

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ANA CAROLINA DE SOUSA E SILVA**

**A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS:  
uma análise da Operação “Protetor Unificado”**

**BRASÍLIA**

**2013**

**ANA CAROLINA DE SOUSA E SILVA**

**A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS:  
uma análise da Operação “Protetor Unificado”**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a conclusão da disciplina de Dissertação em Relações Internacionais sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Carvalho Pinto.

**BRASÍLIA**

**2013**

Nome: SILVA, Ana Carolina de Sousa e

Título: A Legitimidade das Intervenções Humanitárias: uma análise da Operação “Protetor Unificado”.

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a conclusão da disciplina de Dissertação em Relações Internacionais sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Carvalho Pinto.

Aprovada em 06 de março de 2013

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Carvalho Pinto  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Shadia Husseini de Araújo

---

Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço a Deus pelo dom da vida e por me dar força e capacidade para perseguir meus objetivos; à minha família pelo apoio incondicional nos momentos felizes e nos difíceis; ao meu amor por me animar e incentivar a perseguir meus sonhos; à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vânia Carvalho Pinto pela dedicação e o interesse com que me orientou; às minhas amigas Vanessa Andrade, Rebecca Brandão e Jéssica Santana pelos comentários sinceros sobre este trabalho e pela ajuda mútua para superarmos mais uma fase da vida; aos demais colegas de graduação e aos professores do IREL/UnB, com quem tive a honra de dividir momentos inesquecíveis, pelas lembranças maravilhosas que ficarão; aos meus amigos de vida pela disponibilidade perene e sincera em ouvir e aconselhar.*

## A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

**Resumo:** Este trabalho pretende realizar uma revisão teórica acerca da legitimidade das intervenções humanitárias e instrumentalizar as conclusões dessa revisão com o caso da Operação “Protetor Unificado” (OPU), que ocorreu na Líbia em 2011. O entendimento do conceito de Responsabilidade e Proteger (RtoP), combinado com a análise de trabalhos associados à Escola Inglesa e à teoria pós-colonialista das Relações Internacionais, mostrou a necessidade da definição de critérios de legitimidade para a análise de intervenções humanitárias. Esses critérios são cumulativos e permitem definir graus de legitimidade da ação, o que é relevante para que uma intervenção humanitária seja apoiada pela comunidade internacional, além de conferir maior segurança para intervenções futuras. Esses critérios embasam o estudo de caso a respeito da OPU. Demonstra-se, na conclusão do trabalho, que a OPU pode ser considerada legítima, apesar de não cumprir todos os critérios estabelecidos.

**Palavras-chave:** 1. Legitimidade. 2. Intervenções humanitárias. 3. Líbia. 4. Operação “Protetor Unificado”.

## THE LEGITIMACY OF THE HUMANITARIAN INTERVENTIONS

**Abstract:** This work intends to make a theoretical review about the legitimacy of humanitarian interventions. The conclusions of this review are instrumentalized with the Operation Unified Protector case, which occurred in Libya in 2011. The knowledge about the Responsibility to Protect (RtoP), together with the analysis of works associated with the English School and the post-colonialist theory of International Relations, have demonstrated the necessity of legitimating criteria to support the analysis of humanitarian interventions. These criteria are cumulative and allow us to define degrees of legitimate action. That is relevant when one consider the importance of the international community's support on an intervention, and the necessity to give greater certainty to future actions. These criteria support the case study about the Operation Unified Protector, which concludes that this Operation can be considered legitimate, besides not meeting all the criteria established.

**Keywords:** 1. Legitimacy. 2. Humanitarian interventions. 3. Libya. 4. Operation Unified Protector.

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CNT	Conselho Nacional de Transição
CS/ONU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DUDH	Declaração Universal de Direitos do Homem
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty, ou Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal
OING	Organização Internacional Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPU	Operação Protetor Unificado
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RtoP	Responsibility to Protect, ou Responsabilidade de Proteger

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>1 A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS .....</b>	<b>05</b>
1.1 <i>SOBERANIA</i> .....	06
1.2 <i>DIREITOS HUMANOS</i> .....	09
1.3 <i>INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS</i> .....	13
1.4 <i>LEGITIMIDADE</i> .....	16
1.5 <i>OS CRITÉRIOS DE ANÁLISE ADOTADOS</i> .....	19
1.5.1 <i>Emergência humanitária suprema (Justa Causa)</i> .....	21
1.5.2 <i>Necessidade de intervir</i> .....	23
1.5.3 <i>Proporcionalidade</i> .....	25
1.5.4 <i>Possibilidade de alcançar resultado humanitário positivo</i> .....	27
1.5.5 <i>Correta intenção</i> .....	28
1.5.6 <i>Redução da seletividade</i> .....	30
1.5.7 <i>Legalidade</i> .....	32
<b>2 O CASO DA LÍBIA .....</b>	<b>36</b>
2.1 <i>O GOVERNO DE MUAMAR KADAFI</i> .....	36
2.2 <i>A OPERAÇÃO “PROTETOR UNIFICADO”</i> .....	41
2.2.1 <i>Emergência humanitária suprema</i> .....	44
2.2.2 <i>Necessidade de intervir</i> .....	45
2.2.3 <i>Proporcionalidade</i> .....	46
2.2.4 <i>Possibilidade de alcançar resultado humanitário positivo</i> .....	48
2.2.5 <i>Correta intenção</i> .....	50
2.2.6 <i>Redução da seletividade</i> .....	52
2.2.7 <i>Legalidade</i> .....	53
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>59</b>
<b>APÊNDICE A – QUADRO 1 – Critérios de legitimidade segundo os autores estudados ..</b>	<b>64</b>
<b>APÊNDICE B – QUADRO 2 – Os critérios adotados e suas definições .....</b>	<b>65</b>
<b>APÊNDICE C – QUADRO 3 – Os critérios aplicados ao caso da Operação “Protetor Unificado”, Líbia, 2011 .....</b>	<b>66</b>



## **INTRODUÇÃO**

*“Humanitarian intervention has always been more popular in theory than in practice. In the face of unspeakable acts, the desire to do something, anything, is understandable”* (CHESTERMAN, 2011, p. 279).

A passagem acima consiste no reconhecimento, por parte de Simon Chesterman, de que as intervenções humanitárias são um mecanismo imperfeito de promoção dos direitos humanos. Esse mecanismo é, entretanto, necessário e deve ser aprimorado, já que é potencialmente efetivo em situações de crise em que atos indescritíveis atentam contra a dignidade da pessoa humana. A motivação inicial deste trabalho é justamente a preocupação com a promoção de direitos humanos nessas situações, valor caro ao Direito Internacional e à humanidade como um todo.

Atualmente, a preocupação com a promoção de direitos humanos em contexto de crise desvia a atenção para o Oriente Médio e o norte da África, região que passa por diversos processos de transformação política, conhecidos genericamente como Primavera Árabe. Ao analisar as manifestações e protestos, é possível afirmar que essas transformações também estão voltadas para a ampliação do acesso a direitos pela população. Na Tunísia, por exemplo, houve clamor por melhores condições trabalhistas. No Egito, a população se revoltou contra os amplos níveis de desemprego e pobreza. Já na Líbia, a pobreza, a falta de liberdades políticas e a violência com a qual o governo de Muamar Kadafi tratava a população contribuíram para o surgimento de milícias e a instauração de uma guerra civil no país (ANDERSON, 2011, pp. 03-06).

A Líbia se destaca nesse contexto por ter sido alvo de uma intervenção humanitária, chamada de Operação “Protetor Unificado” (OPU). O fato de a operação ter ocorrido na Líbia, entretanto, não garante por si só que os atentados contra a vida e a integridade dos cidadãos tenham cessado. Assume-se que as intervenções humanitárias se tratam de um mecanismo falho, já que envolve interesses políticos das Organizações e dos Estados interventores, tornando-se necessário avaliar em que medida essa operação efetivamente contribuiu para a promoção de direitos humanos ou foi utilizada como instrumento de dominação pelos países que a lideraram.

A importância da análise da OPU decorre do fato de que esta foi a primeira intervenção humanitária a ocorrer após a criação do conceito de Responsabilidade de Proteger (RtoP), em 2001, que contribuiu para o surgimento de novas balizas para a discussão teórica das operações militares com objetivos humanitários. Além disso, a operação na Líbia é a primeira ocorrência, em mais de dez anos, de uma intervenção humanitária clássica, ou seja, que não conta com o consentimento do Estado alvo, além de utilizar elementos militares de coação liderados por agentes ocidentais (PATTISON, 2011b, p. 251).

A intervenção liderada pela OTAN na Líbia foi deferida pela ONU, na figura do Conselho de Segurança, pela Resolução 1973, de 17 de março de 2011, que impôs ao país uma zona de exclusão aérea. Já que as intervenções humanitárias são entendidas como mecanismo imperfeito de combate às violações de direitos humanos, cabe avaliar, no caso da Líbia, a legitimidade da OPU. Dessa forma, espera-se entender se o procedimento jurídico e político adotado para o deferimento da OPU levaram a uma intervenção capaz de efetivamente reduzir e/ou prevenir as violações de direitos humanos que ocorriam no país. A pergunta central do presente trabalho é, portanto: a intervenção liderada pela OTAN na Líbia pode ser considerada legítima?

A fim de responder a essa pergunta, são estabelecidos, na estrutura teórica do trabalho, sete critérios que devem ser cumpridos por qualquer intervenção humanitária a fim de se garantir a legitimidade da intervenção. São eles: i) emergência humanitária suprema (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; AYOOB, 2002a); ii) necessidade de uso da força como último recurso (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008); iii) proporcionalidade (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008, 2011a); iv) probabilidade de alcançar resultado humanitário positivo (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008); v) correta intenção (ICISS, 2001; PATTISON, 2008; MUTUA, 2001; AYOOB, 2002a); vi) redução da seletividade (AYOOB, 2002a; PATTISON, 2008); e vii) caráter legal da intervenção (ICISS, 2001; AYOOB, 2002a). Cabe avaliar em que medida a OPU cumpriu cada um desses critérios. Uma análise apriorística e superficial do caso permite a elaboração da hipótese de que a OPU foi legítima, já que cumpriu, em grande medida, os sete critérios estabelecidos.

O método utilizado ao longo da dissertação é de caráter qualitativo, já que se baseia na análise documental e no estudo de caso. A pesquisa documental cuida de fontes primárias e secundárias. Como fonte primária, serão analisados basicamente discursos dos diversos líderes de Estado e de organizações internacionais envolvidos com a temática, além de reportagens e de relatórios da ONU e da OTAN que tratam da intervenção na Líbia. Entre as

fontes secundárias incluem-se livros e artigos científicos que contêm teorias a respeito das intervenções humanitárias e informações sobre a Líbia relevantes para a pesquisa.

Este trabalho é composto de dois capítulos. O primeiro cuida de uma compilação daquelas que considero as principais perspectivas acerca das intervenções humanitárias na atualidade. Para tanto, a Teoria Universalista sobre a Legitimidade das Intervenções Humanitárias de Wheeler (2000) é associada ao novo consenso a respeito de soberania consolidado pela ICISS (2001) através do conceito de Responsabilidade de Proteger. Essa visão dominante<sup>1</sup> no campo das Relações Internacionais é, no entanto, desafiada por uma teoria crítica a respeito do tema. O pós-colonialismo de Mohammed Ayoob (2002a; 2002b), Anne Orford (1999; 1997), Jack Donnelly (2008; 2007; 1984), Makau Mutua (2001; 1996) apresenta fortes críticas à perspectiva ocidental e liberal que geralmente embasa o discurso acerca dos direitos humanos e das intervenções humanitárias. A perspectiva pós-colonialista apresenta-se como uma contribuição relevante para o tema principalmente pelo fato de que as intervenções humanitárias são geralmente conduzidas por atores ocidentais que têm como alvo países de terceiro mundo (ORFORD, 1999, p. 698; AYOOB, 2002a, p. 83).

O segundo capítulo consiste em um estudo de caso a respeito dos acontecimentos recentes na Líbia, que serão examinados no período compreendido entre o início das manifestações, em fevereiro de 2011, até o cenário atual, pós-intervenção humanitária. Serão delineadas as condições que levaram à exigência da intervenção da OTAN, deferida pela ONU, como forma de responder às questões concernentes à legitimidade e necessidade da ação. Também será observado, com base nos sete critérios definidos subsequentemente, o período compreendido entre março e novembro de 2011, no qual a Operação “Protetor Unificado” atuou no contexto líbio, buscando acabar com as violações de direitos humanos perpetradas aos civis. Em último momento, será observada a situação da Líbia após a ingerência internacional, buscando delinear os aspectos em que tal operação contribuiu para restringir as violações de direitos humanos. O método de análise será, portanto, dedutivo.

A linha de raciocínio que se pretende seguir consiste em uma narrativa progressiva que pretende justificar a necessidade de intervenção e a legitimidade da mesma, culminando com a análise do caso da Líbia. Para que esse intuito seja cumprido, o texto divide-se em dois capítulos. O primeiro capítulo trata do referencial teórico adotado no presente trabalho. É

---

<sup>1</sup> Anne Orford (1999) se dedica a analisar os discursos a respeito do que a autora chama de Novo Intervencionismo, adotado após o final da Guerra Fria. Ela afirma que algumas ideias predominam no discurso público como resultado de uma imposição, exercida por aqueles que detêm poder (econômico e político) e influência histórica sobre os demais (ORFORD, 1999, pp. 703-704). Essa visão dominante é elucidada ao longo do texto.

apresentado o panorama no qual se inserem as intervenções humanitárias, que consiste no entendimento dos conceitos de soberania, direitos humanos, intervenção humanitária e legitimidade. Em seguida são definidos os sete critérios de legitimidade, resultantes da formulação teórica anterior. O segundo capítulo consiste no estudo de caso acerca da Operação “Protetor Unificado” (OPU). Em primeiro lugar, apresenta-se o contexto histórico e político que demandou a ocorrência da intervenção militar na Líbia. Em seguida, os acontecimentos são analisados de acordo com os critérios de legitimidade estabelecidos no primeiro capítulo. A conclusão do presente trabalho busca determinar se a intervenção humanitária levada a cabo na Líbia foi legítima, além de tecer algumas considerações acerca do trabalho como um todo.

## ***1 A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS***

A dificuldade de se alcançar um consenso acerca das intervenções humanitárias é um dos fatores que impede uma normatização sistemática do uso da força com objetivos humanitários (WHEELER, 2000, pp. 44-45). De acordo com o Artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas (1945), é vedado a qualquer Estado-Membro “a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado”. Além disso, o Artigo 39 do Capítulo VII da mesma Carta dispõe que o Conselho de Segurança (CS/ONU) possui autoridade legal para dispor de ações militares apenas em casos que ameacem “a paz e a segurança internacionais”. Uma interpretação literal e reducionista da Carta nos levaria à conclusão equivocada de que as intervenções humanitárias são ilegais.

O contexto internacional atual e a evolução das relações entre Estados no pós-Segunda Guerra Mundial não nos permite realizar essa análise reducionista. O legado do Holocausto estimulou o processo de humanização do Direito Internacional e a elaboração de mecanismos globais para prevenção e combate às violações de direitos humanos (PERES, 2012, p. 08). A ampla aceitação e o grande número de países que ratificaram a Declaração Universal de Direitos do Homem (DUDH), aprovada em 1948 no âmbito das Nações Unidas, são um reflexo dessa tendência de universalização (DONNELLY, 1984, p. 414). A ordem mundial atual é pautada pelo intervencionismo que promete ser garantidor dos valores essenciais dos direitos humanos, da ordem e da estabilidade (ORFORD, 1999, p. 701). Essa visão, entretanto, contribui para a reprodução da posição dos sujeitos relacionados às intervenções humanitárias no lugar em que são habitualmente identificados, dando aos próprios sujeitos a ilusão de uma identidade estável e contínua (ORFORD, 1999, p. 685). Essa narrativa deve, portanto, ser relativizada tendo em vista a perspectiva pós-colonial sobre o tema, que busca identificar os papéis dos sujeitos e apresentar os problemas relacionados à universalização dos Direitos Humanos.

Com o intuito de definir os parâmetros para entender as intervenções humanitárias e, mais especificamente, o caso da Líbia, a linha de argumentação teórica de Luciana Peres (2012) se mostra um ponto de partida interessante. A autora associa a proposta solidarista da Escola Inglesa para entender a sociedade internacional e a legitimação das intervenções humanitárias com o princípio da Responsabilidade de Proteger (RtoP). Houve, como explicitado anteriormente, a necessidade de que o marco teórico abrangesse novas perspectivas críticas acerca do tema, já que a maior parte das intervenções humanitárias são

comandadas por Estados “fortes” e são direcionadas à solução de conflitos internos em Estados “fracos” (AYOOB, 2002a, p. 83). A teoria pós-colonialista das Relações Internacionais se mostra como importante baliza para os conceitos de RtoP e para a teoria de Wheeler sobre intervenções humanitárias, já que discute as premissas básicas da perspectiva dominante acerca do tema.

A fim de entender como as intervenções humanitárias lograram espaço no direito e na política internacional, é importante observar alguns aspectos históricos e teóricos associados a essa ideia. Esse panorama, que é delineado em seguida, também busca justificar a necessidade de se estabelecerem critérios de legitimidade para a análise das intervenções humanitárias. Em primeiro lugar, analisa-se a evolução do conceito de soberania enquanto autonomia para soberania enquanto responsabilidade, que confere maior preponderância para a proteção de direitos humanos. Em segundo lugar, apresenta-se o próprio conceito de direitos humanos inserido na perspectiva crítica e pós-colonial. Em terceiro lugar, delineiam-se o conceito de intervenção humanitária e as considerações necessárias para melhor delimitá-lo. Finalmente, em quarto lugar, define-se o entendimento acerca da legitimidade das intervenções. Esses conceitos são apresentados com o intuito de justificar a necessidade de se estabelecerem critérios de legitimidade para a análise das intervenções humanitárias. Os critérios serão delimitados em seguida e instrumentalizados através do estudo de caso sobre a intervenção na Líbia, no segundo capítulo.

### *1.1 SOBERANIA*

Pode-se dizer que houve uma tendência de relativização e de flexibilização do conceito de soberania a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, que se intensificou após o fim da Guerra Fria. O conceito westfaliano de soberania, ainda presente no Artigo 2 (1) da Carta da ONU, que determina a igualdade de todos os Membros da Organização, prevê que o limite da soberania de cada Estado, independentemente de seu poder político e econômico, estaria na de seus pares. Nesse sentido, prevalecia a norma de não intervenção e não uso da força. Até o início da Guerra Fria, as intervenções ocorriam raramente, apesar de, na prática, os Estados usarem as intervenções militares como forma de agir político (ICISS, 2001, p. 12). Com o final da Guerra Fria, o CS/ONU recobrou forças e poder de agência. Na década de 90, a comunidade internacional passa a aceitar a legitimidade do CS/ONU para autorizar as

intervenções humanitárias, o que resultou em maior confiabilidade e no consequente aumento do número de intervenções (WHEELER, 2000, p. 08).

O princípio da Responsabilidade de Proteger (RtoP), desenvolvido em 2001 pela ICISS, é a sedimentação da discussão acerca do crescente protagonismo do indivíduo no Direito Internacional e da necessidade de responsabilizar a sociedade internacional como um todo quando se trata de proteção aos direitos humanos (ICISS, 2001, p. 06). É uma mudança de perspectiva do Estado para o indivíduo. A RtoP foi desenvolvida neste contexto de enfraquecimento do Estado soberano, emergência do sistema de segurança coletiva da ONU e valorização dos direitos humanos. Esse princípio consiste na ideia de que os Estados possuem a responsabilidade de proteger seus cidadãos de catástrofes que podem ser evitadas, como assassinatos em massa, estupros e morte em decorrência da fome. Entretanto, quando esses Estados são incapazes de ou estão indispostos a prevenir tais catástrofes, essa responsabilidade deve ser atribuída à comunidade internacional (ICISS, 2001, p. VIII).

Observa-se, portanto, a necessidade de reformulação do conceito de soberania, que passa da soberania enquanto autonomia, entendido como controle do território (AYOOB, 2002a, p. 82), para a soberania enquanto responsabilidade, que consiste em respeito a padrões mínimos de direitos humanos como atributo essencial à soberania (ICISS, 2001, p. 13). O desenvolvimento da ideia de soberania enquanto responsabilidade, portanto, provoca a limitação das ações dos Estados pela sociedade internacional. Isso se dá a partir da relação entre o aspecto controverso da soberania externa, que seria a possibilidade de intervenção em casos de violações massivas de direitos humanos, e o aspecto incontroverso dos direitos individuais, que não podem ser violados (PERES, 2012, p. 12).

