

Rogaciano Bezerra Leite Neto

ESTUDOS DE FILOSOFIA
DO DIREITO
E DIREITO INTERNACIONAL
PÚBLICO



Rogaciano Bezerra Leite Neto

Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito na Universidade de São Paulo (Largo de São Francisco). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

**ESTUDOS DE FILOSOFIA DO
DIREITO
E
DIREITO INTERNACIONAL
PÚBLICO**



**Fortaleza-CE
2023**

© Copyright 2023 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: Da Autora

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)

Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)

Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)

Ma. Roberta Araújo Formighieri

Dr. Francisco Dirceu Barro

Prof. Raimundo Carneiro Leite

Eduardo Porto Soares

Alice Maria Pinto Soares

Prof. Valdeci Cunha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

LEITE NETO, Rogaciano Bezerra

ESTUDOS DE FILOSOFIA DO DIREITO E DIREITO INTERNACIONAL
PÚBLICO

Editora DINCE 2023. 160p

ISBN: 978-85-7872-664-5

DOI: 10.56089/978-85-7872-664-5

1. Filosofia do Direito 2. Direito Internacional Público. 3. Estudos

Todos os direitos reservados. Não é legalmente permitido reproduzir, duplicar ou transmitir qualquer parte deste documento em meios eletrônicos ou impressos. A gravação desta publicação é estritamente proibida.

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de **AUTORIA EXCLUSIVA DA AUTORA** e de sua inteira responsabilidade.

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: **DIN.CE**

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

SUMÁRIO

GUERRA, RAZÃO DE ESTADO E RETÓRICA EM TUCÍDIDES	7
1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE REALISMO POLÍTICO E RAZÃO DE ESTADO	7
2. DEBATE SOBRE A POSIÇÃO DE TUCÍDIDES ACERCA DA RAZÃO DE ESTADO E O DIÁLOGO DE MELOS ..	17
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	36

GUERRA JUSTA COMO GUERRA LÍCITA NA FILOSOFIA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO: HANS KELSEN E NORBERTO BOBBIO	41
--	-----------

TEORIA DA GUERRA JUSTA ENTRE TRADIÇÃO E CONTEMPORANEIDADE: RECEPÇÃO INSTITUCIONAL NAS COMISSÕES INTERNACIONAIS E NO RELATÓRIO DO PAINEL DE ALTO NÍVEL SOBRE AMEAÇAS, DESAFIOS E MUDANÇAS DO SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS	81
1. COMISSÃO INDEPENDENTE PARA O KOSOVO E COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE INTERVENÇÃO E SOBERANIA ESTATAL	81

2. O RELATÓRIO DO PAINEL DE ALTO NÍVEL SOBRE
AMEAÇAS, DESAFIOS E MUDANÇAS DO
SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS – UM
MUNDO MAIS SEGURO: NOSSA
RESPONSABILIDADE COMUM148

GUERRA, RAZÃO DE ESTADO E RETÓRICA EM TUCÍDIDES

RESUMO: Tucídides, por sua metodologia e retórica, sempre foi um autor avesso a submeter, de forma explícita, a postura de observador histórico, com disposição de objetividade, à do pensador político cujas opiniões poderiam ser extraídas de sua obra historiográfica. Isso tem causado imensas disputas interpretativas acerca da existência e importância das posições políticas pessoais do autor na construção do texto de *História da Guerra do Peloponeso*. Entre os temas controversos acerca das convicções de Tucídides em sua obra, destaca-se a denominada *razão de Estado*. Este trabalho tem, portanto, a finalidade de investigar, sem pretensões de encerrar o debate, se Tucídides, na temática da *razão de Estado*, porta-se mais como um observador pessimista ou como um defensor dessa forma de ação política. Para tanto, analisaremos trechos de *História da Guerra do Peloponeso*, com ênfase no célebre Diálogo de Melos.

Palavras-Chave: Realismo político; Tucídides; *razão de Estado*; guerra; retórica; Diálogo de Melos.

