

# RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E LEGITIMIDADE

Ricardo Rocha de Vasconcellos<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Infelizmente, não são eventos tão raros aqueles em que o mundo se depara com situações em que significativos grupamentos humanos e, até mesmo, populações inteiras, são objeto de procedimentos repletos de barbárie, verdadeiros massacres muitas vezes beirando ao extermínio de uma etnia ou coletividade. Tais circunstâncias nem sempre decorrem de conflitos internacionais, mas de conflitos internos em um Estado, seguidamente perpetrados pelas forças nacionais que, justamente, deveriam zelar pela segurança de seus cidadãos. Em momentos como estes, se a ONU deixa de atuar por entraves decorrentes de seu sistema de tomada de decisões, é provável, senão desejável, que algum Estado, grupo de Estados ou outra organização internacional acabe intervindo a fim de cessar a barbárie, pondo em prática um tipo de operação que ficou conhecida como intervenção humanitária ou intervenção para proteção dos direitos humanos.

As intervenções humanitárias não estão previstas em nenhum tratado internacional vigente atualmente, de modo que acabam ocorrendo sob fundamentos que fazem ressurgir a noção de guerra justa, dividindo as opiniões a respeito de sua licitude.

O relatório “A Responsabilidade de Proteger” foi elaborado por uma comissão organizada pelo governo do Canadá, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS, na sigla em inglês), a partir de um pedido formulado pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, à Assembleia Geral, para apontar uma solução jurídica a esse impasse entre as regras convencionais e a necessidade de atuação da sociedade internacional para proteger grupos humanos sob forte agressão.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Universidade Federal de Pelotas e Procurador Federal.

Não é objeto do presente artigo analisar mais a fundo outras formas de intervenção que não a militar, nem discutir se há, ou não, fundamento jurídico para a intervenção humanitária. Tomemos por acertadas as teses que defendem essa possibilidade e o próprio relatório “A Responsabilidade de Proteger”. Abstraindo-se essa discussão, a questão que fica é: ainda que se considerasse devidamente fundamentada juridicamente a intervenção feita por um Estado ou uma coalisão sem o devido mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas, haveria como garantir a legitimidade ou a veracidade dos propósitos humanitários apontados como justificativa para a prática de uma intervenção? Ou o argumento humanitário poderia dar margem a ingerências meramente desenvolvidas no interesse exclusivo do interventor?

É sob essa preocupação prática que versa o presente estudo, onde, na primeira parte, serão analisados os fundamentos da intervenção humanitária para defesa dos direitos humanos e, numa segunda parte, a conjugação desses fundamentos com a existência, ou não, de legitimidade para ações dessa espécie.

## **2. A INTERVENÇÃO PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Qual o tipo de situação que justificaria uma intervenção sobre um Estado para proteger direitos humanos? Configurado tal quadro, quais os pressupostos e providências previstas no relatório “A Responsabilidade de Proteger”, aprovado pela Assembleia-Geral na busca a uma resposta jurídica às incertezas presentes neste tipo de situação? Esses são os questionamentos a serem respondidos nesta primeira parte do presente estudo.

### **2.1. SITUAÇÃO QUE ENSEJA A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA**

Conforme salienta a doutrina, não é qualquer situação que envolva ameaça aos direitos humanos que poderá motivar uma intervenção armada para fins humanitários. É necessário que se trate de uma grave violação para ensejar medida tão drástica como o uso de força militar contra outro Estado<sup>2</sup>.

A fim de melhor esclarecer que tipo de cenário tem sido entendido como sendo essa

---

<sup>2</sup> Neste sentido, entre outros, JUBILUT, Liliana Lyra. *Não Intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 105; e CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público / Paulo Borba Casella, Hildebrando ACCIOLY e G. E. do Nascimento e SILVA*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 363.

grave violação aos direitos humanos, passaremos a coletar relatos da situação existente em algumas das mais marcantes intervenções ocorridas desde os anos 90.

Em 1991, na Somália, os beligerantes utilizaram artilharia pesada nas ruas de Mogadíscio sem qualquer cuidado com os civis, prisioneiros de guerra ou pessoal médico, e sem que uma das partes alcançasse uma vantagem sobre as outras, de modo que a perspectiva era de continuidade do conflito com mais danos à população civil. Como a Somália era detentora de uma das maiores forças militares da África, seu colapso a deixou inundada de pequenas armas, munições e artilharia pesada. Na área que ficou mais conhecida pela mídia internacional, o triângulo entre as cidades de Mogadíscio, Kismayo e Belet Weyn, desenvolveram-se tanto lutas entre clãs e subclãs organizados em milícias que disputavam o controle das áreas mais férteis e ricas em recursos naturais, como a prática de atos de roubo, pilhagem e intimidação exercida por adolescentes e jovens armados, sem vínculos clânicos, conhecidos como *mooryaan*. Configurando o que foi designado como “Estado falido”, a Somália não conseguia prover as funções mínimas de um Estado, como bens públicos, segurança, lei, ordem, gerenciamento macroeconômico, saúde pública etc, gerando um dos piores desastres humanitários que o mundo já conheceu, com imagens transmitidas pela televisão do povo somali humilhado, faminto, submetido à violência e à miséria, crianças desnutridas, esqueléticas, com estimativa de 30.000 pessoas mortas, grande número de refugiados e deslocamentos internos.<sup>3</sup>

