



**Pedro Lopes de Castro Barbosa**

**A Legalidade e Legitimidade das Intervenções  
Humanitárias perante o Direito Internacional  
contemporâneo**

**Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)**

**Instituto de Relações Internacionais (IRI/PUC-RIO)**  
Graduação em Relações Internacionais

Rio de Janeiro, 5 de Dezembro de 2019.



**Pedro Lopes de Castro Barbosa**

**A Legalidade e Legitimidade das Intervenções  
Humanitárias perante o Direito Internacional  
contemporâneo**

**Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)**

Orientador: Conor Foley

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio de Janeiro  
(PUC-RIO) como requisito parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Relações Internacionais

Rio de Janeiro, 5 de Dezembro de 2019.

*Em memória de meu tio, Rogério*

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiramente aos meus pais, Paulo e Andreia, pelo amor incondicional e apoio insuperável na escolha de meu curso de graduação, universidade e carreira. À minha irmã, Giovana, pelas brincadeiras e momentos. A meus avós, Ana Maria, Maria Luiza e Fernando pelo suporte e preocupação de sempre. Aos meus padrinhos-tios, Miguel e Christiana, pelo carinho constante. Aos meus tios, primos e outros membros da família: Dênis, Rogério, Marcelo, Juliana, Leonora, Letícia, Thais, Guilherme e Charlie (não é humano, mas faz parte); pela atenção, afeição e unidade nos bons e maus momentos. À Carol e seus filhos, Bia e Dudu, pelos churrascos, risadas e saídas.

A meus amigos, William, Guilherme e Rafael pelo companheirismo e noites de jogatina no PS4. Aos demais membros da Suíte 286 de Porto seguro, Rafael Cappelli, Lucca Bello, Zé, Ricardo e Diego, pela aventura inesquecível. Aos meus amigos mais antigos, Dudu e Frango, pela longa amizade e companhia. A meus amigos feitos durante meu período de graduação no IRI/PUC-RIO, Marina, Alexander, Moura, Daisy e Glauber, pelas discussões, aprendizados e bebedeiras. Aos companheiros da Academia Renovação Fight Team (RFT), em especial Bruno Grillu Brazilian Jiu-Jitsu (BJJ), pela paciência e incentivo às virtudes de respeito e humildade dentro e fora dos tatames.

Às simulações e modelos diplomáticos - em especial, o Modelo Diplomático Agostiniano - por abrirem as portas a novas formas de enxergar e analisar o mundo, proporcionar profundas reflexões pessoais e provar que é possível mudar vidas através da educação e emancipação de indivíduos, além de proporcionar valorosas amizades: Maria Oaquim, Joana, Carol, Guilherme, Barata, Sofia, Miranda, entre outras pessoas incríveis.

Aos meus professores do Instituto de Relações Internacionais pelos imensuráveis ensinamentos sobre RI e, também, sobre a vida: Ricardo, Maíra, Paulo Wrobel, Danilo Marcondes, Conor Foley, Cafred, Cappucci, Sérgio, Scalercio, e a todos que contribuíram e deram seu melhor para que pudesse aprender e, posteriormente, pensar de maneira independente sobre o mundo o qual vivemos. Agradeço também ao Eduardo Cantidiano, que apesar de não ser professor, me deu a oportunidade de publicar artigos e presenteou com livros para que pudesse aprender mais.

Ao Fluminense Football Club, por misturar paixão e ódio em um só sentimento, pelas vezes em que perdi a voz, pelos momentos os quais comemorei, e nos quais sofri. Obrigado, acima de tudo, por me ensinar que “quem espera sempre alcança”. Vamos pra cima, Fluzão!

## Resumo

A emergência dos Direitos Humanos na sociedade e na política internacional, aliada a catástrofes humanitárias como o genocídio de Ruanda, a crise somali e o massacre de Srebrenica deram nova dimensão ao antigo debate acerca das chamadas Intervenções Humanitárias - intervenções armadas que visam garantir os direitos básicos fundamentais de indivíduos. A discussão a respeito deste conceito é antiga e se confunde com o próprio desenvolvimento do direito internacional: desde o direito das gentes (*jus gentium*) de Grócio e Gentili, a guerra e o uso da força tomaram o pensamento de juristas e pensadores do assunto. Contudo, o argumento de um direito à intervenção humanitária unilateral baseado no direito consuetudinário é controverso e gera intensos debates com defensores da soberania estatal e não-intervenção: enquanto os apoiadores das intervenções pregam necessidades morais e justificativas legais baseadas na prática estatal, os críticos acusam tais ações armadas de abusivas e ilegais perante o direito internacional e a Carta da ONU. Logo, surgem as seguintes perguntas: seriam as Intervenções Humanitárias legais? e legítimas?

Para as respondermos, necessitamos definir as Intervenções Humanitárias, além de olhar para seu histórico de prática desde séc. XIX até os dias atuais, além analisar tais fatos através da lente do Direito Internacional Público contemporâneo, passando por pensadores como Immanuel Kant e conceitos derivados do debate, como R2P e RWP. Argumento que, apesar de moralmente válidas por na maioria dos casos terem tido intenções legítimas de salvar vidas e resguardar direitos humanos, tais intervenções não encontram respaldo legal enquanto direito unilateral, devendo qualquer ação armada com fins humanitários ser autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ao mesmo tempo, faz-se necessário que tanto juristas e acadêmicos quanto fóruns multilaterais como a ONU debatam com mais profundidade acerca de um direito legal, visando trazer luz ao debate e tornar mais efetivas intervenções militares cujo objetivo esteja ligado a resguardar a vida e os direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Direito Internacional; Intervenções Humanitárias; Relações Internacionais; ONU; Direitos Humanos; Uso da força; Conselho de Segurança; Legalidade; Legitimidade; R2P; RWP.

## **Lista de abreviações**

AGNU - Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas  
CIISE - Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal  
CIJ - Corte Internacional de Justiça  
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas  
DH - Direitos Humanos  
DIDH - Direito Internacional dos Direitos Humanos  
DIH - Direito Internacional Humanitário  
DIP - Direito Internacional Público  
IH - Intervenções Humanitárias  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte  
R2P - Responsibility to Protect  
RWP - Responsibility While Protecting  
UNITAF - Unified Task Force  
UNOCI - United Nations Operation in Côte D'Ivoire

# Sumário

1. Introdução
2. Direito e Intervenções: teorias, pensamentos e práticas
  - 2.1 O Jus Gentium de Hugo Grócio e Alberico Gentili
  - 2.2 A Doutrina da Guerra Justa
  - 2.4 Kant, o Direito e a Paz Perpétua
3. O Direito Internacional Público contemporâneo: normas, fundamentos e hierarquia
4. As primeiras intervenções com fins humanitários
  - 4.1 O conceito de Intervenção Humanitária
  - 4.2 Breve histórico de prática estatal
  - 4.3 O status jurídico das intervenções com fins humanitárias pré-ONU
5. A criação da ONU e a questão do uso da força
6. As Intervenções Humanitárias modernas
  - 6.1 A emergência dos Direitos Humanos no Direito Internacional e os precedentes para ações humanitárias
  - 6.2 Intervenções a partir dos anos 1990 e o conceito de Responsibility to Protect
7. Intervenções Humanitárias: legítimas? legais?
  - 7.1 Intervenções Unilaterais
  - 7.2 Intervenções Multilaterais
8. Considerações Finais
9. Referências



## 1. Introdução

A questão da soberania sempre foi um objeto central de estudo tanto para o Direito Internacional quanto para as Relações Internacionais. A ordem internacional Westphaliana, constituída em 1648 após a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), concebeu o conceito de soberania enquanto basilar para o relacionamento de Estados: a partir da Paz de Westphalia (1648), a igualdade jurídica entre Estados, a não-intervenção e o equilíbrio de poder regeriam um sistema internacional formado por Estados soberanos. (KISSINGER, 2014) Neste contexto, foram consolidadas as bases de um futuro Direito Internacional, a partir da noção do *Jus Gentium*, em movimento liderado por dois autores pioneiros: Alberico Gentili (1552-1608) e Hugo Grócio (1583-1646). O direito, por possuir caráter reativo, acompanhou as mudanças histórias de caráter político do sistema internacional, evoluindo, portanto, a partir das mudanças presenciadas por novas formas pensar e agir no mundo. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012) Trindade (2002) afirma que “o direito não é estático, tampouco opera no vácuo. Não há como deixar de tomar em conta os valores que formam o *substratum* das normas jurídicas”. (TRINDADE, 2002, apud ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 73)

Dessarte, ao longo dos séculos, a soberania estatal e a não-intervenção tornaram-se as regras dogmáticas em termos jurídicos em todo o mundo ocidental, havendo sua quebra somente em casos de guerra, sobretudo nas chamadas “Guerras Justas” - isto é, guerras cuja justificativa se consideravam justas do ponto de vista moral. (BOEIRA, 2018) Ao mesmo tempo, autores como Immanuel Kant (1724 - 1804) debruçaram-se sobre as questões da guerra e da paz, formulando teorias e ideias que pudessem garantir uma paz duradoura no mundo - sendo um direito entre as nações efetivo uma delas. Entretanto, a importância gradual que a sociedade passou a dar ao ser humano permitiram que as normas basilares do sistema internacional fossem flexibilizadas em alguns casos - e até questionadas. A partir do século XIX, intervenções armadas com justificativas humanitárias foram lançadas com o intuito de proteger - ao menos em tese - a vida humana. Assim nasceram as chamadas “Intervenções Humanitárias”.

O fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) proporcionou a criação da primeira organização de segurança coletiva do mundo, a Liga das Nações, baseada nos ideais liberais e

kantianos, que ganharam imensa popularidade após o conflito. Estas organizações, apesar de marcantes para a história global, fracassaram com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945), que deu origem às suas sucessoras Organização das Nações Unidas (ONU) e Corte Internacional de Justiça, respectivamente. Com tal ordenamento, a importância de indivíduos na política e no direito internacional ganharam novo contorno: o Tribunal de Nuremberg e a Declaração Universal dos Direitos Humanos deram nova dimensão aos agora chamados Direitos Humanos, unindo-se às Convenções de Genebra, que regem o Direito Internacional Humanitário, utilizado durante conflitos.

Com a eclosão da Guerra Fria (1947 - 1989), o mundo passou por um período de intensa polarização política e ideológica, que refletiu no funcionamento da ONU e seus organismos, incluindo o garantidor da paz e segurança internacionais: o Conselho de Segurança (CSNU). Apesar disso, o Conselho aprovou, em 1960, uma resolução que ligou pela primeira vez uma questão de violação de direitos humanos a ameaça à paz e segurança internacionais. Ademais, Estados passaram a realizar intervenções supostamente em prol da defesa dos direitos humanos, intervindo militarmente - por vezes sem autorização do CSNU - alegando tal. A partir disso e de exemplos do século XIX, certos autores passaram a reivindicar um direito costumeiro à intervenção humanitária, numa discussão que perdura até os dias atuais.

O fim da Guerra Fria (1947-1989) trouxe à tona a emergência de uma nova Ordem Mundial, pautada pela hegemonia dos Estados Unidos frente ao sistema internacional, o que levou seus ideais e conceitos - sobretudo a defesa da democracia e dos direitos humanos - a serem popularizados pela comunidade internacional quase como princípios universais por meio de sua política externa. (KISSINGER, 2014) Com a emergência dos Direitos Humanos no cenário político mundial, o mesmo aconteceu no DIP. Modificações como por exemplo a inclusão de indivíduos como sujeitos do DIP - conceito provindo dos princípios liberais - foi uma consequência imediata da propagação dos ideais americanos na nova arquitetura mundial. (COELHO, 2016)

O surgimento da nova era, advindo do fim do equilíbrio de poder entre Estados Unidos e União Soviética - que veio a se fragmentar logo após -, foi um fator fundamental de auxílio ao surgimento de inúmeras guerras intraestatais, sobretudo nos países em desenvolvimento, causando violência e genocídio, chamando desta forma, a atenção de toda a comunidade internacional. Casos como a guerra civil somali (1991-), genocídio de Ruanda

(1994) e massacre de Srebrenica (1995) levaram indignação à comunidade internacional, tanto pelas perdas humanas quanto pela falta de ação e eficácia por parte de Estados e organizações internacionais (principalmente a ONU) para a prevenção e resolução destes conflitos e tragédias. (GARCIA, 2013)

A emergência dos Direitos Humanos no cenário político e sua inserção no DIP como importante norma provou-se claramente incompatível com as tragédias e conflitos vivenciados à época, vide os episódios expostos anteriormente. Logo, a comunidade internacional julgou inadmissível tal inação perante atrocidades: algo precisava ser feito para evitar futuras catástrofes. A intervenção unilateral da OTAN no Kosovo, no final da década de 1990, demonstrou-se uma experiência impactante no respeito às intervenções militares para fins humanitários. Tal foi a atenção, que em 2002, sob os auspícios do governo do Canadá, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (CIISE, ou ICISS, em inglês) divulgou um relatório intitulado “*Responsability To Protect*”, ou R2P, que previa ineditamente a soberania como uma responsabilidade de proteger os cidadãos nacionais, e caso o Estado falhe, a comunidade internacional possui direito de intervir para preservar a vida. (GARCIA, 2013)

Tal documento, aprovado pela ONU em 2005 mas ainda polêmico, constitui um marco de pensamento acerca da soberania e não intervenção: se antes tais conceitos eram direitos dogmáticos no sentido da inviolabilidade e respeito aos assuntos internos, agora o Estado possuía a responsabilidade de proteger seus nacionais e impedir a execução de crimes como os de guerra, contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio em seu território. (GARCIA, 2013) Em outras palavras, o casamento entre direitos humanos como norma importante do DIP e a emergência de um novo conceito de soberania estatal estariam levando à uma nova ordem internacional, como prega Kenkel (2013):

A mudança a uma ordem pós-Westphaliana é principalmente ligada a um reordenamento no relacionamento entre dois elementos constituintes do princípio da soberania: o direito dos Estados, sobretudo a não-intervenção em seus assuntos internos, e por outro lado, os direitos humanos. (KENKEL, 2013, p. 123, tradução nossa)

O conceito de R2P abriu as portas para o uso da força fora das duas únicas possibilidades segundo o DIP contemporâneo, presente na Carta das Nações Unidas: autodefesa e autorização do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) perante uma ameaça à

paz e segurança internacionais. Há especialistas que argumentam que tal norma emergente está ganhando espaço no direito internacional consuetudinário baseado na prática estatal contemporânea e do passado, passando assim a obter status de costume dentre a prática dos Estados no DIP. Outros, no entanto, defendem a falta de prática necessária para que tal conceito adentro o costume do direito internacional, o que tornaria o R2P praticamente nulo como norma internacional. (FOLEY, 2013) Tal foi a repercussão negativa em alguns setores ao conceito de R2P que o Brasil, em 2011, propôs uma versão mais moderada da ideia e mais alinhada ao pensamento contemporâneo, o Responsibility While Protecting (RWP).

Deste modo, críticas ao R2P e intervenções armadas para fins humanitários não cessam somente no campo jurídico. No âmbito político, Cunliffe (2007), por exemplo, afirma que a supremacia e inviolabilidade do Estado são necessárias para se garantir a soberania de seu povo. Ou seja: violar a soberania do Estado significa violar a soberania popular. No contexto de regimes autoritários e tirania, o autor assevera que se soberania popular é algo abstrato e idealista, então a comunidade internacional não passa de uma ilusão, remetendo-se a E.H. Carr. Além disso, o Estado é o principal garantidor de DH e segurança humana a seu povo, sendo sua desestabilização a partir de uma intervenção militar para fins humanitários justamente o que esta propõe coibir. Deste modo, tais intervenções seriam patrocinadas pelas grandes potências ocidentais, que contemplam a democracia e os DH, enquanto os alvos seriam os países em desenvolvimento, configurando o que muitos estudiosos denominam de “novo intervencionismo” ou “novo imperialismo”. (CUNLIFFE, 2007)

Por conseguinte, seriam legais e/ou legítimas as Intervenções Humanitárias perante o Direito Internacional atual? Afinal, o que são as IH e sua nova dimensão com o conceito de R2P? Qual o papel do CSNU na autorização destas intervenções e em qual sentido? Estas e outras questões talvez não sejam passíveis de respostas neste trabalho. Contudo, proponho analisar e debater brevemente tal à luz do DIP, passando pelas primeiras IH a partir do século XIX, até as modernas da década de 1990 em diante. Para isso, o trabalho seguirá uma linha similar à cronológica, começando pelas contribuições de Grócio e Gentili ao Direito, passando pela doutrina da Guerra Justa, Kant, os fundamentos do Direito Internacional Público, e assim segue com as primeiras IH em diante, à luz sempre das questões jurídicas.