No mesmo sentido do exposto acima, Nicholas Wheeler, em *Saving Strangers*, analisa as intervenções humanitárias levadas a cabo nos anos 90, no contexto pós-Guerra Fria, e busca determinar se estas são reflexo da relativização dos conceitos de soberania, não intervenção e proibição do uso da força considerados essenciais aos Estados. A sociedade internacional, segundo Wheeler, está cada vez mais comprometida com a justiça e com a proteção dos direitos humanos de forma ampla. Por esse motivo, o autor afirma que a pena para os governos que violam de forma massiva os direitos humanos de sua população seria a perda de seu direito de proteção das regras de soberania e não intervenção. Consequentemente, os demais Estados soberanos seriam moralmente aptos a intervir (WHEELER, 2000, p. 38).

Essa permissibilidade acerca das intervenções humanitárias defendida por Wheeler não é entendida da mesma forma pelos autores pós-colonialistas, que tendem a valorizar os princípios de soberania, não intervenção e proibição do uso da força. Mohammed Ayoob

(2002a, p. 92) alerta para o fato de que o princípio da soberania tem sido usado para a manutenção da ordem internacional nos últimos quatro séculos e que o mau uso do mecanismo das intervenções humanitárias pode contribuir para a derrogação desse princípio. Ademais, os Estados soberanos ou, especificamente, a classe culturalmente dominante nesses Estados deve ser entendida como o ator mais importante para determinar como os cidadãos devem usufruir dos direitos humanos que detêm (DONNELLY, 2008, p. 198).

A atribuição de padrões mínimos de direitos humanos como requisito básico ao conceito de soberania significa que um Estado deve agir em relação aos seus cidadãos não apenas conforme a aceitação dos mesmos, mas também dos outros Estados e de algumas Organizações Internacionais (AYOOB, 2002a, p. 84). No mesmo sentido, Jack Donnelly (2007) assevera que o argumento de universalização dos direitos humanos é arrogante, já que é usado para definir um padrão de cumprimento dos mesmos. O autor, ao tratar da possibilidade de intervenção humanitária, afirma ainda que, geralmente, apresenta-se um conflito entre justiça, representado pelo cumprimento dos direitos humanos e pela autodeterminação, e ordem, representada pela soberania (DONNELLY, 2007, p. 297).

O dilema entre ordem e justiça dentro das discussões do papel da sociedade internacional para a Escola Inglesa, é amplamente caracterizado por Wheeler. O autor apresenta a corrente pluralista, que assume como premissa a ordem da sociedade internacional e a coexistência de Estados que possuem diferentes concepções de justiça. Nesse sentido, portanto, as intervenções humanitárias são entendidas como violações às regras de soberania, não intervenção e não uso da força. Wheeler, entretanto, adota a corrente solidarista da Escola Inglesa, que assume um compromisso maior com a justiça e com a crescente defesa dos direitos humanos nas diversas comunidades (WHEELER, 2000, p. 11). A sociedade de Estados aceita, nesse sentido, não apenas a responsabilidade moral de proteger a segurança de seus próprios cidadãos, mas também a responsabilidade mais ampla de ser guardião dos direitos humanos por toda a parte (WHEELER, 2000, p. 12). A conduta dos Estados é, portanto, legitimada em função da proteção dos direitos humanos.

Mohammed Ayoob (2002) simplifica o conflito entre ordem e justiça nos seguintes termos: *“while the North is primarily interested in justice within states and order among them, the South is basically committed to order within states and justice among them”* (AYOOB, 2002, p. 99). O problema é entendido, portanto, em dois níveis. No primeiro, a demanda por direitos humanos realizada por indivíduos e grupos é de justiça, em contraposição ao entendimento dos Estados de que a ordem é prioridade em face da justiça. No segundo nível, os Estados fracos, em defesa de sua soberania, podem clamar por justiça



em face de uma intervenção humanitária iminente, enquanto que os demais Estados defendem a ordem da sociedade internacional (AYOOB, 2002, p. 98). É importante notar que o comprometimento com a justiça, inerente à corrente solidarista defendida por Wheeler, se torna relativo a quem clama por justiça em contraposição ao seu par. Em virtude do crescente protagonismo dos indivíduos no Direito Internacional dos Direitos Humanos, nota-se que a justiça é defendida em prol dos indivíduos molestados pelas grandes violações de direitos humanos.

A soberania é entendida atualmente como soberania enquanto responsabilidade, que pressupõe o respeito a padrões mínimos de Direitos Humanos. Esse entendimento, no entanto, não significa ampla permissibilidade para a ocorrência de intervenções humanitárias, ou qualquer forma de ingerência internacional sobre os Estados soberanos. O princípio da soberania, em consonância com os princípios de não intervenção e proibição do uso da força, ainda deve ser visto como essencial para a manutenção da ordem internacional. O conflito entre ordem e justiça caracteriza a complexa relação entre soberania e proteção dos direitos humanos. Cabe observar que ambos os polos em conflito são relevantes e nenhum deve ser considerado preponderante sobre o outro. O deferimento das intervenções humanitárias, portanto, deve passar por um amplo processo de análise das circunstâncias de cada caso, a fim de que a operação, caso seja necessária, seja a mais legítima possível.

## *1.2 DIREITOS HUMANOS*

A partir desse entendimento de soberania, há a necessidade de também entender o conceito de direitos humanos sob a perspectiva pós-colonial. Ao tratar de intervenções humanitárias, a maior parte dos autores não se ocupa em definir o conceito de direitos humanos que embasa a sua perspectiva teórica. A exemplo de Nicholas Wheeler (2000), o discurso desses autores gira em torno da análise dos limites aceitos pela sociedade de Estados no sentido de reconhecer a legitimidade do uso da força contra Estados que violam grosseiramente os direitos humanos (WHEELER, 2000, p. 06). O autor, entretanto, não define tal conceito, o que impossibilita precisar o que seria uma violação grosseira dos mesmos.

Makau Mutua (1996) alerta para o fato de que o conceito de direitos humanos, apesar de ser habitualmente entendido de forma absoluta e universal, não é livre de ideologias (MUTUA, 1996, p. 591). Ao contrário, os direitos humanos dependem da ideologia liberal e

democrática ocidental, que prevaleceu à época da formulação e aprovação da DUDH (MUTUA, 1996, p. 606). O autor afirma ainda que as visões não ocidentais não foram bem representadas durante a elaboração da DUDH basicamente porque a ideologia ocidental era predominante nas discussões no âmbito da ONU. A América Latina seguia a orientação ideológica eurocêntrica, herança de seu período colonial e do alinhamento com a Europa e os Estados Unidos. Grande parte da África e da Ásia era, em 1948, ainda colônia do Ocidente. Além disso, o posicionamento do bloco socialista durante as reuniões para a elaboração da DUDH foi ignorado por insistir na inclusão de direitos econômicos, sociais e culturais e, por esse motivo, se abstiveram da votação da Declaração (MUTUA, 1996, p. 605).

Mutua, ao contrário de Wheeler (2000), demonstra que os direitos humanos constituem um movimento novo, pendente ainda de discussão conceitual, o que confere ao discurso um *status* experimental e não de verdade final (MUTUA, 1996, p. 655). A ideologia que predomina em discursos como o de Wheeler (2000), segundo Mutua (1996), é a de democracia e a do liberalismo. A partir da definição de democracia de Huntington, Mutua afirma que esta responde ao comprometimento do liberalismo de que a todos os cidadãos seja garantido autonomia formal e igualdade política e jurídica (MUTUA, 1996, p. 603). O autor afirma ainda que o principal foco dos direitos humanos consiste em fortalecer, legitimar e exportar os direitos civis e políticos dos cidadãos<sup>2</sup> defendidos pela democracia e pelo liberalismo (MUTUA, 1996, p. 604). Esse posicionamento contribui ainda para a falsa percepção de que as violações de direitos humanos afetam apenas os povos exóticos que possuem sistemas políticos e legais que não funcionam e que são despóticos (MUTUA, 1996, p. 609).

No mesmo sentido do entendimento de Mutua (1996), Jack Donnelly (2007) desenvolve o conceito de universalidade relativa dos direitos humanos. O autor aconselha aos atores ocidentais a observar sua conduta, lembrando-se do poder político, econômico e cultural que eles exercem sobre os demais atores. Qualquer possibilidade de impor os valores ocidentais sobre os demais deve ser visto com suspeita e resistência (DONNELLY, 2007, p. 304). A

---

<sup>2</sup> A associação do conceito de Direitos Humanos com os direitos civis e políticos é observada através de preponderância dada, no âmbito das Nações Unidas, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), aprovada em 1966, que buscou universalizar os direitos aceitos e buscados pelas democracias liberais ocidentais (MUTUA, 1996, p. 606). O PIDCP afirma em seu Artigo 2 que os signatários se comprometem a “tomar todas as providências necessárias para garantir a todos os indivíduos” os direitos reconhecidos por ele (ONU, 1966a, grifo nosso). Em contrapartida, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado também em 1966, que atende principalmente aos Estados não-ocidentais, prevê, também em seu Artigo 2, a adoção de medidas que visem “assegurar, progressivamente, todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos” (ONU, 1966b, grifo nosso).

forma como o universalismo e o relativismo são defendidos é tão importante quanto o seu conceito e conteúdo.

A ideia de universalidade relativa considera que a adoção dos mesmos conceitos de direitos humanos não corresponde à adoção das mesmas práticas (DONNELLY, 2007, pp. 299-300). Há uma diferença entre conceito e concepção do direito humano analisado. Se a DUDH apresenta o direito à liberdade como direito humano, esse conceito de liberdade pode possuir diversos tipos de concepções em diversas comunidades culturais. Uma concepção particular, por sua vez, possui diversos tipos de implementação desses direitos, que corresponde à prática adotada por um determinado Estado e pelos cidadãos sob sua jurisdição (DONNELLY, 2007, p. 299). Os direitos humanos seriam, portanto, universais no sentido de que o mesmo conceito de direitos humanos é aceito amplamente<sup>3</sup>, e relativos, no sentido de que as práticas relacionadas ao conceito podem ser distintas de acordo com as diversas culturas existentes no mundo.

O conceito de direitos humanos de maior aceitação pela comunidade internacional está delineado na DUDH, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (DONNELLY, 2007, p. 282). A perspectiva pós-colonial alerta, no entanto, que não é possível entender esses mecanismos isolados do contexto histórico, político e econômico no qual a comunidade internacional está inserida. Caso contrário, o discurso em prol da defesa dos direitos humanos é passível de ser utilizado como instrumento estratégico e político de dominação.

Mutua (2001) desenvolve essa perspectiva de relativização do conceito de direitos humanos identificando que os principais autores sobre o tema, nos quais incluem-se as Nações Unidas, os Estados ocidentais, as organizações internacionais não governamentais (OINGs) e acadêmicos sêniores de origem ou de educação ocidental, construíram uma metáfora tridimensional que polariza os sujeitos das intervenções humanitárias: o selvagem, a vítima e o salvador (MUTUA, 2001, pp. 201-202). Segundo Mutua, a dimensão do selvagem, na história dos direitos humanos, é representada por sociedades que negam a humanidade por meio de ações cruéis. Os Estados se tornam selvagens quando há um choque de poder e este passa a atacar sua sociedade civil. Há ainda a preocupação com a cultura antidemocrática ou autoritária desse país (MUTUA, 2001, p. 220). A dimensão da vítima corresponde ao ser humano que tem sua dignidade violada pelo selvagem. A vítima é vista como inocente e

---

<sup>3</sup> Donnelly afirma ainda que esse consenso acerca da universalidade dos Direitos Humanos é político, ao invés de moral ou religioso (DONNELLY, 2007, 289). É, portanto, parcial e pode não ser aceito por determinadas culturas e comunidades religiosas.

indefesa diante da cultura selvagem na qual se baseia o Estado (MUTUA, 2001, p. 228). A terceira dimensão é do salvador ou redentor, que protege a vítima e civiliza o selvagem. O salvador promove o fim da tirania perpetrada pelo Estado, pela tradição e pela cultura selvagem (MUTUA, 2001, p. 233).

Categorizar os atores internacionais em uma dessas três figuras implica em um tratamento homogeneizado para a questão dos direitos humanos (MUTUA, 2001, p. 243), que replica a posição de cada um dos sujeitos. Da mesma forma, Anne Orford (1997) atenta para o fato de que não há nenhum consenso acerca dos conceitos de direitos humanos e de democracia. Cada corrente teórica defende o conceito mais adequado à sua linha de argumentação, seja a favor ou contra as intervenções humanitárias (ORFORD, 1997, p. 461). Os direitos humanos, como compreendidos pela corrente atualmente dominante, que é a favor de um amplo mandato para as intervenções humanitárias, permitem a reprodução da estrutura de dominação. Segundo ela, o discurso técnico sobre intervenções humanitárias é naturalizado e universalizado (ORFORD, 1999, p. 709). Isso ocorre porque a ordem internacional atribui às intervenções humanitárias, geralmente conduzidas por atores ocidentais (MUTUA, 2001, p. 235), o papel de serem garantidoras dos valores essenciais aos direitos humanos, da ordem e da estabilidade do sistema (ORFORD, 1999, p. 701).

Orford (1997) afirma ainda que os defensores de um amplo mandato para as intervenções humanitárias alegam que as principais ameaças aos direitos humanos, à democracia e à segurança são encontradas no nível Estatal e local. Nesse sentido, as ações iniciadas e continuadas por líderes de governo seriam o principal desafio aos direitos humanos e à democracia (ORFORD, 1997, pp. 449-450). A autora, assim como Mutua (2001), identifica a metáfora do selvagem com os líderes de governo e com a cultura imposta por essa classe dominante aos cidadãos. Consequentemente, as demais metáforas, a da vítima e a do salvador, correspondem, respectivamente, à população que sofre a ameaça aos direitos humanos e ao ator ocidental, seja um Estado, seja a ONU, seja uma OING, que luta para o reestabelecimento dos direitos dessa população.

O discurso em prol da defesa dos direitos humanos é passível de ser utilizado como instrumento estratégico e político de dominação. De forma semelhante, o discurso acerca da necessidade de se intervir em outro país por razões humanitárias também pode ser fruto de uma estratégia de dominação. Seguindo o mesmo raciocínio de Mutua (2001) e de Orford (1997), Ayoob (2002a) afirma que as intervenções humanitárias têm um forte potencial para funcionarem como uma ferramenta de interferência por parte dos Estados “fortes” nos

interesses dos Estados “fracos” (AYOOB, 2002a, p. 92). Por esse motivo, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca do conceito de intervenções humanitárias.

### *1.3 INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS*

Segundo Jennifer Welsh (2004), entende-se por intervenção humanitária a “interferência coerciva na política interna de um Estado, envolvendo o uso de forças armadas, com o propósito de pôr fim a violações massivas de direitos humanos ou de prevenir o sofrimento humano generalizado” (WELSH, 2004, p. 03). Nota-se, entretanto, que esse conceito é demasiado amplo e perpetua alguns vícios do discurso dominante questionado acima, que são contestados pela corrente pós-colonialista. Conforme Mohammed Ayoob (2002a) alerta: essa aceção de intervenções humanitárias não pode ser entendida como absoluta porque os direitos humanos necessitam ser identificados e codificados em sistemas legais (AYOOB, 2002a, p. 81).

Faz-se necessário, em face desse entendimento de intervenção humanitária, esclarecer algumas questões para que, mesmo sem a pretensão de se buscar uma definição exata, o conceito seja mais bem delimitado. Inicialmente, é imprescindível entender que as intervenções humanitárias são o último recurso para a prevenção e combate a violações de direitos humanos. Apesar da flexibilização do conceito de soberania, inclusive os teóricos que defendem a ampliação do escopo das intervenções humanitárias, como Wheeler (2000), reconhecem que as normas de não intervenção e de não uso da força ainda prevalecem na sociedade internacional (WHEELER, 2000, p. 06).

A ICISS, nesse sentido, define uma ligação entre assistência, intervenção e reconstrução, correspondendo aos três pilares da RtoP, respectivamente: de prevenção, de reação e de reconstrução (ICISS, 2001, p. 17). As intervenções humanitárias seriam, portanto, apenas o último dos recursos<sup>4</sup> para a reação às violações de direitos humanos, já que envolvem o uso de forças armadas (ICISS, 2001, p. 19). Esse recurso deve ser utilizado de acordo com as

---

<sup>4</sup> Incluem-se no rol de mecanismos de reação às violações de direitos humanos, por exemplo, os embargos econômicos, políticos, além de medidas judiciais. As ações militares são enfaticamente apresentadas como o último recurso, utilizado apenas em casos extremos (ICISS, 2001, p. 29). Vale ressaltar ainda que o ICISS defende a mudança da cultura de reação para a cultura de prevenção, dando relevância ao primeiro pilar da RtoP (ICISS, 2001, p. 27).

circunstâncias de cada caso em situações em que nenhum outro remédio provocaria um resultado humanitário positivo.

Apesar dessa consideração de que as intervenções humanitárias constituem o último recurso de combate a violações de direitos humanos. Anne Orford (1999) observa alguns textos legais e teóricos acerca do tema e identifica um discurso dominante, que defende a necessidade do uso da força para combater ameaças como ditadores racistas, tribalismos, tensões étnicas, guerras civis e fundamentalismo religioso (ORFORD, 1997, p. 443). Essa narrativa dominante deriva da tendência de associar a violência a nacionalismos locais e caóticos, o que justifica o dever de proteger essas populações em nome da reestruturação e do liberalismo econômico e político (ORFORD, 1999, p. 710). A sociedade internacional é entendida, portanto, como detentora da responsabilidade de proteger os valores essenciais aos direitos humanos e à democracia (ORFORD, 1999, p. 692). A autora afirma a necessidade de se estabelecer meios que não reproduzam essa narrativa pré-estabelecida (ORFORD, 1999, p. 704).

A visão de Orford (1999) está em consonância com a de Makau Mutua (2001), já que percebe e alerta para a ocorrência de um discurso dominante sobre as intervenções humanitárias. Mutua alerta para o fato de que os Estados ocidentais tendem a associar os direitos humanos com suas estratégias de política externa, como assistência ao desenvolvimento, ajuda, e comércio com Estados não ocidentais. A fim de se relacionar com os atores ocidentais, os recipientes, geralmente Estados não ocidentais, são compelidos a adaptar a política, as normas e os programas de direitos humanos para os padrões ocidentais. Essa realidade consiste em uma manobra coerciva que busca civilizar os Estados recipientes (MUTUA, 2001, p. 223). As intervenções humanitárias podem, portanto, constituir uma estratégia de política externa que vise depor governos não alinhados com o Ocidente.

No mesmo sentido, Ayoob (2002a) analisa as intervenções humanitárias com base na ideia de que a ação dos Estados é discricionária e seletiva. Em primeiro lugar, a decisão acerca da realização de uma intervenção é tomada no âmbito interno de um Estado, considerando, portanto, o interesse nacional e os recursos disponíveis para tal atuação (AYOOB, 2002a, p. 85). Essa decisão é seletiva, já que os mesmos critérios de decisão não são aplicados uniforme e universalmente da mesma forma em todos os casos, o que contribui para a perda de legitimidade e de credibilidade desse mecanismo (AYOOB, 2002a, p. 86). A derrogação seletiva do princípio da soberania através do mau uso das intervenções humanitárias contribui para que estas sejam uma ferramenta usada pelos Estados “fortes” para

interferir nos Estados “fracos”, o que ameaça a ordem internacional, assim como a ordem interna aos Estados (AYOOB, 2002a, p. 92).

Pattison (2009) afirma que as intervenções humanitárias são, frequentemente, mecanismos de imposição de normas e condutas no âmbito doméstico de outros Estados e não uma guerra propriamente dita. Ou seja, o objetivo do interventor não é derrotar um inimigo, mas estabelecer e manter um *status quo* frente a possíveis ameaças (PATTISON, 2009, p. 375). Apesar de não ter esse caráter estratégico e ofensivo, por envolver o uso da força, as intervenções humanitárias podem gerar certas casualidades envolvendo civis, o que não necessariamente compromete a legitimidade dessas intervenções (PATTISON, 2009, p. 385).