ABSTRACT: Thucydides, due to his methodology and rhetoric, has always been an author averse to explicitly subjecting the posture of a historical observer, with a disposition for objectivity, to that of a political thinker

whose opinions could be extracted from his historiographic work. This has caused immense interpretative disputes regarding the existence and importance of the author's personal political positions in the in the construction of the text *History of the Peloponnesian War*. Among the controversial themes concerning Thucydides' convictions in his work, the concept of *raison d'état* stands out. Therefore, the purpose of this study is to investigate, without aiming to settle the debate, whether Thucydides, in the theme of *raison d'état*, behaves more as a pessimistic observer or as an advocate of this form of political action. To do so, we will analyze excerpts from *History of the Peloponnesian War*, with emphasis on the renowned Melian Dialogue.

Keywords: Political realism; *raison d'état*; war; rethoric; Melian Dialogue.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE REALISMO POLÍTICO E RAZÃO DE ESTADO

No universo de múltiplas teorias políticas a respeito de como se estruturam as relações internacionais, aquela que mais se destaca por sua influência e perenidade, impondo-se como visão dominante para estudiosos e governantes, é o *realismo político*.

Não há propriamente como se falar em *um realismo político* sem cometer um grande equívoco simplificador. A sua diversidade e a abrangência histórico-conceitual desafiam quaisquer tentativas de sua redução a poucos princípios básicos, sob o risco de amputar a sua

enorme diversidade.¹

As origens do realismo político em seus matizes plurais remontam à Antiguidade Clássica, e um de seus pensadores fundamentais foi TUCÍDIDES, considerado o primeiro grande precursor da escola realista ao tratar da guerra entre Atenas e Esparta em *História da Guerra do Peloponeso*.

A teoria política realista posterior observa que um dos maiores legados de TUCÍDIDES relacionados à guerra consiste na formulação dos conceitos que posteriormente vieram a se consolidar como essenciais para o realismo político.

O primeiro deles, a anarquia internacional, que de nenhuma forma tem a ver com o seu sentido usual de anarquia como reino do caos, consiste na ausência de uma autoridade soberana no nível internacional capaz de garantir a aplicação da lei como no interior de uma comunidade política estatal e arbitrar coercitivamente os conflitos.

O segundo deles refere-se ao medo diante do risco à sobrevivência em virtude do risco à segurança, o que resulta no engajamento em guerras.

¹ MEZZARI, Nissar, NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 20. Nesse sentido, o debate no realismo político contemporâneo tem expoentes diversos como MORGENTHAU e RAYMOND ARON, em uma vertente clássica, ao passo que há outros influentes pensadores, como os da escola neorrealista, especialmente Kenneth N. WALTZ, que se debruçaram sobre uma espécie de realismo estrutural preocupado em esclarecer padrões de continuidade e repetição, tendo a anarquia internacional papel constitutivo fundamental. Cf. WALTZ, Kenneth N. O homem, o estado e a guerra – uma análise teórica. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004, *passim*.

O terceiro deles relaciona-se, por fim, à suposta amoralidade de TUCÍDIDES quanto à justiça entre os Estados, já tendo sido considerado como o modelo do historiador amoral.² A ideia da justiça como uma questão de superioridade de força já se percebia, nesse sentido, também nas vigorosas afirmações de Trasímaco, em *A República*, de PLATÃO³, com as quais se relaciona o ideário de TUCÍDIDES nas relações entre as cidades-estado.⁴

Alguma das premissas da tradição realista de utilidade como hipótese de trabalho neste artigo serão o seu pessimismo antropológico e a *razão de Estado*.

O pessimismo antropológico, presente desde TUCÍDIDES, sobressai de vez com a formulação do estado de natureza hobbesiano, por sua forma dramática acerca da compreensão da anarquia de significados no estado de natureza, em que se manifesta a chamada *guerra de todos contra todos*.⁵ Diante disso, os teóricos do realismo político

² MEZZARI, Nissar, NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates*, op.cit. p. 22.