## **2. Direito e Intervenções: teorias, pensamentos e práticas**

## 2.1 O Jus Gentium de Hugo Grócio e Alberico Gentili

É habitual na história da filosofia jurídica a preocupação com as questões da guerra e paz, assim como o anseio pelo desenvolvimento de um Direito legítimo e válido universalmente cujo uso visa regular a conduta dos atores do sistema internacional tanto em tempos de paz quanto de guerra. Os pensadores convergiram para a ideia geral de que apenas o Direito pode instituir a ordem necessária para a estabilização da conduta entre Estados. Como veremos, apesar de antigos, estes problemas persistem até hoje, obviamente mais complexos e em formas diferentes haja visto a mudança da sociedade e dos conflitos internacionais. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018)

Neste sentido, dois autores chamam atenção para o desenvolvimento de um Direito que passaria a ser conhecido como Internacional: Hugo Grócio e Alberico Gentili. Através de suas contribuições foi possível fundamentar o Direito Internacional num ramo específico do Direito, uma vez que o primeiro era conhecido então como *jus gentium* (direito das gentes) e este confundido com o direito natural. Neste contexto, estava em alta à época dos autores o estudo da “Guerra Justa”, a qual analisava as causas legítimas da guerra e o direito aplicável para se movê-la (*Jus ad bellum*) e durante ela (*Jus in Bellum*). Foi com base no *jus gentium* que ambos autores estudaram a possibilidade de existência de guerras justas, trabalhando sobretudo na sistematização do que acreditavam serem causas justas para a guerra e pensando sobre condutas às quais deveriam ser observadas pelos beligerantes durante o conflito. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018)

Logo, o que seria, afinal, o *jus gentium*, ou “Direito das gentes”? Para Gentili, “são leis universais não escritas nem dispostas pelos homens porque nem todos puderam se reunir nem falar a mesma língua, mas sim por Deus” (GENTILI, 2005, p. 58, apud BEDIN; OLIVEIRA, 2018, p. 2524) Por conseguinte, tal direito não poderia ser aprendido pela leitura, mas somente deduzido pela razão natural, e, consequentemente, originado no próprio direito natural criado por Deus. Alternativamente, Grócio define o *jus gentium* como

um direito pertencente à classe dos direitos voluntários humanos, um direito que recebeu sua força obrigatória da vontade de todas as nações ou de grande número delas e que pode ser provado da mesma maneira que o direito civil não escrito, ou seja, pelo uso continuado e pelo testemunho daqueles que se conhecem. O direito das gentes de Grócio é distinto do direito natural e, mesmo sendo um direito voluntário humano também não se confunde com o direito civil. Segundo o autor, do mesmo modo que as leis de cada Estado dizem respeito à sua utilidade própria,

assim também certas leis surgiram entre os Estados em virtude de seu consenso, “tendendo à utilidade não de cada associação de homens em particular, mas do vasto conjunto de todas essas associações”. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018, p. 2525)

O termo “gentes” utilizado por Grócio não significava unicamente Estados, mas sim estava mais atrelado a povos reunidos sob qualquer organização política que levariam a existência de uma comunidade internacional. Deste modo, o direito das gentes grociano configura-se como um meio-termo entre o direito positivo e natural, aproximando-se do direito internacional uma vez que este constitui um direito que não só ultrapassa as fronteiras estatais, mas designa mais do que uma realidade internacional e rege, assim, as relações entre diferentes povos. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018) Isto posto, qual seria então a diferença entre o *jus gentium* grociano do direito natural?

O conceito grociano diferencia-se do direito natural em dois aspectos: à origem e à forma de como é provada sua existência. Em relação à primeira o autor afirma que o *jus gentium* é um direito de classe dos voluntários humanos, e já o natural seria um direito autoevidente provindo da natureza e surgido no contexto da sociabilidade humana. Grócio inova ao afirmar que o direito natural independe da existência de Deus, pois “o direito natural é tão imutável que não pode ser mudado nem pelo próprio Deus”. (GROTIUS, 2005, p. 81 apud BEDIN; OLIVEIRA, 2018, p. 2526)

A partir da imutabilidade teórica do direito natural sob a ótica grociana, o autor buscava revestir tal direito de universalidade, abrangendo toda a coletividade de nações por meio do fundamento da razão humana. Por conseguinte, através desta lógica, o poder soberano seria deferido pela vontade do povo, que por sua vez poderia limitar este poder e até destituí-lo a depender das circunstâncias.

Isso visava assegurar caso o soberano praticasse injustiças, o povo, detentor do poder, poderia resguardar o direito, do que decorrer que para Grócio o soberano exerce um poder limitado, seja pelo direito civil instituído para a utilidade da própria nação, seja pelo direito das gentes, ou pelo direito natural. O Estado desta forma se constitui através de um desígnio da razão humana, na lógica de que a própria sociedade é fruto da razão. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018, p. 2526)

Tal visão do direito das gentes a partir de Grócio são vistas comumente como um marco inicial para as primeiras percepções da existência de uma sociedade internacional, a qual os interesses dos Estados, estariam, em tese, limitados pelo Direito tanto em tempos de paz quanto de guerra. O filósofo pretendia lançar as bases de um Direito das gentes o qual

pudesse ser aplicado para todos os Estados, num sistema universal que proporcionasse um meio termo para a paz. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018)

## **2.2 A Doutrina da Guerra Justa**

Neste contexto de busca por um Direito universalmente aceito por todos os Estados - assim como sua relativa laicização por Grócio - que pudesse regular o relacionamento de atores da ordem internacional, ainda pairava a questão acerca da justiça da guerra. Ou seja: quando se é justo ir à guerra?

Esta questão remonta à antiguidade, sobretudo da tradição cristã. Santo Ambrósio (340-397) pregava que só há justiça na guerra quando esta é utilizada na defesa da nação e do lar contra invasores. Já Santo Agostinho (354-430) defendia que a guerra justa é aquela a qual é ordenada por Deus no intuito de punir iniquidades, sendo também legítima quando justa e declarada por quem tenha o poder de executá-la com o objetivo de reparar uma injustiça e promover a paz como fim único. Entretanto, com Santo Tomás de Aquino (1225-1274) a doutrina consolida seu caráter definitivo. O autor estabelece que para a guerra ser justa são necessárias três condições: “[...](a) ser declarada pelo poder do príncipe; (b) ter uma causa justa e; (c) objetivar promover o bem ou evitar o mal. Essas três condições se tornaram a base para a elaboração das várias teorias da guerra justa surgidas em sequência.” (BEDIN; OLIVEIRA, 2018, p. 2527)

Influenciado por obras anteriores sobre o tema, Gentili defendia que apenas guerras movidas por soberanos com uso de armas públicas por parte dos beligerantes poderiam ser consideradas guerras justas. O autor também aponta as três categorias de causas da guerra: divinas (quando movidas pela religião), naturais (que visam a aquisição de bens) e humanas - às quais pela violação de algum direito humano seja necessário a beligerância. Contudo, Gentilini defendia a ilicitude das guerras divinas, uma vez que motivos religiosos não constituem, segundo seu pensamento, causas justas para a guerra. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018)

Grócio, por sua vez, definia a guerra como “[...] o estado de indivíduos, considerados como tais, que resolvem suas controvérsias pela força.” (GROTIUS, 2005, pgs. 71-72) O jurista e filósofo holandês atribui quatro causas justas para a guerra: quando se objetiva a defesa da vida, tanto quando se está sendo ameaçada quanto em sua iminência; recuperação

de um bem que foi injustamente expropriado; ação bélica para buscar-se o que é devido, como cumprimento de determinadas convenções e acordos; e, por fim, como punição. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018) A autodefesa de indivíduos contra seu soberano em casos extremos também configura como uma causa justa para o autor. (CHESTERMAN, 2002)

Em relação à paz, tanto Gentili quanto Grócio acreditavam que a paz é o objetivo principal da guerra. Isto posto, a respeito dos meios diplomáticos para pôr fim à guerra e da conduta dos vencedores, Grócio defende algumas medidas para promover a boa-fé e paz futuras: respeito ao que foi acordado, no intuito de garantir a manutenção de acordos e tratados (boa-fé); e necessidade de que mesmo em estado de guerra, não se pode perder o objetivo maior da paz. Gentili, por sua vez, argumentava que somente o direito pode conquistar a paz sem o emprego das armas. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018)

Segundo Bedin e Oliveira (2018), Gentili e Grócio fazem jus ao lugar a eles atribuídos como fundadores do Direito Internacional. Ambos sustentaram uma nova noção de que o fundamento legitimador do Direito não se dava por bases religiosas, e sim por fundamentos que independessem das diferenças entre seus destinatários. Gentili, em plena época medieval, afirmou que a guerra por motivos religiosos não era uma guerra justa, pois a multivariada de credo não constitui ofensa ao direito de ninguém, não sendo portanto passível de justificativa para a beligerância. Grócio empenhou-se no desenvolvimento de um direito fundamentado na existência humana, obrigatório e cogente para a sociedade, não estando lastreado à “vontade divina”, mas constatado a partir da simples razão humana, na vida cotidiana e na história.

Ao exprimir uma noção humanista e cosmopolita do DIP, o holandês inseriu-se na escola clássica do Direito Internacional, na qual o direito natural é visto em seu sentido subjetivo, relacionado deste modo com os destinatários da norma. Com isso, tanto o direito natural quanto o *jus gentium* grociano possuem sua fundamentação na natureza humana enquanto ser social, numa base capaz de tornar o direito universal e obrigatório independentemente de diferenças culturais, religiosas e ideológicas entre todas as nações. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018)

Por fim, Gentili e Grócio:

[...] não se limitaram a formar um arcabouço regulamentador do *jus ad bellum* ou do *jus in bellum*. De fato, demonstrando uma visão bastante humanista, Gentili e Grócio afirmaram com veemência que a verdadeira guerra justa é aquela empregada, como último recurso, para a manutenção da paz. Asseveraram que esta paz deve ser evidenciada não apenas na ratificação de um tratado, mas deve estar



presente mesmo ainda na vigência da contenda, expressa, sobretudo, através da observância do direito das gentes; direito este que na filosofia dos autores parece carregar em si um forte conteúdo ético, ultrapassando os abstratos e rígidos limites da nossa “evoluída” noção de direito internacional e que, sem dúvida, merece ser relido na sociedade internacional contemporânea. (BEDIN; OLIVEIRA, 2018, pgs. 2531-2532)

Assim, as bases de um direito internacional universal, obrigatório e independente de motivações religiosas foram lançadas visando regulamentar o relacionamento de Estados, e, sobretudo, a guerra. Não à toa Gentili e Grócio são tidos por muitos autores como os fundadores do direito internacional moderno. Suas contribuições são observadas até hoje, seja no DIP atual, ou até mesmo a partir do pensamento de outros autores acerca das relações internacionais e o direito. Para Immanuel Kant (1724-1804), a existência de um direito cosmopolita é uma condição necessária para um estado de paz perpétua no mundo.

### **2.3 Kant, o Direito e a Paz Perpétua**

Outro autor extremamente relevante para o pensamento do direito internacional e para as bases filosóficas das Relações Internacionais é Kant. O prussiano, em sua obra *À Paz Perpétua*, descreve as condições às quais a paz duradoura floresceria no sistema internacional, justamente quando no ano de sua conclusão, 1795, a Europa vivia tempos conflituosos com as turbulências provindos da Revolução Francesa (1789). Entre seus princípios para a paz estavam a forma de governo republicana, a existência de um direito cosmopolita e a criação de uma federação de Estados. (KANT, 2017)

Em relação ao primeiro, o autor argumenta que como somente em repúblicas - às quais o povo participa das decisões - o consentimento dos cidadãos é requerido para se ir à guerra, estes refletirão muito antes de iniciar a beligerância, uma vez que arcarão com o ônus do conflito (combates, reparação de danos, custos da guerra, etc). (KANT, 2017) Nour (2004) explica, segundo Kant, a relação entre a ordem interna e externa ao afirmar que a constituição republicana tem por consequência: “[...] a paz no âmbito externo por ser determinada pela vontade dos que assumem o ônus da guerra e que, por isso, provavelmente não irão querê-la.” (NOUR, 2004, p. 157) Apesar de ser a primeira condição da paz para o filósofo prussiano, esta é necessária, mas não suficiente.

A segunda condição de Kant é a criação de uma federação de Estados cujo objetivo seria pôr fim às guerras:

[...] a razão, de cima de seu trono do seu trono de poder legislativo moralmente supremo, condena absolutamente a guerra como procedimento de direito e torna, ao contrário, o estado de paz um dever imediato, que, porém, não pode ser instituído ou assegurado sem um contrato dos povos entre si: tem de haver então uma liga de tipo especial, que se pode denominar de *liga da paz* (*foedus pacificum*), que deveria ser distinta do tratado de paz (*pactum pacis*) que simplesmente procura pôr fim a uma guerra; aquela, porém, a *todas* as guerras para sempre. Esta liga não visa a nenhuma aquisição de alguma potência de Estado, mas meramente à conservação e à garantia da *liberdade* de um Estado para si mesmo e ao mesmo tempo para os outros Estados aliados, sem que estes, porém, por isso devam ser submetidos [...] a leis públicas e a uma coerção sob elas. Pode-se representar a exequibilidade (realidade objetiva) dessa ideia de federalidade, que deve estender-se gradualmente sobre todos os Estados, conduzindo assim assim à paz perpétua. Pois, quando um povo poderoso e ilustrado consegue formar-se em uma república (que tem de ser, segundo sua natureza, inclinada à paz perpétua), então esta dá para os outros Estados um centro da união federativa para juntar-se a ela e assim garantir o estado de liberdade dos Estados, conforme à ideia do direito internacional, e expandir-se sempre cada vez mais por várias ligas desse tipo. (KANT, 2017, pgs. 34-35)

Por conseguinte, Estados cuja forma de governa fosse republicana seriam naturalmente menos propícios às guerras - devido aos motivos explicados na primeira condição - e estes formariam ligas/federações às quais teriam como objetivo a manutenção da paz no sistema internacional e garantia da liberdade dos Estados envolvidos. (KANT, 2017)

Logo, a terceira condição para a paz perpétua de Kant é a existência de um direito cosmopolita - uma terceira dimensão ao direito então existente (estatal e das gentes) - o qual deveria ser limitado às condições de hospitalidade universal e considera o indivíduo membro de uma sociedade de dimensão mundial. (NOUR, 2004)

Kant definia a hospitalidade como “[...] o direito de um estrangeiro, por conta de sua chegada à terra de um outro, de não ser tratado hostilmente por este.” (KANT, 2017, p. 37)

Argumenta que há diversos povos no mundo, e portanto estes devem tolerar uns aos outros a partir do direito da posse comunitária da superfície terrestre; já a inospitalidade seria contra o direito natural. Logo, o direito de hospitalidade promove a possibilidade de procurar um intercâmbio dos recém-chegados estrangeiros a um determinado território para com os antigos habitantes, podendo, desta forma, partes diferentes do mundo relacionarem-se pacificamente, tornando-se publicamente legais para, por fim, aproximarem a humanidade de uma constituição cosmopolita:

Já que agora a comunidade (mais estreita, mais larga), difundida sem exceção entre os povos da Terra, foi tão longe que a infração do direito em um lugar da Terra é sentido em todos, não é, assim, representação fantasioso e extravagante do direito,

escrito, tanto do direito de Estado como do direito internacional, para um direito público dos homens em geral e, assim, para a paz perpétua, da qual pode-se aprazer encontrar-se na aproximação contínua somente sob esta condição. (KANT, 2017, p. 41)

Além destas três condições necessárias para a paz duradoura, Kant lista requisitos preliminares para tal estado, entre os quais a restrição a reservas secretas em tratados de paz; proibição de obtenção de Estados por outros Estados através de compra, herança, doação, etc; liquidação de exércitos permanentes gradualmente; interferência nos assuntos internos de outro Estado; e emprego de meios durante a guerra que tornem impossível o restabelecimento de confiança recíproca na paz futura; e outros. (KANT, 2017) Estas condições demonstram os princípios os quais o autor se pautava ao pensar na paz mundial duradoura, os quais tiveram grande repercussão não só no campo do direito, mas também na política séculos após a publicação de sua obra.

Segundo Castro (2016), Kant é considerado um representante do liberalismo clássico nas Relações Internacionais, e mais especificamente de sua vertente democrático-republicana. Suas ideias inspiraram os elementos fundamentais da corrente, sendo estas: a crença de que a democracia liberal, através de uma cultura política aberta e transparente é fundamental para o desenvolvimento de relações pacíficas, além de tal forma de governo instigar a cooperação de atores internos, gerando progresso, desenvolvimento e justiça; e respeito a leis internacionais e não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Estes elementos claramente provêm das condições definitivas e preliminares do autor para a paz perpétua.

Outrossim, seus fundamentos influenciam, até hoje, a política internacional atual. Os Catorze Pontos de Wilson - nobel da paz de 1920 - pregavam uma ordem justa e equitativa por meio da não-ingêrência em assuntos internos de outros Estados (salvo por demanda humanitária multilateral) e respeito às normas do DIP. (CASTRO, 2016) Tal foi a repercussão do documento que o último de seus pontos - a criação de uma organização internacional com o objetivo de garantir independência política e integridade territorial -, baseado na federação de Estados de Kant, deu origem às primeiras organizações mundiais de segurança coletiva, a Liga das Nações e sua sucessora, a Organização das Nações Unidas (ONU).