A doutrina do efeito duplo justifica a afirmativa anterior. Segundo Pattison (2009), as intervenções humanitárias que possuem tanto efeitos bons, como o fim de um genocídio, quanto efeitos ruins, como casualidades envolvendo civis, podem ainda ser moralmente permissíveis caso cumpra algumas condições, como: i. efeito bom intencional; ii. efeito ruim não intencional; iii. efeito ruim não correspondente a um meio para atingir o efeito bom; iv. efeito ruim proporcional (PATTISON, 2009, p. 386). Percebe-se que a doutrina do efeito duplo está em consonância com o entendimento de que os agentes devem ser avaliados em termos de sua legitimidade, e não suas ações. Por esse motivo, o autor afirma ainda que é imprescindível que as intervenções humanitárias sejam conduzidas por autores que possuam legitimidade para tal ação (PATTISON, 2009, p. 373).

Pattison (2008) tece outra consideração relevante, que corresponde à avaliação dos efeitos para, primeiramente, aqueles que sofrem a intervenção, já que a vida e o futuro de cada pessoa dependem do agente que intervém e das ações tomadas por ele. Em segundo lugar, a intervenção tem consequências diretas para a população do Estado interventor, seja quando ele age sozinho ou quando forma parte de uma Organização, como a OTAN. Isso ocorre porque os investimentos destinados à intervenção geralmente significam o aumento das taxas de juros do país e a redução de gastos públicos, além das casualidades militares que podem ameaçar a vida daqueles que lutam em uma operação com fins humanitários. Em contrapartida, o Estado interventor pode ganhar preponderância no cenário político internacional, o que pode trazer benefícios futuros. As intervenções também geram consequências diretas para o sistema internacional, já que um interventor não legítimo pode enfraquecer o Direito Internacional, além de ameaçar a paz e a estabilidade do sistema como um todo (PATTISON, 2008, pp. 04-05).

A partir das considerações apresentadas acima, percebe-se que todas as questões em torno da teoria e da prática das intervenções humanitárias são complexas e permitem que distintas

perspectivas justifiquem práticas diversas e díspares. Adota-se, entretanto, no presente trabalho, a perspectiva de que as intervenções humanitárias são um mecanismo importante de defesa dos direitos humanos que não deve ser usado de maneira permissiva, como defendido pela teoria solidarista de Wheeler (2000). Torna-se importante, nesse contexto, apresentar uma solução para que as intervenções humanitárias sigam um padrão amplamente aceito por todos os atores internacionais ligados à promoção dos direitos humanos. Essa resposta pode estar no grau de legitimidade das intervenções.

#### *1.4 LEGITIMIDADE*

Segundo Wheeler (2000), as intervenções humanitárias não legitimavam o uso da força nos anos 70. Essa realidade muda nos anos 90, quando se desenvolve uma nova norma sobre intervenções humanitárias autorizadas pelas Nações Unidas (WHEELER, 2000, p. 08). Alguns autores criticam a noção de que as intervenções humanitárias coletivas foram legitimadas pelas normas criadas pelo Conselho de Segurança, destinadas à autorização das operações. Anne Orford (1997) explica que, com o objetivo de aumentar o poder de atuação do CS/ONU, os teóricos passaram a justificar as intervenções em termos de legitimidade para restaurar a democracia e os direitos humanos (ORFORD, 1997, p. 446).

Conforme o entendimento de Wheeler, a legitimidade é um elemento constitutivo das intervenções humanitárias, já que apenas as ações legítimas e plausíveis dos Estados são justificáveis (WHEELER, 2000, p. 04). O autor atenta ainda para o fato de que as regras de legitimidade não são controladas pelos Estados ou pelos indivíduos, ao contrário, elas nascem da moralidade existente, no caso, na sociedade internacional (WHEELER, 2000, p. 07). Por esse motivo, para que a ação seja considerada legítima, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, ela deve ser tomada em consonância com regras e normas aceitas e compartilhadas pelos demais Estados (WHEELER, 2000, p. 26), já que qualquer ação pode ser inibida pela sociedade internacional, se esta não for legitimada (WHEELER, 2000, p. 07).

Os autores pós-colonialistas apresentam noções complementares de legitimidade, que focam na questão da observância do relativismo cultural, já que a retórica enviesada do movimento de direitos humanos impede que o mesmo seja aceito em todas as culturas (MUTUA, 2001, p. 206). Jack Donnelly (2008) entende que os direitos humanos não são legítimos por possuírem um caráter universal, como afirma Wheeler (2000), mas por



derivarem de formas particulares de universalidade. Os Estados aceitaram os direitos humanos “*as binding in international law*” (DONNELLY, 2008, p. 195). A legitimidade dos direitos humanos advém de um conjunto de fontes e justificativas, que muitas vezes são diferentes e contraditórias entre si (DONNELLY, 2008, p. 202).

Isso se dá devido ao relativismo cultural e às diferentes formas de se entender os direitos humanos e de agir em relação aos mesmos. Nesse sentido, os direitos que todos detêm igualmente perante o Estado simultaneamente limitam a ação do mesmo e requerem a proteção positiva de seus cidadãos contra as ameaças impostas pelo contexto econômico, social e político vigente (DONNELLY, 1984, p. 415). As intervenções humanitárias seriam aceitas, portanto, quando o Estado falhasse em cumprir com suas atribuições e quando nenhum outro mecanismo existente fosse capaz de prevenir ou remediar as violações de direitos humanos que ocorressem. Ou seja, as intervenções humanitárias legitimam-se ao objetivarem a proteção de direitos humanos, mas essa proteção deve ser entendida no contexto de relativismo cultural entre os povos, e não como oriunda da universalidade aceita pela comunidade internacional, conforme afirma Wheeler (2000).

Para Mohammed Ayoob, a proteção da soberania não pode ser ignorada e/ou violada, salvo nos casos de um claro consenso para a maioria dos Estados de que naquela circunstância particular é necessário que a norma da soberania seja violada. Além disso, deve ser demonstrado que essa violação da soberania é motivada por nenhuma outra razão que não a promoção e proteção de direitos humanos (AYOOB, 2002, p. 92). Jack Donnelly acrescenta que, exceto em casos de genocídio, a soberania sempre se sobrepõe, em última instância, aos direitos humanos. Entretanto, proteger os direitos humanos é visto crescentemente como condição para a legitimidade plena das ações políticas (DONNELLY, 2007, p. 289).

A partir do conceito de legitimidade política elaborado por Allen Buchanan, James Pattison (2008) afirma que a legitimidade não depende da adequação das intervenções humanitárias a normas de Direito Internacional. A legitimidade depende exclusivamente da justificação moral dos agentes (PATTISON, 2008, p. 06). É necessário observar, portanto, as qualidades que um agente (interventor) precisa apresentar para justificadamente fazer uso do seu poder de ação, ou seja, levar a cabo uma intervenção humanitária. Não se observa se a ação em si é justificada (PATTISON, 2008, p. 05), já que as ações podem apresentar resultados distintos dos esperados inicialmente pelos atores. Se o interventor é legítimo, suas ações também o são, independentemente dos resultados que apresentem.

Além disso, o autor defende o caráter cumulativo da legitimidade, que é adquirida conforme se apresentam determinadas qualidades. Dessa forma, para ser plenamente legítimo,

o agente precisa apresentar todas as qualidades legitimadoras (PATTISON, 2008, p. 07). Um interventor que não apresente uma delas pode ainda apresentar um nível adequado de legitimidade, dependendo das outras qualidades que ele possua. A análise dessas qualidades, e da prevalência de uma sobre a outra, pode somente ser realizada de acordo com as circunstâncias fáticas de cada caso. Wheeler (2000) argumenta no mesmo sentido ao afirmar que há um patamar mínimo de legitimidade que pode ser ultrapassado, acrescentando-se outros elementos, o que ampliaria a legitimidade de uma ação específica (WHEELER, 2000, p. 33).

Essas qualidades equivalem aos critérios de legitimidade para as intervenções humanitárias, herança da Teoria da Guerra Justa, que se ocupa em estabelecer mecanismos para que as guerras possam ser consideradas justas ou não. Pattison (2008) elucida que a Teoria da Guerra Justa considera oito critérios de *jus ad bellum*, a saber: justa causa, perspectiva razoável de sucesso, autoridade competente, correta intenção, declaração formal de guerra, último recurso, justiça absoluta e resposta proporcional (PATTISON, 2008, p. 07).

A conduta dos interventores, regrada pelo *jus in bello*, conforme assevera Pattison (2009) recebe pouca atenção da literatura acerca das intervenções humanitárias, já que o foco é nas condições a serem cumpridas pelo agente antes do início da operação militar, que corresponde a questões de *jus ad bellum* (PATTISON, 2009, p. 365). Pattison defende, no entanto, que os dois panoramas devem ser observados ao se buscar a legitimação das intervenções. O autor afirma ainda que esses critérios devem ser aplicados a todos os sujeitos envolvidos com a intervenção, tanto aos atores interventores, quanto àqueles que resistem à operação, por exemplo, a milícia local (PATTISON, 2009, p. 368). Vale ressaltar que, para a análise subsequente, a observância dos critérios será focada nos agentes interventores.

Tendo em vista o acima exposto, assume-se que qualquer conceituação em torno do tema das intervenções humanitárias é controversa, já que são inúmeras as perspectivas de análise a respeito do tema. Entretanto, uma clara tendência entre os autores estudados é a necessidade de analisar as operações militares de caráter humanitário em termos de sua legitimidade. Desde o bombardeio da OTAN no Kosovo, no final da década de 90, os acadêmicos, expertos e alguns órgãos internacionais passaram a buscar uma definição de critérios que pudessem ser usados para auxiliar a decisão do Conselho de Segurança em casos de crises humanitárias. Além disso, a definição de critérios é essencial na tentativa de reduzir a distância entre a moralidade e as normas acerca das intervenções humanitárias, o que aprimora a legitimidade desse mecanismo (WELSH, 2004, pp. 179-180). O interventor que utiliza esses critérios tende a maximizar sua efetividade em combater a crise humanitária através da busca pela

legitimidade (PATTISON, 2009, p. 382). Cada autor, porém, utiliza determinados critérios de legitimidade, que são ou não coincidentes. É imperativo, portanto, definir os critérios utilizados no presente trabalho.

### *1.5 OS CRITÉRIOS DE ANÁLISE ADOTADOS*

O desenvolvimento do conceito adotado em cada critério é ilustrado pelo Quadro 1 e pelo Quadro 2, apresentados como apêndices ao final do trabalho. O Quadro 1 apresenta todos os critérios citados explicitamente ou englobados implicitamente nos trabalhos dos autores estudados. A escolha dos critérios foi a mais inclusiva possível, já que o objetivo do referencial teórico deste trabalho é englobar a crítica pós-colonialista à visão da Escola Inglesa e ao conceito da Responsabilidade de Proteger. Autores como Wheeler e os contribuintes da RtoP delineiam critérios básicos, praticamente livres de dissenso no debate teórico sobre intervenções humanitárias. Já Ayoob e os pós-colonialistas criticam essa visão chamando a atenção para problemas como a seletividade e a não relativização de determinados conceitos, o que acaba ignorando a diversidade da realidade de diversos países. Não foi encontrado, entretanto, qualquer impedimento para que critérios adicionais, que englobam a perspectiva pós-colonialista, figurem ao lado dos critérios básicos. É importante observar ainda que terminologias diferentes utilizadas por diversos autores e analistas, mas que versam sobre as mesmas questões, devem ser tratadas sob um mesmo critério (ICISS, 2001, p. 32).

A apresentação de critérios realizada abaixo observa os autores que caracterizam explicitamente os critérios de legitimidade que utilizam em seus trabalhos, são eles: Wheeler (2000), ICISS (2001) e Pattison (2011a). Os demais autores que constam no Quadro 1 não definem diretamente seus critérios, e, por esse motivo, não são apresentados nesta seção. Eles, no entanto, apresentam considerações essenciais para a definição de alguns critérios, conforme pode ser observado abaixo. São eles: Ayoob (2002a), Donnelly (2007), Orford (1999), Mutua (2001) e Welsh (2011). Vale ressaltar ainda que os autores presentes no Quadro 1 apresentam determinados critérios que, evidentemente, não correspondem a todos aqueles que esses autores consideram válidos como critérios de legitimidade para intervenções humanitárias, já que este não é o foco do trabalho dos mesmos. Orford (1999), por exemplo, critica a posição do CS/ONU como garantidor dos direitos humanos ao autorizar

a intervenção no Kosovo levada a cabo pela OTAN nos anos 90 (ORFORD, 1999, p. 694), realizando uma contribuição para o entendimento do critério da legalidade. Contudo, a autora não discute o critério em si e, semelhante modo, não propõe novas formas de definir a legalidade das intervenções humanitárias.

A teoria solidarista de Wheeler (2000) sobre a legitimidade das intervenções humanitárias parte da análise de casos de intervenção e a constatação de que a justificativa normativa variou muito de caso para caso, e de que, na prática, as intervenções ainda são um ponto de grande dissenso e controvérsia entre os Estados. Por esse motivo ele desenvolve requisitos de legitimidade para a prática das intervenções humanitárias.

São quatro os requisitos mínimos de Wheeler (2000): i) emergência humanitária suprema, o que implica que a única esperança para salvar vidas é a ingerência internacional; ii) necessidade, entendida como um imperativo moral, ou seja, o uso da força como último recurso; iii) proporcionalidade, que se entende como uso proporcional da força ao dano humanitário que se pretende prevenir; e iv) alta probabilidade de alcançar resultado humanitário positivo.

Já os expertos que desenvolveram o conceito de Responsabilidade de Proteger, sob a égide da ICISS, apresentam um único requisito mínimo, que seria a justa causa, denominada por Wheeler como emergência humanitária suprema. Além desse critério mínimo, a ICISS (2001) também estabelece cinco outros critérios igualmente necessários para que uma intervenção seja considerada humanitária: i) necessidade de uso da força como último recurso; ii) proporcionalidade; iii) alta probabilidade de alcançar resultado humanitário positivo; iv) correta intenção; e v) legalidade.

James Pattison (2011a), ao tratar da ética nas intervenções humanitárias aplicada ao caso da Líbia, prevê requisitos ainda mais inclusivos. São seis os requisitos apontados por Pattison: i) a presença da justa causa; ii) proporcionalidade, tida como limitações claras do escopo da intervenção, que diz respeito ao modo e controle da atuação; iii) a avaliação das prováveis consequências e resultados da ação; iv) a correta intenção, que deve ser a proteção dos direitos humanos dos civis, e não a motivação política de mudança de regime; v) redução da seletividade com vistas a uma justificação moral da intervenção, que seria a escolha política de onde intervir, dados os interesses nacionais das potências e os recursos escassos; e vi) legalidade da intervenção, que seria a autorização expressa do CS/ONU.

O presente trabalho tem o objetivo de criar um rol de critérios inclusivo, que abarque a teorização dominante e as críticas feitas a ela. Dessa forma, além dos critérios explicitamente apresentados por Wheeler (2000), pela ICISS (2001) e por Pattison (2011a), a observância das

críticas pós-colonialistas nos permite caracterizar alguns critérios adicionais. São, portanto, adotados sete critérios de análise, que são delimitados abaixo. São eles: i) emergência humanitária suprema (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; AYOOB, 2002a); ii) necessidade de uso da força como último recurso (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008); iii) proporcionalidade (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008, 2011a); iv) probabilidade de alcançar resultado humanitário positivo (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008); v) correta intenção (ICISS, 2001; PATTISON, 2008; MUTUA, 2001; AYOOB, 2002a); vi) redução da seletividade (AYOOB, 2002a; PATTISON, 2008); e vii) caráter legal da intervenção (ICISS, 2001; AYOOB, 2002a). Os sete critérios adotados, acompanhados de sua respectiva definição, encontram-se no Quadro 2, Apêndice B, ao final do trabalho.

#### 1.5.1 *Emergência Humanitária Suprema (Justa Causa)*

O primeiro critério de análise, referido pela maioria dos autores como justa causa, é chamado de emergência humanitária suprema por Nicholas Wheeler (2000) porque, segundo ele, reflete a natureza excepcional desses casos. O autor ressalta que não se pode definir a emergência humanitária suprema pelo número de mortos, o que, segundo ele, seria um critério muito arbitrário. É importante distinguir a emergência humanitária suprema dos abusos a direitos humanos rotineiros, que acontecem com frequência em vários países. A emergência humanitária consiste em atos de morte e brutalidade que pertencem à categoria de crimes contra a humanidade e dependem, portanto, de “*outsiders coming to the rescue*” (WHEELER, 2000, p. 34).

A visão de Wheeler, de acordo com o referencial teórico apresentado anteriormente, apresenta-se como replicadora do discurso ocidental criticado pelos pós-colonialistas. A metáfora do selvagem-vítima-salvador de Makau Mutua (2001) é vista com clareza nesse discurso. No caso das intervenções humanitárias, conforme exposto por Wheeler, os atos de morte e brutalidade seriam perpetrados pelos Estados selvagens contra suas populações, que são vistas como vítimas. Os salvadores, correspondentes aos “*outsiders coming to the rescue*”, seriam os Estados e Organizações ocidentais, responsáveis pela tarefa de levar aos selvagens a democracia e o liberalismo. Nesse sentido, a emergência humanitária suprema deve ser avaliada sob a perspectiva pós-colonialista a fim de evitar que situações

culturalmente aceitáveis no Estado selvagem não configurem razão suficiente para a ocorrência de uma intervenção.

Wheeler ainda aponta dois problemas que surgem ao se falar de emergência suprema. O primeiro problema trata de quem é responsável por declarar que determinado caso consiste em uma clara evidência de emergência humanitária suprema (WHEELER, 2000, p. 34). As intervenções humanitárias não são objeto de normas claras que definem de quem é o escopo para identificar uma emergência humanitária suprema, declarar a necessidade de intervenção e fiscalizar a atuação da operação militar. A respeito desse problema, a ICISS (2001), no relatório que define a RtoP, afirma que uma das melhores formas de se obter essas informações seria em relatórios de agências da ONU ou de outras organizações internacionais que tenham compromisso com a credibilidade, a confiabilidade e a imparcialidade das informações (ICISS, 2001, p. 35). Cabe também avaliar as especificidades culturais de cada país a fim de entender como a concepção de direitos humanos adotada influencia em suas ações (DONNELLY, 2007, p. 299).

O segundo problema consiste em saber como conciliar o imperativo moral de ação rápida com o requisito da Guerra Justa de que o uso da força é sempre o último recurso (WHEELER, 2000, pp. 33-34). A ICISS responde parcialmente essa questão, já que dá ênfase ao critério da justa causa, colocando-o como único requisito mínimo às intervenções humanitárias. A visão da ICISS é de que exceções ao princípio da não intervenção devem ser limitadas, e, para tanto, define com mais afinco que Wheeler o que entendem por emergência humanitária suprema. Os teóricos da RtoP entendem que as intervenções humanitárias, para combater prejuízos sérios e irreparáveis para seres humanos que estão ocorrendo ou na iminência de ocorrer, são justificáveis em duas situações: i. em casos atuais ou iminentes de mortes em grande escala, com ou sem motivação genocida, que seja produto de uma situação de Estado falido ou da ação deliberada do Estado, sua negligência ou incapacidade de agir; e ii. limpeza étnica em larga escala, atual ou iminente, causada por assassinatos, expulsões forçadas, atos de terror e estupros (ICISS, 2001, p. 32).

Complementando a ideia anterior, que delimita as situações plausíveis para a ocorrência de uma intervenção humanitárias, Ayoob (2002a) apresenta duas formas ideais de conflito local, que, combinadas em distintos graus, podem corresponder aos conflitos existentes na realidade, ajudando a definir a necessidade e a legitimidade da intervenção. Esses conflitos seriam, em grande medida, os responsáveis pela ocorrência de crises humanitárias locais e das situações que caracterizam uma emergência humanitária suprema, conforme apresentado anteriormente pela ICISS (2001). Ayoob admite que em situações de *state making*, é irreal

assumir que a formulação de um novo Estado é feita sem o exercício de alguma violência (AYOOB, 2002a, p. 93). Nesses casos, a violação de direitos humanos se dá por instituições do próprio Estado, e são violações pontuais, com vistas a consolidá-lo. Já que há um Estado centralizado no poder, é possível que embargos econômicos e políticos sejam efetivos para o fim das violações de direitos humanos.

Outra situação são as emergências políticas complexas, que resultam do colapso do Estado preexistente, o que favorece a emergência de grupos que se beneficiam do caos político e da guerra civil. A violação de direitos humanos se dá, portanto, por elites políticas que visam promover seus projetos de construção da nação contra os indivíduos e grupos que se opõem a ele. Além disso, “na ausência de uma autoridade soberana reconhecível, a questão da violação da soberania do Estado se torna amplamente redundante” (AYOOB, 2002, p. 97). Nessa realidade, a intervenção militar se mostra mais eficiente para acabar com a violência contra a população.