Tendo declarado sua independência em fevereiro de 1992, a República Socialista da Bósnia e Herzegovina (habitada por bósnios muçulmanos e minorias de sérvios ortodoxos e croatas católicos), viu esta ser reconhecida pela União Europeia e pelas Nações Unidas. Entretanto, oficiais bósnios de origem sérvia iniciaram um ataque militar contra a província da Bósnia. A ofensiva alcançou grandes proporções, transformando-se em um conflito sangrento de caráter genocida. A capital da Bósnia, Sarajevo, foi cercada pelos sérvios que passaram a perseguir muçulmanos e croatas. Mesmo representando apenas 33% da população da Bósnia, os sérvios bósnios passaram a controlar 70% do território da Bósnia Herzegovina. Milhares de bósnios muçulmanos foram assassinados pelas forças sérvias na província, enquanto dezenas de

---

<sup>3</sup> CARDOSO, Nilton César Fernandes. *Conflito armado na Somália: Análise das causas da desintegração do país após 1991*. Disponível em [www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71689/000880118.pdf?sequence=1](http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71689/000880118.pdf?sequence=1). Acesso em 5.3.2018, ps. 47-52.

milhares foram obrigados a deixar o país. Durante o conflito foram praticados crimes contra a população civil, como estupro, tortura e espancamentos.<sup>4</sup>

Em 1994, em Ruanda, num conflito entre etnias, cerca de 800 mil pessoas foram massacradas por extremistas hutus que se voltaram contra membros da comunidade minoritária tutsi e contra adversários políticos (estes independentemente de sua origem étnica). Neste verdadeiro genocídio, vizinhos mataram vizinhos e até alguns maridos hutus mataram suas mulheres tutsis, milhares de mulheres tutsis foram, ainda mantidas como escravas sexuais e nas rádios eram lidos os nomes de pessoas que deveriam ser mortas.<sup>5</sup> Ao contrário do que ocorreu em outras localidades, em Ruanda não houve uma atuação eficaz por parte da ONU ou de Estados atuando por sua própria iniciativa, o que não se deve a uma suposta falta de gravidade dos acontecimentos (que, de fato, eram gravíssimos), mas a uma falta de interesse das potências em assumir os ônus da empreitada, apesar dos pedidos de apoio feitos pelo Secretário-Geral da ONU.<sup>6</sup>

No Haiti, um golpe militar afastou do poder o Presidente Aristide em 1991, tendo havido violenta resistência que resultou em centenas de mortos e no exílio de Aristide, que passou a pedir o apoio da comunidade internacional para voltar ao poder, pedido esse dirigido primeiro à OEA e depois à ONU. Sucessivos acordos da ONU com o governo golpista foram sendo por este descumpridos, até que se chega ao final de 1993 com o seguinte quadro descrito por Ricardo SEITENFUS:

“(...) no Haiti, a missão civil da OEA/ONU constata a continuidade da repressão e da violação dos direitos humanos, com o desaparecimento e sequestro de centenas de adversários do regime militar. Estima-se que mais de 300 mil pessoas tenham migrado internamente no Haiti ou dele emigrado desde o golpe militar. Há, ainda, denúncias sobre fuzilamento de sacerdotes, além de estupros e extermínio de crianças, até mesmo dentro de orfanatos.”<sup>7</sup>

Em 1999, os acontecimentos em Kosovo revelavam um quadro em que aproximadamente 300.000 pessoas já haviam sido objeto de assassinatos, terror e expulsões,

---

<sup>4</sup> Narrativa disponível em <http://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,guerra-da-bosnia,489,0.htm>. Acesso em 5.3.2018.

<sup>5</sup> BBC. *Entenda o genocídio de Ruanda de 1994: 800 mil mortes em cem dias*. Disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407\\_ruanda\\_genocidio\\_ms](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407_ruanda_genocidio_ms). Acesso em 5.3.2018.

<sup>6</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *ONU é impotente em conflito, diz historiador*. São Paulo, ed. de 26.11.95, cad. 1, p. 30.

<sup>7</sup> SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: A Soberania dos Ditadores*. Porto Alegre: Solivros, 1994, p. 91.

com torrentes de refugiados rumando para a Macedônia, Montenegro e Albânia, caracterizando evidente limpeza étnica, quando a OTAN resolveu intervir com bombardeios apesar de não contar com a necessária aprovação prévia da ONU.<sup>8</sup>

No Iraque governado pelos sunitas de Saddam Hussein, os xiitas encontravam-se destituídos de todos os seus direitos, sendo oprimidos por décadas, e os curdos tinham sido objeto de verdadeiros massacres.<sup>9</sup> Quando ocorreu a invasão, em 2003, porém, não havia um conflito em andamento que provocasse comoção mundial como nos casos acima abordados. A situação interna do Iraque estava estável e os ataques mais fortes contra os curdos datavam de 1988, 1991 e 1996. Com efeito, o motivo determinante da intervenção naquele momento foi muito mais a alegação de que o Iraque detinha armas de destruição em massa do que a necessidade urgente de fazer cessar alguma calamidade de natureza humanitária, de modo que essa intervenção, ao menos em sua motivação original, encontrava seu fundamento muito mais como uma forma de legítima defesa preventiva do que como uma intervenção para proteção dos direitos humanos.

Analisando-se os casos acima destacados, podemos identificar que o quadro que tem sido definido genericamente como sendo de “graves violações aos direitos humanos” é composto dos seguintes elementos:

- um grande número de mortes de civis, normalmente de uma determinada etnia;
- além das mortes, outros crimes são praticados nestes atos de opressão, como pilhagens, estupros, torturas e sequestros;
- a provocação de deslocamento interno ou de busca de refúgio no exterior por grandes massas populacionais.