Castro assim resume a vertente liberal (ou idealista), originada no pensamento kantiano:

As premissas do idealismo de linha democrático-republicana enfatizam que os eventos internacionais são mais influenciados pelo conjunto normativo-jurídico internacional, pela moralidade pelo altruísmo e pelas organizações internacionais,

que pelos capitais de força-poder-interesse considerados isoladamente. Os idealistas desta vertente acreditam que a natureza humana é, originariamente, boa e, com bons hábitos, educação e estruturas internas adequadas, o próprio homem pode se tornar a base de uma relação internacional pacífica, cooperativa e igualitária. (CASTRO, 2016, pgs. 347-348)

Por fim, esta corrente de pensamento influenciada por Kant desenvolveu a noção de *pax democratica*, ou seja, a democracia como fator que positivamente contribui para a paz. (CASTRO, 2016) Posteriormente, tal ideia evoluiu para a teoria da paz liberal, cuja premissa básica é a de que democracias não entram em guerra entre si. Estas teorias e as já citadas anteriormente tiveram grande papel na formulação do mundo atual, seja na criação de organizações e fóruns internacionais, quanto no desenvolvimento de um regime de DH e do próprio DIP. Apesar da paz perpétua de Kant ainda continuar longe, seus pensamentos continuam atuais.

Veremos de modo breve, no próximo tópico, a estrutura atual de um campo o qual o filósofo prussiano acreditava ser uma das condições para a paz duradoura: o direito internacional (público).

### **3. O Direito Internacional Público contemporâneo: normas, fundamentos e hierarquia**

Segundo Accioly, Silva e Casella (2012), o estudo do fundamento do direito internacional possui como objetivo explicar sua obrigatoriedade. Neste sentido, assim como nas Relações Internacionais, existe o debate entre idealistas e realistas no campo do direito, que evoluiu para a contenda entre as correntes naturalista e voluntarista no direito internacional especificamente. O primeiro movimento defende a obrigatoriedade baseada em razões objetivas, ou seja, acima da vontade dos Estados, enquanto a última, decorrente da vontade dos próprios Estados. Dentre as várias correntes da teoria voluntarista, estas baseiam-se ora no consentimento mútuo dos Estados, ora na vontade coletiva destes.

De acordo com o mesmo autor, as fontes do DIP são “documentos ou pronunciamentos de que emanam direitos e deveres das pessoas internacionais configurando os modos formais de constatação do direito internacional” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 144), havendo dois tipos: a fonte real, sendo esta os princípios gerais do direito, e a formal, constituída pelos costumes e os tratados. O conteúdo jurídico, desta forma, se

encaixaria na primeira categoria (uma vez que são normas não escritas) e as fontes normais seriam respectivas maneiras de manifestação. O presidente da Corte Permanente de Justiça Internacional, órgão predecessor da atual Corte Internacional de Justiça, Dionisio Anzilotti (1867-1950), resumiu assim o fundamento e bases do DIP:

O direito internacional rege as relações entre Estados interdependentes. As regras desse direito, vinculando os Estados, procedem, assim, da vontade destes, vontade essa manifestada por meio de convenções ou por meio de usos geralmente aceitos, como consagrando o princípio de direito, estabelecidos visando regular a coexistência dessas comunidades interdependentes ou em vista da busca de objetivos comuns. (ANZILOTTI, 1929 apud ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 137)

Neste sentido, uma vez esclarecidas os fundamentos e fontes do direito internacional, passaremos à hierarquia de fontes. O artigo 38 da Corte Internacional de Justiça estabelece tal ordenamento:

1. A Corte, cuja função seja decidir conforme o direito internacional as controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar;
2. as convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
3. o costume internacional como prova de uma prática geralmente aceita como direito;
4. os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas;
5. as decisões judiciais e as doutrinas dos juristas de maior competência das diversas nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59.
6. A presente disposição não restringe a faculdade da Corte para decidir um litígio *ex aequo et bono*, se convier às partes. (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2019)

Accioly, Silva e Casella (2012) ressaltam que, além das fontes de direito supracitadas pela CIJ, também são consideradas fontes atos emanados pelas organizações internacionais e atos unilaterais dos Estados. Em relação ao artigo 38 especificamente, de acordo com Shaw (1997), decisões judiciais e doutrinas claramente possuem função subordinada na hierarquia, enquanto os princípios gerais do direito complementariam o direito consuetudinário e os tratados, situando-se em terceiro lugar na classificação. Porém, a disputa pelo primeiro lugar da estrutura - entre tratados e direito consuetudinário - é mais complexa do que parece:

Como regra geral, o último [direito dos tratados], com o tempo, terá prioridade. Tratados são usualmente formulados para substituir ou codificar costumes existentes, enquanto tratados vigentes podem eles mesmos deixar de ser usados e serem substituídos por novas regras consuetudinárias. Existe um princípio de que uma regra especial [particular] prevalece perante uma regra geral (*lex specialis derogat legi generali*), então, por exemplo, regras de tratados entre Estados, como *lex specialis*, teriam prioridade em relação a regras da lei consuetudinária entre estes mesmos Estados. (SHAW, 1997, p. 116, tradução nossa).

Neste contexto, o princípio de *pacta sunt servanda* (os acordos devem ser cumpridos, em tradução geralmente aceita) ganha importância, uma vez que é basilar para a ordenação de qualquer sistema de convivência organizada. Para Anzilotti, tal princípio seria a norma fundamental do direito internacional, sendo este último a norma suprema, e o critério formal de que decorre a identidade das normas jurídicas, em relação às que não são. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012) É válido ainda ressaltar que, como aponta Shaw (1997), os princípios do direito complementarizam o direito consuetudinário e os tratados, conferindo assim foco ao conceito.

Em relação especificamente ao direito consuetudinário, é necessário frisar que este é fruto de usos tradicionais (o costume entre Estados), aceitos durante longos períodos de tempo, tornando, desta forma, o fator temporal crucial para sua formação. Em outras palavras, como resume Paul Reuter, a norma consuetudinária é o resultado de atos repetidos seguidamente que constituem precedentes, atos estes seguidos e executados durante período prolongado de tempo. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012) A CIJ expressou seu entendimento acerca de costume, afirmando sua base ser a

[...] prática reiterada, acompanhada da convicção quanto a ser obrigatória essa prática, em razão da existência de norma jurídica, em que “os estados devem ter a consciência de se conformarem ao que equivale a uma obrigação jurídica”[...] (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 152 )

Contudo, como afirmado em parágrafos anteriores, o direito internacional acompanha as mudanças no sistema internacional. (COELHO, 2016) Com o progresso da ciência, tecnologia e informação, as modificações ocorrem mais rapidamente, influenciado o conceito de costume. Logo, o fator tempo, antes exigido para sua formação, perdeu importância e cedeu lugar à *opinio juris*, derivando assim a expressão de direito internacional consuetudinário instantâneo (*instant customary international law*). Portanto, “desde que se comprove que determinada ‘prática é consequente e generalizada, nenhuma duração é requerida [...] uma prática prolongada não é necessária.” (BROWNLIE, 1995, apud ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 153) Ainda segundo Accioly, Silva e Casella (2012), o costume pôde ser considerado lento e insatisfatório para acompanhar a evolução do direito internacional, mas devido a estrutura difusa do direito e funcionamento do sistema internacional, possui seu papel preservado.

Tendo isto em vista, faz-se cada vez mais importante a observância da questão do tempo considerando-se o caráter fundamental do direito consuetudinário:

[...] no último parágrafo do preâmbulo da **Convenção de Viena sobre direito dos tratados**, de 1969, as “regras do direito internacional consuetudinário continuarão a reger as questões não reguladas pelas disposições da presente Convenção”. A principal codificação do direito internacional, em matéria de tratados, ressalva expressamente o papel e o alcance do costume, como fonte do direito, no contexto internacional. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 152)

Expressa a hierarquia de normas no direito internacional e o alcance e importância do direito consuetudinário, passemos agora a algumas outras noções importantes no campo: normas imperativas, *jus cogens*, *opinio juris* e jurisprudência. O primeiro conceito é mais uma vez definido pela Convenção de Viena (1969):

[...] como estipulado na Convenção de Viena sobre direito dos tratados: “norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma de direito internacional geral da mesma natureza” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 139)

Segundo os mesmos autores, o conceito constitui uma inovação para o direito internacional pós-moderno, sendo uma evolução relevante na disciplina, porém encontra resistência por parte de alguns Estados. Um Estado qualquer, ao ratificar a Convenção, seria oficialmente e imediatamente sancionado o reconhecimento de existência e operação do conceito, derrubando quaisquer pretensões de manter circunscrito o direito internacional ao Estado que previamente aceitasse e sancionasse o conceito como vigente. Ainda de acordo com a Convenção de Viena (1969), são proibidas derrogações de normas imperativas de direito internacional por meio de tratado, eliminando a autonomia normal dos Estados contratantes na formulação de acordos. Isto posto, o direito internacional pós-moderno seria mais amplo e estruturado do que pensam os Estados. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012)

Accioly, Silva e Casella (2012) refletem sobre a norma imperativa e o direito dos tratados da seguinte forma:

Tudo se passa, na verdade, como se o conteúdo do artigo 53 da Convenção de Viena [...] fosse interpretado não como criação, mas como afirmação de constatação, na ordem do direito dos tratados, da existência de estrutura normativa, doravante materialmente hierarquizada, em razão do conteúdo e da importância social das regras substanciais afetadas por essa razão de imperatividade. Daí, a não derogabilidade aparece como consequência, no plano convencional, da realidade de ordem pública internacional, afetando todos os campos do direito, mas da qual não é

a causa. Em outros termos, o direito dos tratados não é senão o ponto de aplicação do direito imperativo, e este não pode a ele ficar restrito. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 141)

Por consequência, pode-se afirmar que as normas imperativas do direito internacional geral vão além do estágio consuetudinário, atingindo o patamar mais estável dos princípios gerais do direito internacional no período pós-moderno. A Convenção de Viena reconhece que “os princípios que estão na base da Convenção, são princípios reconhecidos pelas nações civilizadas, como vinculantes para os Estados, mesmo fora de qualquer vínculo convencional.” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 144) A CIJ, em objeto para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 9 de dezembro de 1948, afirma que “em Convenção como esta, os Estados-parte não têm interesses próprios; têm somente o interesse comum de preservar os objetos superiores que nortearam a adoção da Convenção.” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 144) Os autores concluem:

Não se pode pretender subordinar a criação de quaisquer obrigações internacionais para os Estados somente se e na exata medida em que tenha havido prévio e expresso consentimento do Estado, em obrigar-se em relação àquele conteúdo normativo positivado. A natureza e a extensão dos princípios têm que ser levados em conta. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 144)

É a partir do conceito de norma imperativa e do artigo 53 da Convenção de Viena que nasce o *Jus Cogens*, como afirma Shaw (1997):

Essa regra (*jus cogens*) também será aplicada no contexto das regras costumeiras, de modo que nenhuma derrogação seja permitida a tais normas por meio de costumes locais ou especiais. [...] O conceito de *jus cogens* baseia-se na aceitação de valores fundamentais e superiores no sistema e, em alguns aspectos, é semelhante à noção de ordem pública ou política pública na ordem jurídica interna. Também reflete a influência do pensamento do Direito Natural. Vários exemplos do conteúdo de *jus cogens* foram fornecidos, particularmente durante as discussões sobre o tema na Comissão de Direito Internacional, como o uso ilegal de força, genocídio, comércio de escravos e pirataria. No entanto, nenhum acordo claro foi manifestado em relação a outras áreas, e mesmo os exemplos dados não são de forma alguma incontroversos. Mais importante, talvez, é a identificação do mecanismo pelo qual as regras do *jus cogens* podem ser criadas, uma vez que, uma vez criadas, nenhuma derrogação é permitida. (SHAW, 1997, págs. 117-118, tradução nossa)

Agora esclarecidos os conceitos de norma imperativa e *Jus Cogens*, passemos a *Opinio Juris* e Jurisprudência. O primeiro, já citado neste trabalho, é determinado como:

A *opinio juris*, ou crença de que uma atividade estatal é legalmente obrigatória, é o fator que transforma o uso em um costume e o torna parte das regras do direito



internacional. Em outras palavras, os Estados se comportarão de certa maneira porque estão convencidos de que isso é obrigatório. (SHAW, p. 80, tradução nossa)

Já a jurisprudência é citada na alínea *d* (o quinto ponto) do artigo 38 da CIJ, ocupando, portanto, uma escala hierárquica menor que o direito dos tratados, consuetudinário, princípios gerais do direito, e claro, as normas imperativas e *Jus Cogens*. Não obstante, sua relevância é grande na medida em que sentenças de tribunais como a CIJ interpretam tratados, esclarecem o verdadeiro conteúdo dos costumes internacionais e dos princípios gerais do direito, contribuindo assim para a eliminação das incertezas que possam vir à tona no direito internacional. A própria Comissão de Direito Internacional recorreu ao dispositivo e seus projetos de decodificação, no intuito de cobrir lacunas ou atualizar certas normas jurídicas. Por fim, considerando o supracitado artigo, pode-se afirmar que a jurisprudência constitui meio auxiliar de determinação das regras do direito, “em outras palavras cabe à Corte aplicar a lei e não fazê-la.”(ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 180)

Uma vez esclarecida a estrutura do DIP atual, passemos agora ao assunto central deste trabalho: as IH. O tópico subsequente irá introduzir as intervenções as quais serão abordadas pelo restante da obra, assim como também visa fornecer um breve histórico de prática estatal até a criação da ONU, a qual, como veremos adiante, através de sua carta altera as normas legais para intervenções nos assuntos de outros Estados - seja qual for seu fim.

## **4. As primeiras intervenções com fins humanitários**

### **4.1 O conceito de Intervenção Humanitária**

É elementar esclarecer que apesar do termo ser utilizado de maneira popular atualmente, dando a ideia de que é novo, sua base de pensamento é antiga. O termo “intervenção” passou a ser usado durante o curso do século XIX, mas seu uso sempre foi considerado impreciso, pois não havia distinção entre tal conceito e a guerra em si. Ressalta-se que o direito internacional não proscovia, no período citado, o recurso da guerra como meio de resolução de disputas entre Estados, causando confusão no uso dos termos e até mesmo consequências legais: “[...] na ausência de uma distinção clara entre intervenção e

guerra, qualquer regulação do primeiro poderia ser contornada por recurso a última.”  
(CHESTERMAN, 2002, p 8, tradução nossa)

Mas, afinal, o que é uma intervenção? E, por consequência, uma Intervenção Humanitária? Chesterman (2002) afirma que os primeiros estudiosos sobre o tema falharam ao tentar distinguir uma intervenção limitada com propósito específico de uma guerra comum. Já os pensadores posteriores, entre uma intercessão diplomática e uma intervenção baseada no uso ou ameaça do uso da força. Antes de passarmos para a análise do conceito de intervenção e seus desdobramentos, faz-se fundamental definir a guerra, termo pelo qual a intervenção é confundida há séculos. Já definida por Grócio (ver tópico 2.2) de modo abrangente, além de numerosos autores terem feito o mesmo, utilizaremos uma definição conceitual: a guerra é um *status* jurídico, caracterizado pelo caos supremo, o qual é atualmente permitido sob uma perspectiva legal, possuindo como finalidade submeter o adversário a satisfazer as vontades do outro. (BOEIRA, 2018)

Por outro lado, a intervenção segundo o dicionário online *Dicio* constitui: “Ato de intervir, de exercer influência em determinada situação na tentativa de alterar o seu resultado; interferência.” (DICIO, 2019) Tal definição abarca então diversos tipos de intervenções, logo concordando com certos autores que caracterizam intervenção como “[...] toda e qualquer ingerência nos assuntos internos dos estados, podendo ser ela diplomática, armada e econômica.” (BOEIRA, 2018, p. 222) Já em relação às IH, Holzgreffe (2002) a define como

[...] a ameaça ou o uso da força para além das fronteiras de outro Estado, por um Estado (ou grupo de Estados), com o objetivo de prevenir ou cessar violações graves e generalizadas de direitos humanos fundamentais dos indivíduos que não sejam cidadãos da força interventora, sem a permissão do Estado cujo território a força é aplicada. (HOLZGREFFE, 2002, apud BOEIRA, 2018, p. 222)

Apesar de não haver consenso normativo acerca do que constitui uma IH, pode-se afirmar que esta possui, em teoria, como causa a “[...] grave violação de direitos humanos; ou seja, a intervenção deve ocorrer em prol da humanidade.” (BOEIRA, 2018, p. 222) Logo, é possível então traçar, por fim, as diferenciações fundamentais entre as IH, intervenções em geral e guerra: enquanto a finalidade das IH são consideradas altruístas, as da guerra são individualistas, e as intervenções humanitárias visam justamente cessar o caos instaurado; já entre as IH e intervenções em geral, pode-se afirmar que a diferenciação fundamental dá-se em razão do primeiro contar com o aspecto humanitário como motivador primário da ação, uma vez que há diversos tipos de IH e os meios podem ser os mesmos da primeira

(ingerência externa por meios além do militar, como econômicos, políticos, diplomáticos, etc). (BOEIRA, 2018)

Para fins deste trabalho, analisaremos somente as intervenções militares humanitárias, ou seja, aquelas intervenções cuja justificativa se dê em termos humanitários, baseados no uso da força em caráter coercitivo que visam à cessão da violação dos DH. Para tanto, uma vez definidos os conceitos, passaremos agora à análise de alguns casos de intervenções militares com fins humanitários ao longo da história até a criação da ONU, em 1945.