A emergência humanitária suprema é caracterizada, portanto, por casos atuais ou iminentes de mortes ou de limpeza étnica em larga escala, de acordo com as situações caracterizadas pela ICISS (2001), levando-se em consideração a realidade política e cultural do Estado alvo da possível intervenção. É necessário também avaliar a realidade política em termos da caracterização acerca das formas ideias de conflito de Ayoob (2002a), buscando identificar as circunstâncias fáticas analisadas com uma das formas, ou uma forma de conflito intermediária. Essa análise facilita a percepção acerca da real necessidade e adequabilidade das intervenções, bem como a avaliação da possibilidade de alcançar resultado humanitário positivo.

### *1.5.2 Necessidade de intervir*

A necessidade de intervir é caracterizada por Wheeler (2000) quando os Estados exaurem todos os remédios pacíficos para a restauração dos direitos humanos, com a ressalva de que isso deve ser feito enquanto um atraso na autorização da operação militar não resulte em um prejuízo irreparável. As intervenções humanitárias constituem um *hard case* porque todas as decisões tomadas podem significar mais ou menos vidas perdidas (WHEELER, 2000, p. 35). Enquanto os políticos, diplomatas e expertos tentam alcançar um meio não violento de acabar com as violações a direitos humanos, massacres e expulsões continuam a acontecer nesses

países. Esses meios não violentos, entretanto, devem ser perseguidos em exaustão até que não haja dúvidas de que estes não são suficientes para a resolução do problema.

Outro problema que Wheeler aponta é que os tomadores de decisão dos Estados podem utilizar o argumento de que a ação militar ocorreu em virtude da necessidade e que não havia alternativas para o fim das atrocidades, mas suas ações podem sempre ser questionadas por outros Estados, já que não é possível saber se alternativas não violentas poderiam alcançar o mesmo resultado a menores custos (WHEELER, 2000, p. 37).

Como visto anteriormente na estrutura teórica deste trabalho, a RtoP é definida em termos de três pilares: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. A questão da necessidade da intervenção como último recurso possível se encontra no limiar entre as responsabilidades de prevenir e de reagir. A responsabilidade de reagir por meio de coerção militar só pode ser justificada quando a responsabilidade de prevenir for completamente cumprida, mas essa ideia é relativizada. Assume-se que não é necessário exaurir literalmente todos os meios de solução não violenta do problema, já que muitas vezes não há tempo para que esse processo de remediação aconteça (ICISS, 2001, p. 36).

A ICISS (2001), em contraponto ao defendido por Wheeler, reconhece que todos os meios pacíficos de solução devem ser exauridos, mas ressalta que a ação militar pode ser legítima quando tomada antecipadamente em resposta a claras evidências de provável massacre em larga escala. Se não houver essa possibilidade de antecipação, a Comissão alerta que a comunidade internacional fica arriscada a ter que esperar até que um genocídio comece para, neste momento, ser capaz de agir no sentido de conter o massacre (ICISS, 2001, p. 33).

Esse posicionamento da ICISS deve ser, no entanto, interpretado cuidadosamente, de acordo com as situações que caracterizam uma emergência humanitária suprema. Caso contrário, pode servir de pressuposto para uma ação equivocada de Estados e Organizações que podem usar a intervenção como instrumento estratégico de política internacional (PATTISON, 2009, p. 375). Um indício importante da possibilidade de antecipação da intervenção é o apoio da população que sofre as violações de direitos humanos. Os indivíduos submetidos a uma intervenção humanitária, pelo fato de serem passíveis de uma casualidade civil ou militar, devem ter sua opinião acerca da intervenção considerada, já que esta pode ter um efeito negativo sobre seus interesses humanos básicos (PATTISON, 2008, p. 21).

Outros autores, como Mohammed Ayoob (2002a), tratam da questão da necessidade de intervenção de forma anexa ao problema da seletividade, tratado com mais afinco posteriormente. Pode-se dizer que o fazem por um motivo principal: a questão da necessidade



é extremamente discutível, já que os países que detêm o poder de autorizar as operações militares com propósitos humanitários, ou seja, os cinco membros permanentes do CS/ONU, realizam esse cálculo em termos de interesses compartilhados e de barganhas políticas entre eles (AYOOB, 2002a, p. 87).

Tendo em vista o exposto, o ponto em que há a necessidade de intervenção humanitária, e não mais a possibilidade da utilização de meios não violentos, só pode ser determinado caso a caso. Adoto, entretanto, a tendência da ICISS de que a intervenção deve ser antecipada em casos em que há grande probabilidade de agravamento da situação de violação de direitos, contanto que haja o apoio da população que sofre as violações de direitos humanos. É imperativo, entretanto, que se leve em consideração as balizas pós-colonialistas. Os direitos humanos violados devem ser analisados caso a caso para se definir se a situação é realmente de emergência suprema e se há a necessidade de uma operação militar para solucionar o problema. O critério da necessidade de intervenção se torna ainda mais difícil de ser calculado quando se coloca a importância de se satisfazer o critério da proporcionalidade (WHEELER, 2000, p. 35). Se há dúvidas significativas acerca da questão da necessidade, corre-se o risco de que a intervenção possa levar a uma situação ainda pior de violação de direitos humanos.

### *1.5.3 Proporcionalidade*

A respeito do critério da proporcionalidade Wheeler (2000) considera que esta se relaciona com o cálculo da perda de vidas em decorrência da intervenção, a destruição de propriedades e o gasto de recursos. Em contrapartida, de acordo com a ICISS (2001), a ideia fundamental desse critério é a de que a escala, duração e intensidade da intervenção militar planejada devem ser o mínimo necessário para assegurar o objetivo humanitário em questão (ICISS, 2001, p. 37). Isso significa que os meios de atuação devem ser compatíveis com os objetivos pretendidos com a operação militar. Além disso, esses meios também devem estar em conformidade com a justa causa, ou seja, com a magnitude das violações a serem combatidas.

É imprescindível que o início da operação seja bem determinado e planejado a fim de garantir a proporcionalidade da ação e, conseqüentemente, permitir o cálculo da previsibilidade dos resultados, que é objeto da próxima seção. O correto cálculo da proporcionalidade também é essencial para responder a uma das principais objeções das

intervenções humanitárias: os riscos de prejuízos muitas vezes são maiores do que a perspectiva de fazer cessar as violações de direitos humanos no país alvo (WHEELER, 2000, p. 36). A perda de civis, de qualquer dos países envolvidos, seja o interventor ou o alvo, é um problema que ocorre inevitavelmente quando se trata de intervenções humanitárias, mesmo quando o alvo de determinada operação é militar. Há, entretanto, que se evitar utilizar esse fato como justificativa para a morte de civis, que, no caso, não é intencional, mas sim inevitável (WHEELER, 2001, p. 51).

A proporcionalidade também implica no controle da operação durante sua execução, além de seu planejamento anterior. James Pattison (2011a) utiliza em sua análise da Líbia essas duas faces da proporcionalidade: o escopo limitado da operação e o modo e controle da atuação (PATTISON, 2011a, p. 273). Essas duas faces são compreendidas, segundo Pattison (2008), pelo entendimento de que o uso da força contra combatentes moralmente responsáveis, ou seja, os perpetradores de violações e direitos humanos, deve corresponder ao mínimo de força possível. Isso ocorre porque o objetivo a ser alcançado é a proteção dos civis e a manutenção da paz, nunca a derrocada de um inimigo (PATTISON, 2008, p. 379). O autor ainda complementa o critério da proporcionalidade com o chamado princípio da discriminação, que diferencia os alvos militares dos alvos civis. De acordo com esse princípio, os interventores podem usar força limitada contra os alvos legítimos, que são os militares. O princípio define também imunidade dos não combatentes, que são os civis, os objetos civis (como casas, hospitais e escolas), além de asseverar que as casualidades envolvendo civis são inaceitáveis (PATTISON, 2008, pp. 378-379).

Jack Donnelly (2007), ao explicitar a diferença entre conceitos e concepções, contribui de forma significativa para entender as dificuldades relacionadas à proporcionalidade. Segundo Donnelly, os conceitos estabelecem um leque de práticas plausíveis que podem ser consideradas como a implementação desse conceito e de uma de suas concepções (DONNELLY, 2007, p. 300). Nesse sentido, a ação militar proporcional deve seguir cuidadosamente o seu escopo inicial, realizando variações conforme a situação que se apresenta, sempre prevalecendo a ideia do uso do mínimo de força possível.

Segundo o critério da proporcionalidade a escala, duração e intensidade da intervenção militar planejada devem ser o mínimo necessário para assegurar o objetivo humanitário em questão. Os meios de atuação devem ser compatíveis com os objetivos e com a ameaça aos direitos humanos que se pretende combater. A operação militar deve, ainda, ser bem controlada e planejada a fim de evitar a perda desnecessária de civis, através do uso controlado de força contra alvos militares. A dificuldade que esse critério apresenta é prática,

já que a realidade, quando se trata de graves violações de direitos humanos, muda constantemente, o que torna difícil a realização do cálculo e do planejamento voltados a uma operação que utilize meios proporcionais.

#### *1.5.4 Probabilidade de alcançar resultado humanitário positivo*

A ação militar somente pode ser justificada se possui uma chance razoável de sucesso, ou seja, prevenir ou cessar as atrocidades e o sofrimento que estimulou a decisão pela intervenção inicialmente (ICISS, 2001, p. 37). A relação que a RtoP determina entre a intervenção humanitária e os resultados obtidos é a de justificação. Isso ocorre porque não faz sentido promover uma ação militar em casos em que se sabe que a proteção real dos cidadãos não pode ser alcançada, ou se há a possibilidade de que as consequências da intervenção sejam piores do que se não houvesse operação alguma (PATTISON, 2009, p. 377).

A probabilidade de alcançar resultado positivo também é relevante para os indivíduos que dão suporte ao agente interventor, seja ele um Estado ou uma Organização. Os cidadãos de um Estado interventor são diretamente afetados, já que os investimentos realizados nas mesmas exigem geralmente aumento das taxas tributárias e diminuição dos gastos públicos, além do risco humano que os interventores se dispõem a arcar (PATTISON, 2008, p. 20). Como forma de responder ao investimento da população, é de extrema relevância apresentar altas possibilidades de sucesso com a operação e de, efetivamente, alcançar esses resultados.

Nicholas Wheeler coloca a questão da probabilidade de alcançar os resultados em outros termos. O autor se preocupa em observar se a operação é capaz de resgatar as vítimas da opressão, e se os direitos humanos são, conseqüentemente, reestabelecidos. Wheeler (2000) ainda define dois tipos de resultados que devem ser buscados, o de curto e o de longo prazo. O resultado de curto prazo diz respeito ao sucesso da operação em por fim à emergência humanitária suprema. O resultado de longo prazo diz respeito ao quanto a intervenção é capaz de atingir as causas políticas que produziram os abusos aos direitos humanos da população, ou de parte dela (WHEELER, 2000, p. 37). Observa-se, de acordo com as considerações pós-colonialistas, que o resultado de longo prazo previsto por Wheeler é potencialmente abusivo, já que pressupõe a prevalência de um sistema ou de uma orientação política sobre aquela que supostamente é causa do conflito.

Entende-se, portanto, que antes de ser autorizada uma operação militar com fins humanitários, é necessário garantir certa previsibilidade aos seus resultados. Essa exigência demanda uma série de estudos que determine qual é a real situação de crise humanitária a ser enfrentada e qual é a melhor forma de combatê-la a fim de obter os resultados que são buscados. Para alcançar esse intuito, as mesmas fontes sugeridas pela ICISS (2001) para a determinação da emergência humanitária suprema podem ser utilizadas, ou seja, através de relatórios de agências da ONU e de outras organizações internacionais especializadas, que tenham compromisso com a confiabilidade e a imparcialidade das fontes.

#### *1.5.5 Correta Intenção*

A literatura acerca da correta intenção como critério de legitimidade das intervenções humanitárias apresenta profundos dissensos. Pattison (2009) defende que, por não se tratar de uma guerra propriamente dita, a correta intenção de uma intervenção humanitária deve objetivar a proteção de civis e a manutenção da paz (PATTISON, 2009, p. 375). Semelhante modo, a ICISS define que o propósito primário de uma intervenção deve ser cessar ou evitar o sofrimento humano. A Comissão ainda reforça essa ideia afirmando que nenhuma ação militar que possua o objetivo de alterar as fronteiras de um país, ou favorecer um grupo combatente em busca de autodeterminação, ou depor o regime no poder não pode ser justificável (ICISS, 2001, p. 35). Deve-se considerar, portanto, que essa intervenção no governo do país alvo deve ser a mínima possível.

A Comissão ainda sugere que a melhor forma para que se possa garantir o cumprimento da correta intenção é que a intervenção militar tenha uma base coletiva ou multilateral (ICISS, 2001, p. 36). Wheeler (2000) se contrapõe à ICISS ao defender que através do estabelecimento de uma norma sobre intervenções humanitárias, seria possível que um país singular fosse capaz de realizar uma intervenção militar, já que cumpriria requisitos mínimos reconhecidos por todos os seus pares, reduzindo a possibilidade de agir em interesse próprio (WHEELER, 2000, p. 41). Acredita-se, entretanto, que a decisão tomada em um organismo multilateral tem mais credibilidade quando se fala em correta intenção relacionada à promoção de direitos humanos. Essa credibilidade se deve pela maior possibilidade de controle de interesses egoístas dos Estados quando se trata de questões humanitárias. Alguns autores consideram importante a autorização legal do CS/ONU como forma de garantir a

correta intenção dos agentes para comandar a intervenção humanitária (PATTISON, 2008, p. 24). A crítica de Mohammed Ayooob (2002a) acerca desse tema é de que a decisão pelo deferimento da intervenção deve sim ser multilateral, mas que o CS/ONU, órgão que hoje tem esse papel, não é o ideal para discutir o tema (AYOOB, 2002, p. 88), já que não representa a sociedade internacional como um todo em sua composição.

Tanto Ayooob (2002a, pp. 85-86) quanto a ICISS (2001, p. 35) alertam para o fato de que as motivações dos Estados no momento da decisão pela intervenção são egoístas. Admite-se que o custo orçamentário e o risco de pessoal em qualquer operação militar podem possibilitar que os Estados interventores atuem com vistas à promoção de interesses egoístas. Ao contrário de Ayooob, que repudia essa atitude, a ICISS a vê como viável, se o interesse altruístico for o interesse primário. Esses interesses egoístas, segundo a ICISS, podem ser, por exemplo, a preocupação em evitar os fluxos migratórios de refugiados ou limitar a ação de produtores de drogas ou terroristas em países fronteiriços (ICISS, 2001, p. 36).

O critério da correta intenção não se mostra importante para a teoria de Wheeler (2000), que entende que as motivações por trás das ações dos Estados não necessariamente correspondem às justificativas que os mesmos dão a suas atitudes. Isso ocorre porque os líderes dos Estados devem justificar suas ações nos termos das regras existentes, mas isso não corresponde a um compromisso normativo com as regras (WHEELER, 2000, p. 23). Segundo o autor, não importa qual é a intenção por trás a ação de um Estado, mas sim os objetivos que ela tem em vista e os resultados dessa ação (WHEELER, 2000, p. 38). A motivação de uma intervenção pode ser egoística, por exemplo, a diminuição de fluxos migratórios de refugiados para o seu próprio território. O que é relevante, nesse contexto, é se o resultado humanitário, que seria o fim das atrocidades que geram esses fluxos, foi cumprido satisfatoriamente. Tendo isso em vista, Wheeler não considera importante o critério da correta intenção.

Apesar da crítica pertinente de Nicholas Wheeler, entende-se que as intervenções humanitárias devem ser revestidas de caráter humanitário desde sua concepção até sua conclusão, mesmo que a operação não obtenha sucesso nos seus resultados. Além disso, em consonância com a perspectiva pós-colonial, não é possível admitir que a exportação de democracia e de liberalismo seja, mesmo que não de maneira explícita, a intenção que embasa a operação de caráter humanitário (MUTUA, 2001, p. 221). A promoção de direitos não pode, nesse sentido, servir de desculpa para a intervenção humanitária. Ela deve, no entanto, ser a principal justificativa para intervir. A expressão de uma intenção humanitária por parte de um país não é importante apenas para justificar seus atos. A correta intenção, além de criar um

efeito legitimador da atuação perante outros países, pode também influenciar as ações futuras, contribuindo para que outros países se comprometam com a causa humanitária.

#### 1.5.6 *Redução da seletividade*

O problema da seletividade é enfatizado por Ayoob (2002a) como um dos principais fatores que causam perda de legitimidade e de credibilidade das intervenções humanitárias aos olhos da maior parte dos agentes do sistema internacional. Ayoob também entende que a seletividade é inevitável, os Estados escolhem dentre as opções de atuação aquela que é mais adequada a sua realidade e vontade (AYOOB, 2002a, pp. 85-86). A atuação seletiva possui fundamentos no realismo subalterno de Ayoob (2002b), que apresenta uma análise focada na estrutura de dominação de Estados “fortes” sobre Estados “fracos” permitida, por exemplo, pela noção de soberania enquanto responsabilidade (AYOOB, 2002b, p. 83). Há, portanto, a necessidade de estabelecer mecanismos que reduzam a influência das escolhas seletivas com vistas a garantir que os objetivos humanitários sejam cumpridos.

Segundo é demonstrado por Ayoob (2002a), através da análise de casos como Iraque, Haiti, Ruanda e Bósnia, a vontade das potências que compõem o CS/ONU determina, em grande medida, se as intervenções ocorrerão ou não. O autor alerta que essa discricionariedade sobrepõe, em alguns casos, os critérios da justa causa e da necessidade de intervir, já que esses critérios não são aplicados uniforme e universalmente em todas as situações (AYOOB, 2002a, p. 91). Pattison (2008) acrescenta que os Estados vizinhos, por possuírem interesses locais, ao participarem de uma intervenção humanitária geralmente são altamente seletivos (PATTISON, 2008, p. 27).

Outra preocupação de Ayoob (2002a) diz respeito à soberania, que teve sua formulação flexibilizada na forma da soberania enquanto responsabilidade. A atuação seletiva dos Estados permite que haja um abuso do princípio da soberania, quando tratamos dos Estados alvos das intervenções humanitárias. Ayoob ressalta ainda que a preservação da ordem doméstica é essencial para a manutenção da ordem internacional. As intervenções humanitárias, entretanto, violam a autoridade soberana do Estado alvo, o que pode causar desordem doméstica (AYOOB, 2002a, p. 93). A atuação seletiva no que diz respeito à promoção de direitos humanos em situação de crise, sem que sejam observadas

primordialmente razões humanitárias, desrespeita a noção de autoridade soberana e pode causar problemas relevantes para a ordem internacional.

A redução da seletividade é, portanto, critério essencial para que uma intervenção seja considerada humanitária, de acordo com a concepção de Ayoob. Em contraponto com essa visão apresentada, Wheeler (2000) não considera a redução da seletividade como critério mínimo porque possui uma concepção diferenciada acerca da participação dos Estados em intervenções humanitárias. O autor defende que a atuação seletiva deve ser examinada caso a caso, já que considerar que os Estados sejam seletivos em suas intervenções não significa que devemos desconsiderar suas justificativas humanitárias em todos os casos em que elas são empregadas (WHEELER, 2000, p. 49). A seletividade tratada no presente critério diz respeito, no entanto, à consideração dos interesses nacionais dos Estados interventores, que determinam a decisão de intervir ou desistir de tal intervenção no âmbito internacional (AYOOB, 2002a, pp. 85-86).

Wheeler adota uma posição flexível em relação à atuação em intervenções humanitárias ao afirmar que estas não constituem um dever moral, mas uma permissão moral. A corrente solidarista da Escola Inglesa acredita que os líderes dos Estados detém a responsabilidade de proteger a segurança e o bem estar de seus próprios cidadãos. Essa obrigação não seria a mesma quando se trata de cidadãos de outros Estados. Nesse sentido, acredita-se que os Estados não seriam obrigados a sacrificar seus interesses vitais em defesa dos direitos humanos, sendo obrigados apenas a não auferir vantagens desse tipo de violação (WHEELER, 2000, p. 49).