³ “Ouve-me, disse ele. Afirmo que o justo é senão o mais vantajoso para o mais forte. Mas por que não me fazes um elogio? Ora, sei que não vais querer. (...) Eis, portanto, excelentíssimo, o que eu digo ser justo sempre, em todas as cidades, sem exceção: o vantajoso para o governo estabelecido. É ele que tem o poder e, para quem raciocina corretamente, em todos os lugares, o justo é sempre a mesma coisa, a vantagem do mais forte.” PLATÃO. *A República [ou sobre a justiça, diálogo político]*. Tradução de Anna Lia Amaral Almeida Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2006, pp.19-20.

⁴ ROMANO, Roberto. *Maquiavel e Maquiavelismos*. In: *Razão de Estado e Outros Estados da Razão*. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 36.

⁵ “Com isto torna-se manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de mantê-los todos em tom respeitoso, eles se encontram na condição a que se chama de guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Pois a guerra não consiste apenas na batalha ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida. Portanto, a noção de

transpuseram devidamente essa categoria para o sistema internacional, com as devidas adaptações, mas sob a mesma lógica da guerra como um estado de permanência diante da luta contra a insegurança.

A *razão de Estado*, de ricas construções teóricas, cujas origens se podem resgatar da Antiguidade Clássica e cujo termo nasce no Renascimento⁶, configura-se

tempo deve ser levada em conta na natureza da guerra, do mesmo modo que na natureza do clima. Porque tal como a natureza do mau tempo não consiste em dois ou três chuviscos, mas numa tendência para chover durante vários dias seguidos, também a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal, durante todo o tempo em que não há garantia do contrário. Todo o tempo restante é de paz.

Portanto, tudo aquilo que se infere em um tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, infere-se também do tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida pela sua própria força e pela sua própria invenção. Numa tal condição não há lugar para o trabalho, pois o seu fruto é incerto; conseqüentemente, não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um medo contínuo e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, miserável, sórdida, brutal e curta.” HOBBS, Thomas. *Leviatã – Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 109.

⁶“O termo nasce no Renascimento e significa o uso força ou meio de exceção a serviço do poder, que se busca conservar para garantir a ordem social. De Giovanni Botero a Scipione Chiaramonti, ele adquire polissemia, mantendo a ideia de conservação do poder e disciplina contra os governados. O máximo prestígio da fórmula está no poder absoluto, posto acima e fora das instituições comuns da sociedade e dos procedimentos jurídicos habituais, no direito romano modificado pela Igreja ou no direito natural antigo e moderno. Como a expressão indica, o governo absoluto não possui amarras que o prendam aos ritos religiosos e jurídicos anteriores ao seu surgimento.” ROMANO, Roberto. *Golpes e Razão de Estado*. In: *Razão de Estado e Outros Estados da Razão*. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 36.

como elemento indissociável do realismo político e pode ser definida como uma fórmula polissêmica de prática e teoria política que sustenta a supremacia da segurança do Estado sobre outros valores, de tal modo que os governantes, para garanti-la, devem violar, por meio da força, normas jurídicas, morais, políticas e econômicas, sob a exigência da necessidade de autopreservação.⁷

MEINECKE observa que as razões do florescimento da chamada *razão de Estado* na Antiguidade Clássica foram o politeísmo e uma visão secular de valores humanos sem os obstáculos de uma religião universal com aptidão para tentar restringir os livres poderes das sociedades políticas. O Estado⁸ incorporava aquilo que por

⁷ PISTONE, Swergio. *Razão de Estado*. In: *Dicionário de Política*. (orgs. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino). 13ª edição. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Monaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: Editora UnB, 2016, p. 1.066.

⁸ Quando MEINECKE menciona a expressão *Estado* nesse contexto, provavelmente não está se referindo à concepção de Estado Moderno cometendo algum tipo de anacronismo, mas a uma expressão mais ampla de organização política, posição terminológica que também adotaremos neste trabalho. Nesse aspecto, a *polis* ou cidade-estado, fenômeno de organização política singular da Grécia que perfeitamente cabe nessa terminologia ampla a respeito da *razão de Estado*. A criação do modelo político das cidades-estado se deu por motivações geográficas, de insegurança e por um pendor psicológico ao particularismo entre os gregos, como observa Maria Helena da Rocha PEREIRA. Eram formadas “por uma certa extensão territorial, nunca muito grande, [que] continha uma cidade, onde havia o lar com o fogo sagrado, os templos, as repartições dos magistrados principais, a ágora, onde se efectuavam as transacções; e, habitualmente, a cidadela, na acrópole. A cidade vivia do seu território e a sua economia era essencialmente agrária. Cada uma tinha a sua constituição própria, de acordo com a qual exercia três espécies de actividade: legislativa, judiciária e administrativa. Não menores eram os deveres para com os deuses, pois a *polis* se assentava em bases religiosas, e as cerimônias do culto eram ao mesmo tempo obrigações civis, desempenhadas pelos magistrados.” PEREIRA, Maria Helena da Rocha.