#### **4.2 Breve histórico de prática estatal**

O Concerto Europeu (1815-1914), no século XIX, promoveu diversas intervenções militares e diplomáticas visando preservar a ordem vigente e o equilíbrio de poder. Com o passar do tempo e da prática, sobretudo no último quarto do século referido, o conceito passou a simbolizar o uso da força não-justificada pelo direito internacional. Neste período, intervenções *strictu sensu* não eram incomuns, mas nas ocasiões em que justificativas humanitárias eram levantadas, sua maioria nada mais era que oportunismo ou interpretações otimistas da doutrina. (CHESTERMAN, 2002)

A intervenção conjunta do Reino Unido, França e Rússia no apoio a insurgentes gregos contra o Império Otomano, em 1827, é citado por diversos autores como o primeiro exemplo de uma intervenção humanitária genuína. No tratado assinado pela coalizão de potências, em Londres, no ano da intervenção, em primeiro lugar contam como motivação da ação a “desordem” e o “estado de anarquia” causados pelo conflito interno, que por sua vez impediam o comércio do império com a Europa e aumentava a possibilidade de pirataria, levando assim a necessidade de supressão e observação das grandes potências ao contencioso. Outro motivo é que Reino Unido e França teriam recebido um convite dos gregos para intervir na mediação com os otomanos, e junto com a Rússia - supostamente desejosa para pôr fim ao derramamento de sangue e neutralizar os males de todos os tipos - decidiram unir-se e coordenar esforços para restabelecer a paz tanto pelo sentimento de humanidade quanto o interesse de tranquilidade da Europa. (CHESTERMAN, 2002, p. 29, tradução nossa)

Contudo, o tratado constituía uma oferta da coalizão para mediar a transição do governo otomano para autonomia grega, e continha uma cláusula secreta a qual previa

consequências no caso de rejeição de Istambul pela oferta. Chesterman (2002) reafirma que a causa primária para a interferência europeia ainda seriam as inconveniências providas dos distúrbios entre gregos e otomanos, que por sua vez necessitaria de ajuda externa a partir da conexão com os helênicos - estabelecendo assim relações comerciais e troca de agentes diplomáticos entre as partes. Caso o armistício assinado entre gregos e otomanos viesse a ser violado, as potências utilizariam os meios necessários para cumpri-lo. Com a negativa otomana, um bloqueio naval foi imposto, levando à derrota turca na Batalha de Navarino em 20 de outubro de 1827, e, posteriormente, à invasão russa no ano seguinte, que resultaram na aceitação otomana dos termos do tratado em 1829 e consequentemente à paz com a coalizão. (CHESTERMAN, 2002)

Ian Brownlie conclui que o motivo para a intervenção armada das grandes potências foi a prevenção de extermínio racial na região, e que tal não pode ser discutido em termos legais haja visto que não havia conceito legal em relação a genocídio na época. (BROWNLIE, 1963, apud CHESTERMAN, 2002) Entretanto, Chesterman (2002) reitera que apesar de sua última afirmativa estar correta, pois não havia normas consuetudinárias coibindo genocídio à época, é contraditório defender que este caso consiste no abuso de poder soberano sobre seus cidadãos ao mesmo tempo em que reconhece que a maioria dos jornalistas da época reconheciam o direito à intervenção humanitária, pelo menos desde o fim do século abordado.

Outro modo de analisar este caso é através do prisma do equilíbrio de poder na Europa: Reino Unido e França apenas anteciparam a ação por receio de uma intervenção armada unilateral russa. Isto explicaria a diplomacia por trás do Tratado de Londres (1826) entre as potências, mesmo que provavelmente, sem a presença russa, a opinião pública forçasse Londres e Paris a tomar alguma ação em relação ao conflito entre gregos e otomanos, como revela uma carta de 1826 do secretário de Estado das colônias britânico, Lord Bathurst ao comandante da frota do mediterrâneo, Sir Harry Neale, o qual afirmava as preocupações de Sua Majestade com o possível extermínio e realocação dos gregos para o Egito pelos otomanos, e destacava a possibilidade de ação uma vez que o direito dos indivíduos fosse violado. (CHESTERMAN, 2002)

Não obstante, o alegado plano otomano de extermínio e realocação da população grega pode ter sido usado simplesmente como pretexto para unir Reino Unido e Rússia contra o Império Otomano. Em cartas posteriores, durante a intervenção armada em 1827, não havia

menção além de impor os termos do Tratado de Londres, o qual o conteúdo e interesse fora perdido em relação ao que se tinha outrora. O autor conclui que não obstante autores consideram este episódio o primeiro exemplo de uma IH, o incidente é no máximo um precedente questionável para a doutrina de intervenções humanitárias, visto que a participação russa nada teve a ver com razões altruístas, e tal fato foi o catalisador das ações britânicas e francesas. (CHESTERMAN, 2002)

Outro caso conhecido como precursor das IH foi a ocupação francesa da Síria, entre 1860 e 1861. Entre Junho e Julho de 1860, milhares de cristãos maronitas foram mortos por drusos e islâmicos na região da Síria, então província do Império Otomano. Logo, representantes das grandes potências e dos otomanos reuniram-se em Paris e adotaram uma convenção em 5 de setembro, na qual o Sultão comprometia-se a restabelecer a paz e impedir maiores perdas humanas, assim como receber 12.000 soldados estrangeiros, que teriam a missão de contribuir para a implantação da tranquilidade. A França, pelo acordo, deveria ceder metade do contingente total previsto, devendo tal força ocupar por seis meses o território sírio, em prazo que acabou por ser estendido a 5 de junho do ano seguinte. (CHESTERMAN, 2002)

Uma vez desdobradas, as forças francesas tomaram o conhecimento de que os conflitos haviam se dissipado e que as forças otomanas haviam restaurado a ordem. Mesmo assim, as tropas e a marinha francesas ocuparam o território sírio e patrulharam suas águas de agosto de 1860 a junho do ano seguinte. Tal fato reitera a suspeita dos verdadeiros interesses europeus na questão, considerando a ação francesa desnecessária para a restauração da paz, além do fato da responsabilidade do conflito ter sido posteriormente posta aos cristãos e o consentimento otomano ter sido dado por medo de consequências maiores para o cada vez mais cambaleante império. Além disso, o consentimento do Estado recebedor e o mandato limitado das forças francesas suscitam dúvidas em relação ao conceito tradicional de intervenção. Tendo isto em vista, o caso é um precedente duvidoso para um direito à intervenção unilateral. (CHESTERMAN, 2002)

Chesterman (2002) afirma que o elemento mais importante que possivelmente caracterizaria o episódio como uma IH é o relativo desinteresse das partes beligerantes na questão: apesar do colonialismo francês, a força cumpriu o mandato salvaguardado pelas demais potências, além do segundo acordo em uma conferência de agosto de 1860 ter assegurado formalmente que as partes não buscariam vantagens territoriais, influência

exclusiva ou concessões sob o pretexto da ocupação. O caráter humanitário do envolvimento das grandes potências, mesmo que somente a favor do bem-estar dos cristãos, aparentemente foram genuínos neste caso. (CHESTERMAN, 2002)

Por fim, o último caso relevante foi a intervenção armada dos EUA a Cuba, em 1898, sendo considerada o episódio mais próximo a uma IH unilateral pré-ONU. Em 1895, relatos de atrocidades cometidas pelos espanhóis na tentativa de suprimir a rebelião anti-colonial causaram ultraje na opinião pública nos EUA, sobretudo a política de forçar a estadia de indivíduos insatisfeitos com o governo em campos de concentração com o objetivo de identificar possíveis revolucionários, causando cerca de 200.000 mortes no processo. Após o vazamento de uma carta escrita pelo embaixador espanhol em Washington zombando do presidente McKinley e o posterior naufrágio do navio de guerra USS *Maine* na costa cubana, os EUA declararam guerra à Espanha, em 1898. (CHESTERMAN, 2002)

Entre as justificativas americanas para a intervenção no conflito armado em Cuba, o presidente McKinley listou quatro: prol da humanidade, proteção de cidadãos americanos e suas propriedades em Cuba, salvaguardar os interesses comerciais dos EUA na região e autodefesa. Uma resolução conjunta do congresso americano ressaltava as condições horrendas que chocaram o senso moral do povo americano e que desgraçaram a civilização cristã, em referência aos abusos cometidos pelos espanhóis aos nativos cubanos. Os objetivos públicos da intervenção militar eram garantir a independência cubana e compelir a Espanha a abandonar seus interesses na ilha - desconhecendo, em tese, qualquer intenção de exercer controle no território além dos objetivos tornados públicos. (CHESTERMAN, 2002)

Autores e juristas posteriormente divergiram acerca do caráter humanitário da intervenção em Cuba. Enquanto alguns consideram autodefesa e garantia de interesses americanos na região como os motivadores da ação, outros reconhecem os motivos humanitários por trás da ação, e alguns ainda reconhecem o caráter altruísta, mas não como sendo o único ou o mais importante das motivações. No entanto, Chesterman (2002), assim como nos casos precedentes, não considera este fato uma IH. Passemos agora para a discussão acerca da legalidade do conceito neste contexto pré-ONU.

#### **4.3 O status jurídico das intervenções com fins humanitários pré-ONU**

O status jurídico das IH no início do século XX era pouco claro. À época, a própria guerra não era proscrita no Direito Internacional, o que causava confusão com uma doutrina vaga e ampla como o direito à intervenção. Contudo, Chesterman (2002) revela que, através de pesquisa de literatura da época acerca do tema, é possível dividir os autores e estudiosos sobre o tema em três grupos: os que defendiam o direito à intervenção; os que se opunham; e aqueles que acreditavam no caráter político das ações e na impossibilidade do DIP poder fazer algo sobre.

O conjunto de estudiosos e juristas defensores a um direito de intervenção subdivide-se entre os que a advocavam como medida policial *quasi-judicial* contra os crimes do soberano e aqueles que defendiam o direito dos oprimidos. O primeiro subgrupo interpretava a teoria de IH como uma tentativa de dar base jurídico-legal ao direito de um Estado exercer controle sobre os assuntos internos de outro Estado que são contrárias a certas lei da natureza. A medida policial é ligada ao conceito de guerra punitiva grociana, sendo adotada por membros de governos ditos civilizados como justificativa para intervir. Um de seus proponentes inclui o presidente americano Theodore Roosevelt, em sua política intervencionista que ficou conhecida como *Big Stick*. Alguns autores ainda argumentavam em favor da limitação do direito à intervenção aos Estados considerados civilizados e referiam-se ao suposto ônus do poder. (CHESTERMAN, 2002)

Por outro lado, o segundo subgrupo pregava a legalidade das IH uma vez que o Estado “é, em certas circunstâncias, intitulado a asseverar o direito de seus cidadãos vis-à-vis o de seu soberano.” (CHESTERMAN, 2002, p. 37, tradução nossa) Tal subconjunto é dividido em três categorias de linhas de pensamento. A primeira pregava que, em termos gerais, caso fossem violados gravemente os direitos dos cidadãos de determinado Estado, qualquer outro Estado com as condições e o desejo para intervir seria legal - em uma noção mais moderna da ideia grociana de guerra em favor dos oprimidos. A segunda linha advogava a limitação do direito à intervenção em situações às quais atos de rebelião levariam à quebra de laços políticos entre cidadãos e o soberano quebrados ou instauração de uma guerra civil - ações que englobariam tanto razões humanitárias quanto restauração de ordem (vide casos da Grécia e Síria aqui descritos). A última alegava, como desdobramento da segunda, uma limitação à intervenção a hipóteses em que uma raça particular era suprimida ao poder de uma diferente raça, em uma suposta lembrança às modernas guerras de libertação coloniais. (CHESTERMAN, 2002)

Retornando aos grandes grupos, o conjunto de pensadores que se opunham ao direito de IH também se dividiam em dois subgrupos: os que defendiam o direito absoluto à não-intervenção e aqueles que sustentavam o pragmatismo e argumentos morais contra tal direito. Os primeiros, em respeito à norma Westphaliana, negavam o direito dos cidadãos vis-à-vis aos de seus soberanos e reconheciam que qualquer ação neste sentido seria incompatível com a soberania estatal. Já os segundos utilizavam uma forma de razão utilitária ao se posicionarem contra as IH invocando argumentos morais e práticas - sobretudo os perigos de seu abuso -, por vezes realizando referências a Grócio. (CHESTERMAN, 2002)

Por fim, o conglomerado final justificava que as IH possuíam caráter político e julgavam a questão para além do direito. Alguns dentro desta corrente adotavam postura mais sutil, defendendo um escopo para avaliação moral do comportamento de um Estado independente de seu regime legal, abrindo assim caminho para uma justificativa moral à intervenção, como dissertava T.J. Lawrence: “há uma grande diferença entre declarar um ato nacional legal, e, logo, parte da ordem sob a qual Estados consentiram a viver, e permitir que esta seja moralmente inocente como uma exceção a normas comuns.” (LAWRENCE, 1915, apud CHESTERMAN, 2002, p. 40, tradução nossa)

Justamente essa contradição entre lei e moralidade que permitiu a certos autores a considerarem razões humanitárias como motivos para justificativas legais para intervenção. Além disso, poucos autores relacionaram explicitamente a questão da justificativa e legalidade com a da forma de execução da intervenção. Destes, a maioria pregava que numa exceção à norma de não-intervenção, a ação seria melhor apropriada se dando em ação coletiva do que permitindo a um Estado lidar unilateralmente com a questão por si só:

Muitos juristas argumentam que a intervenção é admissível, ou até mesmo possui uma base de direito quando executada no interesse da humanidade com o propósito de impedir uma perseguição religiosa e inúmeras crueldades em tempos de paz e guerra. Não há dúvidas que no passado as Grandes Potências realizaram intervenções nestas circunstâncias. Assim intervieram Reino Unido, França e Rússia em 1827 no conflito entre a Grécia revolucionária e Turquia, devido ao horror da opinião pública com as crueldades cometidas durante os combates. E muitas vezes intervenções tomaram lugar para pôr fim à perseguição a cristãos na Turquia. Entretanto, se há mesmo uma regra do Direito das Nações que admita tais intervenções é uma dúvida. Por outro lado, não pode se negar que a opinião pública e a atitude das Grandes Potências são favoráveis a estas intervenções, e que talvez possa ser dito que em tempo o Direito das Nações reconhecerá a regra a qual intervenções de interesse da humanidade serão permitidas desde que sejam executadas na forma de intervenção coletiva das Potências. (OPPENHEIM, 1905, apud CHESTERMAN, 2002, p. 41, tradução nossa)



Este pensamento em favor de ação coletiva no caso de uma intervenção é encontrado na maioria dos autores e juristas da época, mesmo que o próprio status legal das intervenções fosse indefinido. Em termos práticos, a maioria das intervenções com justificativas humanitárias contra o Império Otomano, por exemplo, se deram através de maneira coletiva, orquestradas pelo Concerto Europeu. Quando a Rússia reivindicou o direito à intervenção unilateral em favor dos cristãos perseguidos pelo Sultão otomano em 1853, provocou a Guerra da Crimeia (1853-1856) unindo Reino Unido e França ao Sultão em defesa à soberania otomana. (CHESTERMAN, 2002) Este caso demonstra de modo claro a relação entre o equilíbrio de poder e a questão de direito à intervenção: as demais potências sentiram-se ameaçadas com a possibilidade de ação unilateral russa, justificando o fato da maioria das intervenções com fins humanitários terem-se dado de forma coletiva.