Acredita-se, entretanto, que afirmar que as intervenções humanitárias não são um dever moral contradiz a ideia de soberania como responsabilidade e a própria RtoP. Violações de direitos humanos são de interesse de toda a humanidade, pois atentam contra o direito fundamental mais importante: o direito à vida. A sociedade internacional tem o dever moral de agir em face de emergências humanitárias supremas. O que é admissível é que a intervenção humanitária não seja viável, dadas as condições do caso, diante da avaliação dos riscos e dos possíveis resultados, tendo em vista os critérios mínimos apresentados.

A redução da seletividade encontra bases na teoria pós-colonialista de Mutua (2001) e de Orford (1999), que afirmam a necessidade de evitar a perpetuação de papéis previamente estabelecidos (ORFORD, 1999, p. 685), ilustrados pela metáfora selvagem-vítima-salvador (MUTUA, 2001, p. 202). A ação seletiva do agente interventor é respaldada por essa identificação com o papel do salvador, o que confere uma ilusão de que a decisão pela intervenção é discricionária, podendo atender a seus interesses. Essa decisão, entretanto, deve

ser guiada pelo cumprimento dos critérios de legitimidade, o que confere maior credibilidade à ação (AYOOB, 2002a, p. 86).

É importante posicionar a redução da seletividade como um critério mínimo para que uma intervenção seja considerada humanitária. Grande parte da solução do problema da seletividade se encontra no adequado cumprimento dos demais critérios. Isso significa dizer que, ao justificar de forma satisfatória a opção por intervir ou não em determinado caso, o agente interventor reduz a possibilidade de sofrer a acusação de agir seletivamente. A atuação seletiva diminui a legitimidade das intervenções e a credibilidade do ator no cenário internacional. Ao seguir o devido processo para a autorização, ao avaliar os riscos e os possíveis resultados de uma intervenção e ao se determinar a necessidade do uso da força, reduz-se o espaço de discricionariedade de cada ator da sociedade internacional, prejudicando as decisões egoístas.

#### 1.5.7 *Legalidade*

Entende-se o critério da legalidade como a adequação de uma intervenção humanitária às normas de Direito Internacional, bem como o cumprimento do processo de autorização para a intervenção, realizado atualmente pelo CS/ONU. Sabe-se, entretanto, que a prática acerca das intervenções humanitárias em termos de seu devido processo legal não consiste em uma norma de *jus cogens*. O direito costumeiro em âmbito internacional e a Carta da ONU definem esse processo, estabelecendo que alguns requisitos sejam cumpridos a fim de que as intervenções sejam legítimas e cumpram seu caráter humanitário (WHEELER, 2000, p. 41).

Não há dúvidas de que a ONU é a organização existente mais adequada para a discussão acerca da promoção dos direitos humanos e de combate às violações e, mais especificamente, às emergências humanitárias supremas. As vantagens comparativas da ONU são a universalidade de membros, a legitimidade política, a imparcialidade administrativa, a expertise técnica, o poder convencional e mobilizador e a dedicação de seu corpo de trabalhadores (ICISS, 2001, p. 52). A ONU é o órgão mais representativo e mais inclusivo da sociedade internacional. Contudo, apesar de ser amplamente aceita, a ONU não possui capacidade operacional. Os Estados, ao aceitar os princípios de paz e segurança inerentes à ONU, devem renunciar o uso da força por motivos egoístas e, conseqüentemente, dispor suas forças nacionais em favor da consecução dos objetivos da Organização (ICISS, 2001, p. 49).



Segundo a ICISS (2001), o CS/ONU é o órgão adequado para a decisão acerca da viabilidade ou não de uma intervenção humanitária (ICISS, 2001, p. 48). O CS/ONU tem a capacidade de autorizar intervenções através de seu processo de discussão e voto, sendo o único órgão amplamente aceito para validar tais operações. Essa noção advém do fato de o Conselho de Segurança possuir, segundo a Carta da ONU, a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança. A Comissão não ignora as dificuldades do CS/ONU de responder adequadamente todas as demandas humanitárias. Quanto a isso, a Comissão justifica que o objetivo não é encontrar alternativas para o CS/ONU como fonte de autoridade, mas aperfeiçoar a sua atuação (ICISS, 2001, p. 49).

Ao analisar a capacidade do CS/ONU para responder questões humanitárias, a ICISS contesta duas críticas feitas à legitimidade do Conselho para essas questões. A primeira crítica diz respeito à representatividade dos quinze membros do Conselho, que não refletem necessariamente a realidade e a opinião pública internacional da atualidade. A segunda crítica diz respeito ao poder de veto dos cinco membros permanentes, que pode ser usado de forma a favorecer os interesses nacionais de cada um. A ICISS responde a essas críticas afirmando ser inconcebível que o poder de veto possa se sobrepor ao resto da humanidade no que diz respeito a graves ameaças humanitárias. A Comissão recomenda que um “código de conduta” seja acordado entre os cinco membros, que renunciariam o poder de veto quando o órgão discutisse ações direcionadas a parar ou reverter graves ameaças de caráter humanitário, o que foi chamado de “abstenção construtiva” (ICISS, 2001, p. 51). A exceção para a abstenção construtiva seria os casos em que algum interesse nacional vital de um Estado fosse envolvido.

Mohammed Ayoob (2002a) não sustenta a mesma opinião positiva acerca da atuação do CS/ONU a respeito de questões humanitárias. Apesar de reconhecer que a ONU é o órgão mais indicado para a discussão sobre intervenções humanitárias na atualidade, o autor condena a atribuição dessa função ao Conselho de Segurança. Ayoob ressalta a composição do CS/ONU, que não é representativa da “vontade internacional”, pois as cadeiras permanentes não são distribuídas entre Estados que representam equitativamente a sociedade internacional em termos geográficos e demográficos. Além disso, o poder de veto dos membros permanentes pode ser usado com o intuito de prevenir intervenções humanitárias e o combate a atrocidades (AYOOB, 2002a, p. 88).

Outra crítica relevante apresentada por Ayoob consiste na constatação de que o Conselho de Segurança possui pouco controle das operações militares, uma vez que estas são autorizadas. Ademais, a ONU não possui meios para realizar tais operações, dependendo de

recursos oferecidos pelos Estados-Membros que concordam em participar da intervenção militar. Diante dessa realidade, há ainda muito espaço para a ação discricionária dos Estados após a avaliação e autorização dada pelo CS/ONU. A fim de combater a ação discricionária dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, Ayoob sugere a criação do Conselho Humanitário, que cuidaria apenas de intervenções humanitárias, sendo composto de, pelo menos, de 50 membros sem poder de veto e com igual poder de voto e de participação (AYOOB, 2002, p. 96). Esse novo órgão especializado conferiria maior legitimidade e credibilidade às intervenções e poderia ter outras atribuições, como a elaboração de relatórios acerca de riscos humanitários e a fiscalização das operações.

Enquanto não é criado outro órgão que seja especializado em intervenções humanitárias, a autorização do Conselho de Segurança da ONU deve ser buscada em todos os casos. Há situações, entretanto, em que as demandas são maiores do que os recursos que o CS/ONU dispõe para respondê-las, inviabilizando uma resposta rápida e adequada. A Assembleia Geral também possui essa responsabilidade, mas em caráter consultivo, através de suas recomendações. A ICISS determina que nos casos de falta de aprovação por parte do CS/ONU, uma intervenção que ocorra respaldada por pelo menos dois terços dos votos da Assembleia Geral teria o mesmo e poderoso apoio político e moral (ICISS, 2001, p. 48). O apoio da Assembleia Geral para a operação militar pode ser buscado através de uma Sessão Especial de Emergência, sob o mandato do “*Uniting for Peace*” (ICISS, 2001, p. 53).

Wheeler (2000) apresenta uma crítica quanto ao critério da legalidade condizente com o fato de que a legalidade da intervenção humanitária sem a autorização do Conselho de Segurança é objeto de um debate normativo considerável desde a operação da OTAN no Kosovo (WHEELER, 2000, p. 40). O autor defende a possibilidade de ocorrerem intervenções humanitárias unilaterais legítimas. Essas seriam ainda necessárias, já que o CS/ONU pode não ser capaz de oferecer uma resposta viável a todos os casos de emergência humanitária suprema, os Estados podem atuar individualmente como vigilantes armados e assumir o poder de “*enforcement*” dos direitos humanos previsto na Carta da ONU (WHEELER, 2000, p. 42). Wheeler defende que as intervenções humanitárias devem ser um mecanismo amplo de defesa dos direitos humanos. Ele acredita que, elaborada uma norma específica para o tema, mesmo as intervenções humanitárias unilaterais, se cumpridos os requisitos fundamentais, poderiam ser consideradas legítimas (WHEELER, 2000, p. 295). Wheeler ainda aponta que a Carta e o direito internacional costumeiro apresentam suporte legal para intervenções unilaterais, já que a promoção dos direitos humanos pode ser considerada de igual importância em relação à paz e a segurança internacional.

Ayoob (2002a) discorda de Wheeler, entretanto, ao afirmar que a regulação das intervenções humanitárias não pode basear-se no Capítulo VII da Carta da ONU, como ocorreu no caso da Somália, já que este mecanismo tem o propósito de aumentar a soberania e proteger os Estados da ingerência internacional (AYOOB, 2002a, p. 95). Ayoob também se contrapõe à teoria solidarista de Wheeler na medida em que não admite que intervenções humanitárias sejam dirigidas por um Estado singular sem a autorização e o controle de um órgão especializado. Segundo ele, as intervenções, se não forem bem controladas, podem consistir em instrumento de dominação (AYOOB, 2002a, p. 88).

A questão da legalidade é de extrema importância, já que não trata apenas de violação da soberania, mas também do uso de forças militares a uma escala massiva. Por esse motivo, a ideia de intervenção unilateral de Wheeler não possui a força necessária para ser considerada como válida. A ICISS corrobora essa ideia afirmando que a intervenção coletiva autorizada pela ONU é tida como legítima em função da representatividade que esse órgão internacional possui. Já a intervenção unilateral é vista como ilegítima porque é facilmente apontada como “*self-interested*” (ICISS, 2001, P. 48). É, portanto, necessário considerar a legalidade como um critério mínimo a ser cumprido por toda intervenção humanitária, já que ela define limites à atuação dos Estados, evitando a ação discricionária. Ademais, a legalidade garante a credibilidade das intervenções através da ampla discussão das questões humanitárias nos órgãos mais adequados para essa finalidade.

## 2 *O CASO DA LÍBIA*

Os acontecimentos recentes na Líbia se mostram de extrema valia para entender o papel das intervenções humanitárias na sociedade internacional atual. A Operação “Protetor Unificado” nasce sob novas balizas na discussão teórica sobre o tema das operações militares com objetivos humanitários. O conceito da Responsabilidade de Proteger, criado em 2001 em resposta às controvérsias relacionadas com operações anteriores, como a da Somália, da Bósnia e do Kosovo (ICISS, 2001, p.vii), foi aplicado pela primeira vez (PATTISON, 2011b, p. 252). Além disso, a operação na Líbia é a primeira ocorrência, em mais de dez anos, de uma intervenção humanitária clássica, que é realizada sem o consentimento do Estado alvo e com elementos militares de coação sob a liderança de Estados ocidentais (PATTISON, 2011b, p. 251).

O presente trabalho dedica-se, na sequência, a estudar o caso da Operação “Protetor Unificado”. Em primeiro lugar, apresenta-se brevemente a estrutura do governo do Coronel Muamar Kadafi, iniciado em 1969, bem como os motivos que levaram à crescente insatisfação popular e a deflagração dos movimentos de protesto contra o ditador. Em segundo lugar, são apresentados os aspectos relacionados à Operação “Protetor Unificado”, compreendendo, entre eles, a autorização da Operação e sua caracterização. O objetivo dessa seção será fornecer uma gama de dados suficientemente vasta para permitir a análise dos critérios de legitimidade aplicados ao caso. A análise propriamente dita ocorrerá em terceiro momento, que objetiva justificar se foi cumprido, ou não, cada um dos sete critérios de legitimidade apresentados para o caso da Líbia. O Quadro 3, Apêndice C, resume essa análise e ilustra por quais motivos pode-se considerar que cada critério foi cumprido ou não.

### 2.1 *O GOVERNO DE MUAMAR KADAFI*

A história da Líbia é marcada por grandes períodos de colonização e por grande diversidade étnica. Estima-se que 140 tribos ocupam o território líbio na atualidade, entre as quais se destacam os berberes e as minorias tebus e tuaregs (ICG, 2011a, p. 11). Na Idade Moderna, outros grupos étnicos que colonizaram o país passam a contribuir para a pluralidade cultural. Entre os séculos XV e XX, os otomanos governam o território líbio, o qual foi

perdido para os italianos em 1911, em razão do fim da Guerra entre Itália e Turquia. Em 1943, em função da derrota na Segunda Guerra Mundial, a Itália perde o poder sobre o território líbio, que passa a ser administrado pela ONU até sua independência em 1951 (CIA, 2012). A partir deste ano, a Líbia é governada pelo Emir das regiões de Tripolitânia e Cyrenaica, o Rei Idris, um monarca relativamente alinhado com o Ocidente (FREEDOM HOUSE, 2012).

O Coronel Muamar Kadafi chega ao poder através de um golpe militar em 1969, enquanto o Rei Idris estava na Turquia para tratamentos médicos. Kadafi, ao comandar e organizar o golpe de Estado, assumiu o título de Líder da Revolução ou de Irmão Líder. Este título foi mantido pelo resto de seu regime, o que garantia certo distanciamento das instituições oficiais de governo, reduzindo sua responsabilidade perante as instituições e aproximando-o do povo (ICG, 2011a, p. 07). Assim que tomou o poder, Kadafi rapidamente estabeleceu sua posição enquanto líder do novo regime, consolidou o controle do Estado e posicionou-se assertivamente em relação ao Oeste com o intuito de reafirmar a soberania da Líbia (ICG, 2011a, p. 06). Os demais jovens militares organizaram-se no Conselho do Comando Revolucionário, que mais tarde passou a compor uma rede informal de conselheiros e confidentes do líder Kadafi, chamados de “homens da tenda”, ou *Rijal al-Khaimah* (ICG, 2011a, p. 10), que também contava com a participação de familiares e amigos do líder.

Muamar Kadafi publica o Livro Verde no início de seu governo, estabelecendo uma forma inédita de regime político, que misturava o socialismo com o islamismo e o nacionalismo árabe (FREEDOM HOUSE, 2009). De acordo com a filosofia e a ideologia de Kadafi, a Líbia foi consolidada como uma *Jamahiriyah*, ou “Estado das massas”, uma espécie de democracia direta. Ao considerar que a representação é uma fraude, Kadafi proíbe a criação de partidos de oposição (ICG, 2011a, p. i) e cria um sistema em que qualquer cidadão poderia propor políticas públicas e participar do processo decisório através dos Congressos Básicos Populares e do Congresso Geral Popular (FREEDOM HOUSE, 2011).

Em 2011, eram 432 os Congressos Básicos, que correspondiam a assembleias regionais com reuniões anuais onde os cidadãos poderiam discutir e votar as questões políticas de seu interesse, sendo, cada um, diretamente parte do processo político (ICG, 2011a, p. 07). Os Congressos Básicos reportavam-se ao Congresso Geral Popular, órgão equivalente a um parlamento, responsável por elaborar políticas públicas de acordo com a vontade popular. Outra função do Congresso Geral era nomear oficialmente os membros do Comitê Geral Popular, que corresponde ao gabinete do Coronel Kadafi, e que era comandado pelo Secretário Geral Popular, com funções semelhantes às de um primeiro ministro. Todos estes

órgãos, entretanto, eram amplamente compostos por membros que apoiam o governo de Kadafi desde o seu início e que são extremamente relutantes a mudanças (ICG, 2011a, p. 09).

Apesar de sua complexidade, a estrutura política delineada acima, que corresponde à estrutura formal do governo de Kadafi, se mostrou de baixa relevância para o processo de tomada de decisão, já que pode ser entendida como uma fachada que escondia as decisões discricionárias de Kadafi e de seus conselheiros mais próximos. Além disso, Kadafi era capaz de manejar conforme sua necessidade qualquer membro de qualquer cargo dentro desta estrutura formal, motivo pelo qual não era considerado relevante o cargo que se ocupava, mas as relações pessoais com o líder (ICG, 2011a, p. 09).

Em virtude da fraca expressividade das instituições da Líbia, o regime político liderado por Kadafi tornou-se largamente dependente da solidariedade tribal e do clientelismo (FREEDOM HOUSE, 2009). Posições estratégicas da estrutura do Estado foram delegadas a membros da família, do clã e da tribo de Kadafi, além de outras tribos aliadas (ICG, 2011a, p. i). Dessa forma, as conexões pessoais informais acumularam importância ao longo dos anos. Aqueles que realmente detêm o poder na Líbia são o Coronel Kadafi, sua família e uma rede de pessoas influentes, devido às suas ligações com o líder (ICG, 2011a, p. 10). De extrema importância para a manutenção de Kadafi no poder, as forças de segurança do país e algumas tribos, como a Magarha, permaneceram leais ao regime através desse sistema de conexões pessoais (ICG, 2011a, p. 05).

A ideologia da *Jamahiriyah* não se limitava, porém, à política do país e exercia forte influência também na economia. O governo estabeleceu os Comitês de Produção Básica, grupos seletos de trabalhadores dirigidos pelo regime que atuavam em negócios e empresas. Além disso, o Estado assumiu o controle da distribuição de bens de consumo básicos, inclusive comida, através da construção de supermercados controlados pelo Estado e do sistema de subsídios à produção (ICG, 2011a, p. 08).

A Líbia possui uma imensa riqueza de petróleo, que é responsável por 80% do IDH do país e 99% da receita do governo, em 2012. Esses dados, combinados com a pequena população do país, resultam em um dos maiores IDHs da África. O governo, porém, não administra de maneira adequada essa riqueza, o que resulta no baixo nível de desenvolvimento da infraestrutura nacional e no alto índice de pobreza da população (CIA, 2012). A distribuição precária de renda é um dos principais fatores de insatisfação da população insurgente em fevereiro de 2011. A família de Kadafi frequentemente se beneficiava da riqueza do país, recebendo fundos do governo e apoio político para o financiamento de suas empresas (ICG, 2011a, p. 02). Nos últimos cinco anos, a Líbia

progrediu na sua reforma econômica, que visava a reintegração do país à economia mundial. Essa evolução acompanhou a retirada das sanções econômicas impostas pela ONU ao país em 2003. No mesmo ano, Kadafi anunciou que abandonara seu programa de construção de armas de destruição em massa, o que provocou a retirada de sanções econômicas impostas pelos EUA a partir de 2004 (CIA, 2012). A reforma econômica e a retirada das sanções, entretanto, não significou a melhoria de vida da população da Líbia, que contestava, nos protestos de 2011, a grande diferença entre ricos e pobres no país (ICG, 2011a, p. 01).

No âmbito da política internacional, a Líbia manteve relações conturbadas com o ocidente. Entre 1970 e 1974, Kadafi realizou um processo de nacionalização da exploração de petróleo (ICG, 2011a, p. 01), expulsando empresas estrangeiras sob o argumento de que estas se beneficiavam dos recursos naturais do país e lucravam em detrimento do bem estar do povo líbio. Desde o início de seu governo, Muamar Kadafi tomava deliberadamente políticas contrárias ao ocidente, o que resultou em uma série de ataques terroristas nos anos 70 e 80. A relação conturbada com os EUA levou à imposição de sanções econômicas em 1981 e ao ataque americano ao país em 1986, que destruiu, inclusive, a residência do ex-ditador (FREEDOM HOUSE, 2012).

Tendo em vista a estrutura política e econômica do governo de Kadafi, bem como a sua personalidade e sua forma de atuação política, é possível compreender porque a população da Líbia se somou rapidamente às ondas de protestos iniciadas no final de 2010, conhecida como Primavera Árabe. Conforme o regime passou a permitir a crítica pública das instituições do Estado, o número de protestos contra a situação socioeconômica do país aumentou (ICG, 2011a, p. 02). Em 15 de fevereiro de 2011, a população de Benghazi, segunda maior cidade do país, foi às ruas manifestar-se contrariamente à prisão de Fathi Terbil, advogado e importante ativista de direitos humanos do país (FREEDOM HOUSE, 2012). Os rebeldes estabeleceram o dia 17 de fevereiro como o “Dia de Fúria”, que marcou o início do movimento de oposição e lembrou a morte de 14 pessoas em manifestação mulçumana ocorrida em Benghazi, em 17 de fevereiro de 2006 (ICG, 2011a, p. 03). Nos dias seguintes, as manifestações se espalharam por toda a região Leste e por algumas cidades do Oeste do país. Em uma primeira análise, seria possível esperar que a Líbia fosse o terceiro país, depois da Tunísia e do Egito, a passar pelo processo de democratização chamado de Primavera Árabe. A reação de Kadafi, entretanto, não permitiu que este processo ocorresse, já que este se declarou disposto a lutar até o fim para manter-se no poder (ICG, 2011a, p. 01). Observa-se, portanto, a escalada do conflito em poucos dias, o que gerou uma situação de guerra civil no país (FREEDOM HOUSE, 2012).