que valia a pena viver, e a ética individual e a conduta da sociedade se identificavam, de forma a não haver contraposição entre Ética e Política.⁹

Não é objetivo deste artigo examinar a fundo nem a tradição da teoria realista, nem as múltiplas concepções teóricas sobre a *razão de Estado*, nem muito menos fazer um exame profundo da obra de TUCÍDIDES e de suas relações com a corrente de pensamento realista. O objetivo principal deste estudo é bem delimitado: investigar a retórica de TUCÍDIDES tal como exposta em *A História da Guerra do Peloponeso*, a fim de esclarecer se suas posições a respeito do tema da *razão de Estado* são prescritivas ou descritivas.

Ou seja, investigaremos se a retórica de TUCÍDIDES, um reconhecido escritor cujo estilo é avesso a manifestações muito claras de suas posições políticas, atua mais como um instrumento linguístico de observação pessimista e descritiva daquilo que ocorre, ou se há, em alguma medida, um teor prescritivo nos seus escritos a respeito da *razão de Estado* e da desvalorização da justiça nas relações externas.

Esclareça-se que não nos restringiremos ao estudo do conhecidíssimo Diálogo de Melos, mas certamente ele será o centro das atenções deste trabalho, até por suas peculiaridades discursiva e estilística em relação ao

Estudos de História da Cultura Clássica. 1 Volume. 8ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998, pp. 171-173.

⁹ MEINECKE, Friedrich. *Machiavellism – The Doctrine of Raison D'État And Its Place in Modern History.* Translated from the German by Douglas Scott. New Haven: Yale University Press, 1962, p.26.

restante da obra de TUCÍDIDES.¹⁰

2. DEBATE SOBRE A POSIÇÃO DE TUCÍDIDES ACERCA DA RAZÃO DE ESTADO E O DIÁLOGO DE MELOS

Antes de começar propriamente a investigação, é importante resumir os fatos que circundam o Diálogo de Melos.

O contexto em que se funda o Diálogo é a invasão da Ilha de Melos pelos atenienses durante a Guerra do Peloponeso, em 416 a.C. Os mélios eram colonos dos espartanos e mantinham-se neutros, embora resistissem ao domínio da *Liga de Delos*, ao contrário de outros ilhéus. Mas, quando tiveram suas terras devastadas, saíram abertamente para a guerra.¹¹

¹⁰ “The dialogue structure is unique in Thucydides’s work. It has precedents of the Mytilenaiian debate (3.36-49) and the Plataian debate (3.52-68), Where first Kleon and Diodotos, and later the Thebans and Plataians argue directly Against on another, but each of those debates still involves full speeches, not the shorter responses we have in the dialogue. Hudson-Williams argues that is ‘inconceivable’ that the dialogue could really have occurred as Thucydides presents it because statesmen ‘could not have argued so academically on matters of such moment’, and because, if interrupted and asked a question, ‘statesmen and generals...always spoke at length’ (1950, 167-68. He argues, however, that other gentlemen of the day would have been well versed in the private intellectual dialogues on which the Melian Dialogue is based.” TAYLOR, Martha C. *Thucydides’s Melian Dialogue and Sicilian Expedition – A Student Commentary*. Norman: University of Oklahoma Press, 2019, pp. 49-50.

¹¹ TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Tradução do grego de Mario da Gama Kury. 4ª edição. Brasília: editora UnB, 1987, p. 347.

Previamente à iniciativa de uma invasão militar com a finalidade clara de conquistar Melos, os comandantes atenienses Cleômenes e Tísias enviaram emissários para buscar um entendimento pacífico com os mélios.