Quando a violência não é praticada por um governo forte contra um segmento oprimido, o conflito generalizado acaba por ocasionar o colapso do Estado, que deixa de poder prestar os serviços básicos que deveria garantir, como segurança, imposição da lei, organização econômica e serviços de saúde.

---

<sup>8</sup> HABERMAS, Jürgen. *Bestialidade e Humanidade: Uma Guerra na Fronteira entre o Direito e a Moral*. Disponível em <http://150.162.138.5/portal/sites/default/files/anexos/26057-26059-1-PB.pdf>. Acesso em 6.3.2018, p. 4.

<sup>9</sup> KISSINGER, Henry. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015, p. 326.

Por óbvio, não se trata de uma relação exaustiva de requisitos para que possa haver uma intervenção humanitária, mas um quadro básico das condições normalmente motivadoras deste tipo de atuação internacional.

## 2.2. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

“A Responsabilidade de Proteger” é o nome do relatório que foi elaborado por uma comissão organizada pelo governo do Canadá, atendendo a provocação do Secretário-Geral da ONU aos membros da Assembleia-Geral das Nações Unidas motivada pelos sucessivos casos de ataques massivos aos direitos humanos, sobretudo o então recente episódio de Kosovo. O Secretário-Geral das ONU, à época Kofi Annan, pedia que fosse buscado um novo consenso internacional para atender a essas situações. O relatório “A Responsabilidade de Proteger” foi apresentado pela referida Comissão, designada International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), em outubro de 2001, sendo a ideia central desse documento, relativa ao entendimento de que há uma responsabilidade dos Estados e da ONU de proteger os direitos humanos, adotada pela Assembleia-Geral na Cúpula Mundial de 2005<sup>10</sup>.

Uma das primeiras ideias apresentadas no relatório “A Responsabilidade de Proteger” é a de que a soberania não dá ao Estado poder ilimitado sobre o seu povo, implicando em uma dupla responsabilidade: externamente, respeitar a soberania de outros Estados, e internamente, respeitar a dignidade e os direitos básicos de todo o povo em seu território<sup>11</sup>. Trata-se de uma recharacterização do poder do Estado, passando de uma *soberania como controle* para uma *soberania como responsabilidade*<sup>12</sup>.

Nesse documento, resta esclarecido que o tipo de intervenção a que ele se refere é a ação tomada contra um Estado ou seus líderes, sem seu consentimento, para propósitos humanitários ou protetivos. Apesar de o foco da análise recair sobre a intervenção militar, também é objeto de análise o conjunto de formas de medidas preventivas ou coercitivas que possam ser utilizadas como alternativa à intervenção militar. O termo “intervenção humanitária” foi substituído pela referência a intervenção para propósito de proteção humana<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> A/RES/60/1, de 16.9.2005. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>. Acesso em 11.3.2018.

<sup>11</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect*. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre, 2001, p. 8.

<sup>12</sup> Idem, p. 13.

<sup>13</sup> Idem, ps. 8-9.

Salientando que guerras civis, insurgências, repressão estatal e colapso de Estados ameaçam milhões de vidas humanas, a ICISS esclarece que seu trabalho não se destinava a favorecer os grandes poderes nem a subjugar os direitos soberanos dos pequenos, mas a entregar proteção prática para as pessoas comuns cujas vidas estão em risco porque seus Estados não querem ou não são capazes de as proteger<sup>14</sup>. Para isso, indica quatro objetivos que devem ser perseguidos:

- estabelecer regras mais claras, procedimentos e critérios para determinar se, quando e como intervir;
- estabelecer a legitimidade de intervenção militar quando necessária e depois de todas as outras tentativas falharem;
- assegurar que a intervenção militar, quando ocorrer, seja feita somente para os propósitos indicados, que ela seja efetiva e que seja desenvolvida com a preocupação de causar o menor custo humano e o menor dano institucional que sejam possíveis; e
- ajudar a eliminar, se possível, as causas do conflito visando uma paz durável e sustentável<sup>15</sup>.

Considera a ICISS que um princípio emergente de Direito Internacional foi detectado segundo o qual intervenção para proteção humana, incluindo a intervenção militar em casos extremos, é aceita quando danos maiores a civis estão ocorrendo ou na iminência de ocorrer, e o Estado em questão está impossibilitado ou não deseja fazer cessar esse dano, ou é ele mesmo o seu causador. O Conselho de Segurança da ONU já atuou nessas bases, como no caso da Somália, assim como também foi com base no mesmo princípio que a Comunidade Econômica dos Estados da África do Oeste (CEDEAO) interviu na Libéria e em Serra Leoa e a OTAN em Kosovo. A noção de que há um princípio emergente em favor de uma intervenção militar para proteção humana está também suportada por uma variedade de fontes legais, incluindo princípios fundamentais de Direito Natural, normas de direitos humanos na Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal de Direitos Humanos juntamente com a Convenção sobre Genocídio, as Convenções de Genebra sobre Direito Humanitário e vários outros

---

<sup>14</sup> Segundo informação contida no relatório em questão, os conflitos armados atualmente, ao contrário do que ocorria à época da fundação da ONU, são muito mais internos do que interestatais, o que tem provocado um grande aumento no número de mortes de civis, de uma em dez mortes no início do século XX para nove em dez no final do século (ICISS, *The Responsibility to Protect*, p. 13).

<sup>15</sup> Idem, p. 11.

documentos<sup>16</sup>.