A determinação de Kadafi de se manter no poder a qualquer custo pode ser observada no discurso proferido em 17 de março de 2011, no qual o líder afirma que não demonstraria misericórdia aos rebeldes de Benghazi e que lutaria até o fim de seu regime se fosse preciso (KADAFI, 2011). O Coronel se manteve no poder durante oito meses, desde o início dos protestos até 20 de outubro, quando foi capturado e morto pela milícia rebelde (FREEDOM HOUSE, 2012). Essa determinação de Kadafi em permanecer no poder resultou em uma crescente demonstração de força contra os rebeldes, o que incluiu o assassinato de civis desarmados em um dos funerais de pessoas mortas pelo regime, em 20 de fevereiro de 2011 (ICG, 2011a, p. 04). Houve sim uma forte repressão, que chocou mesmo a população da Líbia, mas nem todas as afirmações feitas pela mídia internacional são comprovadas.

A população civil se organizou através da internet e das mídias sociais. As demonstrações de descontentamento se espalharam rapidamente para outras cidades do Leste, como Derna, Tobruk e Al-Baida (ICG, 2011a, p. 03). Os expertos do *International Crisis Group* (ICG) alertam para alguns equívocos que a interpretação dos eventos a partir das mídias ocidentais pode criar. Em primeiro lugar, o movimento anti-Kadafi não surgiu na região Leste do país. Os rebeldes foram chamados para os protestos através das mídias eletrônicas e foram organizados por líbios que não moram no país, mas, principalmente, na Suíça e no Reino Unido. Acredita-se que a inspiração maior foi a queda de Mubarak, no Egito, três dias antes da primeira manifestação na Líbia (ICG, 2011a, p. 03). Além disso, a mídia ocidental apresentou os protestos da Líbia como manifestações pacíficas, sugerindo que a tentativa de repressão do governo foi massacrante diante dos civis, que não representavam uma ameaça concreta à segurança. Há que se observar, entretanto, que vários civis armaram-se a fim de realizar os protestos, que apresentaram um caráter violento desde o início (ICG, 2011a, p. 04).

O regime, entretanto, buscou evitar os protestos através, inicialmente, de manobras políticas e não de repressão. A tentativa de Kadafi no princípio foi de colocar-se ao lado da população e de demonstrar que os erros estavam nas instituições de governo e não na sua própria autoridade (ICG, 2011a, p. 02), da mesma forma que ele sempre fez, de acordo com sua ideologia. A tentativa de acalmar a população, entretanto, não foi bem sucedida. As tropas de Kadafi interviram no sentido de reprimir as manifestações e o “Dia de Fúria” teve um saldo de vinte civis mortos. Além disso, Kadafi passou a mobilizar pessoas que apoiavam o regime e coibiu os líderes tribais a não permitir que os jovens de suas tribos se engajassem nesses protestos (ICG, 2011a, p. 03). Apesar de ser evidente que os protestos também se espalhariam para o Oeste do país, já que as populações de ambas as regiões apresentavam em larga medida as mesmas demandas, isso não ocorreu. O coração do governo de Kadafi, assim



como sua principal base de poder, estava situado em Trípoli. Por esse motivo, os protestos na capital ocorreram em menor escala (ICG, 2011a, p. 03).

## 2.2 A OPERAÇÃO “PROTETOR UNIFICADO”

Como resposta aos fatos expostos anteriormente, em 26 de fevereiro de 2011, dez dias após o “Dia de Fúria”, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução 1970, que impunha sanções à Líbia com o intuito de combater as violações de direitos humanos que estavam ocorrendo. A Resolução 1970, expressando o posicionamento da Liga Árabe, da União Africana e da Secretaria Geral da Organização da Conferência Islâmica contrário às violações sistemáticas de direitos humanos, o que inclui a morte de civis e a repressão de manifestantes pacíficos, impõe a pessoas ligadas ao regime do Coronel Kadafi, incluindo o próprio ditador, a proibição de deixar o país e o congelamento dos bens aplicados no exterior (ONU, 2011b, pp. 01-03). A estratégia de nomear os indivíduos afetados pelas sanções tem dois efeitos: o primeiro contribui para a mudança de incentivos e de possibilidades de ação daqueles que estavam em posição favorável para cometer violações a direitos humanos; e o segundo encoraja o desmantelamento da rede de relações pessoais que mantém o regime de Kadafi (WELSH, 2011, p. 259).

Além dessas sanções, a Resolução 1970 estabelece outras medidas para combater as violações de direitos humanos na Líbia, que poderiam ser consideradas como crimes contra a humanidade. Um embargo proibiu a comercialização direta ou indireta de armas e munição para o país. Além disso, foi criado um Comitê do Conselho de Segurança responsável por fiscalizar a implementação das medidas desta Resolução, bem como informar o CS/ONU acerca da evolução da situação do país e atualizar as listas de pessoas sujeitas a sanções (ONU, 2011b, p. 06). Finalmente, a Resolução 1970 estabelece ainda a necessidade de assistência humanitária e o objetivo de facilitar e apoiar o retorno de agências humanitárias ao país (ONU, 2011b, p. 07).

Em 17 de março de 2011, em face do fracasso das autoridades líbias em cumprir a Resolução 1970 e da escalada dos conflitos (ONU, 2011a, p.01), o Conselho de Segurança da ONU aprova a Resolução 1973, que determinou uma zona de exclusão aérea, o fim dos ataques a civis e o imediato cessar-fogo em toda a Líbia (ONU, 2011a, p. 02). É esta Resolução que autoriza a Operação “Protetor Unificado”, ao estabelecer a necessidade de

cumprir a qualquer custo o embargo de armas, que foi violado pela entrada de mercenários amados no país (ONU, 2011, p. 04). A Resolução 1973 trata não apenas da proteção de civis, mas também da proteção de áreas ocupadas por civis. Com essas palavras, o Conselho de Segurança se posiciona no conflito, em oposição a Kadafi, e coloca certas cidades fora do poder de ação do ditador e de suas tropas (WELSH, 2011, p. 259).

Após aprovada a Resolução 1973, o Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama realizou um discurso no qual apresenta seu posicionamento assertivo acerca da intervenção. Obama afirma que Kadafi possui duas escolhas. A primeira escolha seria cumprir os termos da Resolução 1973, que não são negociáveis, e, portanto, cessar todos os ataques contra civis, retirar suas tropas das cidades ocupadas, reestabelecer o abastecimento de água, luz e gás nas cidades tomadas pelos revoltosos e permitir que a assistência humanitária chegue às pessoas atingidas. A segunda escolha é ignorar as disposições da Resolução 1973 e obrigar a comunidade internacional a intervir militarmente com objetivos humanitários (OBAMA, 2011a).

A intervenção na Líbia pode ser entendida como incomum em dois aspectos principais. Em primeiro lugar, a atuação do Conselho de Segurança foi coerciva, na medida em que a Resolução 1973 autorizou “todos os meios necessários” para a proteção de civis sem o consentimento do Estado alvo. Em segundo lugar, ao se contrastar com outras intervenções humanitárias, a resposta da comunidade internacional foi decisiva e tomada em um período de tempo relativamente curto (WELSH, 2011, p. 255). A ameaça de violações de direitos humanos na Líbia não foi prevista nem antecipada por nenhum órgão especializado na análise de situações de risco. O *CrisisWatch*, boletim do ICG que busca apontar áreas de alerta em que podem ocorrer conflitos não mencionou a Líbia no seu boletim de fevereiro de 2011 e só classificou o país como “alerta de risco de conflito” após o início dos confrontos, em março (BELLAMY, 2011, p. 266).

Comandada inicialmente pela França, pelos Estados Unidos, e pela Inglaterra, a Operação “Protetor Unificado” objetivou proteger manifestantes civis e contribuir com as milícias rebeldes na luta contra Kadafi (FREEDOM HOUSE, 2012). Em resposta às Resoluções 1970 e 1973 do CS/ONU, a OTAN lança a OPU no dia 23 de março com o objetivo fazer cumprir a zona de exclusão aérea imposta pela ONU, vislumbrando a proteção de civis nos ataques de Kadafi que ocorriam pelo ar (OTAN, 2011c). A OTAN foi gradualmente assumindo todo o mandato da intervenção militar autorizada pela ONU. Já no dia 22 de março de 2011, o Secretário Geral da OTAN, com o intuito de fazer cumprir o embargo de armas imposto

contra a Líbia, declara o início de operações no sentido de monitorar, reportar e, se necessário, interditar navios suspeitos de carregar armas e mercenários ilegalmente (OTAN, 2011d).

As milícias rebeldes assumiram o controle de Trípoli em agosto de 2011, momento em que Kadafi foi obrigado a deixar a cidade com seus familiares. Mesmo detendo o controle sobre a capital do país, os rebeldes continuaram os esforços para capturar os líderes do antigo regime. Muamar Kadafi foi capturado e assassinado em 20 de outubro por integrantes da milícia rebelde em uma região próxima a sua cidade natal, Sirte (FREEDOM HOUSE, 2012).

Em 31 de outubro, apenas uma semana após a morte de Kadafi, o Secretário Geral da OTAN declara o fim da OPU. O Secretário afirma que a população da Líbia poderia decidir o seu futuro pela primeira vez. Além disso, ele acredita que o Conselho Nacional de Transição (CNT) tem a capacidade de funcionar como um governo de transição (OTAN, 2011a), bem como prevenir mais casualidade envolvendo civis e evitar o uso de força contra os ex-integrantes das forças derrotadas de Kadafi (OTAN, 2011b). O Secretário clama, ainda, ao povo líbio que ignorem suas diferenças em função do objetivo maior de reconstruir o país, baseando-se na reconciliação e no respeito aos direitos humanos. Na mesma ocasião, o fim da OPU é previsto para 31 de outubro, o que se confirmou dias mais tarde (OTAN, 2011a).

A Líbia, entretanto, não foi abandonada à própria sorte e aos cuidados apenas de um governo fraco e sem completa legitimidade, que era o CNT. Ainda em setembro de 2011, através da Resolução 2009, o Conselho de Segurança da ONU estabelece a UNSMIL (*United Nations Support Mission in Libya*), com o mandato inicial de auxiliar os esforços líbios em: i. restaurar a ordem e a segurança pública nacional e promover o Estado de direito; ii. promover um diálogo político inclusivo e a reconciliação entre os diversos grupos, além de auxiliar o processo eleitoral e de elaboração de nova constituição; iii. ampliar o poder do Estado, através do reforço de suas instituições e da restauração de serviços públicos; iv. promover e proteger os direitos humanos, principalmente os daqueles que são de grupos vulneráveis; v. iniciar um projeto de recuperação econômica; e vi. coordenar o apoio recebido de outras Organizações Internacionais (ONU, 2011c, p. 03).

O Conselho Nacional de Transição (CNT) foi estruturado em fevereiro de 2011 pelos rebeldes de Benghazi. O Conselho teve como objetivo inicial representar o movimento rebelde e operar como um governo nacional interino *de facto* nas áreas dominadas pelas milícias (FREEDOM HOUSE, 2012). O grande questionamento que ocorre em face desse tema é a capacidade de o CNT controlar o território e os grupos armados que ainda estão no país. De acordo com o relatório mais recente do *International Crisis Group* (2012), a Líbia consiste em um país fragmentado politicamente, composto por vários grupos tribais armados,

que possuem o poder local, mas que não têm legitimidade e autonomia para governar o país como um todo. Além disso, com o fim do governo de Kadafi, a Líbia encontra-se sem nenhuma instituição política estruturada, já que todas dependiam da figura do ex-líder. O CNT, entretanto, é a única organização que pode exercer essa função de governo de transição. Por esse motivo, coube ao CNT a tentativa de incluir em seu corpo de membros representantes de outras milícias e de elaborar uma constituição interina em novembro de 2011 (ICG, 2012, pp.08-10).

### 2.2.1 *Emergência humanitária suprema*

James Pattison (2011a) adota o conceito de causa justa elaborado pela RtoP para definir se houve ou não uma emergência humanitária suprema no caso da Líbia. Ao avaliar se houve i. caso atual ou iminente de mortes em grande escala, com ou sem motivação genocida, que seja produto de uma situação de Estado falido ou da ação deliberada do Estado, sua negligência ou incapacidade de agir; ou ii. limpeza étnica em larga escala, atual ou iminente, causada por assassinatos, expulsões forçadas, atos de terror e estupros (ICISS, 2001, p. 32), o autor conclui que ocorreu a primeira possibilidade. De fato, o autor atenta para as declarações de Kadafi, que expressavam a intenção de causar dano a qualquer civil que protestasse violentamente contra o Estado (PATTISON, 2011a, 272).

Um exemplo dessas declarações é o discurso de Kadafi proferido em 17 de março de 2011, em que o Coronel promete não demonstrar piedade frente aos opositores armados de Benghazi que enfrentassem as tropas do Estado. Muamar Kadafi afirma neste pronunciamento que apenas aqueles que lutassem seriam alvo das tropas, aqueles que abandonassem as armas e fugissem não deveriam ser perseguidos (KADAFI, 2011). Dessa forma, o Coronel tentou pressionar os manifestantes no intuito de que estes parassem os ataques aos partidários do governo e suas instalações. Desarmar os rebeldes à força seria uma estratégia para por fim aos protestos, na tentativa de reestabelecer a ordem no país.

Distintas fontes proporcionam indícios diferentes de que os ataques perpetrados por forças oficiais foram realizados contra manifestantes armados ou contra a população civil que não tinha capacidade de defesa. A ICG (2011a) alerta para o fato de que a mídia ocidental não é plenamente confiável, principalmente pelo fato de que era extremamente complicado confirmar os dados relacionados ao conflito à época de sua ocorrência. Há fortes indícios,

porém, de que alguns manifestantes utilizavam armas em conflitos violentos contra o Coronel Kadafi desde o início dos protestos (ICG, 2011a, p. 04). Há, ainda, indícios de que as tropas de Kadafi utilizaram força em situações em que as vítimas não poderiam se defender. Como exemplo, pode-se citar o episódio do dia 20 de fevereiro de 2011 quando ocorreu o assassinato de dezenas de civis desarmados durante o funeral de alguns manifestantes mortos no dia anterior pelo regime (ICG, 2011a, p. 04).

De acordo com as formas ideais de conflito caracterizadas por Ayoob (2002a), é possível enquadrar os acontecimentos da Líbia com uma emergência política complexa, que consiste no colapso de um Estado e na luta entre grupos emergentes, que violam os direitos humanos no intuito de promover seu projeto de construção da nação contra os indivíduos e grupos que se opõem a ele (AYOUB, 2002a, p. 97). Apesar de a *Jamahiriyah* não haver entrado em colapso até a morte do Coronel Kadafi em outubro de 2011, é possível classificar as disputas por poder na Líbia como uma luta entre grupos políticos na tentativa de reforçar seu projeto de Estado frente ao outro grupo.

Não é possível afirmar com segurança qual foi a real situação do país no momento de deflagração do conflito armado. É possível, entretanto, afirmar que o grau de violência que se instaurou consiste em uma emergência humanitária suprema e justifica uma intervenção no sentido de reestabelecer a paz no país. Já que Muamar Kadafi se manifestou disposto a lutar até o fim de seu regime (KADAFI, 2011), inclusive mantendo a situação de guerra civil violenta, é improvável que as duas partes em conflito negociassem suas demandas e cessassem os ataques violentos sem a intervenção internacional. É questionável, entretanto, se a resposta mais apropriada para a situação foi a intervenção militar de caráter humanitário.

### 2.2.2 *Necessidade de intervir*

Levando em consideração que o recurso às intervenções humanitárias deve ser a última opção de ação, Pattison (2011a) avalia que o ataque iminente das forças do Coronel Kadafi aos civis em Benghazi corresponde à necessidade de intervir. Nesse sentido, nenhuma alternativa conseguiria prevenir o ataque (PATTISON, 2011a, p. 273). Cabe ressaltar que, no caso da Líbia, é improvável que qualquer embargo político ou econômico coibisse a ação violenta por parte de Kadafi. O líder já havia se manifestado a favor dos governantes depostos

na Tunísia e no Egito. Além disso, a tradição de política de Kadafi sempre foi contrária ao Ocidente (ICG, 2011a, p. 01).

Um exemplo claro desse posicionamento é o fato de que o Coronel ignora as sanções e as determinações impostas pela Resolução 1970 de fevereiro de 2011 (ONU, 2011a, p. 01). A ação internacional, no âmbito do CS/ONU, a condenação das violações de direitos humanos e a ameaça de sanções e embargos não influenciaram as decisões de Kadafi a favor do conflito e contra qualquer tipo de negociação com o CNT. Além disso, ao agir sob a égide do Artigo 41 do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a Resolução 1970 deve ser vista como uma tentativa de resolução pacífica do conflito, já que, sem o uso de forças armadas, impõe sanções a membros do governo e um embargo de armas e munições ao país (ONU, 2011b, p. 02).

Outro fator apontado como relevante para determinar a necessidade de intervir é o apoio da população que sofre as violações de direitos humanos. No caso da Líbia, a intervenção teve apoio significativo desses indivíduos sob ameaça, além do apoio da comunidade internacional, o que incluiu a Liga Árabe (PATTISON, 2011a, p. 273). Durante os protestos de fevereiro de 2011, todos os dias um número maior de pessoas foi às ruas pedir o fim do regime de Kadafi (ICG, 2011a, p. 03), o que pode ser interpretado como uma grande aceitação dos protestos pela população como um todo. Além disso, o deferimento da OPU, apesar de ocorrer em um intervalo de tempo relativamente curto (WELSH, 2011, p. 255), está de acordo com a previsão da ICISS (2001) de antecipação da intervenção em situações em que há a probabilidade do agravamento das violações de direitos humanos e o apoio da população à intervenção militar.

Em uma análise *a posteriori* dos fatos, sabendo-se dos resultados e dos efeitos da OPU, não se pode afirmar que a intervenção na Líbia foi precipitada. Apesar de aprovada rapidamente, a OPU apresentou fortes indícios de que outras medidas pacíficas de prevenção e combate às violações não surtiriam o efeito esperado, de cessação das violações de direitos humanos. O critério da necessidade de intervir foi, portanto, cumprido.

### 2.2.3 Proporcionalidade

Pattison (2011a) afirma que a intervenção na Líbia foi adequada no que diz respeito à proporcionalidade. O autor ressalta o escopo limitado da intervenção, que foi o

estabelecimento de uma zona de exclusão aérea e a proteção de civis. Além disso, o autor acredita que havia uma razoável expectativa de fidelidade aos princípios de *jus in bello*, como o baixo número de casualidades envolvendo civis (PATTISON, 2011a, p. 273).

Apesar de a Resolução 1973 posicionar o CS/ONU, enquanto representante da sociedade internacional, contrário ao Coronel Kadafi e à sua permanência no poder, não se pode afirmar que a OPU não se utilizou de meios proporcionais para o combate às violações de direitos humanos que ocorreram. Para que uma intervenção seja considerada proporcional, a escala, a duração e a intensidade dos meios de atuação devem ser compatíveis com os objetivos pretendidos com a intervenção (ICISS, 2001, p. 37).

Nesse sentido, o objetivo principal era por fim às violações de direitos humanos perpetradas, principalmente, por Kadafi e seu regime. Essas violações incluíam os ataques a civis e o controle do abastecimento de água, luz e gás nas cidades tomadas pelos revoltosos (OBAMA, 2011a). Há que se considerar, entretanto, que os rebeldes também estavam armados e que, certamente, estariam sujeitos a cometer atrocidades contra integrantes do antigo regime que permanecessem fiéis a Kadafi. Cabe, portanto, avaliar em que medida a metáfora selvagem-vítima-salvador de Mutua (2001) foi responsável por justificar a intervenção e a delimitar o escopo da OPU. Essa questão será tratada com mais afinco na seção 2.2.5, que trata do critério da correta intenção.