Segundo o relato de TUCÍDIDES, houve um encontro em segredo entre representantes de ambos os lados, no qual ocorreu um diálogo sobre os benefícios e os malefícios de cada conduta a ser tomada diante da iminência da invasão ateniense. Nessa ocasião, os atenienses propuseram uma aliança, de modo que os mélios preservariam seu território, embora sob a condição de pagamento de tributos, e seriam, portanto, poupados. A alternativa a isso seria a destruição completa, dadas a enorme disparidade de poder e a fraqueza que Atenas transmitiria ao liberar a posição de neutralidade de Melos.¹²

Conforme alegaram os atenienses, os governantes mélios, cientes de sua fraqueza diante do poderio militar adversário, tinham o dever de salvar Melos da aniquilação. Os mélios, por sua vez, argumentaram que estavam com a justiça e a legalidade, confiando, ainda, na proteção dos deuses e de Esparta. Os atenienses, que consideraram tais afirmações de enorme ingenuidade, responderam, em passagem bastante citada do *Diálogo* – e adotando explicitamente uma posição realista cuja valorização da segurança se destaca acima de tudo –, que a justiça está ao lado da força:

¹² MILLS, Sophie. *Drama, Oratory and Thucydides in Fifth-Century Athens – Teaching Imperial Lessons*. New York: Routledge, 2020, p. 158.

89. Atenienses: “De nossa parte, não usaremos frases bonitas, dizendo que exercemos o direito de dominar porque derrotamos os persas, ou que estamos vindo contra vós porque fomos ofendidos, apresentando num longo discurso argumentos nada convincentes; não julgamos conveniente, tampouco, que afirméis que não vos juntastes a nós na guerra por serdes colonos dos lacedemônios, ou que desejeis convencer-nos de que não nos ofendestes de forma alguma. **Preferimos pensar que esperais obter o possível diante de nossos e vossos sentimentos reais, pois deveis saber tanto quanto nós que o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesses de ambos os lados são compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem.**¹³ (grifos nossos)

Esclarecidos os elementos contextuais, passaremos à investigação propriamente dita.

A metodologia historiográfica de TUCÍDIDES rompe com o paradigma fabuloso e poético de outros historiadores da Antiguidade, como HERÓDOTO¹⁴, ao sobrelevar a investigação da objetividade histórica, da

¹³ Idem, pp. 347-348.

¹⁴ “Edmunds succinctly defines the difference between the two historians in their treatment of structure: ‘Herodotus is to some degree subject to his logos, whereas in Thucydides, as the methodological statements clearly show (cf. 3.90.I), a consistent intention has been imposed upon the narrative’”. RAWLINGS, Hunter R. *The Structure of Thucydides' History*. New Jersey: Princeton University Press, 1981, p. 56.

narração dos fatos tais como supostamente aconteceram.¹⁵ Embora TUCÍDIDES adote essa disposição como o cerne de sua metodologia¹⁶, não se pode compreendê-la de forma inflexível. O historiador ateniense reconhece explicitamente

¹⁵ “21. À luz da evidência apresentada até agora, todavia, ninguém erraria se mantivesse o ponto de vista de que os fatos na antiguidade foram muito próximos de como os descrevi, não dando muito crédito, de um lado, às versões que os poetas cantaram, adornando e amplificando os seus temas, e de outro lado considerando o que os logógrafos compuseram as suas obras mais com a intenção de agradar os ouvidos do que dizer a verdade uma vez que suas estórias não podem ser verificadas, e eles em sua maioria enveredaram, com o passar do tempo, para a região da fábula, perdendo, assim, a credibilidade. Deve-se olhar os fatos como estabelecidos com precisão suficiente, à base de informações mais nítidas, embora considerando que ocorreram em épocas remotas. Assim, apesar de os homens estarem sempre inclinados, enquanto engajados numa determinada guerra, a julgá-la a maior, e depois que ela termina voltarem a admirar mais os acontecimentos anteriores, ficará provado, para quem julga por fatos reais, que a presente guerra terá sido mais importante que qualquer outra ocorrida no passado.” TUCÍDIDES, *História da Guerra do Peloponeso*, op.cit. p. 14. “Thucydides seems to have been driven by the sheer pleasure he took in verifying.”. ROMMILY, Jacqueline de. *The Mind of Thucydides*. Translated by Elizabeth Trapnell Rawlings. Ithaca: Cornell University Press, 2012, p.151.

