

**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Patrícia Wohlenberg

**OS DESAFIOS DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE  
PROTEGER:  
UMA ANÁLISE DO CASO DA LÍBIA**

Santa Cruz do Sul  
2015

Patrícia Wohlenberg

**OS DESAFIOS DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE  
PROTEGER:  
UMA ANÁLISE DO CASO DA LÍBIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

Orientador: Prof. Bruno Mendelski de Souza

Santa Cruz do Sul

2015

*No shift in the way we think or act can be more critical than this:  
we must put people at the centre of everything we do*  
(ANNAN, Kofi)

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Roseli e Gerson, por serem os maiores responsáveis pela minha formação. E a todos os mestres que me instruíram, em especial ao Professor Bruno Mendelski, por compartilhar a sua e aceitar a minha visão de mundo.

## RESUMO

A intervenção com propósitos humanitários é considerada um dos temas mais controversos das relações entre os Estados, dessa forma, o princípio da Responsabilidade de Proteger surge como uma tentativa de criar um consenso acerca desse debate. Nesse sentido, o presente trabalho busca responder quais os principais desafios e falhas da intervenção na Líbia frente à Responsabilidade de Proteger. Torna-se relevante, em um primeiro momento, compreender a evolução de conceitos basais do Direito Internacional, como uma tentativa de superar o dilema entre o princípio de soberania e a proteção dos indivíduos. A Responsabilidade de Proteger se apresenta como parte do avanço dos direitos humanos, e a base teórica da Escola Inglesa, que considera o indivíduo como razão central das relações internacionais, pode ser facilmente relacionada ao princípio. Apesar de ter sido amplamente aceito pelos países-membros das Nações Unidas, a fragilidade conceitual e prática do princípio ainda causa questionamentos e incertezas, sobretudo em relação ao terceiro pilar, o qual permite o uso da força. Percebe-se, então, a necessidade de aprofundar o debate sobre as inconsistências de sua aplicação diante de crises humanitárias. O estudo da intervenção na Líbia demonstra claramente as falhas da Operação Protetor Unificado, relacionadas de forma direta às inconsistências da Responsabilidade de Proteger. A fim de encontrar respostas credíveis ao problema central, a pesquisa se fundamenta na análise bibliográfica e documental, e utiliza-se do método dialético. A partir da problematização da intervenção da OTAN na Líbia, é possível constatar que a Operação cumpriu a maioria dos critérios de legitimidade e obteve resultados humanitários positivos. Contudo, o uso indiscriminado de força e a intenção de mudança de regime político no país se apresentaram como as principais falhas da execução da Operação Protetor Unificado, enquanto a falta de assistência internacional representa o maior desafio à efetividade do princípio estudado.

**Palavras-chave:** Responsabilidade de Proteger. Intervenção Humanitária. Líbia. Operação Protetor Unificado. Escola Inglesa.

## ABSTRACT

Intervention with humanitarian propose is one of the most controversial questions of relations among states, in this way, the principle of responsibility to protect emerge as an attempt to create a consensus about this debate. Thereby, this study aims answer which are the main challenges and failures of Libyan intervention facing the Responsibility to Protect. It becomes relevant, at first, understand the progress of basal concepts of International Law, as an attempt to overcome the dilemma between the principle of sovereignty and the protection of individuals. The Responsibility to Protect presents itself as part of advance of human rights, and the theoretical basis of the English School, which considers the individual as the central reason of international relations, easily relates to the principle. Although it was widely accepted by members of United Nations, the practice and conceptual fragility of the principle still causes doubts and uncertainties, especially in relation to the third pillar, which allows using force. It is noticed, then, the need to deepen the debate on the inconsistencies of its application on humanitarian crises. The study of Libyan intervention clearly shows the failures of Operation Unified Protector, related directly to the inconsistencies of Responsibility to Protect. In order to find credible answers to the main question, the research bases on bibliographical and documentary analysis, especially of official documents, and makes use of the dialectical method. From questioning the NATO intervention in Libya, it is clear that the Operation met the criteria of legitimacy and achieved humanitarian positive results. However, the indiscriminate use of force and the intention of changing the political regime in the country stand as major gaps in implementation of the Operation Unified Protector, while the lack of international assistance is the greatest challenge to the effectiveness of the studied principle.

**Keywords:** Responsibility to Protect. Humanitarian Intervention. Libya. Operation Unified Protector. English School.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Número de Resoluções do CSNU entre 1990 e 2008	26
Figura 1 – Aplicação da zona de exclusão aérea da Operação Protetor Unificado	67

## LISTA DE ABREVIATURAS

AI	Anistia Internacional
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CD	Câmara dos Deputados
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNT	Governo Transitório
CSNU	Conselho de Segurança da ONU
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EI	Escola Inglesa
EUA	Estados Unidos da América
GNC	Congresso Geral Nacional
HRW	<i>Humans Rights Watch</i>
ICG	<i>Internacional Crisis Group</i>
ICISS	Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal
ICRtoP	<i>International Coalition for the Responsibility to Protect</i>
Ois	Organizações Internacionais
OUA	Organização de Unidade Africana
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPU	Operação Protetor Unificado
OSCE	Organização para a Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
RdP	Responsabilidade de Proteger
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UNSMIL	<i>United Nations Support Mission in Libya</i>



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
1.1	Problema de Pesquisa.....	11
1.2	Hipóteses.....	12
1.3	Objetivos.....	13
1.3.1	Objetivo Geral .....	13
1.3.2	Objetivos Específicos.....	13
1.4	Justificativa .....	13
1.5	Metodologia .....	14
1.5.1	Estrutura do Trabalho.....	16
<b>2</b>	<b>DA PAZ DE VESTEFÁLIA À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER....</b>	<b>17</b>
2.1	O Conceito de Soberania Estatal: uma Evolução Conceitual.....	17
2.2	A Internacionalização dos Direitos Humanos e a Autoridade do Conselho de Segurança .....	22
2.3	A Soberania como Responsabilidade de Proteger .....	29
2.4	O Princípio da Responsabilidade de Proteger: fragilidade prática e conceitual.....	35
<b>3</b>	<b>UM DIÁLOGO ENTRE A VERTENTE SOLIDARISTA DA ESCOLA INGLESA E A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA .....</b>	<b>42</b>
3.1	A abordagem da Escola Inglesa: uma via intermediária nas Relações Internacionais .....	42
3.2	O debate da Escola Inglesa: superando o conflito entre soberania e direitos humanos.....	48
3.3	A Intervenção humanitária pela lógica da vertente solidarista.....	53
<b>4</b>	<b>OS DESAFIOS DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: UMA ANÁLISE DO CASO DA LÍBIA.....</b>	<b>62</b>
4.1	Contextualização histórica da Líbia: uma ditadura sustentada pela riqueza nacional.....	62
4.2	As falhas da aplicação da Responsabilidade de Proteger na Operação Protetor Unificado.....	68
4.3	Contenção à ameaça de crise humanitária como responsabilidade de prevenir.....	71
4.4	O compromisso humanitário como responsabilidade de reagir.....	77

<b>4.5</b>	<b>A assistência no pós-intervenção como responsabilidade de reconstruir .....</b>	<b>86</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>93</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>98</b>
	<b>ANEXO A.....</b>	<b>107</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria marcou uma era e, ao mesmo tempo, cedeu espaço para uma ampla mudança na ordem internacional. Durante esse processo, a agenda de Relações Internacionais passou por uma substantiva transformação, e alguns temas não necessariamente novos, passaram a ter maior relevância, como os direitos humanos. Apesar de o tema ter conquistado, no início do século XXI, um desenvolvimento jurídico e uma difusão no campo da política internacional que permitiram avanços nessa área, o progresso teórico ainda encontra obstáculos para sua aplicação prática. O seu conteúdo permanece amplo, vago e, por isso, modulável de acordo com os interesses dos Estados.

Acompanhando as mudanças jurídicas e políticas do pós-Guerra Fria, as intervenções militares passaram a ser justificadas por um novo argumento: a proteção aos direitos humanos. As decisões de como, quando e quem deve intervir nos países em que há violação dos direitos humanos suscitaram exaustivos debates na Sociedade Internacional. O debate se estende, pois mesmo justificada por razões humanitárias, a intervenção militar se choca com um conceito reconhecido pelo Direito Internacional Público: a soberania estatal

Em resposta ao desafio lançado pelo então Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) Kofi Annan de conciliar os princípios estabelecidos na Carta da ONU (1945) e a defesa da nossa humanidade, o governo canadense anunciou, em 2000, a criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), com o objetivo de desenvolver um consenso político global referente à intervenção humanitária e a soberania, considerando as questões morais, legais, operacionais e políticas intervencionistas. A partir das diferentes visões dos especialistas mundiais envolvidos no debate, surge o relatório intitulado *Responsabilidade de Proteger* (RdP, 2001).

Após ser aprovado por unanimidade, o princípio da RdP foi reafirmado no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em algumas resoluções, servindo de resposta a conflitos civis, como na Costa do Marfim<sup>1</sup> e na Líbia. O caso da Líbia, entretanto, merece atenção especial por ter sido a primeira vez em que o Conselho

---

<sup>1</sup> A crise na Costa do Marfim se instaurou após as eleições de 2010, quando Laurent Gbagbo se recusou a deixar o cargo de presidente, apesar da ONU afirmar que ele perdeu e que Alassane Ouattara seria o novo presidente.

autoriza o uso da força justificado na proteção dos direitos humanos sem o consentimento do Estado em questão. O Conselho invocou o princípio da RdP a fim de legitimar a Operação Protetor Unificado (OPU), que seria liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Apesar da utilização do princípio da RdP, o modo como a operação foi conduzida suscitou muitos questionamentos internacionais referentes, sobretudo, à real necessidade do uso da força autorizado pela ONU, aos interesses econômicos e políticos por parte dos países interventores, à efetividade da operação e à responsabilidade não só de proteger, como de reconstituir o país após a intervenção.

A partir de uma revisão da noção de soberania, corrigir casos de violação de direitos humanos se torna uma questão cada vez mais frequente na política internacional. Já que processos políticos não são automaticamente solucionados, a RdP não surge como uma solução, mas um princípio de aprimoramento do conceito de intervenção humanitária. Mesmo tendo apresentado um rápido desenvolvimento desde sua criação, o princípio e suas implicações ainda estão longe de serem consensuais. É possível perceber que há muitos desafios a serem enfrentados até que a Responsabilidade de Proteger atinja um consenso e seja implementada apropriadamente nas relações internacionais.

As questões conflitantes acerca do princípio serão melhor compreendidas por meio da análise específica do caso da Líbia, saudado como primeiro teste real de implementação do terceiro pilar da Responsabilidade de Proteger – que inclui o uso da força. A intervenção, liderada pela OTAN, realizada com o objetivo de cessar o massacre iminente conduzido pelo ex-ditador Kadafi e suas forças, foi bem sucedida, mas levantou importantes lições referentes ao princípio desenvolvido pela ICISS.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

A intervenção na Líbia pode servir como um teste da implementação do princípio da RdP. A fim de avaliar em que medida a intervenção, sustentada por esse princípio, efetivamente contribuiu para a promoção dos direitos humanos da população no país, o trabalho constrói sua base na seguinte questão: quais foram os desafios e as falhas da aplicação do princípio da Responsabilidade de Proteger na intervenção militar na Líbia?

## 1.2 Hipóteses

Assim como o princípio da RdP, a operação da OTAN na Líbia apresenta imperfeições e inconsistências. Entre os principais desafios da aplicação do princípio na intervenção militar na Líbia estão o uso da força, a seletividade, os interesses estatais, a falta de compromisso em manter a ordem durante a intervenção e o não comprometimento com a responsabilidade de reconstruir após a intervenção. A ONU autorizou, por meio da Resolução 1973, uma zona de exclusão (*no-fly zone*) aérea. Mais tarde foram adicionadas emendas que autorizariam o uso de “todos os meios necessários” com a finalidade de proteger civis (UN, 2011d, p. 2). O princípio da RdP, entretanto, defende que o uso da força em intervenções humanitárias deve ser o menor possível, uma vez que a promoção da paz e dos direitos humanos são prioridades (ICISS, 2001a).

Além da falta de credibilidade quanto às intenções dos países interventores, a seletividade passa a ser um dos maiores desafios à intervenção humanitária. Quando a intervenção é conduzida de acordo com os interesses e expectativas dos interventores, pode-se dizer que os interventores decidiram agir com algum propósito particular ou deixaram de fazê-lo por falta de conveniências econômicas ou políticas, como no caso de Ruanda<sup>2</sup>. No caso da Líbia, os interesses geopolíticos em relação às reservas de petróleo encontradas no país são citados como uma das principais conveniências para os interventores ocidentais. A falta de compromisso em manter a ordem enquanto o país passa por uma transição política também pode ser citada como uma das falhas da operação. Após a retirada de tropas da OTAN em 2011 não se tem falado em esforços que visam a reconstrução no território.

---

<sup>2</sup> Os conflitos étnicos se arrastam desde 1962 em Ruanda, devido às etnias distintas no mesmo território. Acordos foram criados para cessar o conflito entre os tutsis e os hutus e a ONU estabeleceu a Unamir. Entretanto, em plena crise humanitária em abril de 1994, o CSNU reduziu o contingente de soldados da missão. No mês seguinte, Boutros Boutros-Gali declarou que haviam assassinado entre 250 mil a 500 mil ruandeses, em sua maioria tutsis, afirmando que se tratava de um genocídio. O CSNU adotou a Resolução 918 em maio, referindo-se a um assassinato com a finalidade de destruir um grupo étnico em específico (BIERRENBACH, 2011).

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

Analisar os desafios e as falhas da implementação do princípio da RdP na intervenção militar da Líbia.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- Analisar como o CSNU lida com a complexidade de conciliar o princípio da soberania estatal com o compromisso de assegurar a proteção dos indivíduos.
- Compreender o surgimento do princípio da Responsabilidade de Proteger como parte do avanço dos direitos humanos, relacionando-o com o debate solidarista da Escola Inglesa.
- Apontar a fragilidade conceitual do princípio da Responsabilidade de Proteger e as críticas em relação a sua aplicabilidade.
- Problematizar a ação militar da OTAN na Líbia frente ao princípio da Responsabilidade de Proteger.

## **1.4 Justificativa**

O ato de intervir externamente, mesmo que justificado por razões humanitárias, se choca com o princípio da não-intervenção – princípio basilar do Direito Internacional Público. A intervenção humanitária constitui, assim, um dos maiores dilemas das relações internacionais. Até o início da Guerra Fria, as intervenções militares raramente ocorriam, pois prevaleciam as normas de não-intervenção e não uso da força, presentes nos tratados firmados na Paz de Vestefália. Com o fim da Segunda Guerra Mundial houve uma tendência à flexibilização do conceito de soberania, que se intensificou após o fim da Guerra Fria. Já na década de 1990, a Sociedade Internacional passa a aceitar a legitimidade do CSNU para autorizar as intervenções humanitárias, o que resulta em um aumento do número de intervenções.

Diante de emergências humanitárias, a Responsabilidade de Proteger surge como conceito fundamental e, também, um dos mais complexos para os autores que

formulam a política externa. A importância desse conceito para compreensão da ordem internacional se encontra principalmente no surgimento de uma consciência universal criada acerca dos direitos humanos. Um dos principais fatores de motivação para o desenvolvimento dessa pesquisa é, seguramente, a prática dos direitos humanos em âmbito internacional e os mecanismos que surgem em sua defesa, uma vez que a sua violação se torna inadmissível, sobretudo diante de um cenário de globalização.

Com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH), a promoção dos direitos humanos se fortaleceu principalmente com a multiplicação de novos atores internacionais: organizações intergovernamentais, governamentais e não-governamentais (ONGs). Aliás, foi uma ONG, a dos Médicos sem Fronteiras, responsável pela criação do “dever de ingerência”, que influenciou o surgimento do princípio da RdP. Apesar da evolução na área dos direitos humanos e na discussão acerca da intervenção humanitária, algumas questões ainda suscitam debate na Sociedade Internacional: quando se deve considerar uma intervenção, quais são as medidas mais eficazes para intervir, o que realmente caracteriza uma violação de direitos humanos e quais são os foros responsáveis por tomar decisões diante de crises humanitárias. A não existência de um consenso referente a essas questões torna o debate ainda mais necessário. Os avanços e os retrocessos dessa discussão merecem atenção especial no espaço acadêmico, especialmente na área de Relações Internacionais.

Problematizar a atuação do CSNU diante de emergências humanitárias é uma forma de encontrar as falhas do mecanismo de proteção dos direitos humanos e, por conseguinte, identificar as melhorias necessárias. Nesse contexto, a análise do caso da Líbia se torna relevante principalmente por ter sido a primeira vez em que o Conselho autoriza o uso da força justificado na proteção dos direitos humanos sem o consentimento do Estado em questão.

## **1.5 Metodologia**

Pelo fato de ser desenvolvido a partir de material já elaborado, constituído essencialmente de livros e artigos científicos, o trabalho se enquadra no modelo de pesquisa bibliográfica. Conforme Gil (1999), esse modelo de pesquisa permite que o investigador tenha acesso a dados e informações muito mais abrangentes do que

poderia ter caso pesquisasse diretamente. Além disso, a análise de uma bibliografia adequada facilita a busca de dados necessários à solução do problema de pesquisa. O trabalho também se baseia em fontes como documentos oficiais e relatórios e, portanto, classifica-se como uma pesquisa documental.

Ao longo da pesquisa é utilizado o método dialético, o qual pressupõe que todos os fenômenos possuem aspectos contraditórios. Esse método estimula “uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.” (GIL, 1999, p. 31). A utilização desse método se torna ainda mais necessária por se tratar de uma análise profunda de dados não mensuráveis, tais como as razões, intenções e percepções dos países envolvidos na intervenção militar na Líbia.

A pesquisa documental é constituída pela análise de fontes primárias e secundárias. Como fontes primárias, serão analisados documentos como a Carta da ONU (1945) e o relatório da ICISS (2001), assim como as resoluções 1970 e 1973 do CSNU, e os discursos relevantes de Secretários-Gerais da ONU acerca do tema, fontes disponíveis nos *sites* oficiais das organizações citadas. Entre as fontes secundárias, livros e artigos científicos relevantes acerca da intervenção humanitária, do princípio da RdP e de informações específicas do caso da Líbia servem de base para a pesquisa.

A fim de compreender o surgimento do princípio da RdP como solução para o dilema da intervenção e também os desafios da sua aplicação, torna-se fundamental, ao longo da pesquisa, o estudo do livro *O Conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário* (2011), escrito por Ana Maria Bierrenbach. Além disso, incluem-se algumas obras clássicas da Escola Inglesa (EI), que são o embasamento teórico da pesquisa, destacando *A Sociedade Anárquica*<sup>3</sup> (2002) de Hedley Bull e *A Política do Poder*<sup>4</sup> (2002), de Martin Wight. Incluem-se também as obras de pensadores contemporâneos da Escola Inglesa, tais como *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (2000), de Nicholas Wheeler, entre outras obras da Escola Inglesa e artigos científicos sobre a crise humanitária na Líbia.

---

<sup>3</sup> Escrita originalmente em 1977.

<sup>4</sup> Livro originalmente escrito em 1978.



### **1.5.1 Estrutura do Trabalho**

A pesquisa é organizada em três capítulos. O primeiro é constituído por uma contextualização histórica e a evolução do debate acerca da intervenção humanitária e o princípio da RdP. A discussão teórica é desenvolvida no segundo capítulo, que traz a abordagem da Escola Inglesa e a análise de conceitos relevantes para a compreensão da intervenção militar (soberania, princípio de não-intervenção, direitos humanos). A terceira parte analisa profundamente a intervenção humanitária na Líbia e identifica, por fim, as falhas e os desafios da aplicação da RdP especificamente no caso da OPU.

## **2 DA PAZ DE VESTEFÁLIA À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

O presente capítulo se propõe a estabelecer uma conexão entre o avanço do Direito Internacional e o surgimento do princípio da Responsabilidade de Proteger. A primeira seção apresenta os conceitos estabelecidos na Paz de Vestefália<sup>5</sup>, sobretudo a soberania estatal, sua evolução e sua influência nas discussões sobre a prática das intervenções humanitárias. Em um segundo momento, é discutida a internacionalização dos direitos humanos e o tratamento desse tema no CSNU. A origem da Responsabilidade de Proteger é o tópico central da terceira seção, bem como sua evolução e os casos em que o princípio foi utilizado para justificar a intervenção militar. A última parte do capítulo expõe as fragilidades práticas e conceituais do princípio, considerando as controvérsias e as críticas da Sociedade Internacional acerca de sua implementação diante de crises humanitárias.

### **2.1 O conceito de Soberania Estatal: uma evolução conceitual**

Em um cenário mundial marcado por desigualdades, muitas vezes a soberania é a única forma de defesa de um Estado. O relatório da ICISS (2001a) destaca que a soberania não é apenas um princípio das relações internacionais, mas um reconhecimento da igualdade entre os Estados, garantia de suas identidades e liberdades em âmbito nacional. Apesar de o conceito estar consolidado na Carta da ONU, o exercício da soberania, assim como a prática da intervenção, tem mudado substancialmente desde 1945.

Com o emergente conceito de segurança humana lançado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) em 1994, surgem expectativas em relação a forma com que os Estados tratam os próprios civis. Apesar das mudanças, os Estados soberanos permanecem sendo a melhor forma de manter os benefícios da globalização. Com o processo de globalização, a tecnologia, a comunicação, bem como as dimensões políticas e o sofrimento, tornaram as fronteiras permeáveis, e as influências que antes se limitavam apenas ao território nacional de um Estado

---

<sup>5</sup> A Paz de Vestefália representa o desfecho da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) que, a grosso modo, contrapôs católicos e protestantes na Europa. Seu resultado foi o reconhecimento mútuo da soberania como elemento basilar da estrutura estatal. Os acordos também instituem um novo princípio, o da não-intervenção em assuntos internos de outros Estados. Os tratados que codificam a Paz de Vestefália representam um marco das Relações Internacionais modernas (MARCONI, 2008).

passam a repercutir regional e internacionalmente. Dessa forma, a ICISS (2001b) menciona que a revisão do conceito de soberania evolui rapidamente, cruzando as fronteiras entre os Estados. Além de permitir maior influência econômica e cultural, o processo representa maior sensibilidade às pressões dos direitos humanos, mesmo sem consentimento dos governos.

Em âmbito jurídico, os Estados são independentes, competentes e iguais. A Paz de Vestefália, em 1648, encerra o período em que o poder da Igreja prevalecia e marca o surgimento do Estado-nação, cujos elementos são o povo, o território, o governo e a soberania (ROCHA, 2013). Atributo por excelência de um Estado, a soberania surge quando, na Idade Média, inúmeras autoridades e suas ordens independentes geram conflitos sociais, e os monarcas passam a se sobrepôr às demais instâncias (BIERRENBACH, 2011). A partir da monarquia, reconheceu-se a inexistência de um poder superior aos Estados soberanos, o que acabou fortalecendo as relações políticas e comerciais entre os países (BRAGA, 2009).

A concepção hobbesiana, fonte de uma das tradições da Escola Inglesa<sup>6</sup>, desenvolve uma das principais definições de soberania. Ao escrever *O Leviatã*, publicado em 1651, Thomas Hobbes consegue distinguir as dimensões interna e externa do Estado, destacando a soberania como resultado de um pacto firmado entre os indivíduos, que até então viviam em estado de natureza – todos contra todos. Além disso, na falta de uma autoridade no plano externo, Hobbes percebe a existência de uma anarquia internacional (1651, *apud* BARBOSA, 2014). No século XVI, o conceito de soberania amadurece e passa a ser considerado poder absoluto de uma República, estando acima das leis do direito interno e do Direito Internacional, constituindo, há séculos, o princípio fundamental pelo qual as relações internacionais são estabelecidas (BIERRENBACH, 2011). Bellamy (2008) afirma que, tanto para os liberais como para os realistas, os dois principais guardiões da segurança do Estado são os princípios da soberania e da não-intervenção.

Destacando a norma do não uso da força na ordem jurídica internacional contemporânea, Braga (2009) afirma que devido às duas guerras mundiais e ao advento das Nações Unidas, a Sociedade Internacional passa a se preocupar com a manutenção da paz e da segurança mundiais e, dessa forma, tal princípio se consolida. Conforme determinado na Carta da ONU (1945), os conflitos

---

<sup>6</sup> As três tradições de Martin Wight (1991) serão abordadas no segundo capítulo do trabalho.

internacionais devem ser solucionados por meios pacíficos, com a privação da ameaça ou uso da força. Inclusive os teóricos favoráveis à intervenção humanitária, como Wheeler<sup>7</sup> (2000), reconhecem a importância das normas de não-intervenção e de não uso da força na Sociedade Internacional.

O Direito Internacional é fundamentado por princípios gerais, que organizam e dão lógica ao sistema jurídico; conforme Varella (2010), os mais importantes são: igualdade soberana, autonomia e não-ingerência nos assuntos internos de outro Estado, interdição do recurso à força e solução pacífica de controvérsias, respeito aos direitos humanos e cooperação internacional. Os Estados são iguais perante o direito e, uma vez que possuem autonomia, podem conduzir sua política de acordo com seus interesses e escolher seu próprio destino. Entretanto, a interferência nas questões internas dos demais Estados está proibida (VARELLA, 2010).

A partir do aperfeiçoamento da teoria jurídica do Estado, Bierrenbach (2011) sustenta que a soberania se torna uma das questões fundamentais do Direito Internacional Público. Os princípios de não-intervenção e da autodeterminação são decorrências imediatas do conceito de soberania estatal, servindo como bases fundamentais da Carta da ONU e do sistema internacional construído no pós-Segunda Guerra Mundial. A Carta da ONU (1945) – documento fundador da Organização – menciona, em seu Artigo 2º, o princípio da não-intervenção, e autoriza o uso da força somente em situações de legítima defesa ou de ameaça à paz:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros [...] 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 [...] 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 (ONU, 1945).

Apesar de reconhecido como conceito fundamental do Direito Internacional, a versão clássica de soberania tem sido cada vez mais questionada – principalmente

---

<sup>7</sup> Em *Saving Strangers*, Wheeler (2000), além de analisar as intervenções humanitárias no pós-Guerra Fria, busca compreender a relação destas com a flexibilização dos conceitos de soberania, não-intervenção e proibição do uso da força. A obra será profundamente discutida no segundo capítulo do trabalho.

devido ao processo de globalização e de normatização das relações internacionais – a fim de criar uma nova ordem centrada nos seres humanos (BIERRENBACH, 2011). É fundamental perceber que o Direito Internacional contemporâneo, seguindo o processo de globalização, passa por uma transição, pois, enquanto a lógica tradicional tornou-se insuficiente para avaliar os eventos atuais, uma nova lógica ainda não está consolidada (VARELLA, 2010). O período de internacionalização do direito se dá por diversos processos, entre os quais destacam-se a integração entre os direitos nacionais, regionais e internacional, a multiplicação de fontes normativas (Estado deixa de ser o centro da produção normativa), bem como de instâncias para resolução de conflitos, a inexistência de um poder hierárquico, e o desenvolvimento de lógicas distintas (cada ramo do Direito Internacional funciona conforme sua lógica) (VARELLA, 2010).

Acompanhando esse processo transitório, desde 1945, o conceito de soberania passa por uma grande transformação, criando “demandas e expectativas em relação ao modo como os Estados tratam a própria população<sup>8</sup>” (ICISS, 2001a, p. 7). Dois grandes eventos mundiais contribuíram de forma significativa para a mudança no conceito de soberania: a Revolução Industrial, que fortaleceu os ideais do Liberalismo (político e econômico) e a Revolução Francesa, que junto com os pressupostos iluministas traz o conceito de soberania popular, decorrente da vontade do povo (ROCHA, 2013). Aos poucos, a defesa da soberania deixa de significar poder ilimitado ao Estado em relação ao seu povo (ICISS, 2001a), transitando de uma concepção hobbesiana para uma concepção kantiana<sup>9</sup>, centrada na cidadania universal.