A responsabilidade de proteger, no entendimento da referida comissão, recai, em primeiro lugar, no Estado cujo povo está sendo diretamente afetado. Somente se este falhar em sua responsabilidade é que esta, de forma residual, será dirigida a uma comunidade mais ampla de Estados<sup>17</sup>, sendo direcionada, em segundo lugar, às autoridades locais agindo em parceria com atores externos; e, somente em terceiro lugar, às organizações internacionais<sup>18</sup>.

Segundo o relatório da ICISS, a responsabilidade de proteger abrange a *responsabilidade de prevenir*, que se refere às medidas que podem ser adotadas para evitar o conflito; a *responsabilidade de reagir*, que implica nas medidas destinadas a fazer cessar uma agressão aos direitos humanos; e a *responsabilidade de reconstruir*, voltada ao estabelecimento de uma situação estável após os eventos nefastos, buscando criar um ambiente onde esses não voltem a ocorrer<sup>19</sup>. Nossa atenção aqui é dirigida à análise da legitimidade para a prática dos atos relacionados à “responsabilidade de reagir”, onde se situa a possibilidade de uso de uma intervenção armada e de outras medidas coercitivas para coibir a agressão aos direitos humanos.

Quando as medidas preventivas falham e quando o Estado diretamente envolvido não consegue ou não deseja reparar a situação, podem ser necessárias medidas intervencionistas por outros membros da comunidade de Estados, as quais podem ser de natureza política, econômica ou judicial e, em casos extremos, podem consistir em ação militar. Além da gravidade da situação, há uma série de princípios adicionais de precaução que devem ser satisfeitos para assegurar que a intervenção seja, em princípio, defensável e, na prática, passível de funcionamento e de aceitação. No relatório, a ICISS aponta seis critérios para a realização de uma intervenção militar para proteção humana: autoridade certa, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis de sucesso.

Por justa causa a Comissão entende as seguintes situações:

- larga escala de perda de vida, com intenção genocida ou não, que seja produto de ação

---

<sup>16</sup> Idem, p. 16.

<sup>17</sup> Idem, p. 18

<sup>18</sup> Idem, p. 49.

<sup>19</sup> Idem, p. 17.

deliberada do Estado, ou de negligência ou inabilidade para agir, ou de uma situação de falência do Estado; ou

- larga escala de “limpeza étnica”, seja através de assassinatos, expulsão forçada, atos de terror ou estupros<sup>20</sup>.

Não deixou de ser abordada a dificuldade de ser alcançado um consenso, na prática, sobre a efetiva ocorrência de uma dessas situações que autorizariam a intervenção militar. A ICISS refere que, num sentido ideal, haveria um relatório sobre a gravidade da situação e a incapacidade ou a omissão do Estado em questão para resolvê-la satisfatoriamente, relatório esse a ser emitido por uma fonte não-governamental universalmente respeitada e imparcial, sugerindo que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha seria um candidato óbvio para esse papel, mas que, pela necessidade de que essa instituição adote uma postura afastada de decisões políticas de uma forma absoluta a fim de que se mantenha capaz de agir em qualquer lugar, não seria desejável que assumisse essa função. Reconhecendo a dificuldade de conceber uma solução institucional para este problema que fosse capaz de identificar uma “justa causa” aceita de forma absoluta, outras opções são apontadas no relatório “A Responsabilidade de Proteger” para resolver esta questão: relatórios preparados por órgãos ou agências da ONU, como o Alto Comissariado para Direitos Humanos e para Refugiados; avaliações feitas por outras organizações internacionais e organizações não governamentais dotadas de credibilidade; a mídia, ocasionalmente; e, se houver tempo, missões especiais de verificação enviadas pelo Conselho de Segurança ou pelo Secretário-Geral da ONU<sup>21</sup>.

O critério da “intenção correta” implica na impossibilidade de que a intervenção ocorra por outro motivo que não seja parar ou evitar um sofrimento humano, como, por exemplo, para alteração de fronteiras ou para o favorecimento de uma reivindicação de autodeterminação de algum grupo combatente. Apesar da necessidade de que o critério fundamental para motivar a intervenção seja a proteção dos direitos humanos, a comissão salienta que não se deve acreditar em uma ação de puro altruísmo, uma vez que os Estados, até mesmo em razão dos custos de uma operação militar, sempre atuarão considerando, também, algum interesse próprio, como evitar movimento de refugiados ou impedir a instalação de produtores de drogas ou terroristas

---

<sup>20</sup> Idem, p. 32.

<sup>21</sup> Idem, ps. 34-35.

na sua vizinhança<sup>22</sup>.

### **3. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO**

A existência de interesses paralelos e o risco de que eles tenham sido o verdadeiro motivo da intervenção, utilizando o manto humanitário apenas como pretexto para buscar objetivos de supremacia por parte do interventor, é a razão por que se eleva como de máximo interesse a questão da legitimidade para decidir intervir. Sem dúvida, na ordem mundial vigente, a competência para uso da força na vida internacional é do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, portanto, nele reside a legitimidade para determinar uma intervenção armada. Ocorre que, pela forma como está constituído e pelo seu sistema de tomada de decisões, o Conselho de Segurança, muitas vezes, deixa de atuar em situações que demandariam uma medida de força internacional apenas porque elas atingem interesses estratégicos de um de seus membros permanentes.

Nesta segunda parte do presente estudo será analisado o funcionamento do Conselho de Segurança e as alternativas de legitimidade para intervir quando este órgão deixar de atuar apesar da gravidade de certas situações.