O escopo da OPU foi bem delimitado desde seu início. Considerando que o objetivo humanitário pretendido era o fim das violações de direitos humanos levadas a cabo pelo regime de Kadafi, pode-se dizer que a OPU cumpriu o critério da proporcionalidade. A OPU nasce como resposta às Resoluções 1970 e 1973 do CS/ONU. Em primeiro lugar, a OTAN se tornou responsável por operacionalizar o embargo de armas e munições, monitorando e reportando ao CS/ONU as tentativas de violar o embargo. Além disso, com o intuito de evitar o acesso de mercenários ao país por via marítima, a OTAN amplia o escopo da ação e desloca alguns de seus navios do Mediterrâneo para o litoral do país (OTAN, 2011d). Em segundo momento, a Organização enviou aeronaves à Líbia com o intuito de cumprir a previsão de uma zona de exclusão aérea, que foi necessária devido ao uso de aeronaves por Muamar Kadafi e seus aliados para bombardear as cidades ocupadas pelas milícias rebeldes (OTAN, 2011c).

Diante do exposto, cabe afirmar que o cálculo inicial de proporcionalidade da OPU foi realizado de modo a corresponder às expectativas humanitárias da intervenção. O critério da proporcionalidade foi, portanto, cumprido. Algumas ressalvas podem, entretanto, ser feitas no que diz respeito à atribuição da culpa pelas violações de direitos humanos apenas a Kadafi e

seus aliados. Nesse sentido, a OPU assumiu um lado e lutou contra um inimigo, que foi Kadafi.

Essa consideração se torna importante na medida em que o uso da força contra combatentes moralmente responsáveis, ou seja, os perpetradores de violações e direitos humanos, deve corresponder ao mínimo de força possível. Isso ocorre porque o objetivo a ser alcançado é a proteção dos civis e a manutenção da paz, nunca a derrocada de um inimigo (PATTISON, 2008, p. 379). A OPU, entretanto, não perde legitimidade nesse critério porque o escopo de atuação se limitou a operações aéreas e marítimas e os alvos foram militares. A morte de Kadafi em 20 de outubro foi de responsabilidade da milícia rebelde, e não da OPU. Ademais, a declaração de vitória e o fim da Operação em 31 de outubro corrobora o entendimento de que Kadafi era o principal agente das violações de direitos humanos, que deixariam de ocorrer com sua morte e o conseqüente fim da *Jamahiriyah*.

#### 2.2.4 Possibilidade de alcançar resultado humanitário positivo

Pattison (2011a) afirma ainda que a missão apresentou uma esperança razoável de sucesso na proteção de civis (PATTISON, 2011a, p. 273). O próprio autor, entretanto, oferece argumentos para desafiar essa afirmação. Segundo ele, o sucesso a longo prazo da intervenção é incerto. Na maior parte dos casos, segundo Pattison, há informação suficiente para avaliar de maneira razoável as prováveis conseqüências a longo prazo da intervenção. Entre esses fatores estão: os recursos militares e não militares dos interventores, a adequação da estratégia de atuação adotada, o comprometimento dos interventores com essa estratégia, a presença de apoio regional e global para a intervenção e o cumprimento dos critérios de legitimidade. Pattison afirma ainda que a OPU se manteve em grande medida de acordo com todos esses fatores (PATTISON, 2011a, p. 275).

A respeito desse resultado incerto a longo prazo, é imprescindível apontar, como conseqüência da OPU, o surgimento da CNT e dos diversos grupos políticos locais. Estes grupos, no início dos protestos, tinham o objetivo comum de depor Muamar Kadafi, mas, após o fim da OPU, o objetivo foi cumprido e eles passaram a disputar o poder regional. Supõe-se que 125 mil líbios estavam armados no país, em dezembro de 2011. Ademais, esses grupos políticos não se submetiam a nenhuma autoridade suprema e possuíam sistemas distintos de registro de armas e pessoas (ICG, 2011b, p. 01). O CNT inicialmente representou



o movimento rebelde e operou como um governo nacional interino nas áreas dominadas pelas milícias (FREEDOM HOUSE, 2012). O grande questionamento que ocorre em face desse tema é a capacidade de o CNT controlar o território e os grupos armados após o fim da intervenção humanitária. A principal preocupação é que ocorresse a substituição de um governo que promovia ataques contra os direitos humanos dos cidadãos para outro que não conseguisse reverter essa face violenta do Estado. O CNT, entretanto, foi a única organização que pôde exercer essa função de governo de transição. Por esse motivo, coube ao CNT a tentativa de incluir em seu corpo de membros representantes de outras milícias e de elaborar uma constituição interina em novembro de 2011 (ICG, 2012, pp.08-10).

A análise anterior só se torna possível a partir de uma observação *a posteriori* da OPU. A atuação internacional no caso da Líbia, entretanto, não pode ser questionada quanto a esse problema das milícias, já que, ainda em setembro de 2011, a ONU estabelece, através da Resolução 2009, a UNSMIL. Entre outras atribuições, o mandato da UNSMIL prevê assistência ao governo interino no sentido de: restaurar a ordem e a segurança pública nacional e promover o Estado de direito; promover um diálogo político inclusivo e a reconciliação entre os diversos grupos, além de auxiliar o processo eleitoral e de elaboração de nova constituição; e ampliar o poder do Estado, através do reforço de suas instituições e da restauração de serviços públicos (ONU, 2011c, p. 03).

A principal face do critério da possibilidade de alcançar resultado humanitário positivo consiste, entretanto, no cálculo das possíveis consequências da ação no momento anterior ao deferimento da operação. A Resolução 1970 estabeleceu um embargo, que proibiu a comercialização direta ou indireta de armas e munição para o país, além de prever sanções como a proibição de sair do país e o congelamento de ativos bancários de alguns membros do governo de Kadafi. A fim de fiscalizar a implementação dessas medidas, foi criado um Comitê do Conselho de Segurança. Outras atribuições desse Comitê consistiam em informar o CS/ONU acerca da evolução da situação do país e atualizar as listas de pessoas sujeitas a sanções (ONU, 2011b, p. 06). A criação desse órgão de análise da situação da Líbia favorece o cálculo dos possíveis resultados da ação humanitária.

O Comitê criado pela Resolução 1970 tem seu escopo aumentado em virtude da Resolução 1973, que cria um Painel de Expertos, composto por oito analistas, para trabalhar em consulta com o Comitê. O Painel teria a função de recolher, examinar e analisar informações dos Estados, de órgãos da ONU, de organizações regionais e outras instituições relevantes com o intuito de informar o CS/ONU e fazer recomendações acerca das medidas a serem implementadas sob o mandato das Resoluções 1970 e 1973 (ONU, 2011a, p. 06).

O Painel de Expertos é um mecanismo essencial não apenas para a previsão dos possíveis resultados da ação, mas também para identificar a emergência humanitária suprema e a necessidade de intervir, assim como para realizar o cálculo da proporcionalidade da ação. Além disso, acredita-se ser possível que os países que compuseram a coalisão da OTAN e os países africanos que apoiaram a intervenção soubessem da alta probabilidade da deposição de Kadafi e da possível disputa pelo poder que se instaurou após a morte do ditador.

### 2.2.5 *Correta intenção*

Pattison (2011a) relaciona o critério da correta intenção com o critério da emergência humanitária suprema. Segundo o autor, apesar de haver justa causa, não é possível afirmar que houve justa causa para a mudança de regime que ocorreu. O autor ressalta ainda que a mudança de regime pode ser considerada forçada por uma coalizão internacional que apoiou um movimento rebelde (PATTISON, 2011a, p. 272).

De fato, a missão da OTAN teve como principal objetivo cessar a ameaça de violência contra a população e não a deposição do regime. No início da intervenção, os alvos militares selecionados para bombardeio foram aqueles que claramente ofereciam riscos aos civis. Em segundo lugar, se a mudança de regime fosse o objetivo inicial, a OPU objetivaria bombardear as tropas de Kadafi, em qualquer lugar em que estas se encontrassem. Em terceiro lugar, a coalizão teria armado os rebeldes e usado tropas em terra (PATTISON, 2011a, p. 273).

A posição do *International Crisis Group* (ICG) sobre o tema é mais pessimista. A ICG afirma que, apesar de a justificativa da intervenção ter sido a proteção dos civis, estes figuram como o maior número de vítimas da guerra. Além disso, os governos ocidentais que apoiaram a intervenção da OTAN não camuflaram o seu objetivo de mudança de regime (ICG, 2011a, p. i). Esse objetivo pode ser percebido no discurso proferido pelo Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, em 03 de março de 2011, poucos dias antes da aprovação da Resolução 1973 do CS/ONU, que autoriza a intervenção militar. Obama afirma que se preocupa com a situação de violência que se instaurou na Líbia e assevera que a violência deve parar e que Muamar Kadafi perdeu a legitimidade para liderar o país e, portanto, deve deixar o poder (OBAMA, 2011b).

Nos discursos de Obama (2011a; 2011b) proferidos à época do início da OPU são, ainda, representativos da metáfora selvagem-vítima-salvador de Mutua (2001). Nesses discursos, Obama identifica claramente cada um dos polos da metáfora. Kadafi seria o selvagem, aquele que promove todas as violações de direitos humanos e que não tem piedade das vítimas. Os civis, manifestantes pacíficos, seriam a vítima, que não tem poder de reação frente aos abusos do selvagem. A ONU, a OTAN e os países que participaram da coligação que constituiu a OPU seriam os salvadores, que dão novas esperanças para as vítimas, e restituem a paz e a proteção aos direitos humanos de toda a população da Líbia.

É de extrema importância atentar para o fato de que uma operação militar com caráter humanitário não pode pretender alcançar resultado diverso do humanitário. Como exposto anteriormente, Wheeler ressalta que essas intervenções devem causar o menor dano possível ao regime político vigente no país alvo (WHEELER, 2000, p. 44). O caso da Líbia é agravado pelo fato de todo maquinário do Estado estar centrado na figura de Kadafi. Com a queda de seu líder, todo o Estado da Líbia entrou em colapso.

Pattison (2011a) acrescenta que os custos de uma mudança de regime geralmente são maiores do que aqueles provenientes de uma operação com objetivos puramente humanitários. Quando se objetiva a mudança de regime, é maior a probabilidade de morte de civis inocentes, maior o potencial de instabilidade política, e maiores os custos em termos de vida dos soldados que são usados na intervenção, já que é maior a probabilidade do uso de tropas em terra (PATTISON, 2011a, p. 272).

Além disso, o ICG prevê em relatório lançado em junho de 2011, antes da morte de Kadafi, que apenas um cessar fogo seguido de fortes negociações poderia levar a OPU a um resultado político positivo (ICG, 2011a, p. 28). Conforme sugeriu o ICG, essas negociações deveriam ocorrer entre representantes do CNT, entre representantes de Kadafi e um terceiro elemento neutro, por exemplo, técnicos de algum organismo internacional respeitado pela sua idoneidade e neutralidade (ICG, 2011a, p. 30).

Ao observar a atuação do CNT, é possível entender essa dificuldade. O Conselho não é representativo de toda a população e não consegue governar com legitimidade todo o território líbio. As milícias exercem forte poder local, o que obriga o CNT a negociar com esses grupos e acatar algumas de suas demandas (ICG, 2011b, p. 02). Em virtude do fim desordenado do Estado, resultado que não foi objeto de preocupação da OPU, a Líbia enfrentará grandes dificuldades para consolidar um novo regime político (ICG, 2012, p. 08). Além disso, ainda há registros de violência em virtude da disputa de poder por essas milícias

rivais, o que corrobora para o fato de que a OPU não correspondeu à sua intenção primordial, que é de cessar as ameaças de violência contra civis.

#### 2.2.6 *Redução da seletividade*

Há uma intencionalidade por parte dos Estados ao decidir desviar recursos para a intervenção na Líbia, ao invés de investir em outras operações que oferecessem respostas mais satisfatórias em termos de redução das ameaças a direitos humanos ou de maior possibilidade e salvas vidas. Pattison (2011a) afirma que quando se trata de salvar vidas, os números importam, e, nesse sentido, a opção correta é sempre aquela com maior possibilidade de salvar mais vidas com o emprego dos mesmos recursos (PATTISON, 2011a, p. 276). O autor afirma ainda que a OTAN poderia empregar os recursos da OPU na Costa do Marfim, reforçando as forças da França e da ONU que tentam prevenir a crise no país. A OTAN poderia, ainda, empregar todo o dinheiro gasto com a OPU em programas globais de combate a fome. Em ambos os casos, mais vidas poderiam ser salvas (PATTISON, 2011a, p. 277). Nesse sentido é possível questionar a legitimidade da OPU tanto quando se considera que o mesmo recurso poderia ter sido empregado em outra situação potencialmente mais gravosa, quanto quando se questiona a falha da OTAN em prover assistência a outros casos, tendo em vista o elevado montante gasto com a OPU.

A questão da seletividade também é levantada por Simon Chesterman (2011), que questiona se, a partir do ponto de vista da política doméstica, o Estado tem a vontade de intervir; e se, do ponto de vista militar, o Estado tem a habilidade necessária para intervir. Sobre a vontade política, Chesterman aponta o exemplo dos EUA, que passaram de céticos a advogados da intervenção ao perceberem que Kadafi não se preocupava com o fato de fazer sua população sofrer com o massacre, além de haver forte apoio da Liga Árabe para que a intervenção ocorresse (CHESTERMAN, 2011, p. 282). Do ponto de vista militar, os EUA afirmaram que somente disporiam suas forças militares após avaliados os riscos e custos de uma intervenção (CHESTERMAN, 2011, p. 283). É evidente que essa perspectiva de Chesterman corresponde à crítica de Ayoob (2002a, p. 85) de que as decisões a respeito de acontecimentos da esfera internacional são tomadas em âmbito doméstico considerando os interesses egoísticos de cada ator internacional, ao invés de priorizar o interesse humanitário.

A crítica de Ayoob (2002a) acerca das escolhas seletivas baseadas no interesse nacional se aplica ao caso da OPU, devido às declarações que já foram oportunamente analisadas. Os discursos do Presidente dos Estados Unidos refletem a ideologia liberal ocidental, na medida em que não hesita em defender a saída de Kadafi do poder (OBAMA, 2011b). Ademais, as declarações do Secretário Geral da OTAN sobre o caso da Líbia frequentemente apontam Kadafi como o principal culpado pelas violações de direitos humanos (OTAN, 2011a; 2011c; 2011e). A decisão legítima acerca da continuidade ou deposição de um líder político cabe exclusivamente à sua população, que vive sob seu governo, e não a um ente internacional. Ademais, a rápida atuação da ONU, apesar de respaldada pelas determinações da ICISS (2001), pode ser justificada também nos termos da metáfora selvagem-vítima-salvador de Mutua (2001). Esse discurso está enraizado na sociedade internacional e não apresenta dissenso suficiente para que seja evitada a replicação dos papéis de cada agente ao longo do tempo. Tendo isso em vista, é possível afirmar que o critério da redução da seletividade não foi cumprido.

### *2.2.7 Legalidade*

De acordo com as regras atuais acerca das intervenções humanitárias, a OPU é legal, no sentido em que passou por todo o processo necessário de aprovação requerido pelo direito costumeiro. Em primeiro lugar, a operação teve forte apoio da sociedade internacional, notadamente da Liga Árabe (PATTISON, 2011a, p. 273), que demandou um posicionamento da ONU acerca do tema. Em seguida, a intervenção foi aprovada pela Resolução 1973 do CS/ONU, seguindo, em certa medida, as determinações da RtoP, reforçadas pelo World Summit de 2005 (CHESTERMAN, 2011, p. 280). A intervenção foi, finalmente, operacionalizada pela OTAN, sob a forma da OPU, e fiscalizada pelo CS/ONU, sob o Comitê instituído para o caso (ONU, 2011b, p. 06).

Chesterman (2011) afirma ainda que é possível notar certa relutância do CS/ONU em adotar a RtoP, já que a Resolução 1973 se refere apenas à responsabilidade das autoridades da Líbia de proteger sua população, limitando a RtoP ao seu primeiro pilar, o de responsabilidade de prevenir em âmbito nacional (CHESTERMAN, 2011, p. 280). O caso da Líbia, entretanto, apresenta certo protagonismo do CS/ONU, mesmo sem que este apresente um consenso acerca da RtoP. Os Estados ocidentais deixaram claro que a aliança para uma

operação comandada pela OTAN não aconteceria sem a autorização do Conselho. A OTAN agiria apenas se fosse demonstrada a necessidade de agir sob bases legais e apoiada pelos países vizinhos (WLESH, 2011, p. 257). O posicionamento a favor da intervenção através dos votos da Nigéria, do Gabão e da África do Sul, membros não permanentes do CS/ONU, além do apoio da Liga Árabe, é significativo na decisão pela intervenção (WELSH, 2011, p. 258).

Além disso, a composição do Conselho para a votação das Resoluções 1970 e 1973 respondem, em certa medida, a crítica de Ayoob de que a composição do CS/ONU não é representativa da sociedade internacional como um todo (AYOOB, 2002a, p. 88). Durante as reuniões que votaram pelo deferimento das Resoluções 1970 e 1973, o CS/ONU contou com a presença de potências regionais com aspirações globais, como o Brasil, a Índia, a Alemanha e a África do Sul. Apesar de não participarem do Conselho como membros permanentes, a presença desses Membros confere maior grau de legitimidade para a aprovação da OPU pelo CS/ONU, já que estes representam parcelas importantes da população mundial. É interessante notar, porém, que três dos quatro membros de ampla representatividade apontados por Welsh (2011) se abstiveram ao votar a Resolução 1973, são eles: Brasil, Índia e Alemanha. As outras duas abstenções foram da China e da Rússia, membros permanentes que provavelmente vetariam esta Resolução, caso os países africanos não estivessem a favor da intervenção (WELSH, 2011, p. 258). A legitimidade dessa votação, entretanto, dificilmente pode ser questionada, já que todos os representantes africanos (Líbano, Gabão, África do Sul e Nigéria) votaram a favor da intervenção. Os outros seis votos a favor são dos Estados Unidos, do Reino Unido, da França (membros permanentes e líderes da OPU), além da Colômbia, Bósnia Herzegovina e Portugal.

## CONCLUSÃO

*“Even those who reject the legitimacy of collective humanitarian intervention appear haunted by the fear that failure to act under the auspices of the Security Council may represent a betrayal of our duty to be engaged in the world in the interests of humanity” (ORFORD, 1997, p. 448).*

As intervenções humanitárias são um mecanismo importante de proteção e promoção dos direitos humanos. Um estudo mais aprofundado do tema, entretanto, revela os dissensos que polarizam o discurso dominante e o discurso pós-colonialista. O primeiro capítulo busca definir o que se entende por legitimidade das intervenções humanitárias, tendo em vista essas posições contrárias acerca do tema. Surge ainda a necessidade de se estabelecer critérios de legitimidade que ofereçam uma base para a análise de intervenções humanitárias, buscando um posicionamento moderado entre esses dois polos. Os critérios estabelecidos são: i) emergência humanitária suprema (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; AYOOB, 2002a); ii) necessidade de uso da força como último recurso (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008); iii) proporcionalidade (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008, 2011a); iv) probabilidade de alcançar resultado humanitário positivo (WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008); v) correta intenção (ICISS, 2001; PATTISON, 2008; MUTUA, 2001; AYOOB, 2002a); vi) redução da seletividade (AYOOB, 2002a; PATTISON, 2008); e vii) caráter legal da intervenção (ICISS, 2001; AYOOB, 2002a).

A análise da Operação “Protetor Unificado” é realizada com base nesses sete critérios de legitimidade apresentados. Conforme pode ser observado no segundo capítulo, as fases de planejamento, execução e resultados da OPU apresentam alguns aspectos controversos que influenciam na legitimidade da mesma. Cabe, portanto, avaliar se cada critério foi cumprido no intuito de estabelecer e justificar o grau de legitimidade atingido pela OPU (PATTISON, 2008, p. 07). Os resultados da análise dos sete critérios para o caso da Líbia estão sintetizados no Quadro 3, Apêndice C, ao final deste trabalho.

A análise do primeiro critério permite afirmar que ocorreu uma emergência humanitária suprema na Líbia, que urgiu pela intervenção internacional. Os protestos no país foram respondidos por Muamar Kadafi com violência e a promessa de que, caso fosse necessário, o

ditador lutaria até o final de seu regime, com o intuito de manter-se no poder. A escalada do conflito permite afirmar que a Líbia, em poucos dias, enfrentou uma situação de guerra civil em seu território. As manifestações de força de ambos os lados em conflito e o alto número de casualidades envolvendo civis configuraram a situação de emergência humanitária complexa. O primeiro critério foi, portanto, cumprido plenamente.