Chesterman (2002) afirma que apesar dos debates quanto o status jurídico das IH ocorrerem há mais de um século, os argumentos ainda são atuais para a discussão: o ímpeto moral para agir em favor dos oprimidos, a questão do abuso por meio de uma intervenção unilateral, a emergência de normas favoráveis à proteção dos direitos humanos assim como a preocupação com a soberania estatal prevalecem até hoje. Central para tais assuntos é a percepção que o direito internacional não pode sancionar tampouco ignorar tais fatos. Porém, há pouco consenso sobre o que pode fazer:

As origens da intervenção humanitária residem em grande parte na legitimidade duvidosa das guerras contra os infiéis e na defesa dos missionários no Oriente. Em 1648, o Tratado de Vestfália sinalizou um novo compromisso político com a soberania, anunciando o desenvolvimento de uma nova norma de não-intervenção. É a tensão entre esses princípios que deu origem à doutrina da intervenção humanitária, [...] mas continua sendo difícil conceder o status de direito consuetudinário a este "direito". A análise de prática estatal relevante é confundida pelo uso impreciso do termo 'intervenção' e pelo fracasso em distinguir as preocupações humanitárias de outros motivos, com o resultado de que poucos (se houver) exemplos de boa fé da intervenção humanitária podem ser discernidos. Na primeira metade do século XX, o status da intervenção humanitária tornou-se ainda mais problemático. Embora a verdadeira ação coletiva por parte da comunidade internacional tenha sido politicamente difícil, a noção de intervenção unilateral de um estado ou grupo de estados ficou desconfortável com a crescente ênfase na inviolabilidade da jurisdição doméstica. Novamente, no entanto, há pouco na prática do estado para apoiar uma doutrina de intervenção humanitária. (CHESTERMAN, 2002, págs. 42-43, tradução nossa)

Posteriormente, com a criação da Liga das Nações em 1920 e a consequente adoção de seu tratado constitutivo, o Pacto da Liga, as IH alcançaram status ambíguo: nem proibidas,

tampouco permitidas explicitamente segundo o documento. Como o objetivo da organização era a manutenção da paz internacional por meio da segurança coletiva, o uso da força não fora proibido legalmente, mas a guerra era uma questão a ser trazida perante toda a Liga, sendo os seus membros obrigados a submeter suas controvérsias à arbitragem ou aos meios de resolução judiciais e políticos da organização (Conselho da Liga). Com isso, é discutível que violações internas de direitos humanos pudessem constituir tais disputas, apesar do Conselho rejeitar realizar recomendações a assuntos considerados de jurisdição doméstica da parte em questão pelo direito internacional. (CHESTERMAN, 2002)

Outro documento relevante para a época foi o pacto Kellogg-Briand (1928), no qual seus signatários renunciaram a guerra como meio de resolução de controvérsias internacionais, firmando um compromisso de resolvê-las por meios pacíficos. Apesar de seu teor ser inconsistente com qualquer direito à intervenção, suas únicas exceções ao uso da força se limitavam à autodefesa. (CHESTERMAN, 2002)

Por fim, Chesterman (2002) resume a (falta de) prática estatal que pudesse justificar um direito à intervenção humanitária entre o século XIX e a primeira metade do século XX:

Na ausência de um Estado hegemônico para agir em favor dos indivíduos oprimidos, alguns teóricos recomendaram ações policiais coletivas como resposta. Outros ainda defenderam que em condições extremas qualquer Estado poderia ou simplesmente agiria em iniciativa própria. Mais do que isso, as intervenções humanitárias parecem ocupar uma lacuna no regime internacional legal primitivo da época. Contudo, conforme as normas de proibição de uso da força coalesceram no século XX, esta lacuna tornou-se mais restringida. (CHESTERMAN, 2002, pgs. 42-43, tradução nossa)

A questão do uso da força e suas normas e restrições legais, assim como o debate a respeito de um direito à intervenção humanitária seriam levados a outro patamar com a criação de uma organização de segurança coletiva mais forte que a Liga das Nações: sua sucessora, a organização das Nações Unidas (ONU) e seu tratado constitutivo; a Carta da ONU.

## **5. A criação da ONU e a questão do uso da força**

Com o fracasso da Liga das Nações em conter a emergência de novos conflitos e ameaças à paz, ficou claro para os líderes mundiais que uma nova ordem mundial pautada em mecanismos de segurança mais eficazes era necessária. Neste sentido, os planejadores

políticos aprenderam duas lições fundamentais para a construção de uma nova instituição de caráter mundial: a necessidade de tal organização possuir meios adequados para a execução de suas decisões (como uma dissuasão crível em termos militares, por exemplo) com potências capazes de dar peso e autoridade às suas decisões; e iniciar cedo o planejamento pós-guerra. (GARCIA, 2013)

Tendo estas considerações em vista, o presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), e o primeiro-ministro do Reino Unido, Winston Churchill (1874-1965), reuniram-se em 1941 para firmar um compromisso num documento que ficou conhecido como “Carta do Atlântico” no qual ambos os líderes defenderam o fim do uso da força como meio de resolução de disputas, além do desarmamento e a criação de um sistema amplo e permanente de segurança mundial. Com a entrada dos Estados Unidos na guerra, foi assinada, em 1942, a Declaração das Nações Unidas pelos países aliados contra o Eixo, endossando os princípios da Carta do Atlântico. (GARCIA, 2013)

Com o desenvolvimento da guerra em favor dos aliados, a ideia de uma nova organização internacional ganhou força. Roosevelt pregava uma “tutela dos poderosos”, partindo do pressuposto que as grandes potências teriam a responsabilidade de garantir a imposição da paz no pós-guerra, com utilização do uso da força se necessário, uma vez que as nações mais fracas não possuíam os meios necessários para se defender de uma agressão de Estados mais fortes, como foi o caso da Alemanha e Itália nazifascistas. Logo, o presidente americano pensava que os Quatro Policiais (EUA, Reino Unido, União Soviética e China) teriam papel crucial na nova ordem ao proporcionar proteção aos Estados mais fracos perante quaisquer ameaças externas. (GARCIA, 2013)

A ideia central de Roosevelt consistia numa organização pautada no poderio das grandes potências para dissuadir e agir conjuntamente para prevenir futuras agressões e distribuir de maneira equilibrada as responsabilidades de segurança em cada região, adicionando-se então assim um componente regional na estruturação do comitê que viria a se tornar o Conselho de Segurança. Apesar do regionalismo não ter sido considerado um fator determinante para a definição dos membros permanentes do Conselho como decidido pelas negociações nas Conferências de Dumbarton Oaks (1944) e Yalta (1945), a proposta de Roosevelt por uma organização revestida de autoridade superior em matéria de imposição de paz foi incorporada. (GARCIA, 2013)

A paz no pós-guerra só poderia ser mantida por um poder avassalador, que pudesse tanto dissuadir ameaças e agir no caso de agressões. Contudo, mesmo dotada de tal força, a organização não visava ser uma espécie de governo mundial, ou constituir autoridade supraestatal, como muitos pensavam. Roosevelt declarou:

Nós não estamos pensando em um superestado com suas próprias forças policiais e outros apetrechos de poder coercitivo. Nós estamos buscando um acordo efetivo e arranjos por meio dos quais as nações manteriam, de acordo com suas capacidades, forças adequadas para suprir as necessidades de prevenir a guerra e tornar impossível a preparação deliberada para a guerra, e ter tais forças disponíveis para ação conjunta quando necessário. (NOTTER, 1949, p. 269 apud GARCIA, 2013, p. 36)

Com as bases sobre a nova organização já acertadas entre os negociadores em reuniões anteriores, a Conferência de São Francisco (1945) finalmente produziu a Carta das Nações Unidas, tratado constitutivo da Organização das Nações Unidas, ou simplesmente, ONU. Em sua estrutura, contam principalmente um Secretariado, uma Assembleia Geral da organização, e um Conselho de Segurança (CSNU), que por sua vez possui responsabilidade primária na manutenção da paz e segurança internacionais (artigo 24). Além disso, concordam em que no cumprimento dos deveres o Conselho aja em nome de seus membros, ou seja, os Estados-membros conferem ao órgão mandato para tomar decisões que podem criar obrigações a todos os Estados. (GARCIA, 2013)

Em relação ao uso da força, Foley é enfático ao afirmar que no documento existem somente duas possibilidades:

Segundo a Carta, há apenas duas justificativas para o uso da força: o direito inerente de legítima defesa ou a autorização do Conselho de Segurança da ONU, atuando de acordo com seus poderes atribuídos pelo Capítulo VII, em resposta a alguma ameaça à paz e à segurança internacionais. (FOLEY, 2013, p.77)

Tal visão, baseada respectivamente nos artigos 51 e 42, é considerada por muitos estudiosos mais conservadora no âmbito do DIP, uma vez que a emergência dos DH tanto da política quanto no direito internacional estaria tornando intervenções de caráter humanitário uma norma emergente legal perante a comunidade internacional. (FOLEY, 2013) Como veremos nos próximos tópicos, tal afirmação é mais complexa do que se pode parecer. Neste sentido, é importante salientar, no escopo da discussão acerca das IH, a relevância dos artigos 52 e 53 da Carta: o primeiro reconhece a existência e importância de organizações regionais

para manutenção da paz e ordem; e o segundo possibilita que o CSNU as utilize para levar a cabo ações coercitivas, sem que tais organizações as executem sem autorização do Conselho. (GARCIA, 2013) Por fim, mas não menos importante, a Carta preserva ao mesmo tempo a soberania dos Estados-membros em seu artigo 2, inciso 7, ao constar que:

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)

A estrutura da Carta das Nações Unidas possibilitou - ao menos num primeiro momento - uma clarificação acerca das normas em relação ao uso da força. Qualquer utilização de meios violentos por um Estado membro da ONU que não configurasse legítima defesa ou autorização do CSNU seria considerada ilegal e passível de punição e ações coercitivas da organização e comunidade internacional. No entanto, desde a entrada em vigor da Carta, em 1946, mudanças políticas, sociais e econômica promoveram mudanças tanto configurações internas dos Estados quando do sistema internacional como um todo, acarretando alterações no *status quo* mundial, e consequentemente nas normas e no direito.

Veremos no próximo tópico, primeiramente, a emergência dos Direitos Humanos enquanto norma internacional e ações do CSNU que constituem precedentes para as IH. Logo após isso, analisaremos os casos mais famosos de intervenções de caráter humanitário envolvendo tanto ações multilaterais com autorização da ONU quanto movimentos unilaterais sem o reconhecimento do órgão, e até da comunidade internacional. Por fim, apresentaremos de maneira breve o conceito de Responsibility to Protect (R2P), um desdobramento (supostamente) normativo direto das IH e discutiremos sua influência e consequências para o debate.

## **6. As Intervenções Humanitárias modernas**

Vimos que as intervenções armadas com justificativas humanitárias nos séculos XIX e início do XX ocorreram em um contexto incerto em termos normativos, visto a confusão entre “guerra” e “intervenção” e a falta de proscrição do DIP (*Jus ad Bellum*) em relação a primeira. Logo, num contexto normativo westphaliano de não-intervenção, qualquer intervenção armada poderia ser legalmente justificada como guerra. Com o advento da ONU,

a Carta, em tese, reduziu as possibilidades legais do uso da força em duas, praticamente eliminando quaisquer outras perspectivas de utilização da força para justificativas fora deste escopo.

Contudo, a emergência dos Direitos Humanos como norma importante em termos normativos e políticos trouxe à tona questionamentos para o dogma da não-intervenção: considerando violações graves destes direitos em Estados, seria possível uma intervenção visando seu restabelecimento e manutenção? Este questionamento, provindo não só do afloramento dos DH enquanto ideia, mas também advindo das crises humanitárias pós-Guerra Fria nos anos 90, abriu as portas para a doutrina moderna das Intervenções Humanitárias e seus desdobramentos.

### **6.1 A emergência dos Direitos Humanos no Direito Internacional e os precedentes para ações humanitárias**

Tradicionalmente, desde as teorias de Direito Natural grocianas, apenas Estados configuravam sujeitos do DIP, não havendo espaço para a participação de indivíduos “a não ser como objetos pelos quais os Estados exercem jurisdição”, como afirmou um importante jurista do início do século XX. (OPPENHEIM, 1905 apud FOLEY, 2017, p. 18) Contudo, havia cada vez maior interesse no indivíduo no direito, levando assim a discussões como a legalidade de intervenções com fins humanitários (ver tópicos 4.2 e 4.3) que levaram a intervenções armadas por parte das potências europeias além de acordos e tratados relativos a estes, como o Ato Geral da Conferência de Berlim (1885), Convenção Relativa ao Tráfico de Escravos e Importação à África de Armas, Munições, e Licores (1890), que faziam menção ao tratamento de populações nativas e combate ao tráfico de escravos, apesar de não estipularem métodos de observação e aplicação. (FOLEY, 2017)

Já na primeira metade do século XX, mudanças internacionais aceleraram mudanças no sentido de incluir indivíduos no Direito Internacional. No início do século, Cortes internacionais passaram a reconhecer o direito de indivíduos, e o Tratado de Versalhes (1919) permitiu que pessoas pudessem fazer demandas a Estados por reparações de guerra. Posteriormente, a criação da Liga das Nações alterou a noção de que somente Estados possuíam deveres e direitos sob o Direito Internacional. Ademais, o deslocamento forçado de migrantes após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) criou a necessidade de

normas jurídicas relativas a refugiados e o redesenho das novas fronteiras e o surgimento de novos Estados abriram caminho para a edificação de direitos à proteção de minorias e populações de territórios sob mandatos da Liga. (FOLEY, 2017)

Todavia, apesar dos avanços, o status dos indivíduos no Direito Internacional durante o período Entreguerras (1919-1939) ainda era incerto. A Corte Permanente de Justiça Internacional expressou, no Caso Lótus em 1927, uma visão clássica do direito entre nações como o relacionamento de Estados soberanos independentes, e no ano seguinte, em Danzig, a mesma Corte defendeu a posição de que direitos de indivíduos poderiam ser criados por tratados internacionais desde que tal vontade fosse claramente expressa entre as partes envolvidas. Outrossim, a época presenciou o fortalecimento de acordos acerca de conflitos armados, como as duas Convenções de Genebra de 1929, que constituíram os primeiros tratados de Direito Internacional Humanitário (DIH) nos quais havia referência a indivíduos. (FOLEY, 2017)

Nada obstante, além destes e outros tratados nos quais fazia-se explícito menções a indivíduos, a maioria dos juristas e estudiosos não reconheciam pessoas como sujeitos do Direito Internacional e, logo, estariam impossibilitados de reter direitos ou deveres sob suas normas. O próprio Pacto da Liga das Nações (1919) não explicitava direitos de indivíduos, apesar de mencionar um comprometimento aos princípios da humanidade. (FOLEY, 2017)

O estabelecimento do sistema ONU trouxe uma nova dimensão para os Direitos Humanos no Direito Internacional. A Carta das Nações Unidas contém várias menções a direitos humanos, e a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, tornou tal documento a base para o desenvolvimento de futuras resoluções e tratados nesta matéria. Tais documentos provocaram a criação de um novo ramo do direito internacional: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). O DIH também foi contemplado com a Quarta Convenção de Genebra, de 1949, a qual estendeu seu arcabouço para a proteção de civis em áreas de conflito armado. Alguns anos antes, o Tribunal de Nuremberg (1945-1946) estabeleceu que indivíduos podem ser responsáveis por crimes contra a paz, de guerra e humanidade, quando cometidos em conflitos armados. (FOLEY, 2017)

Esta evolução normativa - em andamento até os dias atuais - em torno dos Direitos Humanos promoveu o que Boeira (2018) denominou de “Humanização do Direito Internacional” com a criação do DIDH e de regras relativas a refugiados e do enrobustecimento do DIH:

Direito de refugiados e DIH requerem Estados e partes de conflitos a, respectivamente, reconhecer que pessoas possuem status de acordo com sua associação de grupo definido e a tratá-los como tal. Direito Internacional de Direitos Humanos, por contraste, promove a proteção a todos os seres humanos o tempo todo, em todos os lugares dentro da jurisdição de determinado Estado. Como Higgins afirma, diferentemente das obrigações criadas a partir de tratados entre Estados, leis internacionais de direitos humanos ‘refletem direitos inerentes aos seres humanos, não dependentes de garantias de Estados’. Isto também inclui várias medidas que visam garantir reparações para pessoas que tiveram direitos violados. (FOLEY, 2017, p. 25, tradução nossa)

Boeira (2018) ressalta a diferenciação entre DIH e DIDH ao afirmar que

tanto o Direito Internacional Humanitário, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos têm como finalidade a proteção da pessoa humana, sendo, aquele, no entanto, específico para os casos em que há conflito armado. (BOEIRA, 2018, p. 224)

Através das décadas que sucederam tais fatos, Cortes internacionais e órgãos de monitoramento foram criados no intuito de resguardar estas normas e princípios na prática. O Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado em 1950, e o Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2006. Nos anos 90, tribunais foram estabelecidos com o objetivo de trazer à justiça suspeitos de terem praticados crimes como os de guerra e genocídio, utilizando muitos preceitos de Nuremberg. Na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, a ONU declarou a universalidade dos DH, sua indivisibilidade, interdependência e interligação, num princípio que vem sido reafirmado pela organização desde então. (FOLEY, 2017)

Landry ([201-]) resume as mudanças realizadas no campo do direito a partir de sua humanização:

Com o passar dos anos mudanças ocorreram, essencialmente devido ao desenvolvimento excepcional do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Atualmente parece quase incontroverso afirmar que a questão dos direitos humanos não pode ser considerada uma questão exclusiva da jurisdição doméstica de um Estado e intocada pelo direito internacional. De fato, direitos humanos se tornaram a linguagem comum universal da humanidade, uma espécie de referência ética usada para qualificar qualquer ação, governo ou tratado como “errado” ou “certo”; eles influenciam deste modo na orientação de um direito internacional público em constante mudança em sua busca por um equilíbrio entre manter a paz e promover justiça. (LANDRY, [201-], p.1, tradução nossa)

Boeira (2018) vai mais longe ao afirmar que tanto o Direito quanto o Estado estão voltados ao indivíduo, encontrando na dignidade da pessoa humana e nos direitos humanos



sua noção de justiça. Logo, o respeito ao ser humano deve guiar as condutas humanas, institucionais e estatais - e quando uma não observância à dignidade humana apresenta-se a intervenção é cabível. A ideia é ligada às normas *jus cogens*, mas nem todas as normas de DH fazem parte desta categoria: somente os direitos humanos básicos, como a dignidade, o são. Portanto, argumenta a autora que os direitos humanos fundamentais constituem normas *jus cogens* e sua violação caracteriza ferimento da moralidade universal.