Partindo do argumento de que a teoria existente da soberania não condiz com a realidade, o ex-Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, chama a atenção para o papel e a importância de uma nova percepção do conceito:

Enquanto o respeito à soberania fundamental e integridade do Estado permanece sendo central, é inegável que a secular doutrina da soberania absoluta e exclusiva não existe mais, e nunca foi, de fato, tão absoluta como foi concebida para ser em teoria. Um requisito importante intelectual do nosso tempo é repensar a questão da soberania, não para enfraquecer a sua essência, que é crucial para a segurança e cooperação internacional, mas sim para reconhecer que ela pode tomar mais de uma forma e executar mais de uma função. Esta percepção pode ajudar a resolver problemas dentro e entre os Estados (BOUTROS-GHALI, 1992/93, s.p.).

---

<sup>8</sup> Tradução livre.

<sup>9</sup> Ambas concepções – hobbesiana e kantiana – serão discutidas no segundo capítulo.

É importante ressaltar que a relativização de seu conceito não significa que o papel da soberania seja abandonado, mas que “as fronteiras passam a ser entendidas de maneira independente deste princípio, demarcando valores distintos e possibilitando que estes estejam sujeitos a mudança” (VALENÇA, 2009, p. 323). A soberania estatal passa a ser entendida como soberania enquanto responsabilidade, o que demanda um compromisso com os padrões mínimos de direitos humanos, mas não sugere necessariamente uma permissão para intervenções humanitárias (SILVA, 2013). Apesar da evolução, o princípio de soberania, junto com seus corolários (não-intervenção e proibição do uso da força), permanece sendo essencial para manter a ordem internacional.

Conforme Silva (2013), o conflito entre ordem e justiça é caracterizado pela complexa relação entre soberania e proteção dos direitos humanos. Ambos são relevantes, mas nenhum deve preponderar sobre o outro. O dilema existente entre a soberania e os direitos humanos tem sido conduzido de dois modos: pela evolução do conceito de “soberania como autoridade” para “soberania como responsabilidade”, e por meio da expansão do significado de ameaça à paz e à segurança internacionais sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU. A partir da mudança do conceito de soberania, a Sociedade Internacional torna-se responsável pelas violações dos direitos humanos. Como resultado do segundo modo abordado, a ONU, por meio do CSNU, passa a autorizar ações militares a fim de cessar as ameaças que emergem das crises humanitárias (BIERRENBACH, 2011).

A intervenção militar externa com propósitos humanitários causou controvérsia em ambas situações: quando foi implementada, como nos casos da Somália (1992), Bósnia (1995) e Kosovo (1999), mas também quando deixou de ser implementada, como no caso de Ruanda (1994) (ICISS, 2001a). A fim de entender como o dilema da intervenção humanitária tem sido conduzido pela ONU, a próxima seção discutirá o processo de internacionalização dos direitos humanos e o tratamento das questões acerca desse tema no seio do CSNU.

## 2.1 A Internacionalização dos Direitos Humanos e a Autoridade do Conselho de Segurança

A concepção contemporânea de direitos humanos, consequência de um processo de internacionalização, surge “como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o Nazismo<sup>10</sup>” (PIOVESAN, 2006, p. 8). Em um cenário pós-Guerra, marcado pela ruptura dos direitos humanos, a reconstrução de valores intrínsecos ao indivíduo passa a direcionar a ordem internacional. Sobretudo após a aprovação da Carta da ONU<sup>11</sup> em 1945, a proteção internacional da pessoa humana tem recebido grande atenção, dessa forma, a humanização do Direito Internacional se concretiza por meio de inúmeros tratados, que buscam um consenso internacional (BRAGA, 2009).

Sendo introduzida em 1948 pela Declaração Universal de Direitos Humanos e reiterada em 1993, pela Declaração de Direitos Humanos de Viena<sup>12</sup>, a concepção contemporânea é caracterizada pela universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. Piovesan (2006, p. 13) explica que a “unicidade existencial” da condição humana deve ser universalmente difundida, e que o cumprimento dos direitos cívicos e políticos é condição necessária para assegurar os direitos econômicos e culturais, tornando a matéria de direitos humanos uma “unidade indivisível”.

Em um período de esforços de reconstrução, os direitos humanos passam a ser assunto de legítimo interesse internacional. Conforme discutido na seção anterior, esse novo entendimento sugere dois pontos fundamentais: 1) a necessidade de revisar o conceito tradicional de soberania, cujo processo de relativização já acontece, uma vez que a intervenção justificada pelos direitos humanos tornou-se prática internacional; e 2) a consolidação da ideia de que a proteção dos direitos humanos é compromisso da Sociedade Internacional. A nova concepção exclui a ideia de que, em decorrência de sua soberania, o tratamento

---

<sup>10</sup> Na era Hitler, o Estado se mostrou o grande violador de direitos humanos. Marcado pela lógica da destruição em massa, o Nazismo resultou em 11 milhões de mortes, entre a maioria judeus, comunistas, homossexuais e ciganos. O propósito nazista era delimitar a titularidade de direitos à raça pura ariana (PIOVESAN, 2006).

<sup>11</sup> A aspiração pelos direitos humanos básicos foi estabelecida nos artigos 1º (3), 55º e 56º (ONU, 1945).

<sup>12</sup> Em seu 5º artigo, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 estabelece a interdependência entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, reiterando a Declaração de 1948: “Todos os Direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional tem de considerar globalmente os Direitos do homem, de forma justa e equitativa e com igual ênfase”.

concedido pelo Estado aos seus nacionais é assunto exclusivamente de jurisdição doméstica e não diz respeito ao estrangeiro (PIOVESAN, 2006). A defesa do princípio da soberania não implica um poder ilimitado ao Estado, portanto, a forma como o Estado trata seu povo é assunto de competência internacional (ICISS, 2001a).

Quando há uma emergência humanitária, em que o Estado é violador dos direitos humanos de seu povo, a ONU é a única Organização competente para responder ao conflito (ICISS, 2001a). Entretanto, ao mesmo tempo que as Nações Unidas determinam igualdade entre os países membros em sua Assembleia Geral (AGNU), também estabelecem um órgão diretivo particular. O CSNU, cujo poder de veto encontra-se nas mãos das cinco maiores potências mundiais<sup>13</sup> do pós 2ª Guerra Mundial, é a Organização responsável por tratar de questões cruciais relativas à paz e segurança do mundo (ROCHA, 2013).

Depois da Guerra Fria, as atrocidades cometidas no Iraque, Somália, Bósnia e Ruanda fizeram com que os Estados delegassem ao CSNU o poder de autorizar uma intervenção humanitária, por meio do Capítulo VII da Carta da ONU (BELLAMY, 2008). No capítulo V, a Carta da ONU trata especificamente sobre o Conselho e, referindo-se às funções do órgão, determina em seu artigo 24º (1) que:

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 (ONU, 1945).

Apesar de conferir ao Conselho um papel relevante no sistema onusiano, a Carta define de forma implícita um limite aos poderes especiais do órgão, impedindo assim o abuso desses poderes (GHISLENI, 2011). No entanto, em matéria de direitos humanos, a expansão do rol de atribuições do Conselho acaba aumentando os riscos de tomada de decisões desequilibradas, devido principalmente as suas limitações estruturais. O órgão, representado por apenas 15 Estados-membros, demonstra um déficit de representatividade dos 193 países que compõem a ONU. Além disso, não há um sistema de distribuição regional na sua conformação

---

<sup>13</sup> Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança são Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Rússia e China, os outros dez membros não são permanentes e são escolhidos por períodos de dois anos (GHISLENI, 2011).



institucional a fim de representar igualmente as diferentes culturas e sistemas jurídicos do mundo.

Outra limitação do Conselho citada por Ghisleni (2011) é a maior influência das cinco grandes potências, que possuem poder de veto e podem bloquear o tratamento de questões que não coincidem com seus interesses internos. Esse conjunto de limitações do Conselho poderia incluir maior grau de seletividade nas decisões da ONU que envolvem os direitos humanos, além de adotar soluções que não representam o sentimento predominante da Sociedade Internacional. Apesar das limitações, conforme a ICISS (2001a), não há órgão mais apropriado para autorizar uma intervenção militar a fim de proteger os direitos humanos do que o CSNU. Nesse sentido, a Comissão argumenta que não é necessário encontrar alternativas ao órgão, mas sim torná-lo mais eficiente.

Acompanhando a evolução e o reordenamento das relações internacionais, o CSNU tem modificado sua postura em relação aos direitos fundamentais<sup>14</sup>, passando a apontar situações de violação aos direitos humanos como ameaça à paz e à segurança, o que, desde o fim da Guerra Fria, representou um aumento de resoluções emanadas pelo Conselho (PERES, 2012). A evolução das bases do ordenamento internacional pode ser percebida pelos “princípios de indivisibilidade, da interdependência e da universalidade”, que foram consagrados na Segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993. (PERES, 2012, p. 8). Desde então, o princípio de soberania deixa de representar um escudo que exime os Estados de sua responsabilidade. Essa mudança de conceitos leva à consciência de que o domínio estatal não deve estar acima do Direito Internacional.

Como dito anteriormente, as intervenções humanitárias são um dos maiores impasses no âmbito das relações internacionais pelo conflito existente entre o conceito de soberania e a proteção dos indivíduos. Várias tentativas, nas últimas décadas, buscaram conciliar esses conceitos, permitindo de alguma forma a intervenção estrangeira em casos de emergência humanitária (BIERRENBACH, 2011). A necessidade da flexibilização do conceito tradicional de soberania foi reconhecida pela Sociedade Internacional desde a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (1993), em que as violações de direitos afirmados em

---

<sup>14</sup> Os direitos fundamentais são os direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (direito interno).

tratados tornaram-se questões de legítimo interesse internacional (BIERRENBACH, 2011). A mudança de postura do Conselho em relação aos direitos fundamentais é resultado dessa flexibilização, e consiste em reformular o princípio de soberania, ao invés de desafiá-lo (PERES, 2012).

Desde a criação do CSNU, considerar os direitos humanos em suas análises é exercício obrigatório, seja para compreender um determinado conflito ou para agir conforme o Direito Internacional (GHISLENI, 2011). O princípio da não-intervenção, apesar de representar uma das principais normas de autolimitação dos poderes da ONU, apenas limita parcialmente o CSNU. A Carta da ONU apresenta a seguinte ressalva no fim do parágrafo 7º do Artigo 2º: “esse princípio (da não-intervenção), porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII” (ONU, 1945, p. 7). Conforme a interpretação desse Artigo, invocar o princípio de não-intervenção para desconsiderar a violação dos direitos humanos é inaceitável (GHISLENI, 2011), isso significa que o CSNU deve agir em caso de emergência humanitária.

Nos casos de “ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” de acordo com o capítulo VII da Carta da ONU (1945), o Conselho é o responsável por identificar as ameaças e determinar as medidas a serem tomadas a fim de manter ou restabelecer a segurança e a paz internacionais e, caso julgar necessário, o órgão pode determinar o uso da força:

39. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas (ONU, 1945, p. 25).

42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas (ONU, 1945, p. 26).

Dessa forma, a Carta da ONU (1945) define que “ameaça à paz seja aquilo que o Conselho julgar, caso a caso, como sendo uma ameaça à paz, sem outros limites que sejam impostos aos membros do Conselho nesse exercício que não as

considerações inerentes ao caso e ao momento” (GHISLENI, 2011, p. 51). Apesar de os Estados usarem as intervenções militares como um instrumento político, até o início da Guerra Fria as intervenções para proteção humana eram extremamente raras (ICISS, 2001a). Com o final da Guerra Fria, o CSNU incorporou em sua agenda os conflitos que até então não costumava tratar profundamente (GHISLENI, 2011). A partir daí, a Sociedade Internacional passou a aceitar a legitimidade do CSNU para autorizar as intervenções humanitárias, o que de acordo com Wheeler (2000) resultou em maior confiabilidade e no conseqüente aumento do número de intervenções.

Ao longo da última década, diante de emergências humanitárias, foram feitos muitos apelos à intervenção, alguns atendidos e outros, ignorados. Entretanto, questões sobre a existência de um direito de intervir, como, quando e quem será responsável por exercer esse direito permanecem gerando desacordos (ICISS, 2001a). O atual debate sobre intervenção humanitária é o resultado dos novos desafios e preocupações mundiais que passaram a surgir depois da fundação da ONU, em um contexto de grandes expectativas voltadas para a ação. Além de adicionar novos atores a esse debate, inclusive atores não estatais (ONGs, mídia, instituições acadêmicas, grupos armados etc.), novas questões surgiram para serem consideradas, tais como o aumento de conflitos armados internos (ICISS, 2001a). A intervenção de cunho humanitário passou a ser praticada no contexto de pós-Guerra Fria, sendo normalmente deliberada sob autorização do Conselho (RIBEIRO, 2013). Abaixo, na Tabela 1, seguem os números de resoluções do CSNU relativas ao tema de direitos humanos entre 1990 a 2008:

**Tabela 1 – Número de Resoluções do CSNU entre 1990 e 2008**

<b>Ano</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Total de Resoluções	37	42	74	93	77	66	57	54	73	65
Resoluções sobre DH	0	1	5	3	4	20	17	10	18	22
Percentual	0%	2,3%	6,7%	3,2%	5,1%	30,3%	29,8%	18,5%	24,6%	33,8%

<b>Ano</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Total de Resoluções	50	52	68	66	59	71	87	56	65
Resoluções sobre DH	19	18	15	28	25	29	26	18	34
Percentual	38%	34,6%	22%	42,4%	42,3%	40,8%	29,8%	32,1%	52,3%

Fonte: GHISLENI, 2011

Por meio da tabela 1, verifica-se o aumento progressivo do número de resoluções adotadas pelo CSNU em matéria de direitos humanos, o que demonstra que desde 1995 o tema tem ocupado uma parcela significativa do trabalho do Conselho, atingindo seu auge no ano de 2008 (GHISLENI, 2011). A evolução na prática normativa, que ocorreu no pós-1990, está diretamente relacionada com a pró-atividade do Conselho, quando passou a determinar que emergências humanitárias poderiam representar uma ameaça à paz internacional (WHEELER, 2000). O autor supracitado (2000) considera que, na prática, essa mudança normativa teve início em abril de 1991, após a aprovação da Resolução 688<sup>15</sup>, que considerou a crise de refugiados no Iraque uma ameaça à paz, principalmente devido à repressão do governo iraquiano sobre determinadas etnias (curdos e xiitas) em seu território. Essa foi a primeira vez em que o CSNU reconhece que a opressão por parte das autoridades de um país pode causar danos que ultrapassam as fronteiras do território em questão, ameaçando a segurança internacional. Recentemente, a crescente atuação do CSNU no tratamento dos temas de direitos humanos não demonstra sinais de interrupção (GHISLENI, 2011).

O único artifício jurídico internacional que garante a condição de legalidade à intervenção é o capítulo VII da Carta da ONU, que concede o poder de decisão ao CSNU. Entretanto, há possibilidade de uma ação possuir senso de legitimidade sem a autorização do Conselho (RIBEIRO, 2013). Bellamy (2008) exemplifica essa situação com a intervenção implementada em Kosovo (1999), em que, apesar da recusa de autorizar o uso da força em decorrência da oposição russa e chinesa, a OTAN executou a intervenção a fim de cessar a limpeza étnica contra os albaneses que habitavam o país. Quando os aspectos morais se sobrepõem aos aspectos legais, as situações são rotuladas de “ilegais, porém legítimas” (RIBEIRO, 2013, p. 16). A Resolução 1199, autorizada em 1998, convocava as partes a solucionarem o conflito por meios pacíficos, entretanto, após o conflito se estender, os EUA e a OTAN decidiram agir sem autorização do Conselho, atacando a antiga República da Iugoslávia, com a justificativa de proteger a população. Os bombardeios por parte da OTAN somente intensificaram os massacres terrenos cometidos pela Sérvia. A falta

---

<sup>15</sup> A Resolução 688, além de chamar atenção do governo iraquiano devido à violação dos direitos humanos, autorizou a intervenção de agências humanitárias internacionais (BIERRENBACH, 2011).

de proporcionalidade dos meios utilizados pela OTAN foi motivo de críticas internacionais, e conforme Bierrenbach (2011), os bombardeios tornaram a operação humanitária ilegítima.

Nos casos em que há perda de vida em grande escala, o Conselho deve agir rapidamente para atender qualquer pedido formal de autorização, verificando sempre a veracidade das alegações iniciais. Mas se a proposta de intervenção for rejeitada ou não autorizada em tempo hábil, a ICISS (2001a) esclarece que o caso pode ser considerado pela Assembleia Geral em Sessão de Situação de Emergência Especial. Embora os cinco-membros permanentes possuam o poder de veto, é preciso que os mesmos busquem um consenso, pois, se o CSNU não cumpre a sua responsabilidade de proteger em casos que imploram por ação, acaba por comprometer a credibilidade das Nações Unidas (ICISS, 2001a).

Referindo-se à resposta internacional diante de violações dos direitos humanos, Evans (2008) menciona os quatro maiores esforços para a condução das questões acerca desse conflito moral: a) o conceito de ingerência humanitária ou “direito de intervir” militarmente, mesmo contra a vontade do Estado em questão, formulado por Bernard Kouchner<sup>16</sup>; b) o conceito de “segurança humana”, lançado pelo Relatório de Desenvolvimento Humano, do Programa de Desenvolvimento da ONU (PNUD) em 1994, cujo entendimento é de que não há desenvolvimento sem paz; c) A “soberania como responsabilidade” de Francis Deng<sup>17</sup>, cuja legitimidade soberana requer uma demonstração de responsabilidade; d) A “soberania individual” desenvolvida por Kofi Annan (2000), que diz respeito à liberdade fundamental de cada indivíduo, e deve ser contrabalanceada com a soberania nacional.

O comprometimento conferido a cada um dos quatro esforços internacionais permitiu grandes avanços no debate da intervenção humanitária, entretanto, não houve consenso internacional (EVANS, 2008). Nesse sentido, o princípio da Responsabilidade de Proteger surge como uma tentativa de atingir o consenso entre

---

<sup>16</sup> Bernard Kouchner, co-fundador dos Médicos Sem Fronteiras, não criou o conceito “intervenção humanitária”. A expressão já havia sido utilizada no século XIX em referência às intervenções da Grécia e da Síria. Entretanto, a contribuição de Kouchner durante o pós-Guerra Fria foi fundamental para o maior debate de política externa da década, uma vez que popularizou a expressão *droit d'ingérance humanitaire* (direito de ingerência) como uma solução às atrocidades em massa (EVANS, 2008).

<sup>17</sup> Francis Deng é diplomata sudanês e especialista em gestão de conflitos (BELLAMY, 2008).

os Estados, permitido o avanço ao debate moral que envolve a intervenção com fins humanitários.

### 2.3 A Soberania como Responsabilidade de Proteger

Em relatório apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas em 2000, o então Secretário-Geral da Nações Unidas, Kofi Annan, desafiou a Sociedade Internacional a encontrar um consenso em torno das questões básicas a respeito dos princípios envolvidos na prática da intervenção humanitária: respeito à soberania, não-interferência, não uso da força e proteção dos direitos humanos. Annan (2000, p. 48) apresenta o problema de forma objetiva:

Se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder a casos como Ruanda e Srebrenica, a graves e sistemáticas violações dos direitos humanos que afetam todos os preceitos da nossa humanidade comum?<sup>18</sup>

Em resposta ao desafio lançado pelo ex-SGNU, em setembro de 2000, o governo canadense anunciou à AGNU o estabelecimento da Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês). O objetivo da Comissão era explorar uma gama de questões legais, morais, operacionais e políticas envolvidas em torno desse tema, e produzir um relatório que ajudasse o Secretário-Geral e toda a Sociedade Internacional a firmarem algum consenso (BIERRENBACH, 2011). A *Responsabilidade de Proteger*, título do relatório final da ICISS, surge como resposta às necessidades de aprimorar o mecanismo da intervenção humanitária. Na Cúpula das Nações Unidas de 2005<sup>19</sup>, o princípio foi aprovado por unanimidade, e incorporado nos parágrafos 138 e 139 do documento final (UN, 2005). A partir da incorporação da RdP às Nações Unidas, buscou-se adaptar a compreensão de soberania, afastando o conceito da impunidade e reconhecendo que os Estados têm a responsabilidade primária de proteger as suas populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Além disso, assume que é dever da Sociedade Internacional ajudar os Estados a cumprirem as suas responsabilidades de proteção e, caso um Estado não

---

<sup>18</sup> Tradução livre.

<sup>19</sup> Mais de 150 Chefes de Estado e centenas de líderes de organizações da sociedade civil, fundações e setor privado se reuniram nas Nações Unidas, de 20 a 22 de setembro, para incentivar a ação coletiva contra a pobreza extrema, a fome e a doença (UN, 2005).

seja capaz de proteger seus civis contra os crimes previstos pelo princípio, a Sociedade Internacional deverá tomar medidas com base na carta das Nações Unidas (1945).

Em 2001, a Comissão, dirigida por Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, entregou um relatório de referência no assunto, cujo principal argumento é de que os Estados possuem a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos (BELLAMY, 2008), mas quando se mostram incapazes de assumir tal compromisso, “o princípio da não-intervenção cede à responsabilidade internacional de proteger<sup>20</sup>” (ICISS, 2001a, xi). Intitulado *A Responsabilidade de Proteger*, o relatório final concebe o tema central dos encontros, que reuniu em torno de 200 pessoas, entre representantes de organizações intergovernamentais, governamentais e não governamentais, da sociedade civil e de instituições acadêmicas (PERES, 2012). O relatório envolve não apenas a responsabilidade de agir diante de crises humanitárias, mas também a responsabilidade de prevenir e reconstruir Estados falidos e tiranos no pós-intervenção (BELLAMY, 2008).

Os governos decidiram em conjunto, pela primeira vez, que em alguns casos a segurança de civis deve se sobrepôr à segurança estatal, rejeitando o conceito tradicional de soberania de Vestefália (BELLAMY, 2008). A declaração da Cúpula de 2005, que compromete a ONU com a Responsabilidade de Proteger, abrange quatro elementos principais: a) os Estados passam a reconhecer a responsabilidade de proteger seu povo dos crimes humanitários; b) os Estados se dispõem a auxiliar os outros Estados no cumprimento de sua responsabilidade primária; c) a Sociedade Internacional assume o compromisso de aplicar medidas não-coercivas a fim de prevenir conflitos humanitários; d) em situações extremas, o CSNU é responsável pela intervenção (BELLAMY, 2008).

A Comissão, ao invés de discutir apenas o direito de intervenção, decide tratar sobre a responsabilidade de proteger, abarcando novas características à soberania. Além dos conceitos reconhecidos desde Vestefália – povo, território, governo e soberania – passa-se considerar o respeito aos direitos fundamentais como um dos elementos básicos para a soberania de um Estado (BIERRENBACH, 2011). A compreensão de soberania como responsabilidade dual – externamente,

---

<sup>20</sup> Tradução livre.

respeito à soberania dos demais, e internamente, respeito aos direitos básicos dos cidadãos – é fundamental na abordagem da ICISS (2001a).

As obrigações geradas pelo entendimento da soberania como responsabilidade são um dos princípios-guias da RdP, juntamente com o compromisso do CSNU com a manutenção da paz e segurança internacionais, e as obrigações presentes nos tratados de Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e Direito Internacional Humanitário<sup>21</sup> (DIH) (PERES, 2012). Ban Ki-Moon (UN, 2009) afirma que o princípio da Responsabilidade de Proteger se assenta sobre três pilares: o primeiro é a responsabilidade primária dos Estados em proteger a sua população contra os crimes humanitários, o segundo pilar se refere às vantagens da ONU na obrigação de prestar assistência aos Estados em sua responsabilidade de proteger, por último, o terceiro pilar diz respeito à responsabilidade coletiva da Sociedade Internacional sempre que um Estado não cumprir sua responsabilidade primária. O terceiro pilar do princípio, que permite o uso da força externa, é o pilar que suscita os maiores questionamentos em relação ao princípio da RdP.

A questão da intervenção humanitária, conforme sugere o relatório final da ICISS (2001a), é controversa tanto quando ocorre como quando deixa de ocorrer por algum motivo. O caso da Ruanda em 1994 pode servir para analisar o problema da inação internacional diante de uma emergência humanitária, uma vez que a ONU e alguns membros do CSNU estavam cientes do planejamento do genocídio no país e ainda assim se recusaram a tomar as decisões adequadas para impedi-lo. O fracasso do arbítrio internacional no caso do genocídio em Ruanda representou um sofrimento humanitário e uma desestabilização da região (ICISS, 2001a). O atual debate político entre intervir ou deixar de intervir se apresenta da seguinte forma:

Para alguns, a comunidade internacional não está intervindo o bastante; para outros está intervindo demais. Para alguns, a única questão real é a garantia de que as intervenções coercivas sejam efetivas; para outros, questões sobre legalidade, processos e a possibilidade de utilização abusiva do precedente são mais importantes. Para alguns, as novas intervenções promovem um novo mundo no qual os direitos humanos superam a soberania do Estado; para outros, ele inaugura um mundo em que grandes potências atropelam as menores, manipulando a retórica do humanitarismo e os direitos humanos. A controvérsia estabeleceu divisões básicas dentro da comunidade internacional. No interesse de todas as

---

<sup>21</sup> “O Direito Internacional Humanitário protege as pessoas que não participam no combate, tais como aqueles que foram feridos ou que naufragaram, que estão doentes ou que foram feitos prisioneiros de guerra” (CICV, 1998, s.p.).



vítimas que sofrem e morrem quando a liderança e as instituições falham, é crucial que estas divisões sejam resolvidas (ICISS, 2001a, p. 1-2)<sup>22</sup>.

Ainda de acordo com a o relatório da ICISS (2001a, p. 8) a intervenção significa “medidas tomadas contra o Estado ou seus dirigentes, sem o seu consentimento, para fins humanitários ou de proteção<sup>23</sup>”. A Comissão não demonstra preocupação apenas com as medidas militares da intervenção, mas com as alternativas não militares, como os meios de prevenção e coerção. Além disso, o foco do debate não deve se limitar ao “direito ou dever de intervir”, mas centrar-se na “responsabilidade de proteger” (PERES, 2012, p. 46). O novo conceito buscou superar a lógica de “soberania *versus* direitos humanos” (BELLAMY, 2008, p. 427), deixando de lado o “direito de intervir” para considerar aquilo que é necessário a fim de proteger as vítimas de uma crise humanitária, inclusive a responsabilidade dos diversos atores envolvidos no processo. Ao invés de antagônicos, os conceitos de soberania e direitos humanos passam a ser um complemento mútuo (BELLAMY, 2008).

Nesse contexto, há uma ligação entre assistência, intervenção e reconstrução, que correspondem às três dimensões da RdP<sup>24</sup> (ICISS, 2001a). Conforme a primeira dimensão, cujo aspecto central é a prevenção, o uso de força seria o último recurso. A segunda dimensão refere-se à necessidade de reagir em casos extremos, enquanto a última se preocupa com a reconstrução do país no pós-intervenção. As ações militares, portanto, devem ser utilizadas apenas em situações em que nenhum outro recurso provocaria um resultado humanitário positivo. A ICISS (2001a) claramente defende a mudança da cultura de reação para a cultura de prevenção, dando enfoque à primeira dimensão do princípio.

Desde 2005, quando o princípio foi adotado pela Cúpula Mundial, a Responsabilidade de Proteger passou a ser mencionada em algumas resoluções do CSNU (BIERRENBACH, 2011). Em janeiro de 2006, em função das atrocidades cometidas por grupos rebeldes na República Democrática do Congo, adotou-se por unanimidade a Resolução 1653, que reitera a responsabilidade do governo da região leste do país de proteger sua população. Em abril de 2006, o CSNU estabelece medidas suplementares para reforçar a proteção dos civis durante

---

<sup>22</sup> Tradução livre.