#### **3.1. A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU**

O Conselho de Segurança é o órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) ao qual é outorgado, salvo nos casos de legítima defesa, o monopólio do uso da força na vida internacional (art. 24, §1º, da Carta das Nações Unidas), o qual deve ser destinado ao fim de obter a manutenção ou o restabelecimento da paz e da segurança internacionais (art. 42). Considerando-se que, a partir dos anos 90, houve uma “ampliação da consciência sobre os direitos humanos” como integrantes da ordem pública internacional e que isso, por sua vez, levou a uma “ampliação do conceito de paz, que deixou de significar meramente a ausência de conflitos”<sup>23</sup>, graves violações aos direitos humanos podem ensejar o emprego de força pelo Conselho de Segurança da ONU ao abrigo da cláusula que prevê tal atuação ante ameaça à paz e segurança internacionais.

---

<sup>22</sup> Idem, ps. 35-36.

<sup>23</sup> JUBILUT, Liliana Lyra, op. cit., p. 107.

No capítulo 6 do relatório “A Responsabilidade de Proteger” (“A questão de autoridade”), a ICISS questiona: “de quem é o direito para determinar, em um caso particular, se a intervenção militar para propósitos de proteção humana deve acontecer?” Analisando a Carta das Nações Unidas, a ICISS afirma a competência da ONU, qualificando-a como, “inquestionavelmente a principal instituição para construção, consolidação e uso da autoridade da comunidade internacional” e identificando como primeiro detentor de competência para atuar nesta matéria, dentro da estrutura dessa organização internacional, o Conselho de Segurança (arts. 24 e 42)<sup>24</sup>. Apesar de referir vários questionamentos que podem ser feitos a respeito da autoridade e da credibilidade do Conselho de Segurança (tais como sua capacidade legal para autorizar operações de intervenção militar, sua vontade política para tomar essa decisão, sua performance resultando, não raro, em soluções desiguais para casos semelhantes, sua falta de representatividade e sua dualidade decorrente do poder de veto dos cinco membros permanentes), a ICISS afirma não ter dúvida de que não há melhor ou mais apropriado corpo do que o Conselho de Segurança para lidar com intervenção militar para proteção humana. Segundo a Comissão, portanto, a questão não é encontrar alternativas para o Conselho de Segurança como uma fonte de autoridade, mas fazer o Conselho de Segurança trabalhar bem melhor do que tem trabalhado<sup>25</sup>.

No relatório é salientado que o Conselho de Segurança deveria agir prontamente com pedido para intervenção onde há alegações de larga escala de perda de vidas humanas ou de limpeza étnica<sup>26</sup>, sugerindo, quanto ao problema do veto que muitas vezes paralisa a organização, que fosse adotada uma prática formalmente acordada entre os membros permanentes, segundo a qual eles se comprometeriam a, naqueles casos em que não estivessem envolvidos seus interesses vitais, não fazer uso do veto para obstruir a aprovação de uma resolução por maioria, comportamento esse que designa como sendo uma “abstenção construtiva”<sup>27</sup>.

Composto por quinze membros das Nações Unidas, sendo cinco permanentes (Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia) e dez eleitos para um mandato de dois anos, não podendo haver reeleição para período imediato, as decisões do Conselho de Segurança são tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, sendo que, nas questões não processuais, os

---

<sup>24</sup> ICISS, *op.cit.*, ps. 47-48.

<sup>25</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 50.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 51.

membros permanentes têm direito de veto. Pela letra fria da Carta, a simples abstenção de um membro permanente resultaria em veto (art. 27 da Carta da ONU), mas, pela prática consagrada no Conselho de Segurança, apenas tem sido considerado o veto exercido expressamente<sup>28</sup>. É este costume que daria margem à realização do que a ICISS chama de “abstenção construtiva” em seu relatório.

Com efeito, conforme referido em “A Responsabilidade de Proteger”, justamente o veto, ou o simples anúncio de que será utilizado, tem sido causa de paralisação do Conselho de Segurança, mesmo em questões relativas à proteção dos direitos humanos. Caso marcante nesse sentido foi o de Kosovo. Em 1999, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) realizou, sem qualquer autorização do Conselho de Segurança, uma intervenção na Iugoslávia relativa à guerra do Kosovo, voltada à proteção dos kosovares de origem albanesa que sofriam processo de limpeza étnica<sup>29</sup>. Apesar de haver resolução da ONU determinando a retirada das tropas iugoslavas de Kosovo e o fim da violência contra a população de etnia albanesa, bem como a permissão do envio de ajuda humanitária à população de Kosovo e o retorno dos refugiados às suas casas<sup>30</sup>, Milosevic continuava o massacre de civis e a destruição de vilarejos, no conflito que já deixava pelo menos 50 mil refugiados. Mesmo diante deste quadro e das determinações anteriores da ONU, a aprovação de medidas militares no Conselho de Segurança revelava-se inviável em face do anunciado veto por parte da Rússia e da China, situação que acabou motivando a atuação da OTAN<sup>31</sup>.

Em outro caso também marcante, o Conselho de Segurança deixou de autorizar intervenção armada no Iraque objeto de proposta de resolução apresentada por Estados Unidos, Reino Unido e Espanha em 24.2.2003. França, Rússia e, posteriormente, China anunciaram que vetariam tal resolução<sup>32</sup>. É verdade que o grande motivo declarado para justificar a intervenção era a suposta detenção, pelo regime de Saddam Hussein, de armas de destruição em massa, sonegando informações aos inspetores da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e

---

<sup>28</sup> RIBEIRO, Manuel de Almeida. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 77.