Esta humanização do Direito Internacional não ficou somente no campo normativo, mas participando também da prática. Segundo Boeira (2018), conforme cresceu a noção de que a proteção dos DH não deve se limitar a atuação doméstica de cada Estado, o CSNU aprovou, em 1960, a resolução 134, vinculando pela primeira vez a questão de direitos fundamentais à ameaça à paz e segurança internacionais. O preâmbulo do documento considera a reclamação de Estados-membros em relação ao massacre ocorrido contra manifestantes pacíficos e desarmados que protestavam contra a discriminação racial na África do Sul, e a cláusula 1 reconhece tal situação como uma que caso continuada pode ameaçar a paz e segurança internacional. (ONU, 2019) Apesar de não haver referência explícita a DH, fica claro o nexo entre a morte de indivíduos e a situação de ameaça à paz.

Alguns casos ainda ficaram marcados pelo debate das intervenções humanitárias, como relembra Landry ([201-]), nos episódios da intervenção indiana em Bangladesh, em 1971, a intervenção vietnamita no Camboja e tanzaniana em Uganda, ambos no ano de 1978 e a intervenção francesa na República Centro-Africana em 1979. Contudo, apesar destes casos reacenderem discussões sobre a legalidade e legitimidade de intervenções com fins humanitários, Gray (2008) afirma que as justificativas dadas pelos perpetradores dos três primeiros episódios não foi de caráter humanitário, e sim de autodefesa. Logo, como tais casos levantaram o debate a respeito das IH? Há outros interesses por trás destas ações?

Em relação à intervenção indiana em 1971, havia uma guerra de libertação nacional em Bangladesh que fora precedida por ataques preemptivos paquistaneses. Houve uma resolução da AGNU, de número 2793, que clama pelo fim das hostilidades e proteção aos civis afetados, mas nada além de recomendações. As resoluções subsequentes do CSNU, que reafirmaram a resolução da Assembleia, tampouco adotaram medidas mais enérgicas. Já o segundo caso foi descrito por Kissinger (2011) como uma tentativa do governo de Hanói em estabelecer uma Confederação Indochinesa ao dominar o Laos e o Camboja, aproveitando-se desta forma do genocídio realizado por Pol Pot para realizar uma ação armada.

Por sua vez, a ação da Tanzânia foi uma resposta à invasão tropas ugandenses em seu território, em autodefesa, que acabou por depor o regime de Idi Amin (1925-2003), e a intervenção francesa na República Centro-Africana teve como objetivo principal a deposição do regime ditatorial, utilizando-se do pretexto de proteção aos cidadãos franceses no território. (GRAY, 2008) Por fim, ainda que tais fatos tenham ressaltado a discussão acerca das IH, dos quatro casos citados, três foram justificados no princípio da autodefesa, somente o último a partir de uma justificativa humanitária, e todos foram usados de pretexto visando atingir metas de poder - sobretudo mudança de regime.

No campo jurídico, uma justificativa humanitária para intervenção em outros Estados não constitui, no entendimento da CIJ, fato legal. Tal ficou comprovado nos casos do Estreito de Corfu entre Reino Unido e Albânia em 1949 e Nicarágua vs Estados Unidos em 1986. No primeiro caso, a Corte rejeitou a intervenção britânica com objetivo de retirar minas marítimas em águas territoriais albanesas e criticou tal ato como uma política de força contra Estados mais fracos. Já no segundo, a Corte reiterou o caso anterior e foi ainda mais incisiva ao afirmar que tanto o princípio de não intervenção quanto a proibição do uso da força - salvo os casos mencionados na Carta - são parte do direito consuetudinário internacional, e o primeiro princípio pode ser parte de *jus cogens*. Ademais, rejeitou o argumento dos Estados Unidos, de caráter supostamente humanitário em favor da ação intervencionista no país latino. (FOLEY, 2017)

Portanto, a emergência dos Direitos Humanos no campo do Direito Internacional, como vimos, teve impacto profundo para as relações internacionais. O indivíduo, a partir do fim da Guerra Fria (1945-1989), passa a ser considerado sujeito do Direito Internacional, juntando-se às organizações internacionais a aos tradicionais Estados. (COELHO, 2016) Este longo processo tornou os DH uma bandeira não só do vitorioso EUA, mas também da ONU e de outras organizações internacionais. Tal fato somado às crises e conflitos os quais teriam palco nas décadas seguintes trariam o debate das IH de volta para o centro das atenções de políticos, acadêmicos e juristas.

Veremos agora alguns dos principais conflitos que resultaram nas intervenções humanitárias modernas e seus desdobramentos para o antigo debate sobre sua legalidade e legitimidade.

## **6.2 Intervenções a partir dos anos 1990**

Com o fim da Guerra Fria, uma nova ordem mundial se desenhou com a vitória dos Estados Unidos: uma unipolaridade - ao menos inicialmente - desenhada após o fim do equilíbrio de poder com a extinta União Soviética, no final de 1991. O período imediato de pós Guerra Fria foi responsável por um sentimento de otimismo com a vitória liberal e a queda do muro de berlim, em 1989. O CSNU, marcado pela inércia dos anos anteriores devido sobretudo ao veto soviético às decisões do órgão agora poderia agir livremente em um novo ambiente mundial. Em 1992, logo após o sucesso da ONU e de uma coalizão internacional expulsarem forças invasoras iraquianas do Kuwait, foi realizada a primeira Cúpula do Conselho, com a presença de Chefes de Estado e Governo, sinalizando maior prestígio ao órgão: (GARCIA, 2013)

O otimismo no imediato pós-Guerra Fria ficou bem expresso nas recomendações feitas pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali em sua *Agenda para a Paz*, de 1992, com planos para aumentar a capacidade da ONU de atuar de modo pró-ativo no cenário mundial que se reconfigurava. O número de operações criadas aumentou exponencialmente, com mandatos dos mais diversos, na África, Ásia, Europa e Alhures. (GARCIA, 2013, p. 84)

Um dos exemplos práticos da nova época de otimismo e respeito aos DH veio logo após a ação da coalizão no Kuwait, em 1991, com a *Operação Provide Comfort*. Esta ação teve como objetivo proteger população curda no norte do Iraque após as fracassadas rebeliões contra o regime vigente durante a Primeira Guerra do Golfo. Temendo represálias do governo, os curdos em sua maioria fugiram de suas casas em direção à Turquia, que se recusou a recebê-los, e logo 500 mil destes ficaram presos na fronteira. Uma nova coalização liderada por Estados Unidos e Reino Unido agiu no intuito de proteger a população por meios militares, aliada à entrega de ajuda humanitária em conjunto com diversas agências e organizações, em operação justificada pela resolução 688 do CSNU. Começando em abril, no mês seguinte tropas aliadas ocupavam cerca de 4000 km<sup>2</sup> de território iraquiano, contando com ampla coordenação e comunicação com atores humanitários. (FOLEY, 2017)

Não obstante o caráter precedente da operação para vindouras IH, argumenta-se que sua legalidade permanece controversa - mesmo a resolução 688 considerando a situação uma ameaça à paz e segurança internacional - devido ao fato do capítulo VII da Carta não ter sido invocado pelo CSNU. Ademais, a crise de refugiados criada pela ameaça de represálias do governo do Iraque constitui uma quebra da paz e segurança mundial, ainda mais tendo-se em

vista o histórico conturbado de uma região volátil e estrategicamente sensível como o Oriente Médio. (FOLEY, 2017) Entretanto, a resolução em questão não autoriza nenhuma ação militar, muito menos de capítulo VII como lembra Foley (2017), e portanto caracteriza uma operação em que somente o caráter humanitário - isto é, a facilitação e entrega de mantimentos - fora autorizada pelo CSNU, logo levantando polêmica acerca de sua legalidade.

Outra operação militar justificada em bases de caráter humanitário foi a Operação *Restore Hope*, em 1992, codinome para a operação de paz *Unified Task Force* (UNITAF). A resolução 837 do CSNU considerou a crise humanitária vivida na Somália uma ameaça à paz e segurança internacional, autorizando o uso de todos os meios necessários sob o capítulo VII da Carta, na primeira vez em que o Conselho utilizou os poderes desta seção em questão da Carta em reação a um conflito doméstico. Por volta de 37 mil capacetes azuis estavam em maio de 1993 atuando na proteção da assistência humanitária e impedindo saques de suprimentos. Todavia, a missão foi aos poucos perdendo seu caráter humanitário haja visto o aumento de violência do conflito e à maior assertividade dos capacetes azuis, tornando a ação praticamente uma caçada ao líder de milícia Aidid (1934-1996), além de contar com severas denúncias de abusos e truculências dos soldados para com a população civil e pesadas baixas para as partes beligerantes. (FOLEY, 2017)

O golpe final para a missão veio com uma operação desastrosa que resultou na queda de dois helicópteros *Black Hawk* e a morte de 18 soldados americanos, minando assim finalmente o esforço tanto da ONU quanto dos Estados provedores de tropas em continuar a missão. Em relação à sua legalidade, a operação *Restore Hope* consistiu numa operação de paz aprovada pelo CSNU, o que foge do direito à intervenção armada humanitária como exceção ao uso da força como autodefesa ou autorização do Conselho. Foley (2017) afirma que a única controvérsia em relação a seu status legal consiste na falta de clareza concernente ao reconhecimento pelo CSNU de existência de uma ameaça à paz e segurança internacionais. De todo modo, *Restore Hope* tornou-se uma referência na questão de intervenções armadas com caráter humanitário e influenciou consideravelmente a percepção da sociedade civil e ONU acerca das futuras ações em situações deste tipo.

O fracasso da *Restore Hope* significou o início do fim da época de esperança em relação à nova era. Enquanto Estados se fragmentavam e novos eram criados, outros se submergiram em guerras civis e conflitos domésticos, que resultaram na morte de civis,

refugiados, e até mesmo genocídio em alguns casos. Aqueles países em que os governos haviam perdido controle da situação e falharam em proteger seus cidadãos ficaram conhecidos como Estados Falidos. Este contexto internacional difícil exigiu maior participação da ONU para que problemas maiores fossem evitados: (GARCIA, 2013)

Mas os problemas se mostraram mais intratáveis do que se fazia crer no início. O choque de realidade começou a ser sentido de modo mais dramático no atoleiro da Somália em 1993, o que acabou influenciando o comportamento do Conselho de Segurança diante do cruel genocídio de milhares de Tutsis em Ruanda no ano seguinte. A desintegração da ex-Iugoslávia também gerou situações que a ONU e seus Estados-membros não conseguiram administrar a contento. O massacre de Srebrenica, em 1995, é considerado o maior assassinato em massa da Europa desde o Holocausto. (GARCIA, 2013, p. 85)

As ações equivocadas ou inação do CSNU em episódios tais como a guerra civil e crise humanitária na Somália, o genocídio de Ruanda e a limpeza étnica nos balcãs causaram um sentimento de indignação no cidadão comum pela organização não ter cumprido o que se esperava dela - e na sua Carta. (GARCIA, 2013) O contexto internacional caótico pós guerra fria, aliado à emergência dos DH possibilitou questionamentos quanto à norma dogmática de não-intervenção, evidenciados pelo relatório do Secretário-Geral da ONU à AGNU de setembro de 1991, em que Pérez de Cuellar argumentou:

Agora, percebe-se cada vez mais que o princípio da não interferência na jurisdição interna essencial dos Estados não pode ser considerado uma barreira protetora por trás da qual os direitos humanos poderiam ser violados maciça ou sistematicamente com impunidade... Não precisamos nos empalar diante de um dilema entre o respeito à soberania e a proteção dos direitos humanos...O que está envolvido não é o direito de intervenção, mas a obrigação coletiva dos Estados de trazer ajuda e reparação em emergências de direitos humanos. (UN DOCS, 1991, apud FOLEY, 2017, p. 81, tradução nossa)

Neste cenário de dubiedade - tanto em relação à ONU quanto à norma de não-intervenção - outros atores começaram a ganhar proeminência. Com a Guerra do Kosovo (1998-1999) em andamento e denúncias de limpeza étnica e massacres ocorrendo contra kosovares albaneses perpetradas pelas forças iugoslavas, países-membros Tratado do Atlântico Norte (OTAN) resolveram agir rapidamente para impedir maior derramamento de sangue: pela primeira vez desde a fundação da ONU, um grupo de Estados utilizaram o uso da força sem autorização do CSNU justificando uma quebra de soberania por razões humanitárias. (WHEELER, 2003)

A Operação *Allied Force* constituiu um grande marco para as IH, haja visto seu caráter unilateral, isto é, um “é um ato realizado por um participante formalmente não autorizado que efetivamente, de modo preemptivo, antecipa a decisão oficial de um órgão ou agência legalmente designado deveria assumir” (REISMAN, 2000, p.7 apud WHEELER, 2003, p. 204, tradução nossa), sendo no entanto acompanhado de uma reivindicação de que é, contudo, legal. Para Wheeler (2003), o ponto definidor de um ato unilateral é que o procedimento lícito no qual a ação deveria ter se pautado foi ignorado, mas o autor alega que o fato foi legal em termos substantivos. Logo, segundo o autor, unilateralidade não se refere a um Estado singular ou entidade única, mas sim uma violação das normas vigentes - neste caso de uso da força.

Desnecessário ressaltar a polêmica jurídica a qual a intervenção resultou. Em reunião do CSNU, logo após o início dos bombardeios da OTAN a alvos iugoslavos, a Rússia acusou a aliança de violar a Carta da ONU adicionando que não havia base do DIP para justificar o uso da força unilateral. Além de Moscou, China e Índia viram a ação, justificada por razões humanitárias, como um pretexto para o avanço dos interesses ocidentais em questão de segurança na região. Contudo, Wheeler (2003) argumenta que tal crítica não procede uma vez que a existência de motivações diversas não desqualificam uma intervenção como humanitária e que nenhum Estado se arriscará numa ação militar sem que haja seus interesses em jogo.

Por sua vez, a OTAN justificou os bombardeios tanto em bases legais quanto morais, uma vez que tinha como objetivo evitar uma catástrofe humanitária, estando em conformidade com as resoluções 1199 e 1203 do CSNU, as quais demandam o fim das violações aos DH por forças iugoslavas no Kosovo. O representante dos Países Baixos nas discussões reconheceu que seu governo sempre preferiria basear suas ações em resoluções do Conselho na defesa dos DH pelo meio da força, mas que caso devido à interpretação rígida do conceito de jurisdição doméstica (artigo 2) de alguns membros permanentes a resolução fosse passível de ser alcançada, seu país não iria simplesmente deixar a catástrofe humanitária acontecer. Ao invés disso, seu governo agiria de acordo com a base legal disponível, sendo esta nas atuais circunstâncias adequada (infelizmente o embaixador holandês não especificou qual seria esta base legal). (WHEELER, 2003)

O posicionamento do Reino Unido foi mais específico ao apoiar uma ação armada em bases legais sem autorização explícita do CSNU, como demonstra este fragmento de um

documento emitido pelo *Foreign and Commonwealth Office* para as capitais dos países-membros da OTAN, em outubro de 1998:

Uma Resolução do Conselho de Segurança da ONU daria uma base legal clara para a ação da OTAN, assim como seria politicamente desejável... mas o uso da força também pode ser justificado pelo motivo de grande necessidade humanitária mesmo sem autorização do Conselho. Neste caso, os critérios a seguir seriam aplicados:

- a) Existência de evidências convincentes, geralmente aceitas pela comunidade internacional como um todo, de desastre humanitário extremo em grande escala, requerendo assim ajuda imediata e urgente.
- b) Impossibilidade objetiva de alternativa prática ao uso da força se vidas são para ser salvas.
- c) O uso da força proposto é necessário e proporcional ao objetivo (a ajuda humanitária) e é estritamente limitado em duração e escopo para este fim. (WHEELER, 2003, p. 209-2010, tradução nossa)

Este argumento do governo Blair foi endossado em discurso do então Secretário de Estado para Defesa britânico George Robertson, durante sessão da Casa dos Comuns em 25 de março de 1999:

Não temos dúvidas de que a OTAN está agindo sob do Direito Internacional. Nossa justificativa legal se baseia no princípio aceito de que a força pode ser utilizada em circunstâncias extremas para se evitar uma tragédia humanitária. Estas circunstâncias claramente existem em Kosovo. O uso da força... pode ser justificado como uma medida excepcional no apoio aos desígnios definidos pelo CSNU, mas sem autorização expressa do Conselho quando se é o único meio para se impedir uma imediata e esmagadora catástrofe humanitária. (KOSOVO FOURTH REPORT, 2000, p.148 apud WHEELER, 2003, p. 210, tradução nossa)

A posição britânica merece destaque por tornar-se um marco na defesa de IH, além de diferenciar-se das demais defesas dos outros membros da OTAN por explicitar, legalmente, as bases para a justificativa para além de argumentos morais. Wheeler (2003) afirma que independentemente dos argumentos favoráveis à intervenção em Kosovo, os governos dos Estados-membros da OTAN estavam mais interessados em estabelecer um precedente normativo que se tornaria a base jurídica para IH futuras do que levar em conta o direito internacional existente para formar uma justificativa legal. De fato, a inação do CSNU e ação da OTAN em Kosovo não só criaram um precedente legal para futuras intervenções humanitárias armadas, mas também polarizaram ainda mais o debate entre defensores da soberania estatal e apoiadores de intervenções em prol da proteção aos direitos humanos.