<sup>23</sup> Tradução livre.

<sup>24</sup> As três dimensões da RdP serão aprofundadas no terceiro capítulo do trabalho

conflitos armados por meio da Resolução 1674, reafirmando as disposições do documento final da Cúpula Mundial (parágrafos 138 e 139) relativas à Responsabilidade de Proteger. A partir dessa Resolução, o CSNU compromete-se a punir aqueles que cometerem atos de violência contra os civis (BELLAMY, 2008).

Dando continuidade aos conflitos que motivaram a aplicação da Responsabilidade de Proteger, a intervenção em Darfur<sup>25</sup> representa um importante caso, sobretudo por se tratar da primeira Resolução a fazer referência à RdP e que os governos aprovaram por unanimidade (ICRtoP, 2014). Em agosto de 2006, a Resolução 1706 surge como uma tentativa de conter as violações dos direitos humanos por parte do governo sudanês, por meio do envio de tropas para a região sudanesa de Darfur (ROCHA, 2013). Além de reiterar a Resolução 1674 sobre a proteção de civis, a Resolução 1706 também menciona de forma explícita a Responsabilidade de Proteger. Entretanto, devido à falta de consentimento do governo do Sudão, a Resolução 1706 não foi efetivamente implementada (BIERRENBACH, 2011). No ano seguinte, a emergência humanitária em Darfur volta a ser motivo de preocupação, expressada pela Resolução 1755 do CSNU, que além de chamar atenção às autoridades sobre suas responsabilidades, recorda a Resolução 1674 e o documento final da Cúpula Mundial de 2005 (BIERRENBACH, 2011). Em julho do mesmo ano, o CSNU autoriza a missão da ONU em conjunto com a União Africana (UA) a fim de cessar as atrocidades cometidas na região (ROCHA, 2013).

Em 2007, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) mencionaria o princípio da RdP, com a intenção de declarar a Sérvia culpada por não ter enviado reforço para evitar o genocídio que ocorreu em Srebrenica<sup>26</sup>. O princípio da RdP não foi utilizado apenas em conflitos humanitários, em 2008, a França invocou o princípio para levar o caso de Mianmar ao CSNU. O país havia sido atingido por um ciclone e encontrava-se em estado de calamidade. A proposta francesa, entretanto, foi

---

<sup>25</sup> O conflito em Darfur, no oeste do Sudão, parte de tensões econômicas e étnicas de muitos anos, mas que somente em 2003 toma maiores proporções. Os grupos rebeldes crescem e o governo sudanês recruta milícias para combatê-los; junto com as forças armadas do país, as milícias sudanesas iniciam uma campanha de assassinatos em massa, deslocamento forçado, destruição de propriedade e prática de estupro como arma de guerra. O conflito contabilizou mais de 300.000 mortes, 2,7 milhões de deslocamentos internos e 250.000 refugiados (ICRtoP, 2014).

<sup>26</sup> A CIJ emitiu um veredicto em uma ação movida pela Bósnia e Herzegovina contra a Sérvia e Montenegro, em que a Bósnia acusou a Sérvia de violar a Convenção do Genocídio. Por 14 votos a 1, o Tribunal considerou que a Sérvia continuava a violar a Convenção do Genocídio, uma vez que não havia entregue até então o Ratko Madlic – ex-comandante servo-bósnio acusado de genocídio (ICRtoP, 2007).

considerada equivocada por muitos países, uma vez que situações de desastres naturais não foram contempladas na adoção do princípio de RdP (BIERRENBACH, 2011).

Mais recentemente, no contexto da Primavera Árabe, o princípio da RdP serviu de resposta ao CSNU diante da crise humanitária na Líbia (ADAMS, 2012). Por meio da Resolução 1970 (2011), o Conselho invoca a Responsabilidade de Proteger em sua mensagem às autoridades líbias. Dois meses após a aprovação da Resolução 1970, o CSNU decidiu aprovar a Resolução 1973 (2011), repreendendo veemente as autoridades líbias pela violação de direitos humanos e autorizando a utilização de “todos os meios necessários” para proteger a população líbia<sup>27</sup>.

Em março de 2011, a Resolução 1975 tratou sobre a violência pós-eleitoral na Costa do Marfim, condenando os graves abusos ao direito internacional e alertando a responsabilidade primária do Estado. Seguido do caso da Líbia, a ocasião na Costa do Marfim foi a segunda em que o CSNU aprova o uso da força no escopo do princípio da RdP (ROCHA, 2013). Apesar da operação Protetor Unificado da OTAN ter sido motivo de controvérsia em 2011, o CSNU se referiu a RdP com maior frequência nos dois anos que seguiram a intervenção na Líbia do que nos cinco anos anteriores (BELLAMY, 2013).

Em 2011, o CSNU utilizou o princípio de RdP para recordar o governo do Iêmen quanto à sua responsabilidade primária de proteger por meio da Resolução 2014, garantindo assim uma transição de governo pacífica. No Sudão do Sul (Resolução 1996, de 2011) e em Mali (Resolução 2085, de 2012), a ONU tem empregado o princípio da RdP para promover a assistência internacional, as missões em ambos os países focam na prevenção de atrocidades em massa e na proteção das populações vulneráveis (BELLAMY, 2013). Após a aprovação da RdP em 2005, o CSNU referiu-se ao princípio apenas quatro vezes até 2011, e apenas duas vezes em relação à situação dos países. Em contraste, após o princípio ser mencionado pelo CSNU referente ao caso da Líbia, o princípio da RdP foi invocado em 25 Resoluções do CSNU, além de 6 declarações presidenciais (ICRtoP, 2015a).

Esses casos demonstram que a prevenção do genocídio e atrocidades em massa está se tornando uma realidade no trabalho da ONU (BELLAMY, 2013). Os avanços incitados pelo surgimento da RdP são evidentes, mas é preciso

---

<sup>27</sup> A intervenção na Líbia será aprofundada no 3º capítulo do trabalho.

compreender as lacunas dessa nova norma das relações internacionais. Conforme Quinton-Brown (2013), co-presidente do *Canadian Centre for The Responsibility to Protect* (2013), o princípio gera um grande apelo moral e, mesmo assim, mais de vinte Estados<sup>28</sup> persistem fazendo objeções contra a RdP, o que impede o progresso normativo do princípio e o consenso internacional sobre a prática da intervenção humanitária. Além disso, o fracasso em prevenir a crise da Síria, por exemplo, serve como um lembrete de que ainda há muito trabalho a ser realizado acerca do princípio da Responsabilidade de Proteger (BELLAMY, 2013).

#### **2.4 Princípio da Responsabilidade de Proteger: fragilidade prática e conceitual**

Ao longo dos séculos XX e XXI, é possível perceber que as maiores catástrofes do mundo são resultados não de uma decisão equivocada das Nações Unidas, mas da completa falta de ação por parte da Organização (ADAMS, 2012). O resultado da inação internacional diante da crise humanitária em Ruanda (1994) foi desastroso: quase um milhão de mortes em apenas cem dias. Adams (2012) sugere que falhas inaceitáveis, como o caso de Ruanda, serviram de base moral e política para o desenvolvimento do princípio da Responsabilidade de Proteger.

Além de buscar um consenso sobre as questões acerca da intervenção humanitária, o princípio da RdP é desenvolvido a fim de compreender “quando é apropriado, se é que em algum momento o é, para os Estados tomarem ação coercitiva, sobretudo militar, contra outro Estado, com o propósito de proteger pessoas em risco nesse outro Estado<sup>29</sup>” (ICISS, 2001a, p. VII). Apesar do avanço que a RdP representa ao debate na defesa dos direitos humanos, Annan (2000) evidencia que as intervenções humanitárias podem, em muitos casos, servir como desculpas para a intromissão em assuntos internos do Estado alvo, e que os Estados mais fracos são os mais vulneráveis a intervenções.

Assim como é destacado no próprio relatório da RdP (2001a), a questão da intervenção humanitária é uma das mais controvertidas das relações internacionais. Kofi Annan reconhece a complexidade dessa questão, mas se posiciona na defesa da utilização desse recurso em casos de necessidade:

---

<sup>28</sup> Entre os Estados que rejeitam o princípio incluem-se Venezuela, Síria, Argélia, Sudão, Irã, Cuba e Coreia do Norte (QUINTON-BROWN, 2013).

<sup>29</sup> Tradução livre.

A intervenção humanitária é questão sensível, repleta de dificuldades políticas, e sem respostas fáceis. Mas, certamente, nenhum princípio jurídico – nem sequer a soberania – pode ser invocado para proteger os autores de crimes contra a humanidade. Nos lugares em que esses crimes sejam cometidos e onde se esgotem as tentativas de impedi-los por meios pacíficos, o Conselho de Segurança tem o dever moral de agir em nome da comunidade internacional. O fato de não podermos proteger pessoas em todas as partes não é razão para não fazermos nada quando é possível fazer alguma coisa. A intervenção armada deve continuar a ser sempre o último recurso, mas diante de assassinatos em massa, é uma opção que não pode ser descartada (ANNAN, 2000, p. 48).

Diante de assassinatos em massa, princípios como consentimento das partes, imparcialidade e não uso da força (exceto em legítima defesa) são considerados por Boutros-Ghali (1995) elementos fundamentais para que uma operação de paz<sup>30</sup> seja realizada com sucesso. Os resultados das análises das operações mais recentes comprovam o que é dito pelo ex SGNU, uma vez que o não cumprimento de um desses princípios geralmente é acompanhado pelo fracasso da missão (BIERRENBACH, 2011). Segundo a análise de Böhlke (2006, p. 159), dificilmente coerção combina com neutralidade e imparcialidade, o autor esclarece que as medidas coercitivas “talvez nem sejam compatíveis com a busca de fins humanitários”.

Apesar de representar um enorme progresso como princípio das relações internacionais, mais de vinte Estados se opõem à RdP, “impedindo o seu desenvolvimento normativo e o consenso global sobre a legitimidade da intervenção internacional em casos de grandes violações de direitos humanos” (QUINTON-BROWN, 2012, p. 66). Para alguns autores, o princípio da RdP é extremamente controverso e pode ser visto como um meio de “manipulação política, uma transgressão à soberania, um ato desproporcional de força, uma nova forma de colonialismo ou mesmo um reflexo da ilegitimidade do Conselho de Segurança da ONU” (HAMANN; MUGGAH, 2012, p. 8).

Ban Ki-Moon, atual SGNU, escreveu um relatório em 2009 sobre a implementação da RdP, recordando que o princípio já havia obtido o consenso internacional no momento em que o documento final da Cúpula de 2005 foi adotado por decisão unânime. Para o SGNU (UN, 2009), um dos principais desafios diante de crises humanitárias é de ordem conceitual e conceitos que surgiram na última

---

<sup>30</sup> As operações de paz “foram gradualmente desenvolvidas como instrumento para assegurar a presença da ONU em áreas conflagradas, de modo a incentivar as partes em conflito a superar suas disputas por meio pacífico – razão pela qual não devem ser vistas como forma de intervenção armada” (ITAMARATY, 2015, s.p.).

década, como o “direito de intervir”, buscaram superar essa limitação. Entretanto, o conceito de ingerência humanitário desenvolvido por Kouchner é insuficiente, pois sugere os dois extremos – a inação ou então o uso da força, enquanto a RdP reforça a soberania do Estado incitando sua responsabilidade. Dessa forma, Ban Ki-Moon (UN, 2009) defende que o valor jurídico e político do princípio não deve ser questionado.

Apesar disso, a implementação do princípio ainda causa diferentes reações entre os Estados e atores internacionais. Tony Blair (2004), ex-primeiro ministro do Reino Unido, a fim de justificar a intervenção no Iraque em 2003, argumenta que se a Sociedade Internacional não impedir a ameaça de destruição maciça, ela se torna impotente diante dos riscos à segurança mundial. Em discurso sobre a ação militar no Iraque e a ameaça do terrorismo global, Blair (2004) refere-se ao episódio como um exemplo de aplicabilidade do princípio de RdP, mencionando o dever de proteger as populações sujeitas aos regimes ditatoriais como o de Saddam Hussein. A invasão do Iraque, entretanto, tornou explícita a seletividade do CSNU ao autorizar a guerra. O caráter seletivo da operação juntamente com o discurso de Blair serviram para ampliar a desconfiança em relação às propostas da ICISS, refletindo uma falta de consenso internacional sobre a prática da intervenção humanitária (BIERRENBACH, 2011).

Chomsky (2009, p. 1) problematiza o princípio da RdP, alegando que historicamente o uso da força tem sido justificado por questões humanitárias, inclusive pelos “piores monstros”, como a invasão de Mussolini na Etiópia e a ocupação de Hitler na Checoslováquia. Chomsky (2009) compreende que a formulação da RdP na Cúpula de 2005 é apenas uma derivação do conceito de “direito de ingerência”, exceto pelo direito do uso da força sem autorização do CSNU<sup>31</sup>. Esse direito permite que “os poderosos determinem sua própria área de jurisdição, a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a UA (União Africana) não podem fazer isso, mas a OTAN pode, e faz” (CHOMSKY, 2009). O caráter seletivo do princípio é nítido para o professor, pois não cogita-se, por exemplo, a possibilidade de invocar a RdP para responder à fome em massa nos países mais pobres.

---

<sup>31</sup> Ver (C) Right Authority, em Anexo A.

Referente às falhas de implementação, Brosig (2013) acredita que a maior delas seja a falta de integração entre os principais atores do sistema de governança. Além disso, não há um sistema internacional responsável por cumprir todas as exigências de uma operação guiada pelo princípio da RdP, esse fato implica em uma fragmentação do processo como um todo e, por isso, o fator estrutural acaba sendo mais um ponto frágil do conceito (BROSIG, 2013) Devido à limitação de recursos militares, a ONU teve de delegar a tarefa de executar a operação na Líbia à OTAN, um ator com maior capacidade militar, entretanto, uma organização sobre a qual as Nações Unidas não possui controle. Conforme Brosig (2013, p. 20):

Enquanto a ONU não conseguiu executar a sua própria resolução, revelando uma importante lacuna em seu mandato, a OTAN teve um maior sucesso inicial no uso da força militar, mas alcançou menor êxito em questões de prevenção do conflito político ou da manutenção da paz.

Quinton-Brown (2013) menciona os seis desafios apontados pelos críticos do princípio de RdP. O primeiro estaria relacionado à politização e abuso do princípio, este desafio seria evidenciado pela seletividade das operações, uma vez que o mecanismo não foi implementado em outras situações de crise humanitária, “por exemplo, por que a R2P foi implementada na Líbia, mas não no Sudão ou, como muitos críticos argumentaram, na Palestina?” (QUINTON-BROWN, 2013, p. 67). O segundo desafio seria a defesa do conceito da soberania – reconhecido desde Vestefália – como um direito e não como uma responsabilidade, argumentação que ganha força com as objeções da Argélia<sup>32</sup>, Rússia e China, países que exigem a integridade territorial dos Estados soberanos.

Outro ponto relevante é a crítica ao uso da força<sup>33</sup>, uma vez que a intervenção humanitária não deveria, em nenhuma circunstância, agravar as tensões do conflito ou causar ainda mais danos à população. Quinton-Brown (2013) também menciona a ideologia pós-colonial como um desafio à RdP, pois alguns críticos consideram o princípio como um instrumento do imperialismo, o que geraria desconfiança devido à ocupação estrangeira em situações do passado. A última objeção feita à RdP diz respeito ao alerta antecipado (*early warning*) na ONU, críticos defendem que a

<sup>32</sup> A Argélia chegou inclusive a sugerir que a R2P era ilegítima nesse ponto, questionando se a responsabilidade de proteger seria aplicável a todos os Estados do mundo, ou apenas aos menores e mais fracos (UN, 2005).

<sup>33</sup> A guerras do Iraque demonstram o fracasso das intervenções com o uso de força (QUINTON-BROWN, 2012).

utilização desse mecanismo tornaria a intervenção pontual e eficaz, evitando assim a necessidade de meios coercitivos e militares.

O caráter seletivo do princípio da RdP é uma de suas maiores fragilidades conceituais. A Comissão (2001a) declara que medidas militares não poderiam ser adotadas contra nenhum dos cinco membros permanentes do CSNU, e essa condição também seria válida para outras principais potências mundiais. Bierrenbach (2011, p. 137) observa que, de acordo com esse critério da ICISS, “a Alemanha de Hitler não poderia ter sido impedida de cometer genocídio”. Chomsky (2009, p. 7) acredita que o princípio da RdP só poderá ser efetivo no momento em que o Conselho de Segurança se tornar um árbitro neutro, pois hoje “ele claramente não é”.

É possível perceber o caráter seletivo no comportamento da Rússia, que desde o início adotou uma postura reservada nos debates sobre a RdP, mas utilizou o princípio para justificar sua invasão na Geórgia<sup>34</sup> em 2008. A Rússia defende que sua ação estava em conformidade com a RdP, mas não se comprovou a existência de nenhum dos quatro crimes previstos pelo princípio. Conforme a *International Coalition for the Responsibility to Protect* (2015), o documento da Cúpula de 2005 não confere autoridade a um país individual para tomar medidas diretas para proteger a população situada fora de suas fronteiras. Além disso, as possibilidades pacíficas não haviam sido esgotadas antes da ação militar, e a escala e intensidade da operação militar foram além da proteção das populações. Por outro lado, a atuação russa acabou evidenciando motivos não-humanitários, tais como o interesse de controlar a região e de afetar o poder militar da Geórgia, assim como o desejo de se inserir no cenário das grandes potências (BIERRENBACH, 2011).

Entretanto, Kofi Annan (2000) argumenta que o fato de a intervenção não ocorrer sempre que necessário não é motivo para a Sociedade Internacional deixar de agir quando existe a possibilidade. Conforme Bellamy (2008), para os Estados assumirem a sua responsabilidade de proteger, é preciso mudar a forma que os mesmos avaliam seus interesses. Educar a população sobre os conflitos internacionais e os possíveis resultados da intervenção e construir novas coalizões

---

<sup>34</sup> Em 2008, a tensão entre o governo da Geórgia e os grupos separatistas da região de Ossétia do Sul – que vem tentando obter reconhecimento desde que declararam sua independência em 1991 – evoluiu rapidamente para violentos combates (ICRtoP, 2014).



governamentais são medidas que inclinam os interesses nacionais em favor do princípio da RdP (BELLAMY, 2008).

Além da seletividade, a falta de medidas preventivas acaba fragilizando a RdP. A prevenção, primeira dimensão do princípio, é considerada pela ICISS (2001a) a mais importante. Entretanto, é possível perceber que ao invés da prevenção, a grande ênfase encontra-se sobre a responsabilidade de reagir, sobretudo acerca do uso da força militar (ROCHA, 2013). Apesar de a prevenção ser considerada principal dimensão do princípio, questiona-se se essa declaração da ICISS não serve apenas para amenizar o debate entre os críticos do intervencionismo e tornar a reação mais aceitável (ROCHA, 2013). O próprio relatório da RdP (2001a) sugere que a incapacidade da Sociedade Internacional de prevenir e combater o genocídio, massacres e limpezas étnicas é um dos maiores empecilhos para que se atinja um ideal compartilhado de que todos os seres humanos são iguais em valor e dignidade e, além disso, possuem o mesmo direito de proteção.

Os desafios que ainda cercam o princípio de RdP, por um lado, garantem que o mesmo seja implementado de forma consistente e eficaz (EVANS, 2011). É preciso combater imediatamente a percepção de que a implementação do princípio sugere o início de um confronto militar<sup>35</sup>. Evans (2011) enfatiza que o uso da força pode ser contemplado apenas em casos extremos, utilizando-se os critérios de último recurso, proporcionalidade e resultados humanitários positivos.

De acordo com Adams (2012, p. 3), o princípio desenvolvido pela ICISS atua como um “antídoto à inação” para a Sociedade Internacional “nunca mais ser espectadora passiva de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica ou crimes contra à humanidade”. Nos assuntos das relações internacionais, ser otimista pode significar ser ingênuo ou ignorante. Entretanto, Evans (2011) diz que a respeito dos assassinatos em massa, razão pela qual a Sociedade Internacional se envergonha há muito tempo, o avanço do princípio da RdP pode justificar o otimismo.

Ao se referir ao princípio de RdP, Bierrenbach (2011, p. 199) diz que esse “é um grande desafio para pensadores e operadores da política externa, pois se encontra na fronteira entre o realismo e o idealismo, entre o direito e a moral, entre a

---

<sup>35</sup> A Rússia e a China utilizaram essa percepção para justificar seu voto contra uma resolução do Conselho de Segurança sobre a Síria (EVANS, 2011).

guerra e a paz”. Para os membros que formam a Comissão, “enfrentar esse desafio é mais do que uma aspiração. É uma necessidade vital<sup>36</sup>” (ICISS, 2001a, p. 75).

O debate da Escola Inglesa, cuja abordagem encontra-se entre o Realismo e o Idealismo, se propõe a compreender as questões conflitantes da política externa das relações internacionais. A fim de aprofundar o debate teórico acerca da intervenção humanitária, a teoria da Escola Inglesa será utilizada como ferramenta de análise do próximo capítulo.

---

<sup>36</sup> Tradução livre.

### **3 UM DIÁLOGO ENTRE A VERTENTE SOLIDARISTA DA ESCOLA INGLESA E A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA**

O segundo capítulo do trabalho se propõe a discutir bases conceituais e teóricas da Escola Inglesa das Relações Internacionais. A amplitude do escopo de análise dessa abordagem teórica permite que o debate não se limite apenas à realistas e liberais, e passe a considerar o indivíduo como razão central das relações internacionais. A primeira parte do capítulo trata de aspectos gerais da teoria e de sua importância na Sociedade Internacional. Além disso, a partir de concepções dos autores clássicos da Escola, como Hedley Bull (1966, 1969, 2000, 2002) e Martin Wight (1991, 2002), busca-se compreender conceitos importantes da teoria, tais como o conceito de Sociedade Internacional e as três tradições da Escola Inglesa (kantiana, hobbesiana e grociana). A segunda parte busca apresentar o debate que divide a teoria: pluralismo *versus* solidarismo. Em seguida, convém delinear a vertente solidarista da teoria, desenvolvida por autores como Tim Dunne (1999, 2005), Nicholas Wheeler (1999 e 2000), John Vincent (1990 e 1986) e Alex Bellamy (2003, 2005, 2008, 2013). A lógica solidarista desenvolve a temática da intervenção humanitária de modo particular, principalmente por desenvolver uma nova concepção no pós-1990, permitindo assim um julgamento mais apurado em relação à questão central do trabalho.

#### **3.1 A abordagem da Escola Inglesa: uma via intermediária nas Relações Internacionais**

Iniciada com a criação do Comitê Britânico da Teoria de Política Internacional com a finalidade de discutir as relações entre os Estados e conduzir cientificamente o estudo da política internacional, a Escola Inglesa se consagrou como um movimento social desde 1958 (SARFATI, 2005). Formada por um grande grupo de acadêmicos, principalmente no Reino Unido, a escola é reconhecida pelo conceito de Sociedade Internacional e pelas chamadas três tradições do pensamento político (SOUZA, 2013).

A teoria surge a partir de uma nova concepção: a política internacional é um âmbito de experiência humana, e o estudo das Relações Internacionais consiste na compreensão desta, com seus vários aspectos e problemas (WIGHT, 1991). A partir

desse pensamento, Martin Wight (1991), um dos principais pensadores da abordagem da Escola Inglesa, também conhecida por Sociedade Internacional, defende que as relações internacionais são formadas por uma sociedade de Estados soberanos, e o seu aprendizado consiste em entender as ações e pensamentos dos principais atores, isto é, os estadistas especializados na arte da política.

Seguindo a linha de pensamento da Escola Inglesa, entende-se que a sociedade de Estados no mundo compartilha interesses em comum e que, por meio desses interesses, procura manter a ordem internacional (RIBEIRO, 2013). Dessa forma, a teoria defende que “as relações internacionais fazem parte das relações humanas, as quais possuem valores básicos como independência, segurança, ordem e justiça” (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 195). A Sociedade Internacional é uma sociedade civil “diferente de qualquer outra, pois é a forma de sociedade mais inclusiva na face da Terra” (WIGHT, 2002, p. 98). Wight (2002) esclarece que os interesses dos membros estatais dessa sociedade são legítimos e embora possam gerar conflitos, os mesmos estão sujeitos às normas do Direito Internacional.

O autor (2002) destaca as quatro peculiaridades da Sociedade Internacional: é uma sociedade única, composta por Estados; o número de membros é pequeno (menos de 200); é marcada pela diferente natureza entre seus integrantes (em território, recursos geográficos, população, cultura e organização social); os membros da Sociedade Internacional são imortais. Wight (2002) explica que, às vezes, os Estados desaparecem, mas que as políticas são baseadas na proteção de seus interesses vitais, visando sua sobrevivência.

Em sua principal obra, *A Sociedade Anárquica*, que visa analisar como a ordem na política internacional se mantém, Hedley Bull (2002) afirma que a Sociedade Internacional surge quando os Estados “conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (BULL, 2002, XV). Para o autor (2002), a Sociedade Internacional é formada pelo vínculo existente entre os Estados e um conjunto de normas, entre as quais se destaca o respeito à soberania.

Wight (2002) afirma que todos os membros da Sociedade Internacional têm pretensão de exercer a soberania, protegendo assim seus interesses. Apesar da Teoria Realista ser predominante em questões que envolvem interesses estatais

(RIBEIRO, 2013), Bull (2002) adverte que em uma visão realista<sup>37</sup> os Estados possuem liberdade para se relacionar com outros Estados, podendo conduzir sua política externa sem qualquer restrição moral ou legal. Diferentemente desse pensamento, o conceito de sociedade de Bull (2002) implica a existência de um sistema que permita uma interação entre os Estados, regulado por instituições e regras que indicam a forma de conduta desses atores. Conforme Jackson e Sorensen (2007), os teóricos da Escola Inglesa aceitam a premissa de que a política mundial é uma sociedade anárquica, porém, uma sociedade formada por instituições, normas e regras pelas quais os políticos conduzem a política externa.

Referente à abordagem da Sociedade Internacional, Hedley Bull (1969) diz que sua origem encontra-se na filosofia, na história e no direito e, portanto, apresenta confiança no exercício do julgamento. A expressão “exercício do julgamento”, utilizada por Bull (1969), significa que a política externa apresenta várias situações morais complexas, envolvendo questões conflitantes. A escolha entre a guerra ou a intervenção humanitária é uma escolha moral difícil (JACKSON; SORENSEN, 2007). Portanto, o estudo das relações internacionais deve avaliar os valores envolvidos e como essas escolhas difíceis são feitas (BULL, 2002).

De acordo com Bellamy (2005), o fato da Escola Inglesa permitir análises históricas, sociológicas e normativas torna significativa sua participação na delimitação das agendas políticas internacionais. Além disso, o desenvolvimento do conceito de Sociedade Internacional permite que a abordagem da Escola Inglesa interaja com processos de decisão política pela afinidade que a mesma cria entre os Estados, principalmente referente à cooperação (DUNNE, 2005). Ao mesmo tempo em que a abordagem rejeita a visão pessimista dos Estados autossuficientes, com relações baseadas nos interesses nacionais, os seus acadêmicos recusam a visão otimista da comunidade internacional que leva à paz perpétua. A força dessa abordagem se encontra na recusa em escolher entre o otimismo liberal e o pessimismo realista. A tradição da Escola Inglesa é, portanto, uma via intermediária na compreensão das relações internacionais, posicionando-se entre o Realismo e o Liberalismo clássicos (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Bull (2002) incorpora a reflexão de Wight sobre a análise das relações internacionais, a qual está sujeita ao debate entre as três principais tradições do

---

<sup>37</sup> Conforme as três tradições de Bull (2002), o Realismo se encaixa na tradição hobbesiana.

pensamento ocidental. Martin Wight (1991) distingue as três tradições entre o Realismo, o Racionalismo e o Revolucionismo. Conforme Wight (1991), as ideias das três tradições constituíram as relações internacionais e, portanto, as relações internacionais deveriam ser avaliadas por meio de um diálogo entre realistas, revolucionistas e racionalistas.

