunciar sobre qualquer controvérsia que tenha sido objeto de discussão do Conselho de Segurança. A análise da CIJ acerca da validade de uma decisão do CSNU teria, potencialmente, extrema relevância no âmbito da legitimidade de seus atos, especialmente aqueles implementados sob égide do capítulo VII.

Questões acerca da natureza invasiva das intervenções humanitárias foram colocadas no centro das discussões da ICISS durante a elaboração do princípio da Responsabilidade de Proteger, especialmente no que tange às condições que justificariam a violação do princípio geral da não intervenção e da proibição do uso da força, diante de situações de emergência humanitária. Nesse sentido, a Comissão buscou estabelecer critérios para assegurar a legitimidade de uma intervenção humanitária, bem como facilitar o consenso na tomada de decisão *in casu*.

Assim, o grau de legitimidade conferido à intervenção humanitária dependerá da demonstração de justa causa, ou seja, de uma situação humanitária insustentável, caracterizada por genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, implicando em perda de vidas em larga escala, sejam elas atuais ou iminentes, justificando o emprego legítimo de força militar. Para além disso, exige-se do agente interventor a correta intenção, que deve ter como seu propósito principal a proteção de direitos humanos, para que a intervenção seja considerada legítima. Sendo justificadas a causa e a intenção da intervenção, deve-se demonstrar, ainda, que a força somente poderá ser utilizada como último recurso, evidenciando que nenhuma outra medida alternativa seria capaz, por si só, de solucionar a crise humanitária. O planejamento de uma intervenção legítima deverá ilustrar também que os meios a serem utilizados serão proporcionais à agressão, ou seja, restritos ao mínimo necessário para

concretizar seu propósito humanitário. A ICISS defende, por fim, que a legitimidade de uma intervenção humanitária depende da apresentação de probabilidade razoável de sucesso, de modo que se configure que a medida tenha alta probabilidade de cessar ou evitar as violações de direitos humanos.

É notória, portanto, a contribuição do princípio da R2P, que representou um relevante atributo normativo para o Direito Internacional, sobretudo no que diz respeito à prevenção de conflitos, garantindo a legitimidade e a legalidade das medidas que propõe, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, bem como outros princípios relevantes do Direito Internacional.

Embora o progresso da R2P no campo teórico-normativo seja inquestionável, verifica-se que seu impacto, na prática, tem se demonstrado singelo. Ainda que se reconheça a relevância retórica de seu emprego, com o intuito de evitar ou prevenir situações de crise humanitária, o mesmo não se aplica para a finalidade eventual de cessar as violações de direitos humanos em massa. Nesse sentido, o caso da Líbia, como um dos poucos que autorizou o uso de medidas coercitivas militares com base no princípio da Responsabilidade de Proteger, representou um caso emblemático, evidenciando diferentes nuances acerca desse tema.

De início, a Resolução 1973 (2011) apresentou uma aplicação exemplar da R2P, entretanto, como observado ao longo da análise do caso, infere-se que a intervenção humanitária não pode ser caracterizada como legítima, segundo os critérios da ICISS. Isso porque, ainda que a causa tenha sido justa e a força tenha sido empregada somente como último recurso, verificou-se que a intervenção não seguiu sua intenção inicial, restando clara a intenção de implementar uma mudança de regime, sendo inadequados os meios utilizados. Tal fato teria potencialmente motivado a obtenção de resultado diferente do previsto inicialmente, isto é, ainda que a intervenção tenha cumprido seu objetivo de cessar o conflito entre o governo de Kadafi e seus opositores, uma situação de extrema instabilidade perdura na Líbia até hoje. Por esse motivo, pode-se concluir que a intervenção humanitária implementada na Líbia representou um afastamento de uma aplicação legítima do princípio da R2P.

A intervenção humanitária autorizada pela Resolução 1973 (2011), ao revelar meios e fins ilegítimos, sob o ponto de vista da R2P, configurou-se como um precedente que enfraqueceu a aplicação prática desse princípio. De fato, o resultado da operação na Líbia foi severamente criticado pela Rússia e China, bem como outros países que constituíam o CSNU à época, como o Brasil e a Índia, sobretudo devido à falta de *accountability* ao longo de sua condução, tendo em vista mudança de finalidade da intervenção com o objetivo de mudança de regime (KEATING, 2013, p. 185).

Em consequência, o resultado da intervenção na Líbia afetou sobremaneira a possibilidade de aplicação futura da R2P, à exemplo do que tem se verificado na crise humanitária na Síria, diante da qual cerca de treze milhões de pessoas permanecem deslocadas devido à inação do sistema de segurança coletiva da comunidade internacional. Apesar disso, observa-se uma grande dificuldade em se adotar uma decisão consensual, visto que, desde 2013, 16 resoluções já foram vetadas pela Rússia e/ou China. Ademais, dentre as 26 resoluções aprovadas pelo CSNU, envolvendo a responsabilidade de proteger a população civil, o acesso de agências humanitárias e a possibilidade de acordo de paz na região, nenhuma teria sido completamente implementada (GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, 2021).