A respeito da necessidade de intervir, pode-se dizer que não havia perspectiva que outra medida não violenta que fosse suficiente para cessar o conflito. O posicionamento de Kadafi frente aos manifestantes e o descaso expressado pela Resolução 1970, que impunha um embargo de armas e sanções a membros do governo, confirmam essa suposição. É possível afirmar que o segundo critério também foi cumprido plenamente.

Qualquer intervenção humanitária deve utilizar meios de combate compatíveis com o mal que se pretende findar. Considera-se que a OPU segue seu escopo inicial, que consiste na proteção de civis por meio da manutenção da zona de exclusão aérea e da atuação em meio marítimo com o intuito de garantir o embargo de armas, munição e reforços militares que pudessem arriscar a vida da população. É possível afirmar que o terceiro critério foi cumprido, mas há algumas ressalvas a serem feitas. A teoria pós-colonialista atenta para a tendência de replicar a metáfora selvagem-vítima-salvador de Mutua (2001) quando se trata de intervenções humanitárias. A OPU coloca-se, desde o início, contra a figura de Kadafi e seu regime. O uso da força em intervenções humanitárias deve ser o mínimo possível, já que não se pretende lutar contra um inimigo, mas promover a paz e os direitos humanos. A OPU, entretanto, se posiciona frente a um inimigo. A Operação pode ser, portanto, considerada proporcional dentro desse posicionamento questionável.

A avaliação da possibilidade de alcançar resultado humanitário positivo pode ser atendida pelo estabelecimento do Comitê (pela Resolução 1970) e do Painel de Expertos (pela Resolução 1973) no âmbito do CS/ONU com o intuito de analisar a situação da Líbia com base em informações de Estados, órgãos da ONU, organizações regionais e outras instituições internacionais. O Painel de Expertos tinha como principal atribuição o dever de informar e aconselhar o CS/ONU nas ações tomadas na Líbia. Dessa forma, é possível concluir que houve uma garantia de previsibilidade das ações da ONU e, conseqüentemente, da OPU. O quarto critério foi, portanto, cumprido plenamente.

Não é possível afirmar que a OPU teve como principal intenção a proteção de civis e a promoção dos direitos humanos. Discursos do Presidente dos Estados Unidos, bem como declarações do Secretário Geral da OTAN e o histórico das relações de Kadafi com o ocidente permitem concluir que o objetivo primário da OPU era a deposição do ditador. A proteção de



civis, contudo, foi alcançada, como um resultado humanitário positivo. A presença de milícias no país e a ausência de um poder central suficientemente legítimo para manter a ordem, no entanto, configuram um cenário em que ainda podem ocorrer violações de direitos humanos. Não se pode dizer, por esses motivos, que o quinto critério foi cumprido.

A análise da seletividade das ações tomadas no contexto da OPU leva à conclusão de que o interesse nacional de cada agente foi levado em consideração, em detrimento do interesse coletivo em promover a assistência humanitária. O critério da redução da seletividade não foi cumprido, pois não houve um comprometimento em se ater a uma intenção humanitária. A redução da seletividade depende do cumprimento dos demais critérios. A falha dos agentes em seguir a correta intenção, quinto critério, é decisiva para a não observância do compromisso de redução da seletividade das ações.

Finalmente, pode-se dizer que a OPU cumpriu todas as etapas para que uma intervenção seja considerada legal pela comunidade internacional. A ONU defere a intervenção através da Resolução 1973, que é operacionalizada pela OTAN no formato da OPU. Ademais, a decisão da ONU é respaldada pelo apoio de vários países africanos, cujos interesses regionais seriam fortemente abalados pela continuação das violações de direitos humanos. O sétimo critério foi cumprido plenamente.

Com base na observação de todos os critérios em conjunto, é possível afirmar que a OPU possui alto grau de legitimidade, já que cumpre com cinco dos sete critérios estabelecidos. A legitimidade plena somente seria alcançada se todos os critérios fossem atendidos satisfatoriamente (PATTISON, 2008, p. 07). É imperativo afirmar que a seletividade dos agentes, que se relaciona intrinsecamente com a intenção da ação, é um dos maiores desafios das intervenções humanitárias. As decisões acerca da intervenção são sempre tomadas por Estados em seu processo decisório interno. Essas são, invariavelmente, influenciadas pelo interesse nacional de cada agente. É necessário, portanto, que haja um compromisso de cada agente com a promoção de direitos humanos a observância do objetivo humanitário.

A partir dessa conclusão a respeito da legitimidade da OPU, é possível identificar uma dificuldade da teoria apresentada. Assumir que as intervenções humanitárias possuem distintos graus de legitimidade exige o estabelecimento de mecanismos para medir o patamar em que cada intervenção se encontra. Ao se observar a análise de critérios para a OPU, é evidente que esta possui alto grau de legitimidade, já que cumpre cinco dos sete critérios estabelecidos. Uma intervenção que cumpra, por exemplo, três dos sete critérios pode, ou não, ser considerada legítima, ou parcialmente legítima, dependendo dos critérios que ela cumpra e

daqueles negligenciados pelos agentes. É evidente que o bom senso não é suficiente para embasar essa análise.

Tendo em vista o exposto no presente trabalho, é possível afirmar que a intervenção na Líbia, assim como qualquer outra intervenção humanitária, apresenta grandes imperfeições. A proteção de direitos humanos garantida pela OPU foi inconsistente e colocou a segurança a longo prazo da região nas mãos de um agente que pouco se conhece, o CNT, uma das milícias rebeldes que lutaram contra o regime de Kadafi. As decisões acerca das intervenções humanitárias são geralmente tomadas em um contexto de profundas incertezas a respeito de suas consequências. Apesar dessa tendência à imperfeição, as intervenções humanitárias geralmente são o melhor que se pode fazer em uma situação ruim (BELLAMY, 2011, p. 269).

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDERSON, Lisa. Demystifying the Arab spring: parsing the differences between Tunisia, Egypt, and Libya. *Foreign Affairs*, New York, v. 90, n. 3, 2011. Academic OneFile. Disponível em: <<http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CA258910195&v=2.1&u=capes58&it=r&p=AONE&sw=w>>. Acesso em: 15 out. 2012.

AYOUB, Mohammed. Humanitarian Intervention and State Sovereignty. *The International Journal of Human Rights*, London, v. 06, n. 01, p. 81-102, Spring 2002a. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/714003751>>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. *International Studies Review*, Oxford, v. 04, n. 03, Autumn 2002b. Disponível em: <<http://www.ic.ucsc.edu/~rlipsch/pol160A/Ayoub.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2012.

BELLAMY, Alex J. Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm. *Ethics & International Affairs*, Cambridge, v. 25, n. 03, p. 263-269, set. 2011. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=EIA&volumeId=25&seriesId=0&issueId=03>>. Acesso em: 25 set. 2012.

CHESTERMAN, Simon. "Leading from Behind": The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine and Humanitarian Intervention after Libya. *Ethics & International Affairs*, Cambridge, v. 25, n. 03, p. 279-285, set. 2011. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=EIA&volumeId=25&seriesId=0&issueId=03>>. Acesso em: 25 set. 2012.

CIA. *The World Factbook: Libya*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

DONNELLY, Jack. Human Rights: Both Universal and Relative (A Reply to Michael Goodhart). *Human Rights Quarterly*, John Hopkins University Press, v. 30, n. 01, p. 194-204, fev. 2008. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/hrq/summary/v030/30.1donnelly.html>>. Acesso em: 09 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. The Relative Universality of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, John Hopkins University Press, v. 29, n. 02, p. 281-306, mai. 2007. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/hrq/summary/v029/29.2donnelly.html>>. Acesso em: 09 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Cultural Relativism and Universal Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Joahn Hopkins University Press, v. 06, n. 04, p. 400-419, nov. 1984. Disponível em: <[http://www.agoraproject.eu/papers/Donnelly\\_cultural\\_relativism.pdf](http://www.agoraproject.eu/papers/Donnelly_cultural_relativism.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2013.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2012: Libya*. 2012. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/libya-0>>. Acesso em: 01 out. 2012.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the world 2011: Libya*. 2011. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/libya>>. Acesso em: 01 out. 2012.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the world 2010: Libya*. 2010. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/libya>>. Acesso em: 01 out. 2012.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the world 2009: Libya*. 2009. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2009/libya>>. Acesso em: 01 out. 2012.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). *Popular Protest in North Africa and the Middle East (V): Making Sense of Libya*. Jun, 2011a. Disponível em: <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/107%20-%20Popular%20Protest%20in%20North%20Africa%20and%20the%20Middle%20East%20V%20-%20Making%20Sense%20of%20Libya](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/107%20-%20Popular%20Protest%20in%20North%20Africa%20and%20the%20Middle%20East%20V%20-%20Making%20Sense%20of%20Libya)>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. *Holding Libya Together: Security Challenges after Qadhafi*. Dez, 2011b. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/115%20Holding%20Libya%20Together%20--%20Security%20Challenges%20after%20Qadhafi>>. Acesso em: 12 out. 2012

\_\_\_\_\_. *Divided We Stand: Libya's Enduring Conflicts*. 2012. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/libya/130-divided-we-stand-libyas-enduring-conflicts.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2012.

KADAFI, Muamar. *Discurso contrário aos rebeldes que realizavam protestos violentos em Benghazi*, proferido em Trípoli, 17 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ULw5IUG5wl0>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

MUTUA, Makau. Savages, Victims, and Saviors: The metaphor of Human Rights. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 42, n. 01, winter 2001. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1525547](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1525547)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. The Ideology of Human Rights. *Virginia Journal of International Law*, Virginia, v. 36, 1996. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1525547](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1525547)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

OBAMA, Barack. *Discurso sobre a Resolução 1973 e a possibilidade de intervenção humanitária na Líbia*, proferido em Washington, 18 de março de 2011a. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=WKyPNBBJqog>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Discurso contrário à violência na Líbia e à permanência de Muamar Kadafi no poder*, proferido em Washington, 03 de março de 2011b. Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?feature=endscreen&v=\\_x1e30\\_wyLk&NR=1](http://www.youtube.com/watch?feature=endscreen&v=_x1e30_wyLk&NR=1)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ORFORD, Anne. Muscular Humanitarianism: Reading the narratives of the new interventionism. *European Journal of International Law*, v. 10, n. 04, p. 679-711, 1999. Disponível em: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/10/4/679.full.pdf+html>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Locating the International: Military and Monetary Interventions after the Cold War. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 38, p. 443-485, 1997. Disponível em: <<https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&srctype=smi&sr cid=3B15&doctype=cite&docid=38+Harv.+Int'l+L.J.+443&key=b87305c1d4d8d260da0a31fdfa97489a>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Resolução 1973 do Conselho de Segurança*, Nova Iorque, mar. 2011a.

\_\_\_\_\_. *Resolução 1970 do Conselho de Segurança*, Nova Iorque, fev. 2011b.

\_\_\_\_\_. *Resolução 2009 do Conselho de Segurança*, Nova Iorque, sep. 2011c.

\_\_\_\_\_. *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*, Nova Iorque, 1966a.

\_\_\_\_\_. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, Nova Iorque, 1966b.

\_\_\_\_\_. *Declaração Universal dos Direitos Humanos (A/RES/217)*, Paris, 1948.

\_\_\_\_\_. *Carta das Nações Unidas*, São Francisco, 1945.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). Statement by the NATO Secretary General on the liberation of Libya, 23 out. 2011a. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_79828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_79828.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Statement by the NATO Secretary General on Libya*, 20 out. 2011b. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_79742.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_79742.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *NATO Secretary General's statement on Libya no-fly zone*, 24 mar. 2011c. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_71763.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71763.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Statement by the NATO Secretary General on Libya arms embargo*, 22 mar. 2011d. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_71689.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71689.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Statement by NATO Secretary General following the United Nations Security Council Resolution 1973*, 18 mar. 2011e. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_71640.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71640.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2013.

PATTISON, James. Ethics on Humanitarian Intervention in Libya. *Ethics & International Affairs*, Cambridge, v. 25, n.03, p. 271-277, set. 2011a. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=EIA&volumeId=25&seriesId=0&issueId=03>>. Acesso em: 25 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Introduction. *Ethics & International Affairs*, Cambridge, v. 25, n. 03, p. 251-254, set. 2011b. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=EIA&volumeId=25&seriesId=0&issueId=03>>. Acesso em: 25 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Humanitarian Intervention, the Responsibility to Protect and jus in bello. *Global Responsibility to Protect*, v. 01, n. 03, p. 364-391, 2009. Disponível em: <[http://www.jamespattison.co.uk/papers/J%20Pattison%20\(2009\)%20Humanitarian%20Intervention,%20the%20Responsibi.pdf](http://www.jamespattison.co.uk/papers/J%20Pattison%20(2009)%20Humanitarian%20Intervention,%20the%20Responsibi.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Legitimacy and Humanitarian Intervention: Who Should Intervene?. *International Journal of Human Rights*, v. 12, n. 03, p. 395-413, 2008. Disponível em: <<http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a793433763~db=all~order=page>>. Acesso em: 18 dez. 2012.

PERES, Luciana. *Limites da proteção a civis em face de atrocidades em massa: o genocídio em Darfur à luz do discurso oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 2012. 191f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, UnB, Brasília, 2012.

WEISS, Thomas G. R2P Alive and Well After Libya. *Ethics & International Affairs*, Cambridge, v. 25, n. 03, p. 287-292, set. 2011. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=EIA&volumeId=25&seriesId=0&issueId=03>>. Acesso em: 25 set. 2012.

WELSH, Jennifer. Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP. *Ethics & International Affairs*, Cambridge, v. 25, n. 03, p. 255-262, set. 2011. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=EIA&volumeId=25&seriesId=0&issueId=03>>. Acesso em: 25 set. 2012.

\_\_\_\_\_. (Ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

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

**APÊNDICE A – QUADRO 1 - Critérios de legitimidade segundo os autores estudados**

<b>CRITÉRIOS AUTORES</b>	<b>Emergência humanitária suprema (justa causa)</b>	<b>Necessidade de uso da força como último recurso</b>	<b>Proporcionali- dade</b>	<b>Probabilidade de alcançar o resultado</b>	<b>Correta intenção (justificativa)</b>	<b>Redução da seletividade</b>	<b>Legalidade</b>
<b>WHEELER (2000)</b>	SIM (única possibilidade de salvar vidas)	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO (defende IH sem a autorização do CS)
<b>ICISS – RtoP (2001)</b>	SIM (conflitos que colocam em risco a população)	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM ( <i>right authority</i> )
<b>PATTISON (2008; 2011a)</b>	NÃO	SIM	SIM (limitações do escopo – modo e controle da atuação)	SIM (consequência- lismo)	SIM (sem motivação política de mudança de regime)	SIM (justificativa moral, interesses e recursos escassos)	SIM (CS/ONU, por meio da Res. 1973 + Apoio da Liga Árabe)
<b>WELSH (2011)</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM (fim da imparcialidade)	NÃO	SIM (atuação coerciva do CS + L. Árabe)
<b>AYOOB (2002a)</b>	SIM ( <i>state making</i> e emergência política complexa)	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM (intervenção como instrumento de dominação)	SIM (critica o CS, defende outra autoridade)
<b>MUTUA (2001)</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
<b>ORFORD (1997; 1999)</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM (perpetuação de papeis + inação)	SIM	NÃO
<b>DONNELLY (2007)</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO



**APÊNDICE B – QUADRO 2 – Os critérios adotados e suas definições**

<b>CRITÉRIOS</b>	<b>AUTORES</b>	<b>CONCEITO</b>
<b>Emergência humanitária suprema</b>	WHEELER, 2000; ICISS, 2001; AYOOB, 2002a	A emergência humanitária suprema é caracterizada por casos atuais ou iminentes de mortes ou de limpeza étnica em larga escala, levando-se em consideração a realidade política e cultural do Estado alvo da possível intervenção. É necessário também buscar identificar as circunstâncias fáticas analisadas com uma das formas ideais de conflito de Ayoob (2002a), ou uma forma intermediária.
<b>Necessidade de intervir</b>	WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008	A necessidade de intervenção humanitária ocorre quando se exaure a possibilidade da utilização de meios não violentos. A ICISS (2001) entende que a intervenção deve ser antecipada em casos em que há grande probabilidade de agravamento da situação de violação de direitos, contanto que haja o apoio da população que sofre as violações de direitos humanos. Os direitos humanos violados devem ser analisados caso a caso para se definir se a situação é realmente de emergência suprema e se há a necessidade de uma operação militar para solucionar o problema.
<b>Proporcionalidade</b>	WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008, 2011a	A proporcionalidade estabelece que a escala, duração e intensidade da intervenção militar planejada devem ser o mínimo necessário para assegurar o objetivo humanitário em questão. Os meios de atuação devem ser compatíveis com os objetivos e com a ameaça aos direitos humanos que se pretende combater. O uso da força deve, ainda, ser bem controlado e planejado a fim de evitar a perda desnecessária de civis.
<b>Probabilidade de alcançar resultado humanitário supremo</b>	WHEELER, 2000; ICISS, 2001; PATTISON, 2008	A probabilidade de alcançar resultado humanitário positivo é uma forma de justificar a ação, já que é esperado que a ação militar cause benefícios para a situação de emergência humanitária suprema, satisfazendo também a necessidade de prestar contas aos cidadãos do agente interventor, que, em última análise, financia a intervenção. Essa análise deve ser realizada através de relatórios comprometidos com a confiabilidade dos dados, como sugerido pela ICISS (2001).
<b>Correta intenção</b>	ICISS, 2001; PATTISON, 2008; MUTUA, 2001; AYOOB, 2002a	A correta intenção de uma intervenção humanitária é a proteção de civis e a manutenção e promoção da paz. É importante que as intervenções ocorram em uma base multilateral para que a influência dos interesses egoístas de cada Estado seja reduzida. A expressão da correta intenção justifica a atuação e vincula as ações posteriores a um termo humanitário.
<b>Redução da seletividade</b>	AYOOB, 2002a; PATTISON, 2008	A redução da seletividade busca evitar a ação discricionária dos agentes com relação à intervenção humanitária. Esse critério depende do correto cumprimento dos demais critérios, no sentido de viabilizar uma justificativa convincente acerca das escolhas tomadas em relação à intervenção.
<b>Legalidade</b>	ICISS, 2001; AYOOB, 2002a	A legalidade prevê que, para que uma intervenção humanitária seja deflagrada, se deve sempre buscar a autorização do CS/ONU, órgão mais adequado para essa atribuição na atualidade. A legalidade visa garantir que a decisão seja representativa da vontade internacional e que não seja tomada por bases puramente seletivas.

*APÊNDICE C – QUADRO 3 – Os critérios aplicados ao caso da Operação “Protetor Unificado”, Líbia, 2011*

<b>CRITÉRIOS</b>	<b>FOI CUMPRIDO?</b>	<b>MOTIVOS</b>
<b>Emergência humanitária suprema</b>	SIM	A disposição de Muamar Kadafi em manter a guerra civil e lutar até o fim de seu regime, aliado às demonstrações de força de ambos os lados e ao alto número de incidentes envolvendo civis configurou a situação de emergência humanitária suprema.
<b>Necessidade de intervir</b>	SIM	Diante da reação de Kadafi aos protestos e às sanções impostas pela Resolução 1970, é improvável que qualquer outra medida, que não uma intervenção humanitária, fosse suficiente para impedir novas violações de direitos humanos.
<b>Proporcionalidade</b>	SIM, relativamente	A OPU segue o seu escopo inicial, que corresponde satisfatoriamente ao objetivo humanitário da operação, que era cessar as violações de direitos humanos levadas a cabo por Kadafi e seu regime. Esse objetivo humanitário, entretanto, é passível de questionamento.
<b>Probabilidade de alcançar resultado humanitário supremo</b>	SIM	Foram estabelecidos o Comitê do CS/ONU, pela Resolução 1970, e o Painel de Expertos, pela Resolução 1973, que tiveram como principal atribuição a análise da situação da Líbia e, assim, garantiram certa previsibilidade de ação para a OPU.
<b>Correta intenção</b>	NÃO	Vários indícios apontam para o fato de que a intenção por trás da justificativa humanitária foi de deposição do governo de Kadafi, e não da proteção de civis.
<b>Redução da seletividade</b>	NÃO	A atuação da ONU e da OTAN na forma da OPU, além do posicionamento dos Estados e seus líderes acerca do tema, deixam claro que a intervenção na Líbia teve bases fortemente seletivas, de acordo com os interesses e expectativas dos atores ocidentais.
<b>Legalidade</b>	SIM	A OPU cumpriu todas as fases necessárias para o deferimento da intervenção que são costumeiramente aceitas hoje em dia. Além disso, ela foi amplamente apoiada pelos países africanos.