O Realismo, representado por Maquiavel e Hobbes, está relacionado à soberania estatal e a um sistema anárquico, dando ênfase ao conflito e à guerra nas relações internacionais (WIGHT, 1991); o período de paz significa apenas a recuperação da última e a preparação para a próxima guerra (BULL, 2002). Essa tradição apresenta as relações internacionais como “um estado de guerra de todos contra todos, um cenário de luta que cada Estado se coloca contra todos os demais” (BULL, 2002, p. 32), sendo assim um jogo de soma zero, uma vez que os interesses de um Estado eliminam os interesses dos demais. Conforme a tradição hobbesiana, a lei e a moralidade não são válidas em âmbito internacional, uma vez que este ultrapassa os limites de uma sociedade. Somente as regras de prudência e de conveniência que podem restringir a atuação de um Estado, dessa forma os Estados só respeitam os tratados quando estes forem convenientes (BULL, 2002).

Denominada também como tradição kantiana devido às ideias de Immanuel Kant, o propósito da tradição revolucionista representa o outro extremo. Essa tradição destaca a centralidade do indivíduo nas relações internacionais e, conforme Wight (1991), enfatiza a “universalidade moral” da Sociedade Internacional, essa moralidade internacional limitaria a conduta dos Estados e, além disso, buscaria substituir o sistema de Estados por uma sociedade cosmopolita (BULL, 2002). Ao contrário do Realismo, para a tradição kantiana a natureza da política internacional não se encontra no conflito entre os Estados, mas na relação social entre todos os seres humanos. Os interesses de todos os participantes da comunidade são os mesmos, desse modo, a política internacional não é um jogo de soma zero, mas de soma maior do que zero devido à cooperação que existe entre os Estados (BULL, 2002).

A tradição racionalista, por sua vez, é representada por Grotius e defende a ideia de uma Sociedade Internacional, enfatizando os elementos da cooperação, da diplomacia e do comércio (SOUZA, 2013). Colocando-se entre a realista e a revolucionista, a tradição grociana entende a política internacional como uma sociedade de Estados, ou seja, uma sociedade que não está em permanente estado

de guerra, mas que deve ser conduzida por regras e instituições em comum a fim de limitar os conflitos existentes. Diferentemente da tradição kantiana, que compreende os indivíduos como principais representantes da política internacional, os racionalistas reconhecem que os Estados soberanos desempenham esse papel.

Segundo os racionalistas, não há um completo conflito de interesses como sustentado pelos realistas, assim como não existe uma absoluta identidade entre os Estados como os revolucionistas acreditam. A política internacional expressa um jogo parcialmente distributivo e produtivo, já que para os grocianos o intercâmbio, tanto econômico quanto social, é a atividade que melhor define a Sociedade Internacional (BULL, 2002). A conduta de cada Estado deve ser limitada pelos imperativos de lei e de moralidade, imperativos esses que não devem buscar a substituição do sistema de Estados como pretende a tradição kantiana, mas sim almejar a coexistência e a cooperação dentro da Sociedade Internacional.

Apesar de acreditar na necessidade do entendimento das três tradições a fim de encontrar um equilíbrio no estudo das relações internacionais, os teóricos da Escola Inglesa tendem a utilizar mais o racionalismo moderado de Grotius (JACKSON; SORENSEN, 2007). Cada uma das três tradições usa uma linguagem e preocupa-se com uma variedade de temas em épocas distintas, mas Bull (2002) reconhece que a tradição racionalista sempre fez parte da discussão sobre o sistema de Estados, apresentando de forma ampla as suas mudanças nos últimos séculos, dessa forma é possível perceber que a tradição grociana é predominante na discussão da Escola Inglesa (RIBEIRO, 2013).

Assim como Wight (1991) destaca, a abordagem da Sociedade Internacional estuda os dilemas morais enfrentados pelos políticos, que ao fazerem suas escolhas devem considerar diferentes tipos de responsabilidade, que correspondem às três tradições: nacional, internacional e humanitária. A análise dessas três dimensões de responsabilidade é fundamental para que o resultado de uma questão moral não seja parcial nem tendencioso (JACKSON; SORENSEN, 2007).

A responsabilidade nacional remete aos preceitos de Maquiavel, pois diz respeito ao interesse da nação e ao bem-estar somente de seus cidadãos, ou seja, o Direito Internacional não prevalece sobre os interesses nacionais. A responsabilidade internacional se refere ao respeito pelos direitos de outros Estados, e a partir dos preceitos do racionalismo grotiano, os Estados passam a ser responsáveis pelos outros países. Por sua vez, a responsabilidade humanitária,

relacionada à tradição do revolucionismo, dá enfoque ao compromisso que os Estados possuem com os direitos humanos e com os indivíduos, independentemente de sua nacionalidade (JACKSON; SORENSEN, 2007). A responsabilidade humanitária pode ser facilmente relacionada ao princípio da Responsabilidade de Proteger, que estudamos no primeiro capítulo do trabalho.

Os autores mais clássicos da Escola Inglesa admitem que onde há ordem, há sociedade, ou seja, eles consideram a ordem o requisito básico para a existência de uma Sociedade Internacional (MARCONI, 2008). A ordem e a justiça internacionais são valores que recebem atenção especial de Bull (2002). A ordem internacional é considerada por ele o elemento mais importante da sociedade anárquica, e as grandes potências são responsáveis pela manutenção dessa ordem. A justiça internacional seria composta pelas regras que regem os Estados, tais como os direitos de autodeterminação, de não-intervenção e da igualdade dos países soberanos. Bull (2002) faz uma distinção entre a justiça comutativa, que se refere às normas do direito internacional que são aplicadas igualmente entre os Estados, e a justiça distributiva, que diz respeito aos bens e recursos econômicos e exige uma transferência dos países ricos para os pobres. A justiça comutativa é a principal forma de justiça internacional, mas as questões acerca da justiça distributiva já deixaram de ser apenas assunto de política nacional (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Bull (2002) também distingue três níveis na política mundial: a justiça internacional (igualdade relacionada à soberania), a justiça individual (direitos humanos), e a justiça mundial (aquilo que é ideal para o mundo como um todo, como as questões ambientais). A partir do século XX, a justiça individual e mundial se tornaram mais presentes, mas apesar disso, a justiça internacional ainda prevalece, e grande parte das questões de política mundial se direciona à justiça internacional, o que torna a ideia de soberania estatal predominante (JACKSON; SORENSEN; 2007).

Avaliando os dois valores, da ordem e da justiça, Bull (2002) afirma que a ordem internacional é fundamental para a existência de outros valores, mas que seria impossível compreender a política internacional sem considerar ambos. Conforme o autor mencionado (2002), a ordem é imperfeita, entretanto, a relação entre os Estados apresenta um nível de ordem que normalmente não seria percebido em um sistema anárquico. Dessa forma, pode-se perceber que, apesar da



não-formalidade, as regras que direcionam a conduta dos Estados perante os demais são elementos essenciais dentro da Sociedade Internacional.

Ao estudar as regras, Bull (2002) admite que, muitas vezes, estas são elaboradas conforme os interesses das classes dominantes, entretanto, “a imposição de limites de algum tipo à violência, a expectativa geral de que os acordos serão cumpridos, e a existência de regras de propriedade são do interesse de todos os membros da sociedade, não só de alguns desses membros” (BULL, 2002, p. 67). Os interesses dominantes, portanto, não invalidam o conceito de Sociedade Internacional. Além disso, os Estados que violam as regras internacionais geralmente são punidos, as sanções impostas pelo CSNU a Estados violadores são exemplos dessa punição moral (RIBEIRO, 2013).

Além das regras, as instituições certamente representam um elemento fundamental dentro da Sociedade Internacional; “por ‘instituição’ não queremos referir-nos necessariamente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns” (BULL, 2002, p. 88). O equilíbrio de poder, o direito internacional, a diplomacia, o sistema das grandes potências e a guerra são as instituições destacadas pelo autor mencionado (2002), que desempenham importante papel na elaboração de regras. Wight (2002, p. 105) explica que as instituições da Sociedade Internacional podem variar de acordo com sua natureza: “a diplomacia é a instituição para negociar. As alianças são [...] para efetivar um interesse comum. O arbitramento [...] para a resolução de pequenas divergências entre os Estados. A guerra [...] para a decisão final a respeito das divergências”. Entre as funções executadas pelas instituições, a interpretação e adaptabilidade das regras são requisitos fundamentais no debate da intervenção humanitária, assunto que será discutido a seguir, a partir da lógica da Escola Inglesa.

### **3.2 O debate da Escola Inglesa: superando o conflito entre soberania e direitos humanos**

Assim como abordado anteriormente, a Escola Inglesa busca analisar as regras internacionais existentes, bem como as novas práticas que surgem na sociedade de Estados, como por exemplo a questão da intervenção com propósitos humanitários. Essa questão vem sendo profundamente trabalhada na Escola Inglesa

e, apesar de não existir um consenso entre os autores, há um ponto de partida nesse método de análise: a existência de uma Sociedade Internacional (RIBEIRO, 2013).

Em *A Política do Poder*, Martin Wight (2002) já demonstrava preocupação em definir a intervenção. O autor compreende a intervenção como uma interferência pela força feita por uma ou mais potências nas questões de outra potência, isto é, coerção que não seja guerra. Ele ainda afirma que a intervenção suscita questões de maior complexidade moral que a guerra, pois cada caso representa uma situação moral ou legal diferente. É possível perceber a importância do Direito Internacional na parte constitutiva da sociedade de Estados para Wight, pois para ele “a comprovação mais essencial da existência de uma Sociedade Internacional é a existência do direito internacional” (2002, p. 99).

Para Bull (2002), a prática da intervenção humanitária é considerada um instrumento coercitivo implementado por meio da guerra, quase sempre contra Estados mais fracos, com a finalidade de manter a ordem. Seguindo a mesma lógica de Wight (2002), Bull (2002) diz que o fato de os Estados e outros agentes internacionais entenderem as regras como obrigatoriedade é o que torna possível a existência de uma Sociedade Internacional. Como mencionado no subcapítulo acima, as instituições executam funções necessárias à elaboração de regras. É preciso que os princípios de soberania e não-intervenção sejam reformulados para que a intervenção humanitária se torne prática estabelecida de forma plena na Sociedade Internacional (RIBEIRO, 2013). Para Bull (2002, p. 166), as intervenções são “um ponto de choque entre os imperativos do direito internacional e do equilíbrio de poder”, o que significa que por vezes uma potência pode intervir nos assuntos internos de outro Estado com o objetivo de estabelecer sua influência.

As regras internacionais, que advém dos conceitos estabelecidos na paz de Vestefália, passaram a ser debatidas por autores solidaristas<sup>38</sup> e em alguns documentos, sobretudo no relatório da Responsabilidade de Proteger, desenvolvido pela ICISS em 2001. Devido à inexistência de um governo central dentro da Sociedade Internacional, os Estados são os responsáveis pelo controle e efetividade das regras, que são divulgadas por meio da linguagem oficial e por meio de ações que demonstram sua aceitação (BULL, 2002). Dessa forma, em casos de graves

---

<sup>38</sup> A vertente solidarista será discutida na próxima seção desse capítulo.

crises humanitárias, é normal os estadistas recorrerem à prática da intervenção (RIBEIRO, 2013).

Apesar da recente evolução, Bull (2002) problematiza a adaptação das regras, requisito necessário para que as mesmas sejam reformuladas ou substituídas por conveniência. Na ausência de uma autoridade universal, os Estados são responsáveis pelo estabelecimento e reformulação das regras, o que pode causar distorções, além disso, muitas vezes não há consenso sobre a reformulação de uma regra. A falta de consenso entre os Estados é percebida na questão das intervenções humanitárias, uma vez que alguns Estados são mais propensos a aceitar o estabelecimento dessa prática como regra internacional, enquanto outros demonstram certa relutância. Conforme Ribeiro (2013), no seio do CSNU é possível perceber essa divergência: se por um lado o posicionamento dos EUA, França e Inglaterra é favorável à adaptação dessa regra, por outro lado Rússia e China permanecem mais firmes<sup>39</sup>.

Como abordado anteriormente, ao tratar dos conceitos de ordem e justiça, Bull (2002) desenvolve três tipos de justiça: a que diz respeito à comunidade humana (os indivíduos como unidade); a internacional (resolução de conflitos internacionais); e a humana (remete ao indivíduo). A justiça humana é a que trata sobre a garantia de bens jurídicos de cada indivíduo, tais como propriedade, liberdade e vida; a prática da intervenção humanitária surge, portanto, a fim de proteger esses e outros direitos.

Utilizando-se do caso de violações dos direitos humanos pelo regime de *apartheid*<sup>40</sup> na África do Sul, Bull (2002) explica que se houvesse consenso na Sociedade Internacional para intervir na região e cessar as violações, então essa prática seria desejável para a ordem internacional. Mas se, por outro lado, não houvesse consenso quanto à necessidade de intervenção, então essa prática causaria uma instabilidade da ordem, uma vez que estaria transgredindo as regras tradicionais estabelecidas em âmbito internacional. A partir de uma perspectiva

---

<sup>39</sup> O caso da Síria demonstra claramente a divergência no CSNU referente à intervenção humanitária. Em 2011, o povo sírio se revoltou contra seu governo centralizador, o que gerou uma crise que vem se agravando. No mesmo ano, o CSNU designou uma intervenção militar com propósitos humanitários, entretanto a mesma foi vetada pela China e pela Rússia, potências não ocidentais que mantêm boas relações com o governo sírio atual (RIBEIRO, 2013).

<sup>40</sup> Por “crime de *apartheid*” entende-se qualquer ato desumano, praticado no contexto de um regime de opressão e domínio sistemático de um grupo racial sobre um ou outros grupos nacionais. Na África do Sul, durante muitos anos, a minoria branca detinha o poder do país, enquanto a população negra se sujeitava à legislação separatista (BIERRENBACH, 2011).

pluralista, Bull (2002, p. 181) privilegia a ordem à justiça: “as regras que sustentam a jurisdição soberana de cada Estado, contra a intervenção forçada de outros Estados nos seus assuntos internos, são uma tentativa de garantir o respeito mútuo dos Estados por sua soberania”.

Fundamentando-se nos valores de ordem e justiça desenvolvidos por Bull em *A Sociedade Anárquica* (2002), John Vincent (1990) enfatiza outros dois valores internacionais: a soberania estatal e os direitos humanos. Enquanto os Estados devem respeitar a soberania uns dos outros, os direitos dos seres humanos devem ser garantidos. Há um conflito entre esses dois valores: como conciliar o respeito ao princípio de não-intervenção e o compromisso internacional de garantir os direitos humanos?

A respeito dos aspectos teóricos desse debate, Bellamy (2003) faz os seguintes questionamentos: se existe algum consenso referente ao conceito de emergência humanitária; se nos casos de emergência humanitária existe algum direito de intervir; e, por fim, como deve ser a conduta dos Estados e militares nesses casos. O debate acerca desse tema é um dos maiores dilemas atuais das Relações Internacionais, suscitando diversas questões, tais como qual valor – não-intervenção ou direitos humanos – deve ser priorizado, como os dois valores podem ser equilibrados e como os outros Estados devem agir diante da violação dos direitos humanos (JACKSON; SORENSEN, 2007).

A fim de responder essas questões conflituosas, o debate da Escola Inglesa apresenta duas concepções sobre o ordenamento jurídico internacional: a pluralista e a solidarista. Na concepção pluralista a cooperação é limitada, uma vez que a relação entre os Estados está baseada no reconhecimento recíproco da soberania e na norma da não-intervenção (BULL, 1966). Segundo essa visão, os indivíduos só possuem os direitos conferidos pelo próprio governo e o princípio da soberania e não-intervenção devem ser respeitados. Em resposta ao dilema da intervenção humanitária, portanto, os pluralistas defendem que os Estados não têm o direito de intervir nas questões de outros países (JACKSON; SORENSEN, 2007).

A ordem mundial dessa concepção é sustentada pelas normas e instituições, que tem sua legitimidade baseada nos Estados; porém, uma vez que estes não são capazes de garantir uma ordem estável, as noções de justiça acabam sendo violadas (BULL, 1966). Segundo os pluralistas, a intervenção humanitária enfraqueceria a ordem internacional, já que violam as normas tradicionalmente

estabelecidas dentro da sociedade de Estados (não-intervenção e soberania) (BELLAMY, 2003). Apesar de considerar importante os direitos humanos, a concepção pluralista acredita que a Sociedade Internacional não deve correr o risco de instabilidade por razões humanitárias. Não obstante, assim como a corrente realista argumenta, os pluralistas concordam que os Estados agiriam conforme seus interesses e de forma seletiva (BELLAMY, 2003).

Diferente da concepção pluralista em que a cooperação é limitada, na concepção solidarista essa cooperação será extensiva (SOUZA, 2013). A corrente solidarista deriva da tradição kantiana e acredita na existência de uma comunidade cosmopolita. Conforme Bellamy (2003), a defesa teórica dos solidaristas está diretamente relacionada à proteção dos direitos humanos. A visão solidarista destaca os indivíduos como membros da Sociedade Internacional e, portanto, em resposta ao conflito existente entre soberania e direitos humanos, os teóricos dessa abordagem defendem que os Estados não têm só o direito, mas a obrigação de intervir em outros países em situações de emergências humanitárias (JACKSON; SORENSEN, 2007). Além da existência de um consenso referente ao significado de uma emergência humanitária, a concepção solidarista criou uma espécie de direito de intervenção, expressado sobretudo pela obrigação que a Sociedade Internacional possui perante crises humanitárias, isto é, a responsabilidade de proteger (BELLAMY, 2003).

Nos anos 1990, o debate entre os pluralistas e solidaristas ganhou força com os propósitos humanitários que passaram a justificar as intervenções. Valença (2009) destaca que o debate entre solidaristas e pluralistas acaba por moldar a teoria e a prática da intervenção humanitária. Referente a esta prática, a abordagem solidarista supõe que todos indivíduos sejam sujeitos do Direito Internacional, ao mesmo tempo em que são membros da Sociedade Internacional, dessa forma os Estados e seus governantes se tornam responsáveis não apenas pela proteção de seus cidadãos, mas pela garantia dos direitos humanos em qualquer lugar do mundo (BULL, 1966).

A diferença entre o pluralismo e o solidarismo foi explicada por Bull (1966) da seguinte forma: a primeira vertente teria o simples objetivo da convivência pacífica dos Estados, e a segunda iria além, pois buscaria uma meta mais exigente da proteção internacional dos direitos humanos. Os solidaristas percebem a necessidade de uma sociedade mundial orientada para questões de justiça, nesse

contexto, “o sofrimento humano, não importa de onde venha, passa a ser visto como uma grave injustiça e um imperativo para ações que visem reprimi-lo” (PERES, 2012, p. 20). Diante de emergências humanitárias, a decisão de intervir ou não sempre fez parte do debate da EI, envolvendo questões de ética, política e moral. Nesse debate, as duas abordagens da EI – solidarista e pluralista – diferem quanto ao papel dos valores na Sociedade Internacional: enquanto os pluralistas defendem comunidades políticas separadas, os solidaristas creem em inter-relações avançadas e no crescimento da proteção dos direitos humanos (PERES, 2012).

Os pluralistas consideram as intervenções humanitárias violações do princípio de soberania, de não-intervenção e do uso da força. O pensamento solidarista, por sua vez, limita o pluralismo por meio de esforços para priorizar a proteção dos direitos humanos, criar formas legítimas de governança e definir as diferenças aceitáveis entre os Estados, sempre com o intuito de resguardar o indivíduo (PERES, 2012). A principal diferença entre as duas vertentes da EI é o “caráter dos valores e das instituições internacionais” (MARCONI, 2008, p. 126).

Após apresentar o debate da Escola Inglesa, é possível perceber que a lógica solidarista apresenta uma interpretação própria à intervenção humanitária. A partir de agora discutiremos como os teóricos ligados a essa vertente de análise das relações internacionais compreendem as questões acerca da prática da intervenção humanitária, sobretudo a partir da obra *Saving Strangers* (WHEELER, 2000).

### **3.3 A Intervenção humanitária pela lógica da vertente solidarista**

No contexto pós-Guerra Fria, a vertente solidarista se destaca por sua superioridade ética, principalmente quando os elementos do pluralismo demonstram potencial para criar injustiças (MARCONI, 2008). A sociedade de Estados solidaristas seria formada por Estados que “aceitam não apenas a responsabilidade moral de proteger a segurança de seus cidadãos, mas também a ampla responsabilidade de ‘guardiãs dos direitos humanos em todo lugar<sup>41</sup>’” (WHEELER, 2000, p. 12). Conforme essa vertente, Estados que violam os direitos humanos massivamente devem perder o seu direito de serem tratados como soberanos

---

<sup>41</sup> Tradução livre.

legítimos, desse modo, os outros Estados estariam moralmente autorizados a usar a força para frear essa opressão (WHEELER, 2000, p. 12-13).

Em um cenário estadocêntrico das relações internacionais, a dificuldade de universalizar valores está na natureza empiricamente pluralista da Sociedade Internacional, que não permite que se atinja um consenso acerca de valores, crenças e culturas (MARCONI, 2008). As maiores críticas referentes à modalidade intervencionista com propósitos humanitários encontram-se na corrente realista, que compreende as justificativas humanitárias como pretextos para se atingir os interesses nacionais. Para os realistas, a intervenção somente ocorreria caso interesses não humanitários motivassem os Estados interventores (RIBEIRO, 2013). Essa visão, de Estados como entidades egoístas e auto interessados, acaba por trazer incertezas em relação à forma como eles poderiam conduzir uma intervenção sem considerar os próprios interesses, atuando como “guardiões da sociedade mundial” (MARCONI, 2008, p. 126).

O processo de humanização do Direito Internacional juntamente com a criação de mecanismos globais para a proteção dos direitos humanos foram estimulados pelo legado do Holocausto (PERES, 2012). Entra as justificativas de sua elaboração, o documento da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>42</sup> considera em seu preâmbulo que “o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade” (ONU, 1948). Desse modo, a prevenção e o combate às violações dependem do respeito universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

O documento ainda esclarece que todo ser humano tem a capacidade de usufruir os direitos e as liberdades estabelecidos na Declaração “sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição” (ONU, 1948, art. 2). Conforme Ghisleni (2011), a aprovação da DUDH elucidou que os padrões de direitos humanos seriam delimitados em âmbito internacional e, portanto, esse assunto não seria exclusividade interna dos Estados.

O início de um regime internacional maduro dos direitos humanos, de acordo com Dunne e Wheeler (1999), foi marcado pelos princípios humanitários

---

<sup>42</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi assinada com o intuito de estabelecer um padrão de conduta que se aplica a todos os Estados em relação ao tratamento oferecido aos seus cidadãos. A Declaração exige que os Estados forneçam as necessidades de subsistência e a proteção social básica, assim como um conjunto de direitos políticos e civis (DUNNE; WHEELER, 1999).

incorporados na Carta da ONU (1945) e pela DUDH (1948). Referente ao conceito de soberania e não-intervenção, os idealizadores desses documentos garantem que não há necessariamente um conflito entre esses princípios e o respeito aos direitos humanos, uma vez que o surgimento desses documentos básicos representa uma evolução histórica na Sociedade Internacional. A ideia de que práticas domésticas não deveriam ser assuntos de preocupação internacional se manteve até o século XVII, foi somente a partir das experiências do totalitarismo que os Estados passaram a reconhecer a necessidade de contestar o modelo de Vestefália (DUNNE; WHEELER, 1999).

Em um cenário de preocupação internacional dos direitos humanos, Vincent destaca, em sua obra *Human Rights and International Relations* (1986), que somente o princípio de soberania não torna um Estado legítimo, mas sim o modo como o Estado age em relação aos direitos dos cidadãos. Ele afirma que direitos humanos são “os direitos que todo indivíduo tem, e todos igualmente, em virtude de sua própria humanidade<sup>43</sup>” (1986, p. 13). Conforme Peres (2012), direitos à vida, à subsistência, à segurança e à liberdade são tidos como direitos básicos.

A legalidade das intervenções humanitárias representa um dilema moral do que se deve fazer com os indivíduos que têm seus direitos violados. Primeiro porque desafia os princípios de não-intervenção e não-uso da força determinados nas relações internacionais, e segundo porque os membros da Sociedade Internacional se encontram diante de duas escolhas: interferir em assuntos internos ou serem acusados de indiferença diante de emergências humanitárias (MARCONI, 2008). Referente a essa questão, Grotius afirma que o Estado não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para garantir o ordenamento social, além disso, ele compreende o ser humano e seu bem-estar como elementos centrais nas relações internacionais (GROTIUS, 1625, *apud* TRINDADE, 2006). Além disso, o autor defende que todo homem tem o direito de manter, não só o seu, mas o direito de outras pessoas, argumentando que “as razões que permitem um homem conduzir uma guerra para ele próprio, permitem também defender as causas de outrem” (GROTIUS 1625, *apud* BOHLKE, 2006, p. 19).

Em sua obra *Saving Strangers* (2000), Wheeler analisa casos de intervenção ao longo da Guerra Fria (Paquistão, Camboja e Uganda) no pós-Guerra Fria (Iraque,

---

<sup>43</sup> Tradução livre.



Somália, Ruanda e Kosovo). O autor (2000) apresenta o grande impasse da intervenção humanitária: se por um lado há a evolução do contexto normativo no pós-1990 a partir da consciência internacional da posição central do ser humano, por outro lado o novo regime de direitos humanos possui mecanismos de execução ainda muito limitados. Referente à evolução do contexto normativo internacional, Dunne (2005) concorda com Wheeler (2000) quando ele demonstra que a responsabilidade que os Estados passam a assumir diante de emergências humanitárias representa uma significativa mudança, sobretudo em comparação com o período da Guerra Fria, quando propósitos humanitários não serviriam para justificar uma intervenção.

Apesar da evolução, Wheeler (2000) explica que a fraqueza do regime de direitos humanos encontra-se na restrição do uso da força e, apesar da ressalva ao CSNU sob o capítulo VII a fim de manter a segurança e a paz internacionais, o autor entende que ainda há controvérsias sobre o quanto esse capítulo possibilita o Conselho a autorizar intervenções diante de emergências humanitárias. A lacuna existente entre as obrigações normativas e os instrumentos de execução ainda permite que os governos violem os direitos humanos sem punição, nesses casos Wheeler (2000) defende que o uso da força seria o único meio de fazer cumprir as normas humanitárias internacionais, e o autor ainda afirma que a prática de intervir se torna viável quando é capaz de cessar os riscos e restaurar a proteção aos direitos humanos.

A modalidade de intervenção discutida surge quando “um governo faz com que a máquina do Estado aja contra seu próprio povo, ou quando o Estado entra em colapso<sup>44</sup>” (WHEELER, 2000). Devido à controvérsia gerada nos debates acerca dessa modalidade de intervenção em seu aspecto prático, Wheeler (2000) desenvolve requisitos derivados da Guerra Justa<sup>45</sup>, que de fato confeririam legitimidade a essa ação. São quatro os requisitos mínimos estabelecidos pelo autor: 1) emergência humanitária suprema; 2) requisito da necessidade, ou seja, o uso da força como último recurso; 3) proporcionalidade, que se entende como uso proporcional da força ao dano humanitário que se pretende prevenir ou cessar; e 4)

---

<sup>44</sup> Tradução livre.