Em seu discurso anual à AGNU, o Secretário-Geral Kofi Annan (1938-2018), em 1999, questionou de modo hipotético se uma coalizão de Estados teria deixado de lado as catástrofes de Ruanda e Srebrenica caso não tivesse recebido autorização do CSNU para intervir. Ao mesmo tempo, alertou para os perigos de ações militares fora do escopo da Carta da ONU e do direito internacional. Intervenções como essa poderia minar o sistema de segurança coletiva estabelecido no pós-guerra e criar perigosos precedentes para o futuro. No ano seguinte, questionou se, considerando que as IH são quebras inaceitáveis de soberania, como se responder a novos episódios como Ruanda e Srebrenica. (FOLEY, 2017)

A Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal (CIISE) foi criada em resposta, com o objetivo de estabelecer um consenso político global acerca das IH. Apesar de seus membros considerarem intervenções armadas passíveis de desestabilizar Estados e piorar conflitos civis e domésticos, o relatório constou que:

A noção de que existe um princípio orientador emergente em favor da intervenção militar para fins de proteção humana também é apoiada por uma ampla variedade de fontes legais - incluindo fontes que existem independentemente de quaisquer deveres, responsabilidades ou autoridade que possam ser derivados do Capítulo VII da Carta da ONU. (ICISS, 2011, apud FOLEY, 2017, p. 47, tradução nossa)

Além disso, o documento sugeriu que em casos os quais o CSNU falha em agir, a responsabilidade deve ser passada à AGNU ou a organizações regionais, incluindo a possibilidade dos últimos agirem em áreas além dos territórios de seus Estados membros - em clara referência à ação da OTAN na Iugoslávia. Os membros permanentes do CSNU deveriam restringir seus vetos e chegar a um consenso em relação a princípios para ações militares voltadas a proteção de indivíduos. (FOLEY, 2017) Nascia assim o conceito de *Responsability to Protect* (R2P), narrada da seguinte forma por Gareth Evans e Mohamed Sahnoun (2002):

O Secretário-Geral Kofi Annan, profundamente preocupado com a inconsistência da resposta internacional, desafiou repetidamente a Assembleia Geral a encontrar uma maneira de superar esses dilemas. Mas nos debates que se seguiram a seus apelos, ele foi amplamente recompensado por pequenas discussões em que defensores fervorosos da intervenção em favor dos direitos humanos, opostos por defensores ansiosos da soberania do Estado, se aprofundavam cada vez mais em trincheiras opostas. Se a comunidade internacional deseja responder a esse desafio, todo o debate deve ser revertido. A questão deve ser reformulada não como um argumento sobre o "direito de intervir", mas sobre a "responsabilidade de proteger". E deve-se aceitar que, embora essa responsabilidade seja devida por todos os estados soberanos a seus próprios cidadãos, ela deve ser assumida pela comunidade



internacional se essa responsabilidade de primeiro nível for abdicada ou não puder ser exercida. (EVANS; SAHNOUN, 2002, p 101, tradução nossa)

Logo, o Estado possui a responsabilidade de proteger seus cidadãos no sentido de prover segurança a estes. Porém, caso seja incapaz ou não disposto a isto, a comunidade internacional passa a ter o dever de fazê-lo com ou sem o consentimento do Estado em questão. Portanto, soberania não seria mais sinônimo de autonomia externa ou um direito, mas sim uma responsabilidade frente a um sistema internacional preocupado com o bem-estar de indivíduos. O conceito também abrange, na verdade, outras três noções: “ a responsabilidade para reagir, responsabilidade para prevenir e responsabilidade para reconstruir”. (EVANS; SAHNOUN, 2002, p 101, tradução nossa) Os autores afirmam que o crescente impacto das normas de direitos humanos darão um fim à cultura de impunidade soberana e a substituindo por uma ordem de transparência entre Estados:

A crescente influência do conceito de segurança humana também desempenhou um papel: o que importa não é apenas a segurança do Estado, mas a proteção dos indivíduos contra ameaças de vida, meios de sustento ou dignidade que podem vir de dentro ou de fora. Em suma, uma lacuna grande e crescente vem se desenvolvendo entre o comportamento internacional articulado na estadocêntrica Carta da ONU, assinada em 1946, e a prática estatal em evolução desde então, que agora enfatiza os limites da soberania.

De fato, mesmo os mais fortes defensores da soberania do Estado admitem hoje que nenhum Estado detém poder ilimitado para fazer o que quer com seu próprio povo. É agora comumente reconhecido que a soberania implica uma dupla responsabilidade: externamente, respeitar a soberania de outros estados e internamente, respeitar a dignidade e os direitos básicos de todas as pessoas dentro do estado. Nas convenções internacionais de direitos humanos na prática da ONU e na própria prática de Estado, a soberania é agora entendida como abraçando essa dupla responsabilidade. A soberania como responsabilidade tornou-se o conteúdo mínimo de uma boa cidadania internacional. Embora esse novo princípio ainda não possa ser considerado direito internacional consuetudinário, é suficientemente aceito na prática para ser considerado uma norma emergente de fato: a responsabilidade de proteger. (EVANS; SAHNOUN, 2002, p 102, tradução nossa)

Segundo Evans e Sahnoun (2002), a intervenção poderá se dar somente após a falha do Estado em questão proteger seus cidadãos ocorrer, assim como da aplicação de medidas preventivas não forem suficientes em resolver ou conter a ameaça. Neste caso, a intervenção será considerada uma medida extrema e de último recurso. Na hipótese de sua execução, princípios devem ser satisfeitos no intuito de justificar tal ato: uma causa justa, quatro princípios de precaução e autoridade competente. Em relação à primeira, há de se considerar uma ação armada no intuito da proteção humana uma medida extraordinária, e isso só se dará

em dois casos de grande escala: perda de vida e limpeza étnica. Já os princípios de precaução são necessários para justificar a intervenção, e constituem intenção correta (evitar o sofrimento humano), último recurso (esgotadas as possibilidades de resolução pacífica), meios proporcionais (a ação deve ser apenas o proporcional para assegurar a proteção humana) e perspectivas de sucesso (as consequências da ação não podem ser piores que as da inação). (ICISS, 2001)

Por fim, a autoridade competente alude ao problema de quem executa a intervenção, e defende-se que o CSNU é inquestionavelmente o órgão com maior legitimidade e poder para liderar qualquer ação armada e faz-se necessário melhorar sua eficácia. Para isso, deve se construir um consenso futuro entre os membros permanentes no intuito de coibir o veto quando não há interesses vitais destes na questão e apoiar intervenções para proteção de indivíduos. Entretanto, caso o Conselho não consiga (ou queira) aprovar tal ato, há dois caminhos possíveis: acionar o procedimento *Uniting for Peace* e passar a questão à AGNU ou mobilizar alguma organização regional atuante na área da situação em questão para intervir e contar com autorização subsequente do CSNU para agir. Ambos caminhos possuem exemplos práticos. Além disso, intervenções unilaterais (sem autorização do CSNU) realizadas por Estados individuais ou agrupamentos *ad hoc* não encontram favor internacional. (ICISS, 2001)

O conceito de R2P gerou enorme repercussão dentro e fora da ONU. Três anos após a promulgação do relatório da CIISE, um painel de alto nível da organização produziu o documento *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, de dezembro de 2004, endossando o R2P como uma norma emergente e especificando que a responsabilidade era exercível pelo CSNU como último recurso, no caso de genocídio, massacres, limpeza étnica e graves violações do DIH. Em 2005, o conceito foi mais uma vez reforçado por dois parágrafos do *General Assembly World Summit Outcome Document*, que inclui um compromisso de tomar ações coletivas de modo eficiente e rápido pelo CSNU e de acordo com a Carta e seu capítulo VII em cooperação com organizações regionais se apropriado, na hipótese do problema mostrar que meios pacíficos não são adequados para a situação e o Estado em questão falhe em proteger seus cidadãos de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e contra a humanidade. Posteriormente, o CSNU vem reafirmando a validade do princípio. Portanto, se diz que R2P foi endossado diversas vezes por variados órgãos e painéis, refletindo um consenso internacional. (FOLEY, 2017)

No entanto, Foley (2017) contesta a significância de R2P enquanto norma válida, uma vez que só contribuirá com a proteção de populações quando seu conteúdo for mais claro e menos ambíguo. Ademais, há confusão acerca dos conceitos que emergiram em 2001, com o lançamento do relatório original da CIISE, e R2P adotado pela AGNU em 2005: enquanto o primeiro se aproximava das IH e advogava a intervenção unilateral, o segundo reforçava a necessidade de autorização do CSNU ou AGNU. Apesar de críticas e desconfiança, o conceito foi adotado na prática - sem que formalmente/explicitamente citada - quando o CSNU aprovou a resolução 1973 autorizando o uso da força para a proteção de civis na Líbia, em 2011, que se encontravam em situação caótica com seu território dividido entre forças leais ao ditador Muammar al-Gaddafi (1942-2011) e rebeldes. No documento, o quarto preâmbulo afirma:

*Reiterando a responsabilidade das autoridades líbias em proteger a população líbia e reafirmando que as partes de conflitos armados carregam a responsabilidade de tomar todas as medidas possíveis para garantir a proteção de civis; (UNITED NATIONS, 2011, p.1, tradução nossa)*

Ademais, o documento faz menção à proteção aos DH e às normas do DIH. Uma vez reiterada a responsabilidade - e falha em proteger - do governo líbio para com sua população, o CSNU agiu em capítulo VII e permitiu o uso da força através de seus Estados-membros - agindo sozinhos ou sob organizações regionais e internacionais - estabelecendo bombardeios e uma *No Fly Zone*, liderados sobretudo pela OTAN. Contudo, Foley (2017) relembra que a aliança militar foi duramente criticada por se utilizar desta resolução para promover uma mudança de regime no país ao invés de agir com o único objetivo de proteger civis e preservar direitos humanos. Também criticou-se a intervenção no geral por desestabilizar ainda mais a situação e o país como um todo. (LANDRY[201-])

Outro caso, menos conhecido, no ano precedente e realizado de forma similar à da intervenção líbia é o da Costa do Marfim. Logo após eleições disputadas o presidente Laurent Gbagbo (1945-) se recusou a ceder o poder ao novo chefe de governo eleito, gerando assim uma crise institucional e política no país, o que elevou a tensão a nível de quase guerra civil. Um fragmento do nono preâmbulo afirma: (LANDRY[201-])

*Condenando os graves abusos e violações do direito internacional na Costa do Marfim, incluindo as leis humanitárias, de direitos humanos e de refugiados, reafirmando a responsabilidade primária de cada Estado de proteger civis e reiterando que as partes em conflitos armados têm a responsabilidade primária de tomar todas as medidas possíveis garantir a proteção dos civis e facilitar a passagem*

rápida e desimpedida da assistência humanitária e a segurança do pessoal humanitário [...] (UNSCR, 2011, tradução nossa)

Outrossim, o documento ainda pede que perpetradores de crimes contra DH e humanidade sejam trazidos à justiça, assim como autoriza a operação de paz *United Nations Operation in Côte D'Ivoire* (UNOCI) a utilizar todos os meios necessários para a proteção de civis. Landry ([201-]) traça similaridades entre a intervenção na Costa do Marfim e Líbia ao afirmar que ambas agiram no intuito de proteger civis de ameaças e ressaltaram seus fins humanitários em ações armadas, que por sua vez levantaram questionamentos ao direito internacional, e mais especificamente ao Jus Contra Bellum - isto é, o direito de ir à guerra.

Os casos da Costa do Marfim e Líbia foram marcantes não só como exemplos práticos da doutrina de R2P, mas também para o surgimento de um novo conceito. Em 2011, houve a tentativa brasileira ao lançar o conceito de Responsibility While Protecting (RWP), de moderar e corrigir abusos e ambiguidades provindas do R2P, como a necessidade de se reconhecer uma ameaça à paz e segurança internacional para agir, pesar os pró e contras de qualquer ação armada e manter coordenação contínua com o CSNU: (AVEZOV, 2013)

Seu eixo doutrinário visava a conciliar a forma de atuar coercitivamente com o respeito à integridade normativa do sistema e às obrigações de todos os Estados-membros de cumprir com o acordado e não subverter causas humanitárias em função de outros interesses. O ponto de partida seria o princípio de que uma missão estabelecida pelas Nações Unidas para proteger civis não deveria provocar dano maior do que aquele que pretendia remediar. O então Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, durante sessão em Nova York que discutiu o assunto: “Temos de almejar um maior nível de responsabilidade. Uma vítima civil já é uma vítima em demasia”. (GARCIA, 2013, p. 112-113)

O conceito coloca ênfase na prevenção e na exigência de que todos os meios pacíficos de resolução tenham se esgotado antes de recorrer ao uso da força, em conformidade com a Carta. Genocídio, crimes de guerra, contra a humanidade, limpeza étnica, entre outros, continuam sendo considerados casos excepcionais, e não a regra. Nestes e outros casos graves e de necessidade energética de resposta, deve-se fazer valer a observância e respeito ao mandato esboçado pelo CSNU, e não encarado como um cheque em branco ou licença para tomar partido em disputas internas. (GARCIA, 2013) Apesar de não ter sido adotado em nenhuma resolução do Conselho até o momento, a contribuição teórica brasileira deve ser enfatizada e pensada a longo prazo como uma alternativa relativamente moderada ao R2P.

## **7. Intervenções Humanitárias: legítimas? legais?**

Para discutirmos a legalidade e legitimidade das IH, é necessário primeiro definir o que estes dois conceitos significam. Segundo o dicionário online *Dicio*, legalidade é: “Que está de acordo com o direito; que se encontra em conformidade com a lei; juridicidade.” Já o segundo termo constitui: “Característica ou condição de quem está em conformidade com as leis morais (divina ou dos homens), com a justiça, com a razão etc.” (DICIO, 2019) Logo, podemos concluir que existe claramente uma grande diferença entre as palavras, uma vez que algo pode ser legal mas não legítimo, e vice-versa. É justamente neste embate entre legalidade e legitimidade que se concentra boa parte do debate atual a respeito das intervenções humanitárias.

Isto posto, o tópico será dividido em duas partes: a primeira versará sobre as IH unilaterais - direito à intervenção sem autorização do ONU - e a segunda, à vista das ações armadas autorizadas pelo órgão.

### **7.1 Intervenções Unilaterais**

O argumento dos autores favoráveis à validade das IH é simples: as intervenções humanitárias fazem parte de uma nova norma do direito consuetudinário internacional e se manifestam na prática estatal. (WHEELER, 2003) Em outras palavras, existe um direito à intervenção com fins de salvaguardar o DIDH e/ou DIH em casos de sua violação haja visto sua presença no direito costumeiro internacional. Afinal, a pergunta que fica é: existe realmente tal direito como costume? Além disso, tal intervenção é legítima? Abordaremos a primeira indagação antes.

Segundo Landry ([201-]), para se identificar uma norma consuetudinária que permita uma IH requer a existência de uma prática consolidada, evidência de crença que tal prática se constitui obrigatória por haver norma a requerendo. E como vimos no tópico 4, há o direito consuetudinário instantâneo, que se exclui o fator devido à crescente importância da *Opinio Juris*, devendo portanto apenas uma prática se demonstrar consequente e generalizada para obter este status. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012) Neste sentido, há um consenso entre a maioria dos autores - Foley (2013 e 2017), Chesterman (2002), Landry ([201-]), Accioly, Silva e Casella (2012), Boeira (2018), Evans e Sahnoun (2002), Gray (2008), Duffy (2005), Shaw (1997), entre outros - de que não existe prática estatal contínua e repetida para se

justificar as IH como norma do direito consuetudinário e/ou sem autorização do Conselho de Segurança.

Vimos, neste breve trabalho, como de fato são poucos em número os casos de IH, mesmo estes presentes desde o século XIX. Há autores que dissertam acerca de precedentes legais modernos, principalmente a intervenção da OTAN em Kosovo para, mesmo assim, justificar a existência de norma legal. Contudo, como afirma Wheeler (2003) em relação à Operação *Allied Force*:

[...] novo costume requer que Estados engajem em prática contrária e retirem sua *Opinio Juris* acerca da validade da antiga norma. O silêncio da comunidade internacional em relação a ação dos Aliados no Iraque não deve ser interpretado como evidência destas ações como permitidas pelo direito internacional. Aquiescência não conta como aceitação, em princípio, como nova norma do direito internacional consuetudinário. (WHEELER, 2003, p. 211, tradução nossa)

Retornando à hierarquia de normas do DIP contida no artigo 38 da CIJ (ver tópico 3), lembraremos que normas *jus cogens* possuem precedência sobre tratados, que precedem sobre o costume, que por sua vez estão acima dos princípios gerais do direito, e que, por fim, encontram-se em escala superior às decisões judiciais e doutrinas dos juristas. Desta forma, a Carta da ONU (que apesar de possuir a designação “Carta”, é um tratado) prevê somente dois casos para utilização do uso da força, assim como coíbe a interferência em assuntos internos de outros Estados e uso unilateral da força (artigo 2). Logo, é possível argumentar que a Carta da ONU se sobrepõe ao costume, e, não havendo tratados sobre IH (e aqueles sobre DH não preveem nenhum direito a intervenção armada), a hierarquia de normas penderá à ilegalidade das IH.