Assim, a R2P importa em um princípio normativo de extrema relevância para legitimar a atuação da comunidade internacional diante de situações que envolvam crises humanitárias, disponibilizado parâmetros projetados para regulamentar o emprego de medidas coercitivas que se utilizam de força militar. Contudo, tem se verificado que tal instrumento carece de efetividade no que diz respeito a sua aplicabilidade em casos concretos. Tal fato decorre, muito provavelmente, da natureza política do CSNU, acarretando a falta de capacidade da comunidade internacional entrar em consenso e, bem como da falta vontade política de agir com base no princípio da R2P.

Diante disso, fica claro que, enquanto crises humanitárias existirem, os esforços devem ser voltados para que as intervenções humanitárias sejam de fato aplicadas na prática, à luz princípio da R2P, não devendo esse ser utilizado meramente como instrumento retórico. É igualmente relevante a necessidade de mobilizar maior atuação política e capacidade de agir por parte da comunidade internacional, sobretudo dos membros do CSNU, através da promoção de diálogo diplomático voltado para uma ação positiva. Ademais, quando implementada, será necessário implementar mecanismos que permitam maior *accountability* dos agentes interventores ao longo da condução de uma intervenção humanitária.

Desse modo, será possível ultrapassar os entraves políticos, prezando por uma atuação legal, legítima e transparente do Conselho de Segurança.

REFERÊNCIAS:

- AKANDE, D. *The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?* **The International and Comparative Law Quarterly**, v. Vol. 46, No. 2, n. Cambridge University Press, 1997.
- AMNESTY INTERNATIONAL. “**Libya of tomorrow**”: what hope for human rights? London: Amnesty International Publications, 2010. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/40000/mde190072010en.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica**. A/54/549: de 15 de novembro, 1999. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/IMG/N9934876.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the panel on the United Nations Peace Operations**. A/55/305–S/2000/809: de 21 de agosto, 2000. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/70/PDF/N0059470.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change**. A/59/565: 2 de dezembro, 2004.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **2005 World Summit Outcome**. A/RES/60/1: 24 de outubro, 2005a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all**. A/59/2005: 21 de março, 2005b. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CPR%20A%2059%202005.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2021.
- AYOUB, M. Humanitarian Intervention and State Sovereignty. **The International Journal of Human Rights**, v. Vol. 6, N. 1, p. 81–102, 2002.
- BADESCU, C. **Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and human rights**. New York: Routledge, 2011.
- BELLAMY, A. J. **The Responsibility to Protect: Libya and Beyond**. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2011/03/30/the-responsibility-to-protect-libya-and-beyond/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. Principles, Politics and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force. **Global Governance**, v. Vol. 18, N. 3, p. 273–297, 2012.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política: vol. 1**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. Decreto nº 13.990, de 12 de janeiro de 1920. **Pacto da Sociedade das Nações**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4305249/mod_resource/content/1/Pacto%20da%20

Sociedade%20%28ou%20Liga%20das%20Nações%29.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. **Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Decreto N. 30.822, de 6 de maio de 1952. **Promulga a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1952/D30822.html>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Decreto N. 4.388, de 25 de setembro de 2002. **Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. **Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em 25 mar. 2021.

CANÇADO TRINIDADE, A. A. **Princípios do Direito Internacional contemporâneo.** Brasília: FUNAG, 2017.

CANÇADO TRINIDADE, V. F. D. Controle de Legalidade dos atos do Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, v. n.62, p. 703–734, 2013.

CHESTERMAN, S. “Leading from behind”: The Responsibility to Protect, and the Obama Doctrine, and humanitarian intervention after Lybia. **New York University Public Law and Legal Theory Working Papers**, v. Paper 282, 2011.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais - CICV.** Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Report of the High Commissioner under Human Rights Council resolution S-15/1.** A/HRC/17/45: 7 de junho, 2011. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_1112.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Report of the International Commission of Inquiry on Libya.** A/HRC/19/68: 8 de março, 2012. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 794 (1992).** S/RES/794: 3 de dezembro, 1992a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/772/11/PDF/N9277211.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 731 (1992).** S/RES/731: 21 de janeiro, 1992b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/90/PDF/NR001090.pdf?OpenElement>>.

Acesso em: 26 mar. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 748 (1992)**. S/RES/748: 31 de março, 1992c. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/07/PDF/NR001107.pdf?OpenElement>>.

Acesso em: 26 mar. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 883 (1993)**. S/RES/883: 11 de novembro, 1993. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/626/78/PDF/N9362678.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 929 (1994)**. S/RES/929: 22 de junho, 1994. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/260/27/PDF/N9426027.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda**. S/1999/1257: 16 de dezembro, 1999. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257>. Acesso em: 4 mar. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1564 (2004)**. S/RES/1564: 18 de setembro, 2004. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/515/47/PDF/N0451547.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1674 (2006)**. S/RES/1674: 28 de abril, 2006. Disponível em: <[https://www.un.org/ruleoflaw/files/S-Res-1674%20on%20protection%20civilians%20in%20armed%20conflict%20\(28Apr06\).pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/S-Res-1674%20on%20protection%20civilians%20in%20armed%20conflict%20(28Apr06).pdf)>.