<sup>45</sup> O argumento da Guerra Justa é atualmente mencionado nas doutrinas que surgem sobre intervenções humanitárias, como na obra *Saving Strangers* de Wheeler (2000). Hugo Grócio, principal precursor dessa doutrina, trata em sua obra *O Direito da Guerra e da Paz* (1625) as possíveis causas que justificam as intervenções interestatais, dessa forma ele argumenta que deve existir uma causa justa e legítima, devidamente reconhecida por todos.

alta probabilidade de alcançar um resultado humanitário positivo. Esses critérios devem ser atendidos em uma intervenção a fim de a mesma ser caracterizada como humanitária (WHEELER, 2000).

De acordo com Wheeler (2000, p. 50), uma emergência humanitária “existe quando o perigo é tão eminente, o caráter da ameaça tão horrível, e quando não há outra opção disponível para assegurar a sobrevivência de uma determinada comunidade moral, a não ser violar a regra de não atacar alvo civil<sup>46</sup>”. O autor argumenta que uma emergência humanitária não pode ser medida pelo número de mortos, pois esse critério seria muito arbitrário e não estaria fundamentado na lei. Além disso, Wheeler (2000) ressalta que o genocídio é um dos níveis mais extremos de emergência, mas assassinatos e expulsões em massa também devem ser abarcados nesse critério, bem como colapso do Estado<sup>47</sup>.

Na hipótese de ocorrência de um dos quatro crimes internacionais específicos cabe ao Estado a responsabilidade primária de agir, entretanto, no caso de este apresentar incapacidade ou indisposição de proteger seus civis, a Sociedade Internacional se torna responsável e, mais especificamente, o CSNU (PERES, 2012). O requisito da emergência humanitária suprema está diretamente relacionado ao conceito de justiça da vertente solidarista, que compreende a garantia de direitos tais como direito à liberdade, de não sofrer genocídio, limpeza étnica ou tortura. Wheeler (2000) questiona quem é responsável por declarar que determinado caso se qualifica em uma emergência humanitária, quanto a isso a ICISS (2001a) afirma que agências da ONU e outras organizações credíveis e imparciais são as melhores fontes para a Sociedade Internacional declarar uma emergência humanitária.

Referindo-se ao critério do uso da força como último recurso, Wheeler (2000) reconhece que muitas vezes é inviável esgotar todos os recursos pacíficos antes de considerar o uso da força. Entretanto, é preciso tomar todos os meios não militares possíveis para deter a violência, pois “se por um lado o uso da força pode ser benéfico, o resultado deste também pode ser prejudicial<sup>48</sup>” (WHEELER, 2000, p. 35). Esgotar os meios pacíficos em meio a um período de violações dos direitos humanos é uma questão delicada e, dessa forma, não pode ser rigorosamente adotada (WHEELER, 2000). Conforme o autor, as decisões tomadas diante da

---

<sup>46</sup> Tradução livre.

<sup>47</sup> O caso da Somália em 1992 é um exemplo de colapso estatal, uma vez que o governo foi responsável pela extrema fome da população e por uma desordem generalizada (RIBEIRO, 2013).

<sup>48</sup> Tradução livre.

necessidade de intervir podem representar mais ou menos vidas perdidas, e isso é o que torna a questão da intervenção humanitária tão complexa.

Sobre o requisito da proporcionalidade, o autor o relaciona diretamente com o cálculo de mortes, destruição e gastos decorrentes da intervenção. Considerando que em uma tentativa de cessar violações, muitas vezes os riscos de causar danos são maiores do que a perspectiva de resultados positivos (WHEELER, 2000), pode-se compreender a importância do último critério estabelecido por Wheeler. A intervenção deve ser implementada quando há possibilidade de evitar perdas de vida, e não quando pode ocasionar um número ainda maior de mortes, entretanto, é praticamente impossível mensurar se a intervenção trará mais benefícios do que danos (RIBEIRO, 2013). Conforme Wheeler (2000), além de atingir o resultado a curto prazo, que diz respeito ao fim das violações de direitos humanos e da emergência humanitária suprema, a intervenção também deve atingir um resultado a longo prazo, isto é, o Estado interventor possui a responsabilidade de solucionar as causas políticas que ocasionaram o conflito humanitário.

O argumento realista de que os Estados se utilizam de propósitos humanitários para atingir os próprios interesses não é considerado por Wheeler (2000), exceto quando os interesses estatais não permitem que resultados positivos sejam alcançados do ponto de vista humanitário. Conforme Wheeler (2000), a existência da seletividade não deve ser razão para considerar falsas todas as justificativas humanitárias empregadas em uma intervenção. O autor diz que a vertente solidarista estaria comprometida em defender padrões básicos de humanidade em comum e, ao invés de enfatizar as motivações estatais, o projeto teórico do solidarismo destaca as vítimas que sofrem violações dos direitos humanos. O autor defende que a atuação seletiva deve ser examinada caso a caso, entretanto, não se pode desconsiderar as justificativas humanitárias dos Estados devido a sua seletividade (WHEELER, 2000).

Preocupado com questões que dizem respeito às normas e regras internacionais, que estabelecem as relações entre os Estados, Wheeler (2000, p. 6) afirma que sem uma linguagem compartilhada entre os membros da Sociedade Internacional, “é difícil imaginar as relações internacionais tais como são, assim como é difícil acreditar que duas pessoas possam jogar xadrez se ganhassem o tabuleiro e as peças, mas nada soubessem sobre as regras do jogo”. Partindo do ponto de que a sociedade de Estados é formada pelos princípios de soberania, de

não-intervenção e não uso da força, a obra *Saving Strangers* busca compreender até que ponto essa sociedade reconhece a legitimidade do uso da força contra Estados que violam os direitos humanos de forma massiva, afirmando que “regras e normas podem tanto constranger, quanto capacitar os atores<sup>49</sup>” (WHEELER, 2000, p. 6). O autor ainda critica o critério da legalidade, defendendo a possibilidade de intervenções unilaterais legítimas, já que o CSNU não teria capacidade de reagir perante todas as emergências supremas. Ele argumenta que, se cumprir todos os critérios fundamentais, uma intervenção unilateral pode ser legitimamente reconhecida, assim os Estados podem agir como defensores dos direitos humanos.

Conforme Ribeiro (2013), apesar da evolução das bases teóricas e conceituais, a prática da intervenção de cunho humanitário ainda está longe de obter consenso dentro da Sociedade Internacional. A discussão teórica da Escola Inglesa acerca da prática da intervenção humanitária deve servir de base para a reflexão desse tema complexo de política externa das relações internacionais.

Para compreender a intervenção humanitária de forma completa, deixando o estadocentrismo e o caráter militarizado da Escola Inglesa de lado, é fundamental que analisemos a contribuição de Bellamy (2003). Destacando a importância das três maiores tradições desenvolvidas por Wight (1991) a fim de analisar a questão das intervenções humanitárias, Bellamy (2003) procura superar a dicotomia que existe entre o pluralismo e o solidarismo. Nenhuma das três tradições (kantiana, hobbesiana e grociana) isoladas são suficientes para analisar essa modalidade intervencionista e, conforme o autor (2003), é fundamental que cada caso passe por um análise específica, considerando cada uma das três tradições.

Referente ao comportamento dos Estados perante crises humanitárias, Bellamy (2003) acredita que há uma inconsistência nessa conduta, pois em algum momento o Estado é favorável à intervenção, mas logo em seguida o mesmo age de forma contrária. Diante da complexa decisão de intervir, os Estados não se comportam de forma previsível e existe “uma hipocrisia de suspender a soberania em alguns casos e em outros não<sup>50</sup>” (BELLAMY, 2003, p. 17). Frente a uma crise humanitária, os Estados são confrontados a agirem de alguma forma ou a não agirem e a respeitarem o Direito Internacional, o que explica a existência da seletividade na prática da intervenção humanitária.

---

<sup>49</sup> Tradução livre.

<sup>50</sup> Tradução livre.

O resultado das decisões que determinam se um Estado deve ou não intervir é “um produto da competição contínua das três tradições e, portanto, é profundamente político e pragmático” (BELLAMY, 2003, p. 17). O autor supramencionado defende que os critérios estabelecidos para determinar a necessidade e legitimidade de uma intervenção são inúteis, para isso deve-se compreender a importância de cada uma das três tradições, como elas se inter-relacionam e se sustentam na Sociedade Internacional.

Além de optar por uma análise ampliada da intervenção humanitária por meio das três maiores tradições, Bellamy (2003) também observa o debate entre solidaristas e pluralistas. Para ele, os solidaristas compreendem a existência de uma comunidade cosmopolita, sendo a satisfação dos indivíduos dessa comunidade o fim na Sociedade Internacional. Essa vertente relaciona-se diretamente com a manutenção dos direitos humanos. Bull e Watson (1984) chamam atenção para o reconhecimento dos direitos dos indivíduos, pois até recentemente as questões acerca da justiça eram aplicadas apenas aos Estados. As noções de justiça passaram a ser vistas com relação a todos os indivíduos, o que representa, conforme os autores supracitados (1984), a evolução de uma “consciência moral cosmopolita”.

Entretanto, Bull e Watson (1984) destacam que na tentativa de obter uma justiça cosmopolita há muitos obstáculos, pois para tornar verdadeira a concepção do bem comum seria necessário considerar um conjunto de ações, tais como reformulação das políticas de imigração conforme interesse de todas as nações, definição das regiões mais necessitadas de capital no mundo e da política comercial dos Estados e, sobretudo, um acordo acerca de quais ações perante os inúmeros conflitos e crises estariam em conformidade com os interesses da humanidade como um todo. A realização de uma justiça cosmopolita implicaria não só em uma transformação do sistema, mas também em um consentimento dos Estados que hoje controlam essas questões e teriam de ceder.

Existe a confiança de que a cultura cosmopolita se fortaleça na Sociedade Internacional, e valores e ideias passem a ser mundialmente compartilhados. Porém, é preciso admitir que a cultura cosmopolita que conhecemos hoje tem uma tendência muito mais forte à cultura Ocidental. Conforme Bull e Watson (1984), para que a cultura cosmopolita se torne legítima e universal seria preciso abarcar elementos não-ocidentais, evitando assim um resultado tendencioso. Apesar de

abranger a ideia em seus discursos sobre direitos humanos, deve-se reconhecer que a existência da sociedade cosmopolita ainda é apenas um ideal.

Segundo Ribeiro (2013), ao mesmo tempo em que esse debate passa por avanços, ele também passa por processos de retrocesso, inclusive na abordagem da Escola Inglesa, que apresenta divergências de interpretação referente a assuntos que interferem a ordem internacional. Entretanto, é evidente a contribuição da lógica da Escola Inglesa ao tema central do trabalho. Conforme Bellamy (2013), a aprovação por unanimidade do princípio da Responsabilidade de Proteger em 2005 foi um raro momento de clareza na definição das responsabilidades dos governos e da Sociedade Internacional para proteger as pessoas contra crimes humanitários. Nesse sentido, o último capítulo tem a finalidade de compreender a aplicação do princípio de RdP especificamente na crise humanitária da Líbia.

## **4 OS DESAFIOS DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: UMA ANÁLISE DO CASO DA LÍBIA**

A prática da intervenção pode ser examinada a partir de vários pontos de vista, Wight (2002, p. 193) afirma que “cada um desses casos constitui uma diferente situação moral e legal”. Entretanto, o recente episódio na Líbia se mostra extremamente válido para entender a prática das intervenções humanitárias na Sociedade Internacional. No capítulo que se segue, analisaremos a intervenção humanitária líbia considerando a abordagem da Escola Inglesa e sobretudo, o relatório da Responsabilidade de Proteger (ICISS, 2001a). Primeiramente, é preciso compreender a origem da guerra civil na Líbia por meio da Primavera Árabe, os precedentes históricos do país, bem como sua estrutura governamental. Em seguida, torna-se relevante examinar as falhas do princípio da Responsabilidade de Proteger especificamente na intervenção da Líbia. Por fim, a OPU será analisada por meio das três dimensões do princípio de RdP.

### **4.1 Contextualização histórica da Líbia: uma ditadura sustentada pela riqueza nacional**

Visentini (2010, p. 3) define a Líbia como “um país pouco povoado, desértico e rico em petróleo”. Mesmo sendo formado, em sua maioria, por indivíduos de etnia árabe, cerca de 140 tribos ocupam o território líbio na atualidade, entre as principais encontram-se os berberes e as minorias tebus e tuaregs (ICG, 2011a). Devido a sua colonização, a Líbia sofreu atrasos como a maioria dos países africanos (VISENTINI, 2010). Apesar da resistência interna, em 1911 o país começou a ser gradualmente ocupado pela Itália e, ainda que as forças líbias tivessem reconquistado alguns territórios durante a 1ª Guerra Mundial, logo foram derrotadas pelos soldados italianos.

O país, até então chamado de África do Norte Italiana, passou a ser oficialmente reconhecido como Líbia e, em 1939 foi anexado à Itália. Se a colonização foi responsável pelo desenvolvimento de algumas cidades líbias, por outro lado, a população que lutava pela independência sofreu fortes repressões. Estima-se que metade do povo líbio morreu em campos de concentração, exilados em ilhas ou em conflito direto com o exército italiano (VISENTINI, 2010). A colônia

Italiana passou a ser controlada pelas tropas britânicas e francesas após o término da 2ª Guerra Mundial. O rei Idris I, um monarca relativamente alinhado com o Ocidente<sup>51</sup>, assumiu o trono e, em 1951, a Líbia tornou-se independente. O país era um dos mais pobres da África até 1959, ano em que reservas de petróleo foram descobertas em seu território. Mesmo com o impulso econômico, a má distribuição de renda gerou uma insatisfação popular, e o movimento revolucionário liderado pelo exército começou a se fortalecer.

O movimento revolucionário, contando com soldados de baixo escalão, só foi possível com o apoio popular (VISENTINI, 2010). Kadafi emergiu como a figura central da Revolução Líbia (ADAMS, 2012). Com apenas 27 anos, Muammar Kadafi ascendeu ao poder com o golpe militar ao rei Idris em 1969 (FERABOLLI, 2011). Após a morte do seu ídolo Gamal Abdel Al-Nasser<sup>52</sup>, Kadafi tentou se proclamar líder pan-Árabe, mas frustrou-se e decidiu investir suas energias em questões internas da Líbia. Em 1970 passou a controlar a indústria de petróleo do país e utilizou-se dessa renda para melhorar os padrões de vida da população.

Autor do “Livro Verde”, Kadafi descreve suas confusas e, por vezes, utópicas reflexões que ele mesmo buscava implementar no país que governava (FERABOLLI, 2011), como por exemplo, em 1973 ele decidiu suspender todas as leis anteriores e, alguns anos depois, ele impôs “um governo sem governo”, declarando o país “Jamahiriya”, isto é, Estado das massas (ADAMS, 2012). A chamada “democracia direta” era comandada por um congresso geral composto por várias unidades de congressos locais, estrutura que se apresentava como alternativa aos sistemas capitalista e comunista. Entretanto, “o *libyan way* não passava de uma forma elegante de impor uma ditadura capitaneada por Kadafi e um círculo restrito de homens de confiança em torno do líder” (FERABOLLI, 2011, s.p.) e Kadafi permaneceu com o título de “Guia da Revolução” (ADAMS, 2012, p. 7).

---

<sup>51</sup> O Ocidente é constituído por países com ligações com a cultura europeia, devido ao processo de colonização que sofreram pelos países que formam este continente. Basicamente a civilização ocidental, desde aspectos políticos até culturais, é formada pelos Estados da União Europeia, da América do Norte e Latina, da África do Sul, Austrália e Nova Zelândia.

<sup>52</sup> “Kadhafi tinha 14 anos quando Nasser nacionalizou o canal de Suez e, desde então, o pan-arabismo nasserista o acompanhou por muito tempo, fazendo-o acreditar nos ideais da nahda (renascimento) e da wahda (unidade) árabes. Nasser, enquanto um ídolo trágico, condenaria o jovem coronel a permanecer em sua sombra” (FERABOLLI, 2011, sp). Nasser era o principal articulador do “pan-arabismo”, que propunha a união de todos os países de maioria árabe-muçulmana, a fim de fortalecer a cultura islâmica frente ao mundo ocidental.



A censura por parte do governo foi tamanha que a formação de partidos políticos da oposição foi proibida e punível de morte. Em um discurso de 1993, ele declarou que os traidores deveriam ser mortos, e os que se opuseram a seu regime foram detidos, torturados e, por vezes, executados em público (ADAMS, 2012). Em 1996, o exército de Kadafi matou mais de 1200 prisioneiros na prisão de Abu Salim devido aos protestos que se iniciaram internamente. No mesmo ano, cerca de 50 pessoas foram mortas a tiros pelas forças nacionais quando em um jogo de futebol a multidão cantou lemas anti-Kadafi. Além da oprimir a população conforme seu interesse, para financiar suas ambições políticas e envolvimento estrangeiros, o líder da Líbia foi capaz de usar bilhões de dólares provenientes da produção de petróleo do país. Dessa forma, o desenvolvimento econômico do país foi distorcido, devido à dependência completa das receitas do petróleo, mas sobretudo aos caprichos de Kadafi, à má administração da renda e à corrupção (ADAMS, 2012).

Entre os anos 1970 e 1980, devido a sua política socialista e a seu apoio à independência de outros países africanos e asiáticos, a Líbia acabou se afastando do Ocidente, sobretudo dos EUA e do Reino Unido (VISENTINI, 2010). Se tratando de política externa, Kadafi apresentava ações fundamentadas na sua filosofia: pan-arabismo, anti-imperialismo e radicalismo islâmico (FERABOLLI, 2011). Seguindo essa linha, o líder passou a demonstrar intenção de derrubar os governos da Tunísia, Egito e Argélia, armando e treinando revolucionários do seu regime. Além de criar um ambiente propício para uma revolução, o ditador patrocinou grupos políticos, utilizou serviços de grandes terroristas como Carlos, “o Chacal” e Abu Nidal e, não sendo o suficiente, foi acusado de coordenar o atentado de um avião da PanAm, que explodiu sobre a localidade escocesa de Lockerbie, matando mais de duzentos passageiros, norte-americanos em sua maioria (ADAMS, 2012). Desde 1992 a ONU passou a aplicar sanções ao país, devido à cumplicidade da Líbia com o terrorismo internacional. As sanções do Ocidente, especialmente nas exportações de petróleo, começaram a impactar na economia do país (ADAMS, 2012).

Naturalmente, a imagem do ditador como patrocinador do terrorismo internacional bastou para que ele se tornasse inimigo dos Estados Unidos, sendo chamado de “cachorro louco do Oriente Médio” por Ronald Reagan, então presidente americano, que bombardeou Trípoli e Benghazi em 1986 (FERABOLLI, 2011). O custo do comportamento político de Kadafi foi alto, pois, além da relação com o Ocidente permanecer enfraquecida, o socialismo defendido em seu “Livro

Verde” e implementado na Líbia, acabou levando o país a uma escassez de produtos básicos. Em 1993 ainda ocorreram pelo país uma série de rebeliões, motivadas pela insatisfação popular.

Após sofrer ataques militares e os embargos comerciais por parte do Ocidente (VISENTINI, 2010), o Coronel Kadafi percebeu os custos de sua política e acabou mudando seu comportamento: além de entregar suspeitos de ataques a bomba para julgamento, permitiu a abertura de poços de petróleo líbios para as empresas ocidentais. A partir de então, Kadafi passou a receber a aceitação dos principais líderes mundiais. Não há como negar que Kadafi foi um “ator político controverso” (FERABOLLI, 2011, s.p.). O efeito de 40 anos do regime kadafiano foi debilitante (ADAMS, 2012), o ditador não possuía autoridade formal interna e, portanto, nenhuma responsabilidade como governo, mas controlava todo o poder real em suas mãos. O Estado e o exército enfraqueceram, enquanto a segurança se tornava ainda mais violenta e opressiva.

Assim como na Líbia, a violência e a opressão exercidas pelas autoridades de alguns governos árabes incitaram um movimento popular, que seria definitivo no futuro dessas populações. Adams (2012) relata que em dezembro de 2010, como forma desesperada de protestar contra a burocracia e corrupção da Tunísia, um jovem vendedor de frutas ateou fogo em si mesmo. Sua morte mobilizou um mês de protestos intensos e em janeiro de 2011 o presidente Zine el Abidine Ben Ali fugiu para o exílio. Inspiradas no sucesso dos protestos na Tunísia, as manifestações populares contra regimes opressivos se espalharam por todo Oriente Médio e Norte da África. No Egito, o ditador Hosni Mubarak, que controlou o país por mais de três décadas, foi derrubado em apenas três semanas. Em 15 de fevereiro, apenas quatro dias depois da renúncia de Mubarak, os protestos iniciaram na Líbia. Duas centenas de pessoas se reuniram em frente à sede da polícia em Benghazi exigindo a libertação de um advogado reconhecido por defender os direitos humanos (ADAMS, 2012).

Aparentemente, os protestos iniciais seriam logo reprimidos pelo ditador líbio, mas a rebelião tornou-se uma guerra civil mais rápida do que o governo imaginava. Os mesmos líderes que há pouco negociavam com Kadafi, passaram a financiar os rebeldes contra o regime vigente (FERABOLLI, 2011). O governo líbio advertiu que usaria munição para dispersar multidões, mesmo assim grandes rebeliões populares ocorreram em 17 de fevereiro de 2011 nas principais cidades do

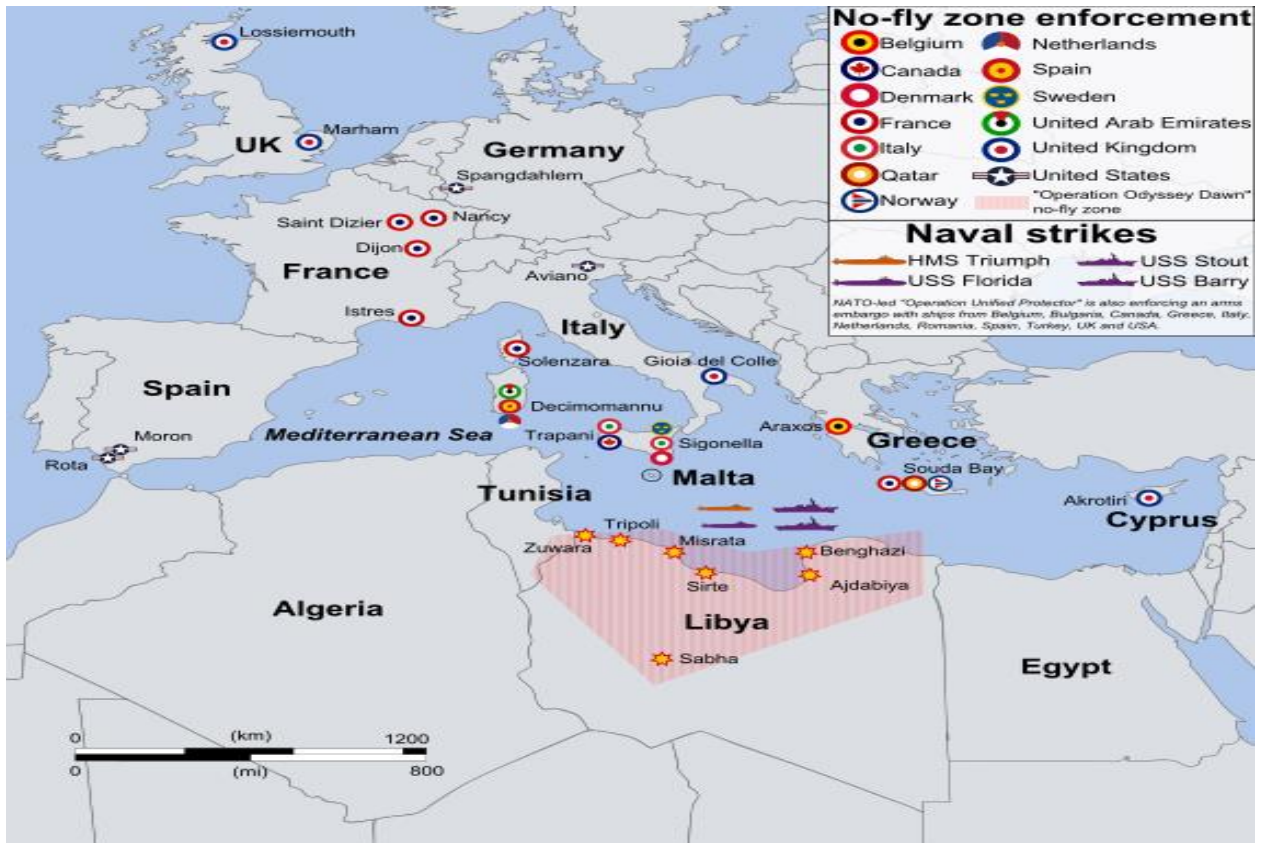
país, como Benghazi e Trípoli. A escala e a intensidade das manifestações evoluíram a ponto de se tornarem um levante popular contra Kadafi presente em todo o país (ADAMS, 2012). Externamente, Kadafi não possuía aliados internacionais que poderiam pressioná-lo a mudar de decisão e, dentro do território líbio, não havia restrições sobre seu comportamento. Ele se mostrou indiferente quanto às manifestações, e prometeu “limpar a Líbia casa por casa” até que os manifestantes se rendessem (ADAMS, 2012, p. 5).

O número de vítimas no início da crise foi alarmante, já indicando a brutalidade das forças pró-Kadafi que ainda estava por vir. Ao longo dos primeiros quatro dias de revoltas, pelo menos 233 civis foram alvos das tropas do governo (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011). Em 6 de abril do mesmo ano, as investigações do Tribunal Penal Internacional (TPI) na Líbia comprovaram os seguintes episódios na guerra civil: a população estava sendo atacada em suas casas, as manifestações foram contidas com uso de munição, participantes de velórios foram brutalmente assassinados, atiradores escondiam-se para matar aqueles que saíam das mesquitas após as orações (ICRtoP, 2015a).

Além disso, o Procurador do TPI, Moreno-Ocampo, disse que as investigações confirmam que as autoridades líbias estariam usando o estupro como arma de guerra e repressão, e em uma tentativa de tornar os soldados mais propensos a cometer o crime sexual forneciam grandes quantidades de drogas (UN, 2011b). Conforme a Coalização Internacional da RdP (ICRtoP, 2015a), civis em todo o país sofreram, seja pelo deslocamento forçado (tornando-se refugiados), pela escassez de suprimentos ou pelo sério risco de explosivos.

Diante dessa situação extrema, a Sociedade Internacional organizou-se a fim de conter as violações da guerra civil que se estendia na Líbia. Embora os Estados Unidos, o Reino Unido e a França tenham tomado a frente, a coalizão liderada pela OTAN para fazer cumprir a Resolução 1973 do CSNU reuniu, ao todo, dezoito Estados: 15 membros da OTAN, além de três países árabes – Catar, Jordânia, e os Emirados Árabes Unidos, que também contribuíram militarmente (ADAMS, 2012). Desde o momento em que percebeu-se a necessidade de impedir a violação dos direitos humanos na Líbia, a OTAN foi assumindo todo o mandato da intervenção militar de forma gradual. Além dos bombardeios da OTAN na Líbia, o mapa abaixo (Figura 1) demonstra claramente os esforços militares dos países que participaram da OPU, sobretudo referente à zona de exclusão-aérea:

**Figura 1 – Aplicação da zona de exclusão aérea da Operação Protetor Unificado**



Fonte: The Guardian (2011)

A finalidade da OTAN é resguardar a liberdade e segurança de seus países membros, seja por meio da promoção dos valores democráticos ou por meios militares necessários na resolução de conflitos, atuando isoladamente ou em cooperação com outros países e organizações internacionais. A intervenção na Líbia, mesmo que autorizada e fiscalizada pelo CSNU, foi operacionalizada pela OTAN em conjunto com outros países. Inicialmente, a OTAN assumiu a responsabilidade de operacionalizar o embargo de armas no país, reportando constantemente ao CSNU as tentativas de violação (SILVA, 2013). Com o objetivo de evitar a entrada de mercenários ao país, a OTAN deslocou alguns navios para o litoral da Líbia e, quando a zona de exclusão aérea foi estabelecida pela Resolução 1973, a OTAN rapidamente enviou aeronaves ao país a fim de conter os bombardeios por parte das forças pró-Kadafi nas cidades ocupadas pelos rebeldes (SILVA, 2013). Por meio da zona de exclusão aérea, proibiu-se o tráfego de

aeronaves no espaço delimitado (conforme destacado na Figura 1), e qualquer avião que sobrevoasse aquela região sem autorização poderia ser abatido. A partir da próxima seção, a ação operacionalizada pela OTAN passa a ser analisada com base no princípio da RdP.