<sup>29</sup> BBC. *Os Anos Milosevic – A Guerra de Kosovo*. Disponível em <[http://www.bbc.com/portuguese/static/especial/milosevic\\_yugoslavia/kosovo.htm](http://www.bbc.com/portuguese/static/especial/milosevic_yugoslavia/kosovo.htm)>. Acesso em 23 de fevereiro de 2018.

<sup>30</sup> Resolução nº 1199 (1998) do Conselho de Segurança, de 23.9.1998. Disponível em [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1199%20\(1998\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1199%20(1998)). Acesso em 29.3.2018.

<sup>31</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Crise em Kosovo – Otan pode aprovar hoje ação militar*. Edição de 12.10.1998. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft12109803.htm>>. Acesso em 29.3.2018.

<sup>32</sup> GLENNON, Michael. *Why the Security Council Failed*. Foreign Affairs, may/june 2003, vol. 82, n. 3, p. 18.

da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Entretanto, na Resolução 1441 (2002)<sup>33</sup>, além das providências referentes ao tema das armas de destruição em massa, era feita referência aos compromissos assumidos pelo Iraque com respeito ao terrorismo (Res. 687/1991) e à necessidade de pôr fim à repressão de sua população civil e de dar acesso às organizações internacionais humanitárias a todos os que necessitassem de assistência naquele país (Res. 688/1991). Assim sendo, em 28 de fevereiro de 2003 o Secretário de Imprensa da Casa Branca anunciou que o objetivo americano não era apenas o desarmamento do Iraque, mas também a “mudança de regime”<sup>34</sup> (aspecto esse que foi reforçado ao longo da intervenção, quando restou evidenciado que não havia, na verdade, armas de destruição em massa a serem destruídas). Mesmo assim, não foi alterada a oposição de França, Rússia e China à intervenção, de modo que os Estados Unidos acabaram liderando uma coalisão que levou a cabo a operação desprovida de autorização das Nações Unidas. Tal ataque contra a organização política de um Estado soberano, apesar de não contar com uma autorização do Conselho de Segurança, não sofreu qualquer reação oficial mais forte por parte da ONU, tendo o Secretário-Geral pedido, ainda, que os demais países colaborassem com os EUA na reconstrução do Iraque<sup>35</sup>.

São, estes, dois casos marcantes que revelam que, não raro, é impossível superar o impasse entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, que resulta paralisado pelo veto. Esses casos demonstram, também, que tal situação, apesar de impedir a formulação de uma decisão de intervenção armada pela ONU, não impede que essa intervenção venha a ocorrer pela atuação de uma outra organização internacional, de um Estado ou de uma coalisão de Estados. Isso gera a necessidade de que se reflita sobre alternativas ao Conselho de Segurança para fazer frente a emergências humanitárias; alternativas essas que, entretanto, devem estar revestidas de um procedimento legítimo que impeça o uso da nobre missão de proteção dos direitos humanos como mero pretexto para atender a interesses egoísticos dos interventores.

### **3.2. ALTERNATIVAS AO CONSELHO DE SEGURANÇA**

A primeira alternativa ao Conselho de Segurança da ONU é a Assembleia-Geral, que

---

<sup>33</sup> Resolução 1441 (2002) do Conselho de Segurança da ONU. Disponível em [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1441%20\(2002\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1441%20(2002)). Acesso em 29.3.2018.

<sup>34</sup> GLENNON, op. cit., p. 18.

<sup>35</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Annan pede doação para reconstruir Iraque*. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2410200308.htm>>. Acesso em 22.2.2018.

possui competência subsidiária para tratar das questões relativas à paz e à segurança internacionais (arts. 10 e 11 da Carta das Nações Unidas, e resolução “Uniting for Peace”, de 1950). Ainda que a competência da Assembleia-Geral seja exercida através de resoluções não impositivas, uma intervenção decidida com base no voto de dois terços da Assembleia-Geral possivelmente teria poder moral e apoio político. Ao menos assim entendem os autores do relatório “A Responsabilidade de Proteger”<sup>36</sup>. A fragilidade dessas resoluções da Assembleia-Geral, entretanto, reside no fato de que ela pode atingir seu quórum de aprovação sem a concordância de uma ou algumas das grandes potências militares, como Estados Unidos, Rússia e China, o que, se acontece em um caso concreto, gera forte resistência à implementação de uma resolução que decidisse pela necessidade de uma intervenção, sob pena de se correr o risco de criar um incidente de graves consequências para a paz no mundo.

Uma intervenção coletiva aprovada pela ONU, ainda que pela Assembleia-Geral em vez do Conselho de Segurança, seria legítima porque autorizada por um corpo internacional representativo, enquanto que uma intervenção unilateral é vista como ilegítima porque atende ao próprio interesse do interventor. Aqueles que desafiam ou se evadem da autoridade da ONU como única guardiã da paz e da segurança internacionais correm o risco de erodir sua autoridade em geral e também de minar o princípio de uma ordem mundial baseada no Direito Internacional e em normas universais<sup>37</sup>.

Portanto, caso o Conselho de Segurança deixe de atuar, o procedimento seguinte seria a mobilização da Assembleia Geral pelo mecanismo da resolução “Uniting for Peace”. Outra solução possível seria a intervenção de uma organização regional com competência para isso, como seria, no caso da América, a Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>38</sup>.