Acesso em: 4 mar. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1970 (2011)**. S/RES/1970: 26 de fevereiro, 2011a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1973 (2011)**. S/RES/1973: 17 de março, 2011b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 2009 (2011)**. S/RES/2009: 16 de setembro, 2011c. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/502/44/PDF/N1150244.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)**. **Advisory Opinion of 20 July 1962 : I.C. J . Reports**. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/49/049-19620720-ADV-01-00-EN.pdf>>.

DENG, F. **Sovereignty as responsibility: conflict manegement in Africa**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996.

EVANS, G. **The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all**.

Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

FRANCK, T. The “Powers of Appreciation”: Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality? **The American journal of international law**, v. Vol. 86, N. 3, n. Cambridge University Press, p. 519–523, 1992.

FREEDOM HOUSE. **2020 Libya Country Report**. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/country/libya/freedom-world/2020>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. **Syria**. Disponível em: <<https://www.globalr2p.org/countries/syria/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

HEHIR, A. **Humanitarian intervention: an introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

HEHIR, A.; MURRAY, R. W. **Libya, the responsibility to protect and the future of humanitarian intervention**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

HEINZE, E. **Waging humanitarian war: the ethics, law, and politics of humanitarian intervention**. New York: State University of New York Press, Albany, 2009.

HOLZGREFE, J. L. The humanitarian intervention debate. In: **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ICISS. **The responsibility to protect**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Statute of the International Court of Justice**. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/statute>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, I.C.J Reports**, 24 maio 1980. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/64/064-19800524-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures**, 14 abr. 1992. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/88/088-19920414-ORD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports**, 27 fev. 1998. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/88/088-19980227-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)**. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/88>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Dissenting opinion of Judge Bedjaoui**, 14 de abril de 1992b. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/88/088-19920414-ORD-01-06-EN.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Holding Libya together: security challenges after**

- Qadhafi.** Middle East/North Africa Report N°115: 14 de dezembro, 2011. Disponível em: <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/115-holding-libya-together-security-challenges-after-qadhafi.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- JANZEKOVIC, J. **The use of force in humanitarian intervention: morality and practicalities.** England: Ahsgate Publishing Limited, 2006.
- KEATING, T. The UN Security Council on Lybia: Legitimation or Dissimulation? In: **Libya, the responsibility to protect and the future of humanitarian intervention.** New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- KISSINGER, H. **Diplomacy.** New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.
- MATHEWS, J. Power Shift. In: **Readings on how the world works: current issues in international relations.** [s.l.] Pearson Education, 2010.
- MAZZUOLI, V. **Curso de direito internacional público.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- NYE, JR., J. S.; WELCH, D. A. **Undersatanding global conflict and cooperation: an introduction to theory and history.** New York: Pearson Education, 2013.
- ORAKHELASHVILI, A. The acts of the Security Council: meaning and standards of review. **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, v. 11, p. 143–195, 2007.
- ORFORD, A. Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism. **European Journal of International Law**, v. Vol. 10 N. 4, p. 679–711, 1999.
- ORFORD, A. **International authority and the Responsibility to Protect.** New York: Cambridge University Press, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Disponível em: <http://www.oas.org/pt/centro_informacao/default.asp>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- OTAN. **Statement on Libya.** Organização do Tratado do Atlântico Norte. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_72544.htm?selectedLocale=en>. Acesso em: 21 abr. 2021a.
- OTAN. **Fourth meeting of the Libya Contact Group.** [s.l.] 15 de julho, 2011b. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_07/20110926_110715-Libya-Contact-Group-Istanbul.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- PATTINSON, J. **Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: who should intervene?** New York: Oxford University Press, 2010.
- PATTINSON, J. Ethics on Humanitarian Intervention in Libya. **Ethics & International Affairs**, v. Vol. 25, N. 03, n. Cambridge, p. 271–277, 2011.
- PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Saraiva, 2013.
- PORTELA, P. H. G. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e Direito comunitário.** Salvador: Editora JusPODIVM, 2017.

SCHIMITT, E.; SANGER, D. **As goal shifts in Libya, time constrains NATO**. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2011/05/27/world/africa/27policy.html>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SHAW, M. **International Law**. New York: Cambridge University Press, 2008.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. **Case of Prosecutor v. Dusko Tadić, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (Appeals Chamber)**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

WELSH, J. **Humanitarian intervention and international relations**. New York: Oxford University Press, 2004.

WELSH, J. The Responsibility to Protect after Libya & Syria. **Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences**, v. Vol 145 (4), p. 75–87, 2016.

WHEELER, N. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. New York: Oxford University Press, 2000.