#### **4.2 As falhas da aplicação da Responsabilidade de Proteger na Operação Protetor Unificado**

Há inúmeras situações complexas na política externa (BULL, 1969) e a decisão entre a guerra e a intervenção humanitária é uma situação de difícil escolha moral (JACKSON; SORENSEN, 2007), a partir de agora os valores envolvidos nessa escolha serão avaliados especificamente no caso da Líbia. Inicialmente, é importante destacar que se a intervenção da OTAN na Líbia gerou enérgicos debates e críticas acerca do princípio de RdP, a falta de ação internacional diante da violação de direitos humanos no país “teria certamente colocado a norma na cova do cemitério das boas intenções onusianas” (ROCHA, 2013, p. 187).

Conforme Bellamy (2011a), a licitude e a legitimidade moral da intervenção na Líbia não podem ser contestadas, entretanto, o caso da Líbia tem motivado um debate internacional devido principalmente à implementação da RdP. Esse debate demonstra que a RdP, principalmente no que se refere ao uso da força militar<sup>53</sup>, ainda não pode ser considerada um princípio consensual e sem contradições (FONSECA; BELLI, 2013). Apesar de ter sido aprovado por 191 países-membros durante a Cúpula das Nações Unidas de 2005 (UN, 2005) e ter provocado grande entusiasmo internacional, o princípio da RdP revelou algumas incertezas quanto ao rumo que irá seguir, sobretudo após a intervenção da OTAN na Líbia (HAMANN; MUGGAH, 2012).

Segundo a crítica de Braga (2012, p. 33), “a recente percepção do (ab)uso da RdP no caso da Líbia acabou se tornando um importante revés” ao princípio. O autor aponta duas questões cruciais desse suposto abuso: a evidência de um viés político (clara pretensão de modificar o regime vigente) e a falta de esclarecimentos quanto à situação humanitária no país pós-intervenção (se os objetivos acerca da proteção dos direitos humanos foram de fato cumpridos). Muitos países, de acordo com Braga

---

<sup>53</sup> As operações fundamentadas no terceiro pilar da RdP permitem o uso de força militar para agir de forma mais ativa contra o agressor, podendo levar à queda do regime opressor (BROSIG, 2012).

(2012), acreditam que a implementação do princípio de RdP foi conduzida de acordo com os interesses geopolíticos dos atores envolvidos e, por isso, não alcançou seu principal objetivo: a proteção de civis.

O fato da ação da OTAN na Líbia não apresentar muito planejamento favorece as críticas referentes à implementação do princípio de RdP (BROSIG, 2012). Segundo a análise de Hamann e Muggah (2012, p. 20), “o caso da Líbia revelou deficiências, divisões e disjunções muito evidentes na arquitetura da segurança regional e global”. A falta de planejamento para conduzir a OPU e a pressão para aprovar as resoluções demonstram mais uma lacuna do princípio de RdP, que acabou se agravando com a falta de integração entre as estruturas institucionais locais (BROSIG, 2012).

O conceito de Sociedade Internacional, conforme abordado pela Escola Inglesa, admite que a teoria se envolva em tomadas de decisões políticas principalmente por criar um vínculo entre os Estados, destacando a cooperação entre eles (DUNNE, 2005). No caso da Líbia, a cooperação interinstitucional nos níveis internacional e regional, bem como nos níveis nacional e local, certamente teria tornado a gerência das intervenções mais eficiente, principalmente por meio de alertas antecipados, de envio de informações ao CSNU e também por meio de planejamento e tomada de decisões em conjunto (HAMANN; MUGGAH, 2012).

Nenhum órgão especializado em analisar situações de risco previu a crise humanitária que ameaçava se instaurar na Líbia. O boletim da *International Crisis Group* (ICG, 2011c)<sup>54</sup> somente classificou o país como alerta de risco em março, após o início dos conflitos. A falta de estruturas institucionais locais a fim de implementar adequadamente a RdP é bem exemplificada pelos esforços adversos: enquanto a União Africana buscava uma negociação pacífica com Kadafi, a Liga Árabe requeria uma zona de exclusão aérea, sem buscar o apoio da UA (BROSIG, 2012).

A União Africana foi idealizada pelo líder líbio Muammar Kadafi em 2001, com a finalidade de reforçar a coordenação entre os Estados africanos e, sobretudo, sanar a incapacidade da Organização da Unidade Africana (OUA) de resolver conflitos na região (PORTILHO, 2011). Partindo da ideia de que os conflitos devem

---

<sup>54</sup> Organização não-governamental fundada em 1945, a ICG é considerada a maior fonte mundial de informação, análise e assessoria política na prevenção e resolução de conflitos humanitários (ICG, 2015).

ser solucionados antes que se desenvolvam, em 2004 a UA criou o Conselho de Paz e Segurança, órgão que permite o uso da força militar em casos de genocídio e crimes contra a humanidade. Entretanto, a credibilidade da organização sofre por estar sob o domínio dos seus líderes regionais, um exemplo disso é a decisão da UA de ignorar a ordem de prisão emitida pelo Tribunal Internacional de Haia contra Kadafi em 2011, uma vez que o líder era um dos maiores financiadores da Organização. Grande parte dos países da UA são comandados por líderes que estão há mais de uma década no poder e são, em sua maioria, ditadores e, por isso, é fácil perceber na organização uma dependência dos líderes regionais e a consequente falta de credibilidade da mesma (PORTILHO, 2011).

Com a intervenção da OTAN na Líbia, a Comissão de representantes da UA passou a reivindicar que os problemas na África deveriam ser solucionados por africanos. Apesar de ser considerado um mediador confiável para a resolução do conflito, a UA foi desacreditada entre os rebeldes ao declarar-se contra a intervenção estrangeira e contra a queda do regime de Kadafi (PORTILHO, 2011). A maior falha da organização, conforme Portilho (2011), é não exercer os princípios democráticos pelos quais a mesma foi fundamentada, fator que impede a cooperação entre as organizações envolvidas.

Brosig (2012) defende que os esforços integrados entre a ONU, OTAN, União Africana e organizações sub-regionais são fundamentais para desenvolver uma estrutura institucional completa da RdP, começando pela necessidade de aprimorar os mecanismos de prevenção. A operação na Líbia evidenciou que a coordenação entre as Organizações Internacionais (OIs), tais como a hierarquia e a divisão de tarefas e esforços, apresenta deficiências e que parte da sua crítica está relacionada à insuficiência das estruturas institucionais (BROSIG, 2012).

Além da intervenção militar, o princípio de RdP compreende inúmeras ações possíveis (CUNHA, 2012). A RdP abrange mecanismos de alerta antecipado, prevenção de conflitos, mediação, boa governança, uso da força militar e até mesmo a reconstrução da paz e da segurança após o término de um conflito. A fim de gerenciar esse amplo conjunto de tarefas, um trabalho coletivo, envolvendo as OIs, é indispensável (BROSIG, 2012). A análise da intervenção humanitária na Líbia se torna mais detalhada e assertiva a partir das três dimensões compreendidas pelo princípio de RdP: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir.

### **4.3 Contenção à ameaça de crise humanitária como responsabilidade de prevenir**

A Sociedade Internacional gastou aproximadamente 200 bilhões de dólares na condução das sete maiores intervenções da década de 1990 (Bósnia e Herzegovina, Somália, Ruanda, Haiti, Golfo Pérsico, Camboja e El Salvador), mas poderia ter economizado cerca de 130 bilhões de dólares se tivesse investido em uma abordagem preventiva mais eficaz (ICISS, 2001a). Segundo o relatório da ICISS (2001a), o objetivo dos esforços despendidos na prevenção de conflitos é eliminar, ou ao menos reduzir, a necessidade da intervenção. Entretanto, mesmo que as medidas preventivas não sejam suficientes, elas são uma “condição prévia necessária para responder de maneira eficaz<sup>55</sup>” (ICISS, 2001a, p. 19) a um conflito.

A responsabilidade de prevenir é a dimensão mais importante da RdP e, dessa forma, “suas opções devem ser esgotadas antes que se contemple a intervenção” (BIERRENBACH, 2011, p. 130). A fim de implementar medidas efetivas de prevenção, é preciso primeiramente compreender as causas dos conflitos armados ou outras crises que ameaçam as populações (CUNHA, 2012). As causas desses conflitos normalmente estão relacionadas à pobreza, repressão política, desigualdade social, baixo desenvolvimento econômico, conflitos étnicos e religiosos, entre outros. Dessa forma, as medidas preventivas devem abranger a consolidação de instituições democráticas, a liberdade de imprensa, o bom convívio entre sociedade e governo, a participação da sociedade civil na política do país, uma distribuição de recursos mais equitativa, reformas estruturais, entre outros (ICISS, 2001a).

Dedicado exclusivamente ao alerta rápido de conflitos, a ICG (2015) defende que existem inúmeras causas que devem ser consideradas, mas que nada substitui uma análise de campo profunda e detalhada da situação. Organizações como a ICG são responsáveis por monitorar e informar sobre as regiões do mundo onde o conflito parece estar emergindo, e alertar os governos e os meios de comunicação sobre os casos em que a ação preventiva é urgentemente necessária (ICG, 2015). Seu trabalho é complementado pela capacidade de monitoramento e relatórios de

---

<sup>55</sup> Tradução livre.



organizações de direitos humanos nacionais e internacionais, tais como a Anistia Internacional (AI), *Human Rights Watch* (HRW) e a *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme*. Essas organizações passaram a despender esforços para desenvolver ferramentas analíticas que indicam a probabilidade de violações maciças dos direitos humanos, mecanismo denominado *early warning* (ICISS, 2001a). Não identificar os principais fatores de um conflito significa perder os sinais de alerta ou interpretar o mesmo de forma errada e, portanto, falhar na ação preventiva, por isso a ICISS (2001a) acredita que há uma necessidade de maiores investimentos no *early warning* e na análise de fatores que podem resultar em crises humanitárias, além de defender uma maior interação de atores regionais nas medidas preventivas, devido ao seu profundo conhecimento local.

Os recentes relatórios sobre a resposta da ONU no caso de Ruanda confirmam que o problema não é a falta de aviso, mas sim a resposta em tempo hábil (ICISS, 2001a). Atender alertas de prevenção exige eficácia na capacidade institucional e, principalmente, vontade política para que a resposta seja efetiva e pontual (CUNHA, 2012). A Carta da ONU especifica em seu artigo 55 que a Organização é responsável por “criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos” (ONU, 1945, p. 33). A preocupação com a prevenção de conflitos está claramente fundamentada na carta da ONU. O CSNU, organismo com a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacional, ressalta a importância de atender as origens dos conflitos e, ao mesmo tempo, desenvolver estratégias para prevenção do longo prazo (ICISS, 2001a).

Os esforços de prevenção considerados pela Comissão são divididos em causas estruturais (*root causes*) e causas diretas (*direct causes*). O primeiro está ligado às necessidades e deficiências políticas, econômicas e institucionais da região e corresponde a ações de médio-longo prazo, tais como a promoção da boa governança, do desenvolvimento socioeconômico, da educação e dos direitos humanos. Essas medidas estruturais podem ser promovidas pelo próprio Estado em questão, havendo ou não suporte da Sociedade Internacional (CUNHA, 2012). Por sua vez, os esforços diretos correspondem a medidas de curto-prazo tomadas pela Sociedade Internacional, que podem promover a prevenção por meio de assistência

e incentivos positivos ou então por meio de punições: ameaças, embargos, sanções políticas e econômicas (ICISS, 2001a).

As medidas preventivas podem incluir a participação direta do SGNU, assim como missões de investigação, diálogo e mediação, apelos internacionais, entre outros. Entretanto, se essas medidas não surtirem os resultados esperados, o relatório da ICISS (2001a) explica claramente que a prevenção direta pode abranger ameaças, sanções políticas, isolamento diplomático e suspensão de organizações em que o Estado é membro. Em âmbito econômico as medidas de prevenção também podem ser positivas (promessas de financiamentos, investimentos ou termos comerciais favoráveis) ou negativas (ameaças de sanções comerciais e financeiras, de retirar apoio do Fundo Monetário Internacional ou do Banco Mundial, retirada de investimento ou outros meios de assistência). Conforme o relatório da RdP, “em casos extremos, a prevenção direta pode envolver a ameaça de usar a força<sup>56</sup>” (ICISS, 2001a, p. 25). Entretanto, o relatório esclarece que, diferentemente dos incentivos positivos, o uso de medidas coercitivas está associado à maior resistência política por parte do Estado alvo.

O fracasso da prevenção pode ter amplas consequências e custos internacionais, como por exemplo a preocupação dos líderes políticos de perderem a legitimidade de seu governo por meio de medidas de prevenção externas. Nesse sentido, é fundamental que os atores externos reconheçam e respeitem a soberania e integridade territorial do Estado em questão e limitem seus esforços dentro desses parâmetros (ICISS, 2001a). Além disso, o apoio da Sociedade Internacional é, na maioria das vezes, indispensável para o sucesso da prevenção. A Organização de Unidade Africana, por exemplo, criou em 1993 um Mecanismo de Prevenção, Gestão e de Liquidação, com o apoio externo. Outro exemplo é a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), que vem desenvolvendo uma série de novos mecanismos para prevenção de conflitos internos (ICISS, 2001a).

Por fim, a ICISS defende a substituição da cultura de reação pela cultura de prevenção, a partir de esforços do Banco Mundial e do FMI em conjunto com a ONU e organizações regionais a fim de garantir a reconstrução das áreas frágeis a longo prazo. É possível compreender a razão pela qual a responsabilidade de prevenir é a dimensão mais importante ao princípio da RdP a partir da seguinte afirmativa: “a

---

<sup>56</sup> Tradução livre.

intervenção só deve ser considerada quando a prevenção falha – e a melhor maneira de evitar a intervenção é garantir que ela não falhe<sup>57</sup>” (ICISS, 2001a, p. 25).

Conforme Bellamy (2011b), a ameaça da crise humanitária na Líbia não foi prevista por nenhum órgão, apesar da evidente previsibilidade devido às violações de direitos humanos que vinham ocorrendo desde que Kadafi assumira o poder. Mesmo perante o fenômeno da Primavera Árabe que rapidamente se espalhou pelo Oriente Médio e Norte da África, Kadafi não se mostrou suscetível às manifestações populares em nenhum momento, e em seu pronunciamento oficial afirmou que, se necessário, “morreria como um mártir” (KADAFI, 2011, s.p.). As manifestações contra seu governo tiveram início em Benghazi no dia 15 de fevereiro e logo disseminaram-se por outras cidades líbias e, à medida que as rebeliões se espalhavam, a repressão por parte do regime líbio apenas se intensificava (LEME, 2015).

Como não havia vestígios de recuo do governo, no dia 25 de fevereiro de 2011, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) adotou a Resolução S-15/1 (HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011), que além de alertar sobre as violações de direitos humanos cometidas pelo próprio governo, recomendou à Assembléia Geral que a Líbia fosse suspensa do CDH. Leme (2015) lembra que no dia que se seguiu à aprovação da Resolução S-15/1, ou seja, apenas onze dias após o início das manifestações em território líbio, o CSNU aprovou a Resolução 1970. A Resolução 1970 chamava atenção das autoridades líbias para a “responsabilidade de proteger sua população” (UN, 2011e), englobando um conjunto de sanções contra o governo líbio, tais como o congelamento de ativos, proibição de viagens aos membros do governo, embargo de armas e remissão do caso ao TPI.

Kadafi manteve seu posicionamento inicial e mostrou total indiferença às sanções estabelecidas pela resolução 1970. A fim de impedir que as manifestações se espalhassem, a brutalidade do governo líbio permaneceu causando danos a civis (LEME, 2015). O posicionamento de indiferença do governo líbio perante as sanções impostas pela ONU demonstra o abandono da responsabilidade primária de proteger sua população, e nesses casos a responsabilidade é delegada à Sociedade Internacional (CUNHA, 2012). A situação de crise humanitária na Líbia adequa-se aos tipos de crimes abarcados pelo princípio da RdP pois, conforme o artigo 8 do

---

<sup>57</sup> Tradução livre.

Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, entende-se por crime de guerra o ato de “dirigir intencionalmente ataques contra a população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades” (PALÁCIO DO PLANALTO, artigo 8º, 2002).

A resolução 1970, que obteve o voto favorável de todos os membros do CSNU, declarou que os ataques “generalizados e sistemáticos” (UN, 2011e, s.p.) contra a população civil na Líbia poderiam significar crimes contra a humanidade. A resolução condenava essas práticas, mas até então não autorizava o uso da força para cessar as agressões e opressões por parte do governo líbio, uma vez que “a busca de um cessar-fogo e de uma transição pelos próprios líbios, com auxílio da comunidade internacional, era o objetivo primordial” (FONSECA; BELLI, 2013, p. 18).

Entretanto, a gravidade da situação gerou o debate sobre a imposição da zona de exclusão aérea (LEME, 2015) e, com fundamentos no exercício da “responsabilidade de proteger”, os EUA apresentaram emendas que autorizariam o uso de “todos os meios necessários” para proteção de civis na Líbia (UN, 2011d, s.p.). A segunda resolução adotou uma linguagem não apenas mais ofensiva, mas, sobretudo, mais ambígua, autorizando “todos os meios necessários” sem especificar claramente quais medidas seriam autorizadas (UN, 2011d, s.p.).

Para Fonseca e Belli (2013), o problema da ambiguidade pode explicar o resultado da votação no Conselho: 10 votos favoráveis, nenhum contra e 5 abstenções (Brasil, Alemanha, Índia, China e Rússia). A RdP é explicitamente citada nas resoluções 1970, de 26/02/11, e 1973, de 17/03/11 (FONSECA; BELLI, 2013), mas o curto espaço de tempo entre a adoção das duas resoluções adotadas pelo CSNU pode servir para questionar se a intervenção de fato cumpriu os critérios assumidos pela RdP. Conforme Brosig (2012, p. 19), a Resolução 1973 “foi aprovada com tanta pressa que os atores internacionais tiveram pouco tempo para coordenarem suas posições entre si”. O uso de meios militares com a finalidade de alterar o regime político acaba restaurando o medo dos governos africanos que o Ocidente utilize argumentos humanitários para atingir seus interesses. Ao invés de restaurar esse sentimento, a busca pela solução do conflito líbio poderia estar na negociação feita por um ator regional, tal como a União Africana (CUNHA, 2012), tornando assim a responsabilidade de prevenir efetiva, antes de contemplar uma intervenção.

As medidas tomadas pelo CSNU se enquadram na categoria da responsabilidade de reagir, entretanto, não há consenso sobre a implementação das medidas de prevenção não coercitivas, que deveriam ter antecedido a ação militar nesse caso (CUNHA, 2012). Os mecanismos positivos, tais como incentivos, assistências, promessas de investimento e diálogos, conforme o relatório da ICISS (2001a), devem ser adotados como primeira opção de medidas preventivas, uma vez que os mecanismos de coerção podem gerar uma resistência política ainda maior, o que nesse caso específico fez com que a situação se agravasse.

Conforme Stata e Southworth (2011), os EUA não possuem recursos suficientes e capacidades para prevenir situações como a da Líbia, além disso, eles não deveriam comprometer os mecanismos de prevenção se possuem expectativas de um impacto positivo a longo prazo sobre a intervenção humanitária. As autoras defendem que não há como solucionar um problema considerando apenas os “sintomas”, sem cuidar das causas que estão por trás do mesmo:

A constituição da política externa dos EUA não pode esperar até que Kadafi esteja às portas de Benghazi para prevenir atrocidades de conflito ou de massa; é necessária uma instituição dotada de recursos baseada na prevenção através da diplomacia para prevenir adequadamente as mortes de civis. Concentrando-se em lacunas de longo prazo na capacidade civil, os Estados Unidos são menos propensos a se envolver em cenários futuros que se assemelham a Líbia. Investir no desenvolvimento diplomático e preventivo ajudará a parar a matança antes que a mesma se inicie<sup>58</sup> (STATA; SOUTHWORTH, 2011, s.p.).

Ao invés de investir em mísseis, é preciso que se invista em uma equipe de diplomatas experientes e bem treinados que possam encontrar soluções a partir de contexto prévio da situação, a fim de tornar efetivos e pontuais os mecanismos de prevenção de conflitos e genocídios (STATA; SOUTHWORTH, 2011). Um dos objetivos básicos da ICISS (2001a, p. 20) é “incentivar esforços mais sérios e sustentados para abordar a causa raiz dos problemas que colocam as populações em risco, bem como uma utilização mais eficaz das medidas de prevenção diretas<sup>59</sup>”. Ao contrário do que se sucedeu no caso da Líbia, a referida Comissão (2001a) acredita na necessidade de atuar diretamente na causa do problema e não apenas na sequência do desastre. Segundo Stata e Southworth (2011), uma vez que todos os meios diplomáticos possíveis não foram utilizados antes do uso da

---

<sup>58</sup> Tradução livre.

<sup>59</sup> Tradução livre.

força, não é possível considerar a existência da responsabilidade de prevenir no caso da Líbia.

#### **4.4 O compromisso humanitário como responsabilidade de reagir**

A responsabilidade de reagir deve ser implementada quando não há mais tempo hábil para aplicar medidas preventivas ou então, quando tais medidas não foram suficientes. A segunda dimensão do princípio compreende medidas coercivas econômicas, políticas ou judiciais e, somente em casos extremos, ações militares. Entretanto, assim como a prevenção, a responsabilidade de reagir estabelece que medidas menos coercitivas e intrusivas devem sempre ser priorizadas (ICISS, 2001a). Sanções políticas, econômicas e militares são medidas que visam persuadir autoridades, dificultando as relações do Estado alvo com o resto do mundo. As intervenções militares, por sua vez, já englobam medidas mais enérgicas, que interferem diretamente na atuação das autoridades em seu território (ICISS, 2001a). A Comissão sugere a aplicação de sanções seletivas, limitadas aos responsáveis pela violação dos direitos humanos, uma vez que as sanções econômicas podem desfavorecer os civis (BIERRENBACH, 2011).

A primeira medida em relação à situação da Líbia foi a suspensão do país do Conselho dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral, com o apoio de países árabes e africanos (HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011). Entre as medidas diplomáticas que foram adotadas logo em seguida está a proibição de viagens, determinada pela Resolução 1970, impedindo o trânsito de pessoas ligadas ao regime de Kadafi (UN, 2011e). Na área econômica, a Resolução 1970 determinou o congelamento de bens aplicados no exterior, não somente os de Kadafi, mas de sua família e pessoas ligadas ao seu regime (UN, 2011e). Entretanto, diante da ameaça de massacre em grande escala essas medidas pareciam utópicas, sobretudo pelo fato de Kadafi ter ignorado todas as possibilidades diplomáticas (ADAMS, 2012). O regime manteve seu posicionamento de indiferença frente aos dispositivos acionados pelo CSNU e prosseguia atuando de forma violenta, até mesmo contra civis desarmados (LEME, 2015).

Assim, a zona de exclusão aérea foi autorizada pela Resolução 1973, bem como o cessar-fogo em todo o país (UN, 2011d). Com intuito de proteger locais expostos aos bombardeios o mais rápido possível, a alternativa da zona de exclusão

aérea foi imposta dois dias após a aprovação da Resolução 1973 (UN, 2011d). A operação na Líbia demonstra claramente que a Sociedade Internacional pode atuar em tempo hábil para cessar atrocidades em massa quando há vontade política alinhada à capacidade operacional. As operações na Bósnia<sup>60</sup>, por exemplo, levaram doze dias para serem iniciadas após aprovação, mas a inação da ONU diante do genocídio de Ruanda (1994) é ainda mais contrastante (ADAMS, 2012).

Conforme o relatório da ICISS (2001a), os esforços militares podem abarcar o embargo de armas e o fim de cooperação militar com o Estado em questão. Assim como determinado na Resolução 1970, um embargo proibiu a comercialização de armas e munição para a Líbia (UN, 2011e), uma vez que a medida não foi respeitada pela autoridade líbia, o embargo de armas foi reforçado na Resolução 1973. Entretanto, alguns países utilizaram esse termo para justificar o abastecimento de quantidades significativas de armas ao exército rebelde, atuando em não conformidade com o mandato de proteção de civis determinado na Resolução 1973 (ADAMS, 2012).

A França, alegando estar dentro dos parâmetros da Resolução 1973, admitiu ter fornecido fuzis, lançadores de foguetes e mísseis aos rebeldes líbios. Com a mesma justificativa, o Catar abasteceu as milícias islâmicas não ligadas ao Conselho Nacional da Transição<sup>61</sup> (CNT) com dezoito embarcações, que somavam em torno de 20 mil toneladas de munições e, como se não fosse o suficiente, admitiu ter centenas de tropas espalhadas por toda a região lutando contra as forças de Kadafi (ADAMS, 2012). Dessa forma, a ONU passou a questionar a atuação da OTAN, que em vez de representar um escudo protetor da população líbia, acabou agindo como uma força aérea da CNT.

Como o recurso à ação militar representa o aspecto mais controverso do relatório de RdP, a Comissão esclarece a importância do princípio de não-intervenção (BIERRENBACH, 2011). O relatório da RdP se refere ao princípio de não-intervenção como um conceito que protege não só territórios e governos mas, sobretudo, povos e culturas, destacando assim a sua importância para a

---

<sup>60</sup> Na Bósnia-Herzegovina, cuja população era formada por 45% de muçulmanos, 32% de sérvios e 18% de croatas, um conflito armado violento teve início em 1991, marcado por deslocamentos populacionais – o que deu origem à expressão “limpeza étnica” – assassinatos em massa e estupro (BIERRENBACH, 2011).

<sup>61</sup> O CNT foi constituído em 26 de fevereiro de 2011, liderado pelo ex-ministro da Justiça, Mustafa Abdul Jalil, primeiro oficial a romper os laços com Kadafi, com o intuito de governar a Líbia durante o período de transição (ICRtoP, 2015a).

manutenção da diversidade global. Entende-se que a maioria dos conflitos internos não demandam intervenção por parte dos atores externos, entretanto, em casos extremos e excepcionais pode ser necessário recorrer à ação militar (ICISS, 2001a). No caso da Líbia, conforme Adams (2012), somente quando as medidas pacíficas (embargo de armas, congelamento de bens, proibição de viagens) falharam, o uso da força militar passou a ser considerado.

A partir do momento em que o conflito passa a ser uma ameaça aos civis, a Comissão determina seis requisitos de legitimidade para o exercício da intervenção humanitária: (1) autoridade correta, (2) justa causa, (3) uso da força como último recurso, (4) intenção correta, (5) proporcionalidade, (6) perspectivas de alcançar resultado humanitário positivo (ICISS, 2001a).

A preocupação com as regras, normas, leis e princípios de legitimidade fazem parte da abordagem da Escola Inglesa (SOUZA, 2013), esse conjunto de normas que sustenta a ordem mundial se relaciona com os critérios abordados pela ICISS, sobretudo o da autoridade correta (1). Wheeler (2000) afirma que quando um Estado viola os direitos humanos de forma massiva, abre mão do direito de soberania, o que autoriza moralmente outros Estados a agirem para cessar essa violação. De acordo com a Comissão (2001a), a única organização reconhecida mundialmente por lidar com as questões relativas à paz, segurança e, sobretudo, às emergências humanitárias é a Organização das Nações Unidas.