¹⁶ “22. (...) Quanto aos fatos da guerra, considere meu dever relatá-los, não como apurados através de algum informante casual nem como me parecia provável, mas somente após investigar cada detalhe com o maior rigor possível, seja no caso de eventos dos quais eu mesmo participei, seja naqueles dos quais obtive informações de terceiros. O empenho em apurar os fatos se constituiu numa tarefa laboriosa, pois as testemunhas oculares de vários eventos nem sempre faziam os mesmos relatos a respeito das mesmas coisas, mas variavam de acordo com suas simpatias por um lado ou pelo outro, ou de acordo com sua memória. Pode acontecer que a ausência do fabuloso em minha narrativa pareça menos agradável ao ouvido, mas quem quer que deseje ter uma ideia clara dos eventos ocorridos quanto daqueles que algum dia voltarão a ocorrer em circunstâncias idênticas ou semelhantes em consequência de seu conteúdo humano, julgará a minha história útil e isto me bastará. Na verdade, ela foi feita para ser um patrimônio sempre útil, e não uma composição a ser ouvida apenas no momento da competição por algum prêmio.”. TUCÍDIDES, *História da Guerra do Peloponeso*, op.cit. pp. 14-15.

sua interferência estilística na reprodução de discursos que não presenciou, redigindo-os de acordo com “as palavras que, no meu entendimento, os diferentes oradores deveriam ter usado”.¹⁷

A retórica de TUCÍDIDES, como nota HORNBLOWER¹⁸, nos faz acreditar na superioridade de sua metodologia¹⁹ e, ao mesmo tempo, na objetividade dos seus relatos subjetivos da guerra, o que, de forma alguma, desafia sua honestidade como historiador. O reconhecimento dessas peculiaridades, entretanto, revela um tipo de intelecto cujas tendências apontam para direções distintas, embora interrelacionadas.²⁰ E, nesse sentido, é imperioso pontuar que a mais expressiva de todas as intervenções estilísticas de TUCÍDIDES em discursos

¹⁷ “22. Quanto aos discursos pronunciados por diversas personalidades quando estava prestes a desencadear a guerra ou quando já estavam engajados nela, foi difícil recordar com precisão rigorosa os que eu mesmo ouvi ou os que me foram transmitidos por várias fontes. Tais discursos, portanto, são reproduzidos com as palavras que, no meu entendimento, os diferentes oradores deveriam ter usado, considerando os respectivos assuntos e os sentimentos mais pertinentes à ocasião em que foram pronunciados, embora ao mesmo tempo eu tenha aderido tão estritamente quanto possível no sentido geral do que havia sido dito”. Idem, *Ibidem*.

¹⁸ HORNBLOWER, Simon. *A Commentary on Thucydides Volume 2: Books IV-V 24*. Oxford: Clarendon Press, 1996, p. 128.

¹⁹ “The polemical and rethorical dimension of Thucydides’ claims in these chapters have very important implications for the work as whole. Thucydides states that his methods will bring higher standards of truth to writing history than anyone has yet offered. He does not claim that everything he writes is the literal truth, and on any reading, admits that the speeches have a greater proportion of his own material than the narrative does, but he does claim that his methods are superior (...) His claim is also a claim to superior judgement about what matters and what does not.” MILLS, Sophie. *Drama, Oratory and Thucydides in Fifth-Century Athens – Teaching Imperial Lessons*. New York: Routledge, 2020, pp. 134 e 135.

²⁰ Idem, p. 135.

acontece justamente na elaboração do Diálogo de Melos.