Mas se o Conselho de Segurança fica paralisado e tanto a Assembleia-Geral da ONU como eventuais organizações regionais e sub-regionais deixam de atuar frente a um caso que esteja chocando a opinião pública, salienta a ICISS em uma análise realística, aumenta a pressão para que um Estado ou uma coalisão de Estados resolva intervir mesmo sem o suporte de uma organização internacional, já que, havendo evidências de graves lesões aos direitos fundamentais de uma comunidade, a sociedade internacional não poderia ignorar a tragédia em

---

<sup>36</sup> ICISS, op. cit., p. 48.

<sup>37</sup> Idem, ibidem.

<sup>38</sup> Idem, ps. 53-54.

andamento e se omitir por completo de prestar o socorro necessário aos seres humanos que estivessem sendo dizimados ou seriamente vilipendiados. Nessa situação, por um lado, haveria o risco de que tais Estados, agindo por conta própria, deixassem de seguir os objetivos e os critérios indicados para uma intervenção genuinamente realizada para proteção de direitos humanos; por outro, ainda que a intervenção ocorresse lisamente e fosse plenamente aprovada pela opinião pública internacional, isto causaria sérias consequências à estatura e à credibilidade da ONU<sup>39</sup>. Acrescente-se, ainda, o fato de que a qualificação da situação no Estado contra o qual fosse realizada a intervenção como de gravidade capaz de autorizar tal procedimento teria sido feita unilateralmente pelo Estado (ou grupo de Estados) interventor, o que torna questionável a legitimidade da ação, já que, em princípio, não é dado a um Estado apreciar unilateralmente o que se passa no interior de outro ente soberano e levar a cabo, contra este, uma agressão invocando suas próprias razões. A legitimidade, se desprovida da chancela de uma organização internacional competente para fazer a apreciação do caso concreto, depende, numa sociedade descentralizada como é a sociedade internacional, da percepção, ao menos, de um consenso a respeito da necessidade e da lisura do procedimento a ser adotado.

Apesar de não resultar em uma conclusão indiscutível, um modo de favorecer a condução do processo rumo a uma intenção correta de intervenção é fazê-la de modo coletivo ou multilateral em vez de baseada em forças de apenas um país. A avaliação da correção do motivo também pode ser feita verificando se a intervenção tem o apoio das pessoas em cujo benefício ela estaria sendo feita, bem como se foi tomada em consideração a opinião dos demais países da região e se esses são favoráveis à intervenção<sup>40</sup>.

A realização de intervenções militares por coalizões estão sujeitas a dificuldades por falta de um comando político unificado ou, ainda que exista uma coesão política, por divergências entre os comandos militares como, por exemplo, a decisão sobre fazer uso de tropas terrestres ou sobre praticar um ataque exclusivamente aéreo<sup>41</sup>. Os próprios objetivos de uma intervenção podem não estar revestidos de consenso, o que afeta a escolha de estratégias visando o êxito<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Idem, p. 55.

<sup>40</sup> ICISS, op. cit., ps. 35-36

<sup>41</sup> Idem, p. 59.

<sup>42</sup> Idem, ibidem.

Mas além de todas essas precauções a serem adotadas visando dotar de legitimidade intervenções humanitárias, sobretudo aquelas implementadas por Estados fora da chancela de uma organização internacional, deve-se lembrar que o fim último do Direito Internacional é a paz, cuja busca define, como uma norma fundamental dessa ordem jurídica, o que deve prevalecer nas situações de conflito entre dois preceitos (no caso, o dever de intervir em prol dos direitos humanos em decorrência de uma responsabilidade de proteger e o dever de não intervenção decorrente do necessário respeito à soberania). Na ausência de uma instituição internacional que dê o respaldo necessário para uma intervenção destinada a proteger os direitos humanos, a legitimidade de uma atuação individual, ou mesmo coletiva, conforme já acima salientado, esbarra na descentralização da sociedade internacional, na igualdade formal de seus membros e na ausência de uma institucionalização plena, fatores que impedem que, sem que se evidencie na sociedade internacional um consenso a respeito da necessidade da intervenção, a concepção de legitimidade dos interventores se imponha de modo tranquilo sobre o Estado em relação ao qual haveria a intervenção. A ausência do referido consenso é mais fortemente evidenciada quando há, pelo menos, uma forte potência a manifestar seu apoio ao Estado hostilizado, rejeitando a ideia de intervenção. A aferição de legitimidade, neste caso, abrange considerações a respeito do potencial multiplicador do conflito que a intervenção terá. Veja-se que, nos casos de Kosovo e do Iraque/2003 a oposição da Rússia no primeiro e desta junto à França e à China no segundo foi apenas retórica, não tendo havido apoio militar à Servia e ao Iraque para reagir contra as intervenções, de modo que essas acabaram ocorrendo com relativa tranquilidade. Já no caso da Síria a Rússia se faz mais presente, inclusive mantendo tropas no território sírio, o que contribui para inibir pretensões de intervenção por parte de outros Estados. Isto não significa, necessariamente, que seja legítima a intervenção levada a cabo por ausência de uma oposição armada forte por parte de uma potência que apoie o Estado objeto da intervenção. Entretanto, considerando-se que as grandes potências normalmente possuem interesses conflitantes no tocante a assuntos estratégicos, o fato de não haver nenhuma força internacional disposta a dar um apoio militar efetivo a um Estado que esteja por ser objeto de uma intervenção não deixa de ser um indício de que a ingerência não é de todo despropositada.