Juntamente com a ONU, o CSNU possui autoridade para validar operações militares, sendo amplamente aceito para realizar tal tarefa, conforme conferido pela Carta da ONU (1945). Os Estados interessados, membros do CSNU ou então o SGNU podem apontar situações extremas que demandem uma intervenção militar e levarem para debate no Conselho, que avaliará o pedido. Nesses casos, os cinco membros permanentes do Conselho não utilizam seu poder de veto e, portanto, devem entrar em acordo. Em relação aos desafios do Conselho de atender precisamente às exigências humanitárias supremas, a Comissão (2001a) diz que o objetivo não é encontrar um órgão alternativo, mas sim aperfeiçoar a atuação deste.

Quando a OPU foi discutida no seio do Conselho de Segurança, inicialmente, a operação recebeu forte apoio da Sociedade Internacional, sobretudo da Liga Árabe, que solicita a zona de exclusão aérea (UN, 2011d). Em seguida, a Resolução 1973 é aprovada, permitindo legalmente o uso de força militar. A execução da OPU, operacionalizada pela OTAN, só ocorre após todo o processo descrito acima, assim



cumprindo o critério de autoridade correta (SILVA, 2013). Nas reuniões em que as Resoluções 1970 e 1973 foram debatidas e votadas, a participação de potências regionais (Brasil, Índia, Alemanha e África do Sul) foi fundamental para que a decisão representasse toda a Sociedade Internacional, atribuindo à OPU maior grau de legitimidade. Entretanto, durante a votação da Resolução 1973, três dessas potências regionais, representando parcelas expressivas da população do mundo, se abstiveram. Além disso, China e Rússia, membros permanentes do CSNU, também optaram pela abstenção (LEME, 2015). Apesar disso, a aprovação da Resolução 1973 não pode ser questionada, uma vez que os outros 10 votos foram favoráveis à intervenção<sup>62</sup>.

Por sua vez, a justa causa (2) estabelece quais prejuízos desencadeiam a necessidade de uma intervenção, podendo assim justificar a violação do princípio da não-intervenção. Conforme o relatório da RdP (ICISS, 2001a), o critério da justa causa está fundamentado em duas circunstâncias: perda de vida e “limpeza étnica” em grande escala. Segundo a International Crisis Group (2011a), há indícios de que o exército de Kadafi utilizou força contra civis que não poderiam se defender, como no episódio de 20 de fevereiro, em que dezenas de civis foram assassinados durante um funeral de manifestantes mortos pelas tropas no dia anterior. Em discurso transmitido em telão na Praça Verde, centro de Trípoli, Kadafi convoca seus partidários a lutarem contra os manifestantes que reivindicam sua renúncia e, além disso, se declara “um guerreiro”, ameaçando ordenar o uso da força contra manifestantes (KADAFI, 2011, s.p.).

Diante da disposição de Kadafi de lutar até o fim de seu regime, mesmo que para isso fosse preciso manter uma situação de violência e brutalidade contra a população (KADAFI, 2011), dificilmente o regime ditatorial e os manifestantes entrariam em um acordo, cessando o conflito sem a necessidade da intervenção internacional (SOUZA, 2013). A situação extrema do conflito que se instaurou no país consiste em uma emergência humanitária suprema (SOUZA, 2013), justificando assim a necessidade da intervenção.

A fim de obter uma avaliação justa e precisa da situação e, assim, cumprir o critério de justa causa, a Comissão propõe que uma missão de inquérito seja

---

<sup>62</sup> Entre os que votaram a favor da intervenção encontram-se todos os países africanos (Líbano, Gabão, África do Sul e Nigéria), os membros permanentes do Conselho e condutores da OPU (EUA, Reino Unido e França), além de Colômbia, Bósnia Herzegovina e Portugal (SILVA, 2013).

enviada pelo CSNU ou então que o Secretário-Geral busque o direcionamento de pessoas ou meios que possuem essas informações, conforme o artigo 99 da Carta da ONU<sup>63</sup>. Antes da morte de Kadafi, o ICG (2011a) lança um relatório defendendo que para o sucesso da OPU, medidas como um cessar-fogo acompanhado de diálogos e negociações entre as partes conflitantes (representantes do CNT e de Kadafi) e uma terceira representação neutra seriam suficientes, entretanto essa previsão foi feita apenas em junho de 2011, momento em que a guerra já havia tomado proporções irreversíveis.

Assim como foi abordado no subcapítulo anterior, a responsabilidade de reagir só pode ser justificada quando todas as medidas para a prevenção tiverem sido exploradas. O uso da força (3) como último recurso é um critério que está diretamente relacionado com a efetividade da Responsabilidade de Proteger, que prioriza opções como diálogo entre as partes e cessar-fogo (ICISS, 2001a). Uma vez que inicialmente o uso da força não é utilizado, o CSNU (UN, 2011e) compreende a Resolução 1970 como uma tentativa pacífica de solucionar o conflito. Entretanto, como a atuação política de Kadafi sempre demonstrou seu posicionamento contrário ao Ocidente (ICG, 2011a), sua decisão de ignorar todas as sanções estabelecidas na Resolução 1970 só evidenciou ainda mais sua ideologia (UN, 2011d).

Ao passo que o conflito se intensificava, o CSNU passou a debater a necessidade de estabelecer diretrizes para o uso da força militar (ADAMS, 2012) e, com dez votos favoráveis e cinco abstenções, a Resolução 1973 foi aprovada às pressas (LEME, 2015). Em conformidade com o critério do “último recurso” (ICISS, 2001a, p. 36), o uso da força foi utilizado somente quando as opções não-militares falharam (ADAMS, 2012), entretanto, alguns críticos questionam se os meios pacíficos foram de fato esgotados antes do uso de meios militares (FONSECA; BELLI, 2013). É difícil determinar em que momento o uso da força se torna necessário, Wheeler (2000, p. 34) argumenta que “governos não precisam esperar que milhares de pessoas morram para somente então agir”. Além disso, Wheeler (2000) discute como conciliar uma ação rápida ao mesmo tempo em que o critério do uso da força como último recurso deve ser cumprido, o autor observa que não há

---

<sup>63</sup> A Carta da ONU incentiva o SGNU a "chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais" (ONU, 1945, artigo 99).

como avaliar se as alternativas pacíficas poderiam atingir os mesmos resultados a custos menores.

O critério da intenção correta (4) se refere ao objetivo humanitário da intervenção, que é totalmente descumprido quando o sofrimento humano é utilizado como desculpa para atingir outros objetivos se não a proteção de civis, tais como alteração de fronteiras ou de regime político (ICISS, 2001a). Segundo Bierrenbach (2011), a finalidade da intervenção humanitária deve ser sempre impedir ou cessar o sofrimento humano. A derrubada de um regime não seria, portanto, um objetivo legítimo, mas a ação de evitar que esse regime cause danos a seu povo estaria em conformidade com o critério da intenção correta. Referente à intenção de mudança de regime, Wheeler (2000) destaca que a intervenção deve causar o menor prejuízo possível ao governo político vigente no país alvo.

Conforme análise do boletim da ICG (2011a), os países ocidentais que apoiaram a OTAN não disfarçaram seu objetivo de mudança de regime. Desde o início, a intenção de proteger civis já se confundia com a tomada de partido em favor dos rebeldes (PUREZA, 2012), com o objetivo de deposição do líder líbio. Durante a OPU, em abril de 2011, Obama, Sarkozy e Cameron, líderes dos EUA, França e Reino Unido explicitam esse desejo, afirmando que “é impossível imaginar um futuro para Líbia com Kadafi no poder. É impensável que alguém que vem tentando massacrar seu próprio povo possa desempenhar um papel no futuro governo do país<sup>64</sup>” (apud ADAMS, 2012).

Adams (2012), em relatório para o *Global Centre for the Responsibility to Protect*, apresenta outro posicionamento em relação à mudança de regime. O autor acredita que em situações extremas, onde o governo é o principal responsável pelas atrocidades em massa, a mudança de regime pode ser o único meio efetivo para cessar a violência. Nesse sentido, muitos compreendem que ter retirado a capacidade do governo líbio de causar danos à própria população foi necessário a fim de cumprir a missão de proteger os civis (ADAMS, 2012). Entretanto, de acordo com Silva (2013), a decisão acerca da permanência ou destituição de um regime não pertence a uma organização internacional, mas unicamente a sua população.

Desde que surgiu a possibilidade de intervenção na Líbia, foram levantados indícios de que os recursos energéticos da região seriam o principal incentivo dos

---

<sup>64</sup> Tradução livre.

interventores (PUREZA, 2012). O petróleo certamente é o recurso econômico mais importante da Líbia, representando em torno de 20% das importações da Itália e mais de 15% das importações da França, Suíça, Irlanda e Áustria (KRAUSS, 2011). Segundo matéria do *The New York Times* (KRAUSS, 2011), as petrolíferas estrangeiras reclamavam da complexidade de negociação de Kadafi, uma vez que o líder líbio eventualmente criava exigências e aumentava a taxaço sobre o óleo extraído do país. A mesma matéria afirma que o interesse ocidental estaria relacionado a um novo governo, que possuísse laços estreitos com a OTAN e, portanto, fosse um parceiro comercial favorável a suas demandas.

Chomsky (2011) afirma que os EUA e o Reino Unido, apesar de terem apoiado o ditador líbio durante anos, não o consideravam confiável e prefeririam lidar com um cliente mais submisso aos seus interesses. Além disso, especialistas acreditam que poderiam encontrar mais petróleo na região sem as restrições impostas por Kadafi (KRAUSS, 2011), nesse caso um governo mais sólido poderia permitir uma exploração ocidental (CHOMSKY, 2011). Entre as razões que motivaram a intervenção na Líbia, Chomsky (2011) cita a esperança de um regime que apoiasse os objetivos ocidentais, fornecendo acesso privilegiado do petróleo líbio aos seus investidores.

Apesar de defender o cumprimento da intenção correta, a Comissão (2001a) reconhece que dificilmente ocorrem intervenções com motivos puramente humanitários, ou seja, acredita que o desinteresse completo por parte dos atores envolvidos seja uma ilusão. O relatório da RdP (2001a) sugere que os custos e riscos de uma intervenção são muito altos para que os esforços sejam isentos de interesses econômicos ou estratégicos. Devido ao objetivo de mudança de regime e aos indícios de interesses econômicos, o cumprimento do critério da intenção correta da OPU pode ser questionado.

Entretanto, para Wheeler (2000), o critério da correta intenção não é importante, pois o autor entende que as motivações por trás das ações dos Estados não necessariamente correspondem as suas justificativas. Isso acontece porque os líderes dos Estados devem justificar suas ações conforme as regras existentes, portanto, a intervenção justificada por razões humanitárias pode não representar a real motivação de um Estado. A intenção por trás da ação do Estado não deve ser tão relevante quanto os objetivos dessa ação, portanto, a motivação da intervenção

pode ser egoísta, desde que o resultado humanitário seja alcançado (WHEELER, 2000).

O planejamento da duração e da intensidade da intervenção refere-se ao critério da (5) proporcionalidade, que determina que os meios têm de ser proporcionais aos fins (ICISS, 2001a). O critério da proporcionalidade confere se a ação militar ocorreu na menor duração e menor intensidade possível (ADAMS, 2012). Fonseca e Belli (2013) questionam se o uso da força militar da OPU realmente cumpriu o critério de proporcionalidade e as limitações definidas pelo CSNU. Adams (2012) afirma que, ao passo que a guerra civil se arrastava, o critério dos meios proporcionais perdeu credibilidade entre a Sociedade Internacional. Dessa forma, a unanimidade que inicialmente existia em relação à operação na Líbia passou a ser questionada, principalmente acerca dos meios proporcionais e da intenção correta (ADAMS, 2012). Além da duração da OPU, que se estendeu até dia 31 de outubro de 2011 (UN, 2011a), a falta de controle da intensidade durante a operação se tornou motivo de críticas. Os países que se abstiveram na votação da Resolução 1973 aconselharam uma interpretação restritiva da mesma, mas, ao contrário disso, a expressão “todos os meios necessários” permitiu uma interpretação liberal, o que gerou uma falta de controle das medidas implementadas com a finalidade de proteger civis (PUREZA, 2012).

Essa falta de controle pode ser atestada pela atuação agressiva da OTAN que, mesmo em situações em que não havia necessidade, atacou as forças militares líbias, excedendo sua autoridade (ROCHA, 2013). Conforme relatório do *Human Rights Watch* (2012), os ataques aéreos da OTAN causaram cerca de 72 mortes de civis, entretanto, a OTAN não reconhece essas vítimas e não investiga possíveis ataques ilegais. A OTAN, sob as leis da guerra<sup>65</sup>, só poderia atacar alvos militares, tomando todas as precauções a fim de evitar os danos à população civil, dessa forma o *Human Rights Watch* (2012) sugere que a Organização referida implemente um programa para indenizar as vítimas dos ataques aéreos. O boletim da ICG (2011a) esclarece que, apesar de a intervenção ser justificada na proteção de civis, estes acabaram sendo as maiores vítimas do conflito.

---

<sup>65</sup> O Direito Internacional Humanitário, também conhecido como as leis da guerra, exige que todos os ataques sejam dirigidos apenas com objetivos militares. Apesar da morte de civis não representar uma violação às leis de guerra, os ataques não devem ocorrer de forma indiscriminada, causando um número de mortes desproporcional de civis (HUMAN RIGHTS WATCH, 2012).

O último critério adotado pela ICISS diz respeito à perspectiva de sucesso da ação militar (6), que só deve ser executada se existirem chances razoáveis de impedir o sofrimento humano. Conforme Wheeler (2000), se não houver perspectiva de sucesso, não há justificativa para considerar uma intervenção, uma vez que a mesma pode contribuir para agravar o conflito. O critério da perspectiva de sucesso, entretanto, diz respeito ao cálculo dos possíveis resultados da operação anteriormente a sua execução (SILVA, 2013), respondendo a questão “a ação é preferível à inação<sup>66</sup>?” (ADAMS, 2012, p. 14). Mesmo que haja perspectivas positivas, o resultado da ação militar só poderá ser medido a longo prazo, fato que será estudado mais detalhadamente no próximo subcapítulo que trata da Responsabilidade de Reconstruir.

Um Comitê do Conselho de Segurança foi arquitetado pela Resolução 1970, com a finalidade de fiscalizar as medidas estabelecidas pela operação e atualizar constantemente o CSNU sobre a situação do conflito (UN, 2011e). Posteriormente, um Painel de Expertos é criado com a Resolução 1973, com a atribuição mais específica de fazer recomendações acerca das ações a serem implementadas pelo CSNU a partir de informações de Estados, da ONU, organizações regionais, entre outras instituições relevantes (UN, 2011d). Para Silva (2013), a importância desse painel vai além de prever os resultados positivos da operação, identificando também a justa causa e a necessidade de intervir (uso da força como último recurso).

A vertente solidarista da EI defende que os Estados são obrigados a intervir por razões humanitárias se este for o caso, esse compromisso é justamente a responsabilidade abordada pela ICISS no relatório da RdP (2001a). Além disso, a condução de uma intervenção humanitária deve se dar pelos imperativos de lei (BULL, 2002), assim como ocorreu na operação da OTAN na Líbia. Mas a responsabilidade de reagir acaba criando outro compromisso com o país-alvo: a responsabilidade de reconstruir. Na próxima seção o debate será acerca das ações da Sociedade Internacional no pós-intervenção da Líbia.

---

<sup>66</sup> Tradução Livre.

#### 4.5 A assistência no pós-intervenção como responsabilidade de reconstruir

A ICISS (2001a) reconhece que, no passado, a responsabilidade de reconstruir foi negligenciada muitas vezes, e os países que sofreram a intervenção acabaram tendo de enfrentar problemas que a própria interferência estrangeira causou. O terceiro elemento do princípio da RdP diz respeito ao compromisso que os países interventores possuem com a sociedade atingida pós-intervenção. As forças responsáveis pela operação devem permanecer no país pelo período de tempo necessário, garantir segurança à toda população (independente de origem étnica ou posição política) e contribuir para a reconstrução do país juntamente com os civis e autoridades locais, certificando-se que as causas do conflito não se repitam.

Com a finalidade de restaurar a autoridade local, a responsabilidade de reconstruir envolve medidas como desarmamento, reestruturação das forças de segurança locais, acompanhamento de eleições e programas de reintegração, a fim de criar condições econômicas e sociais favoráveis às vítimas do conflito. Além disso, um regime transitório justo e o fortalecimento do sistema jurídico são fundamentais para a recuperação do país. A ICISS (2001a) indica que o artigo 76 da Carta da ONU (1945, p. 43), relativo ao sistema internacional de tutela, é o mais relevante para compreender a gerência de uma situação pós-conflito, indicando os seguintes objetivos por parte da Sociedade Internacional:

[...] a) favorecer a paz e a segurança internacionais; b) fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela; c) estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo língua ou religião e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos; e d) assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial para todos os Membros das nações Unidas e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justiça [...].

Apesar da necessidade de reconstruir, a ICISS (2001a) assume que a permanência no terreno dos países interventores pode resultar em efeitos adversos. A dependência criada pelos países interventores, por exemplo, somente atrasaria a finalidade dos esforços para reconstruir, uma vez que autoridades locais não

estariam capacitadas para retomar o próprio governo. Os recursos financeiros fornecidos pela Sociedade Internacional, por sua vez, poderiam distorcer a economia local. A fim de manter a legitimidade da operação e respeitar os direitos soberanos do país alvo, as forças que contemplaram a intervenção devem incentivar a cooperação entre as partes conflitantes, caso contrário é provável que a resistência étnica se instaure novamente no país e que os atores externos continuem tendo que intermediar o conflito.

Há um debate acerca dos resultados da intervenção na Líbia, Rocha (2013) afirma que, além dos massacres ocorridos, os abusos prometidos pelo ditador líbio em seus discursos certamente teriam se concretizado. O autor questiona então se seria certo a Sociedade Internacional ter se omitido diante desses episódios. O relatório da ICG (2012) apresenta as duas maneiras de enxergar a situação pós-intervenção: se por um lado a Líbia vivenciou pela primeira vez eleições bem sucedidas em 2012, por outro lado o país ainda enfrenta conflitos entre vários grupos armados.

De acordo com a estimativa do CNT, cerca de 25.000 líbios morreram durante o primeiro ano da guerra civil, incluindo os soldados de ambas as forças rebeldes e legalistas (ADAMS, 2012). No entanto, entre as milhares de mortes, uma em especial ficará registrada na história do país e do mundo. Como os rebeldes dominaram Trípoli, Kadafi e seus seguidores fugiram para Sirte, mesmo assim Kadafi continuou ameaçando os rebeldes em mensagens transmitidas por meio da mídia estrangeira. Em 20 de outubro, assim que os rebeldes alcançaram o centro de Sirte, Kadafi decidiu fugir da cidade em um comboio de veículos. A OTAN detectou e bombardeou o comboio de veículos, supostamente sem perceber que Kadafi estava em um dos carros.

Apesar de sobreviver, Kadafi saiu ferido e desorientado e acabou caminhando até um tubo de esgoto para se esconder dos rebeldes. Assim que os rebeldes o encontraram, Kadafi foi “vergonhosamente arrastado para fora do tubo, espancado e muito provavelmente torturado, antes de ser executado por tiros na barriga e na cabeça<sup>67</sup>” (ADAMS, 2012, p. 14). O cadáver do ditador líbio exibido em Misrata como um troféu pelos rebeldes, e as imagens de seu corpo ensanguentado foram transmitidas pelo mundo todo. Ferabolli (2011) destaca que os protestos iniciais na

---

<sup>67</sup> Tradução livre.



Líbia foram se energizando à medida que a OTAN fornecia apoio, mas que a derrubada do regime de Kadafi custou centenas de mortes.

A ONU e diversas organizações de direitos humanos solicitaram uma investigação para execução extrajudicial do líder líbio, entretanto, o povo líbio não demonstrou desejo por justiça ou por qualquer outra coisa senão pela morte de Kadafi (ADAMS, 2012). A forma como o ditador líbio foi morto possivelmente constitui um crime de guerra, apesar disso, as forças rebeldes não foram alvo de críticas da mídia internacional. Por sua vez, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos demonstrou grande preocupação após o vazamento dos vídeos da captura de Kadafi, salientando que em todos os casos, independente do crime, há a necessidade de seguir o devido processo judicial (UN, 2011f). Considerando que Kadafi foi morto de forma brutal, sem antes passar por uma execução extrajudicial, é evidente que sua morte se choca com o princípio básico dos direitos humanos, contrariando aquilo que a intervenção supostamente buscava atingir no país.

A Human Rights Watch e a Anistia Internacional se preocuparam em investigar algumas ações dos soldados rebeldes, como por exemplo as represálias contra Tawurgha, cidade violentamente despovoada, onde habitavam cerca de 30 mil pessoas, principalmente africanos negros acusados de tomar partido a favor de Kadafi (ADAMS, 2012). A Comissão Internacional de Inquérito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (UN, 2012) conclui, mais tarde, que as forças anti-Kadafi cometeram graves violações, tais como violações dos direitos humanos e crimes de guerra, incluindo assassinatos, prisões arbitrárias, torturas, desaparecimentos, entre outros crimes.

Uma semana após Kadafi ser capturado e morto, a Resolução 2016 (UN, 2011a) é aprovada por unanimidade, tomando por encerradas a zona de exclusão aérea e as medidas consentidas na Resolução 1973, suspendendo assim a controversa autorização de utilizar “todos os meios necessários”. Além de invocar mais uma vez as autoridades líbias<sup>68</sup> para que assegurassem os direitos humanos e as liberdades fundamentais, a Resolução 2016 (UN, 2011a) reitera a sua

---

<sup>68</sup> Recordando as resoluções 1970 (26.02.2011), 1973 (17.03.2011) e 2009 (16.09.2011), visualizando um futuro para a Líbia fundamento na reconciliação nacional, na justiça, na proteção dos direitos humanos e no Estado de direito (UN, 2011a).

responsabilidade de proteger toda a população, independente da nacionalidade, etnia e posição partidária.

Na mesma ocasião em que o fim da OPU é declarado, o Secretário Geral da OTAN, Anders Fogh Rasmussen (NATO, 2011), reitera o chamamento ao povo líbio para que ignorem suas diferenças a fim de trabalhar em conjunto na reconstrução do país e de um futuro melhor. Gareth Evans (2011), co-presidente da ICISS, diz que apesar de a RdP ter sido aprovada em 2005, foi somente no início de 2011, no caso da Líbia, que o princípio realmente foi aplicado. Conforme Evans (2011), as Resoluções 1970 e 1973 serviram como exemplos de resposta a uma situação que cada vez mais se agravava. Invocando a Responsabilidade de Proteger, a resposta se iniciou com uma ameaça por meio de sanções e repressões no TPI e, posteriormente, o uso da força militar foi necessário para proteger civis e, segundo Evans (2011), diante da crise humanitária essa resposta foi eficaz e indispensável para salvar milhares de vidas.

Rasmussen (NATO, 2011), após afirmar que a OTAN implementou com sucesso o mandato das Nações Unidas para proteger o povo líbio, garantiu que a missão seria finalizada em conjunto com a ONU e com o CNT. Contudo, a Líbia não poderia ser inteiramente transferida a um governo ainda fraco e sem a devida legitimidade, dessa forma o CSNU estabelece a *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL). A organização foi criada com o objetivo de suportar uma série de esforços líbios, entre os quais estavam inclusos a restauração da paz e da segurança nacional, a reconciliação entre os inúmeros grupos, a elaboração de nova constituição, a restauração das instituições e serviços públicos, a promoção dos direitos humanos e a recuperação econômica do país (UN, 2009).

Estabelecida pelo Conselho de Direitos Humanos em fevereiro de 2011 a fim de investigar as violações dos direitos humanos na Líbia, a Comissão Internacional de Inquérito divulgou seu relatório em março de 2012. Referente à atuação da OTAN, o relatório a classifica como “altamente precisa” (UN, 2012, p. 2) para evitar vítimas civis. Entretanto, vinte ataques aéreos conduzidos pela OTAN foram considerados controversos e, conforme investigação, cinco desses bombardeios causaram vítimas civis, totalizando 60 mortos e 55 feridos, número relativamente baixo comparado ao total de mortes da guerra civil (25.000 líbios durante o primeiro ano de conflito). A Comissão (2012) recomenda à OTAN que revise sua atuação na Líbia e que compense as vítimas da operação.

O relatório da Comissão Internacional de Inquérito na Líbia (2012) ainda conclui que crimes de guerra e crimes contra a humanidade foram cometidos tanto pelas forças kadafistas quanto pelas forças rebeldes (anti-Kadafi). Assassinatos, prisões arbitrárias, torturas, perseguições, desaparecimentos forçados são alguns atos de violação aos direitos humanos cometidos pelas duas partes conflitantes e que, conforme o relatório da Comissão, permanecem ocorrendo em território líbio. Diante da falta de esforços do governo transitório (CNT) de apurar e punir os responsáveis por atos de violação dos direitos humanos, a Comissão manifestou sua preocupação e fez um conjunto de recomendações, entre as quais incluem-se a necessidade de respeitar os direitos humanos e punir as violações dos mesmos.

Apesar de ter sido estruturado em fevereiro de 2011 pelas forças rebeldes com o objetivo de atuar como um governo nacional, a capacidade do CNT de controlar os diversos grupos armados no território líbio no pós-intervenção é questionada (SILVA, 2013). O governo transitório não representa toda a população e, por conta disso, não possui completa legitimidade. Conforme relatório do ICG (2012), com o fim do governo de Kadafi, a batalha entre o governo central e os grupos armados que disputam pelo poder é uma das consequências mais preocupantes da guerra civil que se estabeleceu na Líbia. Alguns desses grupos armados buscam vingança, influência política e econômica, conforme o ICG (2012), esses grupos passaram a atuar em locais em que a influência do governo militar era limitada. Apesar dos problemas mencionados, o ICG (2012) garante que a única organização que poderia atuar como governo transitório é o CNT.

Em julho de 2012, o Congresso Nacional Geral (CNG), governado por um Primeiro-Ministro, foi eleito por voto popular. Composto por diversos partidos islâmicos, essa estrutura institucional deveria durar até a promulgação de uma nova Constituição em 2014, quando seria referendada pela população. Entretanto, o CGN permaneceu enfrentando os mesmos problemas de seu antecessor, sendo a existência das diversas milícias o maior desafio (BBC, 2014). É difícil mensurar o número de milícias e grupos armados que estão operando atualmente no país, uma vez que esses grupos permanecem em um processo de formação e dissolução (ICG, 2011b). Ao invés de consolidar-se pela ideologia ou etnia, os grupos possuem bases geográficas e são identificados por áreas específicas, raramente possuem uma agenda política para defender seus interesses.

Uma das poucas coisas em comum entre os grupos rebeldes era o ódio à Kadafi, e após a derrubada de regime não há evidências de uma legitimação democrática no país (ADAMS, 2012). Conforme reportagem da BBC (2014), no Oeste os grupos pró-islâmicos dominam Trípoli, a capital da Líbia, ao lado do CGN. As milícias jihadistas do Estado Isâmico, que já invadiram locais onde há petróleo, estão controlando Sirte. Enquanto no Leste, grupos que apoiam as autoridades reconhecidas pela Sociedade Internacional lutam contra outros grupos islâmicos, principalmente na cidade de Benghazi.

Conforme recente análise do *Global Centre for the R2P* (2015), os civis na Líbia ainda correm risco de crimes de guerra, devido ao bombardeio indiscriminado em centros populacionais e à incapacidade de diferenciar combatentes de civis. A eleição de junho de 2014, que substituiu o Congresso Geral Nacional pela Câmara dos Deputados (CD)<sup>69</sup>, fez com que o conflito no país se intensificasse, uma vez que o CGN e seus aliados se recusaram a aceitar o novo governo. Os grupos armados de ambos os lados permanecem violando os direitos humanos, cometendo sequestro de civis, tortura e execuções. Hoje há mais de 550 mil deslocados internos na Líbia, além de 150 mil refugiados em países vizinhos (GLOBAL CENTRE FOR THE R2P, 2015). De acordo com o Global Centre (2015), ambos os governos em conflito estão falhando em assegurar sua responsabilidade de proteger.