Neste raciocínio, Boeira (2018), assim como outros autores, considera DH como norma *Jus Cogens*, colocando assim a proteção aos direitos de indivíduos no topo da hierarquia. Entretanto, como ressalta Foley (2017), não-intervenção também constitui tal categoria, sem contar que DH como *Jus Cogens*, além de não totalmente aceito, não necessariamente inclui direito à intervenção, podendo sua violação ser resolvida através de meios pacíficos. Também é utilizado o argumento que o conceito original de R2P, no relatório da CIISE, de 2001, permitiria intervenções unilaterais para resguardar DH e o DIH. Não obstante, o conceito adotado pela AGNU, em 2005, não permite o uso unilateral da força, e, pelo contrário, reafirma a necessidade de tramitação pelo CSNU. Finalmente, Landry ([201-]) conclui que “[...] é uma tarefa difícil justificar uma intervenção humanitária baseado em uma

norma consuetudinária emergente; neste caso, a justificativa provavelmente será, na verdade, política, ideológica ou moral ao invés de legal.” (LANDRY,[201-], p. 10, tradução nossa)

Já em relação a legitimidade das intervenções humanitárias unilaterais, pode-se afirmar que analisando caso-a-caso, é possível, e talvez até provável, que sejam legítimas. Mas como avaliar, objetivamente, quando uma intervenção humanitária é legítima ou não? O autor concorda com Boeira (2018), que propõe que hajam três momentos de análise para a avaliação da legitimidade: no momento em que ela é autorizada; nos meios pelos quais estão sendo utilizados para executar a ação e se o objetivo foi cumprido. Será, portanto, legítima a intervenção que se verificar a soma das legitimidades anteriores. No primeiro pilar, será legítima a intervenção que tiver por fundamento a violação de uma norma *Jus Cogens* (direitos humanos fundamentais, por exemplo); já no segundo, deve-se obedecer às normas do DIH; por fim, as causas estabelecidas como justificativas para a ação devem cessar.

Intervenções antigas, como a francesa na Síria (1860) e modernas, como a do Kosovo (1999), demonstraram as perspectivas morais e verdadeiramente humanitárias que tais ações armadas podem conter. A ONU passou a ser questionada por não agir adequadamente a situações de genocídio e grande sofrimento humano, como Ruanda e Srebrenica. Na hipótese de IH nestas situações, apesar de ilegais, é plausível que um grande número de vidas tenham sido salvas a tempo. A legitimidade das intervenções humanitárias parece ser consenso entre a maioria dos autores. Todavia, abusos existem, e há de se ter muito cuidado para que pretensas intervenções humanitárias não se tornem palco para mudanças de regime, como na Líbia, em 2011, ou meio para obtenção de objetivos políticos, como a de Cuba, em 1898 e no Império Otomano em 1827, entre outras. Justamente por isso que métodos de avaliação de legitimidade precisam ser desenvolvidos e postos em prática para que se possam separar pretensas intervenções com fins humanitários das verdadeiramente legítimas.

## **7.2 Intervenções Multilaterais**

Se existe um consenso entre a maioria dos autores sobre a inexistência de um direito à IH baseada no direito consuetudinário internacional, o inverso acontece com intervenções armadas baseadas em resoluções do CSNU ou AG (sob *Uniting for Peace*). O artigo 42 permite que as Nações Unidas, reconhecendo uma ameaça à paz e segurança internacionais, tome a ação necessária visando o restabelecimento destas. Deste modo, pode-se dizer que

“[...] nada na Carta da ONU impede que o CSNU declare qualquer situação uma ameaça à paz e segurança internacionais, o que, portanto, ativa os seus poderes sob o Capítulo VII.” (FOLEY, 2013, p. 88) Isto pode incluir obviamente violações ao DIDH e DIH, que já foram motivo para acionamento do capítulo em questão pelo menos desde a resolução 134, de 1960.

Além disso, é argumentado que o artigo 2 da Carta, além de proibir o uso unilateral da força, coíbe a intervenção assuntos que pertencem à jurisdição doméstica de um Estado, porém, a mesma cláusula afirma que tal princípio não prejudica a aplicação de medidas adotadas sob o capítulo VII. (FOLEY, 2013) Em outras palavras, este fato reafirma a capacidade do CSNU agir conforme julgar necessário quando ativar tal seção da Carta. Uma vez então claro os dispositivos previstos na Carta e os poderes do CSNU em ativá-los, cabe analisarmos o mecanismo de cumprimento de resoluções por outros Estados e a legitimidade.

O CSNU, por muitas vezes não dispor da continência para executar propriamente suas resoluções, sobretudo quando invocado o Capítulo VII, autoriza Estados a utilizarem o uso da força sob sua égide. Tal acontece seguindo os modelos operacionais da Operação *Desert Storm* (1990), que expulsou tropas do Iraque no Kuwait, UNITAF na Somália em 1992, e ações de países membros da OTAN contra a Iugoslávia, em 1994-5. (GRAY, 2008) Logo, é provável que intervenções autorizadas pelo CSNU baseadas em ameaças humanitárias sejam levadas a cabo por terceiros, sejam Estados agindo por conta própria ou coletivamente, ou até Estados-membros de organizações internacionais e/ou alianças, como o histórico de prática nos mostra.

Nesta linha de pensamento, há o argumento em favor das IH com intuito de executar decisões anteriores de órgãos como a ONU, como justificado pela OTAN em sua ação no Kosovo, em 1999, utilizando como base as resoluções 1199 e 1203 do CSNU. (WHEELER, 2003) No entanto, ambas resoluções demandam o fim das hostilidades e realçam a preocupação com as violações de DH, e não obstante invocarem o capítulo VII, não se autoriza o uso da força por parte dos Estados-membros, necessitando tanto neste quanto em futuros casos uma autorização explícita para sua legalidade.

Por sua vez, pode-se argumentar que a legitimidade destas intervenções autorizadas pelo CSNU não são muito diferentes das unilaterais no quesito moral. O método de Boeira (2018) faz-se importante também para medir a legitimidade das ações coletivas legais. Não obstante, há uma diferenciação na legitimidade *per se*:



A ONU é inquestionavelmente a principal instituição para a construção, consolidação e uso da autoridade da comunidade internacional. [...] A autoridade da ONU é sustentada não por poder coercitivo, mas por seu papel como aplicadora de legitimidade. O conceito de legitimidade age como um conector entre o exercício de autoridade e o recurso ao poder. (EVANS; SAHNOUN, 2002, p. 106, tradução nossa)

Logo, a ONU é por si só um elemento legitimador de qualquer ação por ela autorizada. Seu consentimento significa, em tese, a vontade coletiva da comunidade internacional em torno de uma posição e/ou assunto. Contudo, por questões políticas e embate de interesses, é possível que o CSNU não aprove uma resolução autorizando uma intervenção humanitária - provavelmente devido ao veto de algum de seus membros permanentes. Falhando enquanto órgão protetor da paz e segurança internacional, Wheeler (2003) sugere que a discussão acerca das IH pode ser gradualmente aceita se for debatida e observada pela AGNU ao invés do Conselho, uma vez que tal comitê possui contato amplo com o Conselho de Direitos Humanos da ONU e mais transparência para levar a cabo uma possível legalização da prática.

## **8. Considerações Finais**

Na sociedade internacional, como em outras sociedades, o sentido de existência de interesses comuns nos objetivos elementares da vida social não proporcionam em si mesmo uma orientação precisa sobre as modalidades de conduta consistentes com esses objetivos; está é a função das regras. Regras que podem ter status de direito internacional, norma moral, costume ou prática estabelecida; como podem ser regras operacionais, “regras do jogo” envolvidas sem um acordo formal e até mesmo comunicação verbal entre as partes. (BULL, 2002, p. 81 apud CASTRO, 2016, p. 385)

Desde Grócio e Gentili, juristas e pensadores tentam regular as relações entre Estados - e sobretudo a guerra (*Jus ad Bellum* e *Jus in Bellum*) - através de regras e normas aplicáveis universalmente, resultando num processo que culminou com o desenvolvimento do direito internacional. Este arcabouço normativo constitui um reconhecimento da sociedade de valores e propósitos comuns, que por sua vez busca restringir o exercício unilateral de poder através da geração de normas legais obrigatórias entre os Estados. Em outras palavras, o direito internacional constrange o poder bruto por meio do processo de criação de regras costumeiras que impõe compromissos inibidores da operação deste poder. (WHEELER,

2003) Tal a dimensão da importância do direito internacional que Kant via a existência deste como requisito para a paz perpétua.

O caráter reativo do direito acompanhou mudanças profundas não só na natureza do sistema internacional, mas também da sociedade humana. Conforme a importância do ser humano cresceu, seu *status* como sujeito do direito e a criação e proteção de direitos básicos fundamentais tornaram-se basilares para uma nova ordem normativa que desafia as antigas estruturas westphalianas: se antes a regra dogmática vigente era a soberania e não-intervenção estatal, agora os direitos humanos se tornaram o novo centro normativo de um sistema em constante mudança. E assim nasceu o debate moderno a respeito das Intervenções Humanitárias, em que seus defensores buscaram justificar seu direito em um suposto costume baseado em controversos episódios.

Contudo, a inexistência da legalidade - e existência de legitimidade - a um direito unilateral à intervenção humanitária baseado no direito internacional consuetudinário não impede que o CSNU aprove o uso da força com base em violações de DIDH e/ou DIH legalmente - e legitimamente - como já fez em mais de uma ocasião. Como argumenta Wheeler (2003), o perigo das IH unilaterais é que estas encorajam outros Estados a utilizarem tais práticas, enfraquecendo deste modo as frágeis restrições ao uso da força no sistema internacional. As questões então passam a ser: como efetivamente aprovar uma resolução sem veto por parte de um membro permanente; como evitar possíveis abusos e garantir a legitimidade da ação; e como aprofundar um debate para um possível futuro direito à intervenção humanitária.

Em relação ao primeiro questionamento, várias alternativas foram tentadas: desde R2P tentando firmar um compromisso político para com os membros permanentes para não vetar resoluções críticas como as IH, até diversas conversas e diálogos para a tão falada reforma do CSNU. Ambas, até o momento sem sucesso. Visando não depender da incerteza do futuro, o autor concorda com Wheeler (2003) de que a AGNU, por possuir mais transparência, representatividade e integração com órgãos como o Conselho de Direitos Humanos, pode ser palco de debates em relação à legalidade das IH, e até mesmo deliberações caso o CSNU invoque o procedimento *Uniting for Peace*.

Já para prevenir abusos e certificar a legitimidade, mais uma vez, os conceitos de R2P e RWP possuem méritos ao proporem métodos mais efetivos e sistemáticos de asseverar a eficácia das intervenções assim como sua legitimidade. Entretanto, apesar de pioneiros e

marcos teóricos (e talvez, futuramente, normativos), estes conceitos necessitam de maior consenso entre os Estados-membros da ONU e maior clareza em seus respectivos conteúdos, devendo tal saída se configurar com mais debates dentro e fora do órgão. Contribuições de autores, acadêmicos e juristas podem contribuir a um debate mais aprofundado, como o método de Boeira (2018), por exemplo.

Por sua vez, o debate acerca do direito à intervenção faz parte para além de discussões políticas, jurídicas. Neste sentido, o debate das IH, entre moralidade (legitimidade) e legalidade se espelha tanta no debate de Relações Internacionais quanto Direito Internacional:

Novas regras procedimentais são urgentemente necessárias para pôr ética e direito em harmonia, mas um dia as práticas apoiadas por estas regras podem entrar em conflito com o mesmo imperativo moral. Resolver este enigma entre ação unilateral, fins morais e direito internacional permanece um desafio fundamental para as disciplinas de Relações Internacionais e Direito Internacional. (WHEELER, 2003, p. 218, tradução nossa)

O Direito Internacional sempre acompanhou as mudanças de pensamento, e nós, em um mundo cada vez mais globalizado, talvez estejamos passando pelo mesmo desenvolvimento normativo e prático ao longo de séculos que pudemos analisar nestas páginas. A importância do ser humano e seus direitos fundamentais alçou o debate e prática em relação às Intervenções Humanitárias a um outro patamar, alterando para sempre a percepção política e jurídica do sistema internacional como um todo. A legalidade das intervenções, assim como maiores garantias de sua legitimidade são incertezas as quais somente o futuro nos dirá a resposta. A única certeza é que o debate em relação às Intervenções Humanitárias continuará figurando como protagonista no palco tanto das Nações Unidas quanto do meio acadêmico, entre políticos, juristas e estudiosos.

## 9. Referências

ACCIOLY, H; SILVA, G; CASELLA, P. **Manual do Direito Internacional Público**. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

AVEZOV, Xenia. **‘Responsibility While Protecting’: are we asking the wrong questions?**, 2013. Disponível em: <<https://www.sipri.org/node/409>> Acesso em: 27/11/19.

BEDIN, G; OLIVEIRA, T. **Os fundamentos do Direito da Guerra e da Paz: as contribuições de Alberico Gentili e Hugo Grócio**. *Quaestio Juris*, Rio de Janeiro, v. 11, nº 4, 2018, p. 2519-2533.

BOEIRA, Natália Caye Batalha. **A legalidade e legitimidade da intervenção humanitária: uma medida ainda necessária**. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, nº 3, 2018, pgs. 218-250.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. 2ª edição. Brasília: FUNAG, 2016. 582 p.

CHESTERMAN, Simon. **Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law**. Oxford: Oxford University Press. 2002.

COELHO, Carlos Frederico. **Evolução do Direito Internacional Público**: curso de Direito nas Relações Internacionais, agosto de 2016. Notas de Aula.

CUNLIFFE, Philip. **Sovereignty and the politics of responsibility**. In: BICKERTON, C; CUNLIFFE, P; GOUREVITCH, A. *Politics without Sovereignty: a critique of contemporary international relations*. London: UCL Press, 2007. p. 39-55.

DICIO. **Intervenção**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/intervencao/>> Acesso em: 28/10/19.

\_\_\_\_\_. Legalidade. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/legalidade/>> Acesso em: 27/11/19.

\_\_\_\_\_. Legitimidade. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/legitimidade/>> Acesso em: 27/11/19.

DUFFY, Helen. **The “War on Terror” and the framework of International Law.** Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. **The Responsibility to Protect.** *Foreign Affairs*, vol. 81, No. 6, 2002.

FOLEY, Conor. **A evolução da legitimidade das Intervenções Humanitárias.** *Revista Internacional de Direitos Humanos*. v. 10, n. 19, p. 77- 89, 2013.

\_\_\_\_\_. **UN Peacekeeping Operations and the Protection of Civilians: Saving Succeeding Generations.** New York: Cambridge University Press, 2017.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas.** 1ª edição. Brasília: FUNAG, 2013.

GRAY, Christine. **International Law and The Use of Force.** 3ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz (De jure Belli ac Pacis).** 2ª edição. vol I. Ijuí: UNIJUÍ, 2005.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). **The Responsibility to Protect.** Dezembro de 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> Acesso em: 26/11/19.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Statute of the Court**. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/statute>> Acesso em 1/5/19.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2017.

KENKEL, Kai Michael. **Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 56, n.1, p. 122-143, 2013.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda, 2014.

\_\_\_\_\_. **Sobre a China**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda, 2011.

LANDRY, Igor. **Revisiting International Law on the use of force in light of the 2011 military interventions in Lybia and Ivory Coast: have human rights violations become and exception to the prohibition on the use of force?**, [201-]. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3636647/\\_Revisiting\\_international\\_law\\_on\\_the\\_use\\_of\\_force\\_in\\_light\\_of\\_the\\_2011\\_military\\_interventions\\_in\\_Libya\\_and\\_Ivory\\_Coast\\_Have\\_human\\_rights\\_violations\\_become\\_an\\_exception\\_to\\_the\\_prohibition\\_on\\_the\\_use\\_of\\_force\\_](https://www.academia.edu/3636647/_Revisiting_international_law_on_the_use_of_force_in_light_of_the_2011_military_interventions_in_Libya_and_Ivory_Coast_Have_human_rights_violations_become_an_exception_to_the_prohibition_on_the_use_of_force_)> Acesso em: 4/11/19.

NOUR, Soraya. **À paz perpétua de Kant: filosofia do direito internacional e das relações internacionais**. 1ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ONU. A Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>> Acesso em: 12/11/19.

\_\_\_\_\_. UN Docs: Resolução 134. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/134\(1960\)](https://undocs.org/S/RES/134(1960))> Acesso em: 20/11/19.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. Cambridge University Press, 1997.

UNSCR. Resolution 1975. Março, 2011. Disponível em:  
<<http://unscr.com/en/resolutions/1975>> Acesso em: 2/12/19.

WHEELER, Nicholas J. **Unilateral Humanitarian Intervention and International Law**.  
*Revista Nação e Defesa*. n. 105, p. 198-218, 2003.