Por outro lado, se um Estado se mostra disposto a assumir os ônus decorrentes de dar um apoio efetivo a outro de modo a se envolver num conflito armado para repelir uma intervenção neste, resulta evidenciada a ausência de consenso na sociedade internacional a respeito da admissibilidade da intervenção. Neste caso, o potencial de agravamento da situação

de conflito em decorrência da intervenção e de suas consequências danosas retirará a legitimidade da ingerência e, conseqüentemente, a desaconselhará.

Outra situação a ser vista como limitadora da legitimidade de uma intervenção ocorre quando não há uma solução que se afigure como legítima e de óbvia instauração para superar a crise. Por exemplo, em Kosovo bastava fazer cessar as agressões por parte dos sérvios e permitir que os kosovares vivessem com segurança e autonomia para que se tivesse um desfecho satisfatório na intervenção. Já no Iraque não havia uma composição que permitisse o imediato resgate das condições de vida da etnia que vinha sendo oprimida de modo a obter um bom equilíbrio com os demais grupos étnicos e religiosos integrantes da população iraquiana, o que demandou uma longa permanência das forças interventoras no território do Iraque e possibilitou o surgimento de uma força violenta como se revelou ser o Estado Islâmico. Situação semelhante, sem uma alternativa válida ao poder, afigura-se na Síria. Quando isto ocorre, a intervenção também tende a carecer de legitimidade, já que interferirá no equilíbrio de forças internas de outro Estado sem a clareza da possibilidade de restauração imediata da paz após a intervenção e com forte risco de, ao contrário, multiplicar exponencialmente a instabilidade e a violência no país objeto da intervenção.

Desse modo, se houver uma potência capaz de apoiar fortemente o Estado sobre o qual ocorreria a intervenção ou se não houver uma alternativa clara de poder nesse Estado, resta prejudicada a legitimidade da intervenção, já que, além de executada à margem de uma estrutura capaz de produzir uma decisão de acordo com um procedimento reconhecido pelos Estados previamente como legítimo, ainda feriria o maior valor a ser tutelado pela ordem jurídica internacional que é a paz entre as Nações.

#### **4. CONCLUSÃO**

A intervenção para proteção dos direitos humanos, por representar uma atuação internacional sobre um Estado soberano, certamente suscitará questionamentos. Portanto, ou sua legitimidade estará baseada em uma estrutura internacionalmente reconhecida previamente pelos Estados, dentre as quais a mais apropriada para essa finalidade de decisão pelo uso da força é o Conselho de Segurança da ONU, ou sua legitimidade dependerá da aferição de uma série de requisitos acima descritos e da possibilidade de que sua execução não venha a comprometer a paz e a segurança internacionais de modo mais gravoso do que a situação que se pretenderia combater.

## REFERÊNCIAS

BBC. *Entenda o genocídio de Ruanda de 1994: 800 mil mortes em cem dias*. Disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407\\_ruanda\\_genocidio\\_ms](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407_ruanda_genocidio_ms). Acesso em 5.3.2018.

BBC. *Os Anos Milosevic – A Guerra de Kosovo*. Disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/static/especial/milosevic\\_yugoslavia/kosovo.htm](http://www.bbc.com/portuguese/static/especial/milosevic_yugoslavia/kosovo.htm). Acesso em 23 de fevereiro de 2018.

BRASIL. *Lei n. xxxx de xx de xxxx*. Dispõe sobre xxxxxxxxxxxxxx. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em xx de xx de xxxx.

CARDOSO, Nilton César Fernandes. *Conflito armado na Somália: Análise das causas da desintegração do país após 1991*. Disponível em [www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71689/000880118.pdf?sequence=1](http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71689/000880118.pdf?sequence=1). Acesso em 5.3.2018

CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público / Paulo Borba Casella, Hildebrando ACCIOLY e G. E. do Nascimento e SILVA*. São Paulo: Saraiva, 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Annan pede doação para reconstruir Iraque*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2410200308.htm>. Acesso em 22.2.2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Crise em Kosovo – Otan pode aprovar hoje ação militar* Edição de 12.10.1998. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft12109803.htm>. Acesso em 29.3.2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. *ONU é impotente em conflito, diz historiador*. São Paulo, edição de 26.11.95, cad. 1, p. 30.

GLENNON, Michael. *Why the Security Council Failed*. Foreign Affairs, may/june 2003, vol. 82, n. 3, ps. 16-35.

HABERMAS, Jürgen. *Bestialidade e Humanidade: Uma Guerra na Fronteira entre o Direito e a Moral*. Disponível em <http://150.162.138.5/portal/sites/default/files/anexos/26057-26059-1-PB.pdf>. Acesso em 6.3.2018.

ICISS. *The Responsibility to Protect*. Ottawa, Canadá: International Development Research Centre, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. *Não Intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

KISSINGER, Henry. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Guerra da Bósnia*. Disponível em <http://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,guerra-da-bosnia,489,0.htm>. Acesso em 5.3.2018.

ONU, A/RES/60/1, de 16.9.2005. Disponível em <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>. Acesso em 11.3.2018.

ONU. Resolução 1441 (2002) do Conselho de Segurança da ONU. Disponível em [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1441%20\(2002\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1441%20(2002)). Acesso em 29.3.2018.

ONU. Resolução nº 1199 (1998) do Conselho de Segurança, de 23.9.1998. Disponível em [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1199%20\(1998\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1199%20(1998)). Acesso em 29.3.2018.

RIBEIRO, Manuel de Almeida. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina, 1998.

SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: A Soberania dos Ditadores*. Porto Alegre: Solivros, 1994.