O Global Centre (2015) reconhece que os esforços por parte da Sociedade Internacional para auxiliar na reconstrução do país diminuíram após o fim da OPU em outubro de 2011. A falta de controle sobre a região permitiu a livre entrada de armas e combatentes, dificultando ainda mais a reconstrução do país. Com o apoio da UNSMIL e da Sociedade Internacional, os esforços devem estar voltados para acabar com a impunidade tradicionalmente aceita no país, desmobilizar os grupos armados e, sobretudo, estabelecer um governo nacional (GLOBAL CENTRE FOR THE R2P, 2015).

Hoje, dois governos opostos, apoiados por seus respectivos grupos armados, controlam a Líbia sem qualquer autoridade formal. A violência por parte das diversas milícias que atuam em diferentes partes do país permanece atormentando os civis (ICRtoP, 2014). É evidente que, apesar do sucesso inicial da revolução, a

---

<sup>69</sup> Com a nova CD, os partidos islâmicos perderam espaço e o bloco liberal e secular cresceu, apesar de apenas 18% dos eleitores líbios terem participado das eleições (ALJAZEERA, 2014).

situação na Líbia rapidamente se deteriorou, as milícias e os grupos rebeldes tomaram posse do arsenal de armas do antigo governo de Kadafi, além do armamento fornecido pelos governos estrangeiros, tais como França e Qatar, durante a revolução (ICRtoP, 2015b). Assim como o CNT, os governos eleitos sucessivamente falharam no controle sobre os diversos grupos políticos, tornando a Líbia um Estado de ilegalidade, onde há uma constante disputa pelo poder e pelos recursos do país. Talvez o risco de atrocidades em massa seja o maior desde as manifestações populares de 2011 (ICRtoP, 2014).

Os Estados e as organizações interessados em restabelecer a paz, a justiça, a liberdade e a democracia devem encontrar maneiras de dar apoio e assistência aos líbios, sem permitir que potências externas imponham restrições, pois “nós podemos ter esperanças sobre as direções que o futuro do povo líbio deve seguir, mas seu futuro deve estar em suas mãos” (CHOMSKY, 2011, s.p.). A queda de Kadafi em agosto de 2011, o conflito entre as diversas milícias que dividem o país e, por fim, os desafios da reconstrução dos destroços que restaram da guerra civil demonstram o quanto o caso da Líbia permanecendo sendo um “talismã” nos debates acerca da Responsabilidade de Proteger (ADAMS, 2012).

## 5 CONCLUSÃO

O princípio da Responsabilidade de Proteger surge como uma tentativa de reconciliar duas normas básicas do Direito Internacional: a soberania estatal e os direitos humanos. Tradicionalmente, o respeito à soberania estava ligado de forma intrínseca à ordem internacional. Contudo, o princípio fornecia um *status* de impunidade aos membros da Sociedade Internacional, principalmente no que se refere à segurança de seus indivíduos. Nesse sentido, o primeiro capítulo buscou compreender a evolução do conflito entre o princípio da soberania e os direitos humanos, que se iniciou em torno da necessidade de intervir em circunstâncias extremas. A evolução conceitual foi decisiva para as relações internacionais: a “soberania enquanto autoridade” passa a ser compreendida como “soberania enquanto responsabilidade”. Assim, os Estados só poderiam reivindicar sua soberania se cumprissem algumas responsabilidades básicas quanto à sua população.

Na tentativa de superar o conflito inicial, as normas de soberania e dos direitos humanos criam uma relação de interdependência, e o entendimento dessa relação é o que sustenta o princípio da Responsabilidade de Proteger. O princípio compreende que a atuação internacional não seria questão de “caridade”, mas de compromisso com a prevenção e reação frente a situações de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e contra a humanidade. A partir dessa compreensão, a Sociedade Internacional, mais especificamente o CSNU, passa a exercer um papel de suporte aos Estados no cumprimento de suas responsabilidades diante de sua população. Na prática, observou-se que o progresso normativo permitiu o aumento expressivo da atuação do CSNU em matéria de direitos humanos, conciliando os princípios do Direito Internacional e a obrigação de assegurar os direitos humanos, inclusive por meio de resoluções que mencionam a Responsabilidade de Proteger.

Seguindo a discussão da intervenção com propósitos humanitários, o segundo capítulo apresentou a particularidade da abordagem da Escola Inglesa no debate desse tema. Assim como o dilema da intervenção encontra-se entre o Realismo e o Liberalismo, a Escola Inglesa destaca-se justamente por ser considerada uma via intermediária entre essas duas teorias. O Realismo (tradição hobbesiana) defende a prevalência da soberania estatal, enfatizando os interesses nacionais e a guerra como estado permanente, enquanto o Liberalismo (tradição

kantiana) acredita em uma “universalidade moral”. Entretanto, a Escola Inglesa recusa o pessimismo do Realismo e rejeita o otimismo liberal, optando por um discurso de afinidade e cooperação entre os membros da Sociedade Internacional, elementos fundamentais na prática da intervenção.

A partir da abordagem de cada uma das tradições (hobbesiana, kantiana e grotiana), constatou-se que o racionalismo moderado de Grotius é a tradição que melhor se adequa à complexidade da intervenção humanitária, sobretudo em relação ao princípio da Responsabilidade de Proteger. Conforme a visão grotiana, os Estados possuem um compromisso com os direitos humanos de sua população, mas também com os indivíduos de outros países. Claramente preocupado com as questões de direitos humanos, Grotius (1625) além de acreditar que o Estado é um meio de manter o ordenamento social, defendia que os homens têm o direito de manter, não só o seu, mas os direitos de outras pessoas. Ao longo do capítulo teórico, é possível perceber a estreita relação entre a abordagem da Escola Inglesa e o conceito da Responsabilidade de Proteger, sobretudo acerca do debate solidarista.

Apesar da busca contínua pela aceitação global do princípio, a intervenção humanitária ainda está sujeita a muitos julgamentos contrários a sua execução. Com o objetivo de problematizar a ação militar da OTAN na Líbia frente ao princípio da Responsabilidade de Proteger, o terceiro capítulo buscou examinar o cumprimento de cada um dos critérios estabelecidos pela ICISS durante a Operação Protetor Unificado. A partir dessa análise foi possível responder à questão central do trabalho: “quais foram os desafios e as falhas da aplicação do princípio da Responsabilidade de Proteger na intervenção militar na Líbia?” Considerando as três dimensões abarcadas pela Responsabilidade de Proteger, constatou-se que o uso indiscriminado da força por parte da OTAN, a seletividade do CSNU, a falta de cooperação entre as organizações locais e internacionais, o interesse na mudança do regime político no país e, conseqüentemente, a incerteza quanto aos objetivos humanitários da Operação foram as maiores falhas da OPU. Além disso, o desinteresse da Sociedade Internacional na reconstrução do país em um cenário desastroso de pós-intervenção apresentou-se como o maior desafio à efetividade do princípio da Responsabilidade de Proteger, corroborando a hipótese central da pesquisa.

Não há como negar que a intervenção na Líbia representa um marco histórico para o princípio da RdP, obtendo resultados humanitários positivos, mas evidentemente a OPU apresentou diversas inconsistências, tanto nas fases de prevenção e execução como no período de reconstrução do país. O caso da Líbia fez ressurgir uma crítica tradicional: a intervenção humanitária serve como uma “máscara” para as aspirações das grandes potências. A crítica acerca da seletividade também demonstrou ser um grande impasse ao princípio, uma vez que outros países árabes enfrentavam conflitos armados semelhantes, mas não foram alvo de operações lideradas pelos países ocidentais. Além disso, a falta de concordância entre as organizações locais (UA) e internacionais (OTAN e ONU) dificultaram a operação, representando um retrocesso na cooperação internacional diante de crises humanitárias.

Conforme observamos na análise do caso, apesar de algumas controvérsias, a operação na Líbia cumpriu a maioria dos critérios estabelecidos pela ICISS (2001a), tornando legítima a intervenção humanitária. Ainda assim, torna-se fundamental examinar as três dimensões abarcadas pela Responsabilidade de Proteger: prevenção, reação e reconstrução. Inicialmente, não houve previsão (*early warning*) da crise que ameaçava se instaurar no país, o que acabou limitando a responsabilidade de prevenir. Apesar de cumprir o critério de “*uso da força como último recurso*”, aplicando sanções às autoridades líbias antes de implementar medidas militares, é possível perceber a falta de planejamento da OPU, sobretudo pela pressa para aprovar as Resoluções 1970 e 1973.

Diante das promessas de continuar o massacre em seu país, os discursos de Kadafi comprovaram a necessidade de reação por parte da Sociedade Internacional, e a Operação foi fundamental para impedir que o número de vítimas aumentasse ainda mais, cumprindo assim os critérios de “*emergência humanitária*” e de “*resultado positivo*”. Entretanto, o uso de força indiscriminado, bem como o nítido desejo de pôr fim ao regime de quatro décadas do ex-ditador líbio são as maiores falhas cometidas pela OTAN durante a Operação. O princípio da RdP estabelece que o uso da força deve ser o menor possível a fim de promover os direitos humanos, e os países que conduziram a OPU, além de utilizarem a força de forma ilimitada, posicionam-se desde o início contra a figura de Kadafi. Portanto, o critério de “*proporcionalidade*” pode ser questionado.



Certamente, a responsabilidade de reconstruir é a dimensão mais frágil do princípio, e a crise humanitária na Líbia demonstra que a aplicação da RdP não termina quando o conflito se encerra. A Líbia, em um contexto de pós-intervenção, não desenvolveu a capacidade de estabelecer uma paz duradoura e uma estabilidade no país. Uma das reflexões que o caso da Líbia traz ao princípio de RdP é a importância dos esforços dos interventores a fim de tornar o Estado capaz de manter sua “responsabilidade de proteger”; caso contrário, os resultados positivos da intervenção podem não perdurar. Os esforços da operação da OTAN dirigiram-se às causas diretas do conflito, esquecendo-se de corrigir as causas estruturais, sobretudo as deficiências políticas e institucionais do país. A fim de comprovar suas credenciais humanitárias, os Estados interventores devem estar preparados para o processo de reconstrução em uma região recém devastada pela guerra.

Marcada historicamente pela violação massiva dos direitos humanos e pela falta de justiça, segurança e instituições credíveis, a Líbia pós-intervenção permanece politicamente instável, e a população ainda sofre com a falta de uma autoridade legítima. Esse cenário indica a insuficiência do amparo internacional na reconstrução do país, bem como na prevenção de novos crimes humanitários. A Responsabilidade de Proteger é um esforço contínuo que requer apoio da Sociedade Internacional e, no caso específico da Líbia, a falta de esforços para “reconstruir” o país, deixou o Estado incapacitado para evitar que as atrocidades se repitam.

O caso da Líbia teve grande impacto no futuro da Responsabilidade de Proteger. Desde a primeira Resolução sobre a Líbia em 2011, o número de referências à RdP têm crescido substancialmente. Em âmbito onusiano, os Diálogos Interativos sobre RdP que se seguiram em 2013 e 2014 demonstraram que os países continuam comprometidos com o princípio, apesar da recorrente preocupação em relação ao abuso das medidas da OTAN na OPU. A complexidade do caso analisado torna ainda mais evidente a necessidade de reforçar e aprofundar o consenso global sobre a RdP.

Os desafios enfrentados na missão da Líbia não devem influenciar as respostas da Sociedade Internacional diante de crimes humanitários. Apesar de existir uma tendência à imperfeição, a intervenção humanitária ainda é a melhor forma de lidar com casos extremos. Assim, o trabalho evidencia a necessidade de

aprimorar os mecanismos da Responsabilidade de Proteger, para que sua aplicabilidade possa ser aceita pela Sociedade Internacional, servindo como resposta precisa e eficaz frente às atrocidades em massa. Se fortalecidos, os valores que deram origem ao princípio podem evoluir para uma cultura global de não-indiferença ao sofrimento humano. A longo prazo, a principal forma de medir o sucesso do princípio não será a efetividade da intervenção, mas sim a redução global de casos envolvendo crises humanitárias.

## REFERÊNCIAS

- ALJAZEERA. Libyans mourn rights activist amid turmoil. **Al Jazeera**, 26 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/libyans-mourn-rights-activist-amid-turmoil-2014626161436740827.html>>. Acesso em: 12 set. 2015.
- ADAMS, Simon. **Libya and the Responsibility to Protect**. Global centre for the responsibility to protect, n. 3, 2012. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/libyaandr2poccasionalpaper-1.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2015.
- ANNAN, Kofi. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> century**. New York: United Nations, 2000.
- BARBOSA, Juliana Graffunder. **Legitimidade das intervenções humanitárias**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.
- BBC. **Guide to key Libyan militias**. BBC, 9 out. 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-19744533>>. Acesso em: 5 nov. 2015.
- BELLAMY, Alex. **A living reality? The responsibility to protect and the prevention of genocide and mass atrocities**. Building Peace, 2013. Disponível em: <<http://buildingpeaceforum.com/2013/09/a-living-reality-the-responsibility-to-protect-and-the-prevention-of-genocide-and-mass-atrocities/>>. Acesso em: 5 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. Libya and the responsibility to protect: the exception and the norm. **Ethics & International Affairs**, Cambridge, v. 25, n. 03, p. 263-269, set. 2011a.
- \_\_\_\_\_. **Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevent**. Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation, 2011b.
- \_\_\_\_\_. **The responsibility to protect**. In: WILLIAMS, P. Security Studies: an Introduction. London and New York: Routledge, 2008. p. 422-436.
- \_\_\_\_\_. Introduction: international society and the English School. In: \_\_\_\_\_. **International society and its critics**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 1-26.
- \_\_\_\_\_. Humanitarian intervention and the three traditions. University of Kent at Canterbury, **Global Society**, n.1, p.3-20, 2003.
- BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- BLAIR, Tony. **Full text: Tony Blair's speech**. The Guardian, 2004. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/politics/2004/mar/05/iraq.iraq>>. Acesso em: 16 out. 2015.

BÖHLKE, Marcelo. **Das intervenções humanitárias à responsabilidade de proteger**: evolução ou violação do Direito Internacional à luz da Carta das Nações Unidas. 311 p. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **Supplement to an agenda for peace**. New York: United Nations, 1995.

\_\_\_\_\_. Empowering the United Nations. **Foreign Affairs**, 1992/1993. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1992-12-01/empowering-united-nations>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília; São Paulo: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. Justice in international relations: The 1983 Hagey Lectures. In: ALDERSON, K.; HURRELL, A. (Orgs.). **Hedley Bull on international society**. New York: St. Martin, 2000.

BULL, Hedley; WATSON, A. **The expansion of international society**. Oxford University Press, USA, 1984.

\_\_\_\_\_. The twenty years' crisis thirty years on. **International Journal**, v. 24, n. 4, p. 625-638, 1969. Canadian International Council: Sage Publications, Ltd. p. 625-638.

\_\_\_\_\_. The grotian conception of international society. In: BUTTERFIELD H.; WIGHT, M. **Diplomatic investigations**: essays in the theory of International Politics. London: Allen & Unwin, 1966. p.51-73.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. A manutenção da paz, a R2P/RwP e a questão do uso da força. In: HAMANN, E. P.; MUGGAH, R. **A implementação da responsabilidade de proteger**: novos rumos para a paz e a segurança internacional? Brasília: Instituto Igarapé, 2012. Disponível em: <[http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book\\_R2P\\_PT\\_25mar.pdf](http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2015.

BRAGA, Marcelo Pupe. **Direito internacional**. São Paulo: GEN, 2009.

BROSIG, Malte. Um sistema integrado de segurança global e regional para a r2p: já chegamos lá? In: HAMANN, E. P.; MUGGAH, R. **A implementação da responsabilidade de proteger**: novos rumos para a paz e a segurança internacional? Brasília: Instituto Igarapé, 2012. Disponível em: <[http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book\\_R2P\\_PT\\_25mar.pdf](http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2015.

CHOMSKY, Noam. **On Libya and the unfolding crises**. Chomsky Info, 30 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.chomsky.info/interviews/20110330.htm>>. Acesso em: 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Statement by Professor Noam Chomsky to the United Nations General Assembly Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect.** United Nations, 23 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/president/63/interactive/protect/noam.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Report of the International Commission of Inquiry on Lybia.** Human Rights Council, 8 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2015.

CUNHA, M. *et. al.* **Simulação das Nações Unidas para secundaristas**, 2012. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2012/wp-content/uploads/06-AGNU.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2015.

DUNNE, Tim. The new agenda. In: BELLAMY, Alex. **International society and its critics.** Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 65-80.

DUNNE, T.; WHEELER, N. Introduction: human rights and the fifty years' crisis. In: \_\_\_\_\_. **Human rights in global politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. ix-xi.

EVANS. Gareth. **The responsibility to protect comes of age.** Global Centre for the Responsibility to Protect, 23 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.globalr2p.org/media/files/gareth\\_evans\\_the\\_responsibility\\_to\\_protect\\_comes\\_of\\_age.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/gareth_evans_the_responsibility_to_protect_comes_of_age.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Interview: the R2P balance sheet after Libya. In: The responsibility to protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention. **E-International Relations**, p. 34-41, 2011. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all.** The Brookings Institution: Washington D.C., 2008.

\_\_\_\_\_. **Hypocrisy, democracy, war and peace.** International Crisis Group, 16 jun. de 2007. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/evans-hypocrisy-democracy-war-and-peace.aspx>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

FERABOLLI, Silvia. **Em busca de uma lógica Kadhafiana.** Mundorama, 2011. Disponível em: <<http://mundorama.net/2011/11/04/em-busca-de-uma-logica-kadhafiana-por-silvia-ferabolli/>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

FONSECA, G.; BELLI, B. Desafios da responsabilidade de proteger. **IEEI**, v. 21, n. 4, abr./mai./jun. 2013.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos humanos e segurança internacional: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBAL CENTRE FOR THE R2P. **Populations at risk**. Global Centre for the Responsibility to Protect, 2015. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/regions/libya>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

HAMANN, E. P.; MUGGAH, R. Introdução. In: **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2012. Disponível em: <[http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book\\_R2P\\_PT\\_25mar.pdf](http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2015.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Report of the human rights council on its fifteenth special session**. Human Rights Council, 2011. Disponível em: <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1\\_AUV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1_AUV.pdf)> Acesso em: 8 ago. 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Unacknowledged deaths civilian casualties in NATO's air campaign in Libya**. Human Rights Watch, 2012. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2012/05/13/unacknowledged-deaths/civilian-casualties-natos-air-campaign-libya&usg=ALkJrhgLrpDPNmQPMiLrqpQuZKTSEfdukW>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Libya: governments should demand end to unlawful killings**. Human Rights Watch, 2011. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2011/02/20/libya-governments-should-demand-end-unlawful-killings>>. Acesso em: 5 set. 2015

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (ICRtoP). **Crisis in Lybia**. International Coalition for the Responsibility to Protect, 2015a. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>> Acesso em: 17 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Libya post-Gaddafi**. International Coalition for the Responsibility to Protect, 2015b. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/190-crisis-in-libya/5646-crisis-in-libya-post-gaddafi>>. Acesso em: 17 out. 2015

\_\_\_\_\_. **Three years on, Libya still providing lessons for RtoP implementation**. International Coalition for the Responsibility to Protect, 2014. Disponível em: <<http://icrtopblog.org/2014/10/01/three-years-on-libya-still-providing-lessons-for-rtop-implementation/>>. Acesso em: 12 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **The crisis in Darfur**. International Coalition for the Responsibility to Protect, 2007. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/37-the-crisis-in-darfur/1398-18-may-2007-news-update>>. Acesso em: 5 set. 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). **About crisis group**. International Crisis Group, 2015. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/about.aspx>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2012.** . International Crisis Group, 2012. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Annual%20Reports/annual-report-2012.ashx>> Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Popular protest in North Africa and the Middle East (v): making sense of Libya.** International Crisis Group, 2011a. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/libya/107-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-v-making-sense-of-libya.aspx>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Holding Libya together: security challenges after Qadhafi.** International Crisis Group, 2011b. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/libya/115-holding-libya-together-security-challenges-after-qadhafi.aspx>>. Acesso em: 17 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Crisis Watch N°91. **International Crisis Group**, 2011c. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/2011/crisiswatch-91.aspx>>. Acesso em: 26 set. 2015.

JACKSON, R. H.; SORENSEN, G. **Introdução às relações internacionais:** teorias e abordagens. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2007.

KADAFI, Muammar. **Discurso contrário aos rebeldes que realizavam protestos violentos em Benghazi**, proferido em Trípoli, 17 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ULw5lUG5wl0>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

KRAUSS, Clifford. **The Scramble for Access to Libya's Oil Wealth Begins.** The New York Times, 22 aug. 2011. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2011/08/23/business/global/the-scramble-for-access-to-libyas-oil-wealth-begins.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/08/23/business/global/the-scramble-for-access-to-libyas-oil-wealth-begins.html?_r=0)> Acesso em: 13 set. 2015

LEME, João Marcos Senise Paes. A intervenção na Líbia, a 'responsabilidade de proteger' e a 'responsabilidade ao proteger'. **Cadernos de Política Exterior/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais**, FUNAG, Brasília, v. 1, n. 1, mar. 2015.

MARCONI, Claudia Alvarenga. **Ética e Política na Escola Inglesa das Relações Internacionais.** 2008. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

OBAMA, “Joint op-ed by President Obama, Prime Minister Cameron and President Sarkozy: ‘Libya’s Pathway to Peace’,” White House Press Release, 14 April 2011, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/14/jointop-ed-president-obama-prime-minister-cameron-and-president-sarkozy>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Direitos Humanos de Viena.** Organização das Nações Unidas, 1993. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Documento A/RES/217. Organização das Nações Unidas: Paris, 1948.

\_\_\_\_\_. Carta das Nações Unidas. **Organização das Nações Unidas**, 1945. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersolInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2015.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO). **Statement by the NATO Secretary General on Libya**. North Atlantic Treaty Organization, 2011. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_79742.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_79742.htm)>. Acesso em: 8 set. 2015.

PALÁCIO DO PLANALTO: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Promulgação do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. **Palácio do Planalto**, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em: 16 out. 2015.

PERES, Luciana. **Limites da proteção a civis em face de atrocidades em massa: o genocídio em Darfur à luz do discurso oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. 2012. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTILHO, Ana Claudia. A União Africana e o recente caso Líbia. **Conjuntura Internacional**, 17 set. 2011. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20110927101606.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20110927101606.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2015.

PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**, v. 7, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/46>>. Acesso em: 12 set. 2015.

QUINTON-BROWN, Patrick. A responsabilidade ao proteger: elemento de ligação ou cavalo de Troia para a R2P? **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: <[http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book\\_R2P\\_PT\\_25mar.pdf](http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2015.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini Lucas. Alves. A Escola Inglesa das Relações Internacionais como instrumental teórico adequado de análise das intervenções humanitárias. **UFRR**, v. 6, n. 2, 2013. Disponível em: <[revista.ufr.br/index.php/examapaku/article/download/2017/1269](http://revista.ufr.br/index.php/examapaku/article/download/2017/1269)>. Acesso em: 5 nov. 2015.

ROCHA, Rafael Assumpção. **A aplicabilidade da responsabilidade de proteger na crise líbia de 2011**. 2013. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em



Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, Ana Carolina de Sousa e. **A legitimidade das intervenções humanitárias: uma análise da Operação “Protetor Unificado”**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOUZA, Emerson Maione. A Escola Inglesa de Relações Internacionais e o Direito Internacional. **Mural Internacional**, n. 1, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/viewFile/6755/4816>> Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **A contribuição e o desenvolvimento da escola inglesa de relações internacionais**. 2003. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

STATA, M.; SOUTHWORTH, M. Libya Discussions Lack Serious Prevention. **Friends Committee on National Legislation**, 4 mai. 2011. Disponível em: <[http://fcnl.org/blog/2c/Libya\\_Discussions\\_Lack\\_Serious\\_Prevention\\_Talk/](http://fcnl.org/blog/2c/Libya_Discussions_Lack_Serious_Prevention_Talk/)>. Acesso em: 6 set. 2015.

THE GUARDIAN. **Libya: allied military assets and main attack sites**. The Guardian, 30 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/interactive/2011/mar/08/libya-nato-no-fly-zone-interactive-map>>. Acesso em: 10 out. 2015.

THE INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). **The responsibility to protect**, 2001a. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **The responsibility to protect: research, bibliography, background**, 2001b. Disponível em: <<http://www.bits.de/NRANEU/docs/ICISS1201supplement.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

UNITED NATIONS. **Report of the International Commission of Inquiry on Libya. A/HRC/19/68**. United Nations, 2012. Disponível em: <[http://www.globalr2p.org/media/files/libya2012a\\_hrc\\_19\\_68\\_en.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/libya2012a_hrc_19_68_en.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolution 2016. **S/Res/2016**. United Nations, 2011a. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/libya2016.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Evidence emerging of use of rape as tool of war in Libya – ICC prosecutor.** United Nations, 2011b. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38664&Cr=libya&Cr1=#.Vj41ePmrQdU>>. Acesso em: 12 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **UN human rights office welcomes Libyan plan to probe death of Qadhafi.** United Nations, 2011c. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40185&Cr=libya&Cr1=#.Vj5L3vmrQdV>>. Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolution 1973. **S/RES/1973.** United Nations, 2011d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))>. Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolution 1970. **S/RES/1970.** United Nations, 2011e. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))>. Acesso em: 5 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **UN human rights office welcomes Libyan plan to probe death of Qadhafi.** United Nations, 2011f. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40185&Cr=libya&Cr1=#.VkcII7erTIW>>. Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Implementing the responsibility to protect. Documento A/63/677.** United Nations, 2009. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtop.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2015.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **A/59/PV.86.** United Nations, 2005. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/297/52/PDF/N0529752.pdf?OpenElement>> Acesso em: 10 ago. 2015.

VALENCA, Marcelo Mello. Política, emancipação e humanitarismo: uma leitura crítica da escola inglesa sobre a questão da intervenção humanitária. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n.2, p. 319-351, ago. 2009.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VINCENT, John J. Hedley Bull and Order in International Politics. In: MILLER, J. D. B; VINCENT J. J. **Order and violence: Hedley Bull and International Relations**, New York: Oxford University Press, 1990, p. 195-213.

\_\_\_\_\_. **Human rights and international relations.** Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **O livro na rua – Líbia.** 2010. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/783-Livro-na-rua-Libia.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

WHEELER, Nicholas J. **Saving strangers**: humanitarian intervention in international society. New York: Oxford University Press, 2000.

WIGHT, Martin. **A política do poder/ Martin Wight (1913-72)**. Tradução de C. Sérgio Duarte. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. **International theory**: the three traditions. London: The Royal Institute of International Affairs, 1991.

## ANEXO A

## THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: PRINCIPLES FOR MILITARY INTERVENTION

### (1) THE JUST CAUSE THRESHOLD

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

- A. large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or
- B. large scale 'ethnic cleansing', actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.

### (2) THE PRECAUTIONARY PRINCIPLES

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

### (3) RIGHT AUTHORITY

- A. There is no better or more appropriate body than the United Nations Security Council to authorize military intervention for human protection purposes. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work better than it has.
- B. Security Council authorization should in all cases be sought prior to any military intervention action being carried out. Those calling for an intervention should formally request such authorization, or have the Council raise the matter on its own initiative, or have the Secretary-General raise it under Article 99 of the UN Charter.
- C. The Security Council should deal promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing. It should in this context seek adequate verification of facts or conditions on the ground that might support a military intervention.

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

#### (4) OPERATIONAL PRINCIPLES

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