Muitos estudos, na atualidade, demonstram a complexidade do trabalho de TUCÍDIDES, especialmente no que diz respeito ao emprego de diversas técnicas narrativas e à sua incorporação em uma narrativa histórica singular. As ideias filosóficas, as concepções políticas e as observações antropológicas sobre a complexidade da natureza humana e dos eventos se fundem como representações da riqueza de seu mundo intelectual em um período histórico no qual não se concebia a História como uma disciplina autônoma.²¹

É relativamente consensual entre estudiosos, apesar de distintas perspectivas acerca do tema,²² que a retórica e o estilo de TUCÍDIDES dificultam a tarefa do intérprete na identificação da eventualidade de seu abandono da figura de observador histórico em direção à tomada de posições como pensador político, exprimindo suas opiniões, ainda que de forma sutil, por uma questão metodológica e estilística. A idealização da liderança de Péricles sobre o *demos* ateniense na *História da Guerra do Peloponeso* constitui-se, com efeito, em um dos momentos em que o pensador aparenta se sobrepor ao observador, de tal forma que “não podemos mais identificar a figura

²¹ CHRISTODOULOU, Panos. *Thucydides's Pericles. Between Historical Reality and Literary Representation*. In: *Thucydides Between History and Literature*. Edited by Antonis Tsakmakis and Melina Tamiolaki. Göttingen: De Gruyter, 2013, pp. 225-226.

²² Existe quem defenda o fato de TUCÍDIDES ser um moralista, embora camuflado pelas sutilezas de seu estilo. Nesse sentido, HAU, Lisa Irene. *Moral History from Herodotus to Diodorus Siculus*. 1st Edition. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2016, pp. 194-215.

histórica de Péricles com o Péricles de Tucídides”.²³

Há um debate amplo na Historiografia e na Filosofia Política acerca do posicionamento pessoal de TUCÍDIDES no que se relaciona à *razão de Estado* em sua *História da Guerra do Peloponeso*. Muitos estudiosos debatem se essa obra de TUCÍDIDES, com especial proeminência para o Diálogo de Melos, traz um posicionamento pessoal descritivo ou prescritivo para as relações entre as distintas sociedades políticas. Nesse quadro, Anna Lia Amaral de Almeida PRADO sustenta que o registros factuais de TUCÍDIDES sobre os movimentos de guerra, com pretensão de precisão histórica, vocalizam ideias sobre a natureza do poder, da justiça e do direito, com particular ênfase no Diálogo de Melos, mas que perpassa toda a sua obra, desde a *Arqueologia*.²⁴

Nessa linha, quanto às múltiplas interpretações – por vezes antitéticas – acerca de *História da Guerra do Peloponeso*, mostra-se importante fazer referência a uma passagem escrita por um helenista modelar para a contextualização do debate:

This problem of interpretation arises from the authorial reticence of Thucydides, who withholds judgment and commentary. Thucydides omits any explicit judgment about the prudence or morality of Melos or Athens. Never in his own voice does Thucydides call the Athenians evil or clever, nor does he ever

²³ CHRISTODOULOU, Panos. *Thucydides's Pericles. Between Historical Reality and Literary Representation*. In: *Thucydides Between History and Literature*, op. cit. p. 226. (tradução livre).

²⁴ PRADO, Anna Lia Amaral de Almeida. *O Diálogo de Melos: o discurso do poder*. In: *R. História*, São Paulo, n. 121, ago/dez 1989, p. 112.

label the Melians foolish or brave.⁵ This reticence, of course, is almost universal throughout the History: as Westlake notes, Thucydides seldom renders an explicit judgment of individuals or their decisions.²⁵

TUCÍDIDES foi extremamente influenciado pelos sofistas na exposição dos diferentes pontos de vista em sua obra. E isso se explicita de forma exemplar e esteticamente esplendorosa no Diálogo de Melos, classificado por Werner JAEGER como “forma dialogada de disputas sofisticadas”, no universo de uma tradição que o liga estilisticamente às peças de Eurípidés, bem como aos diálogos platônicos.²⁶

Já se constatou academicamente que as escolhas factuais narrativas de TUCÍDIDES, por meio de omissões ou inserções de fatos mais ou menos importantes, externam mais que uma peculiaridade metodológica expressa por um estilo conciso e seco; na verdade, também revelam sua posição política acerca deles.²⁷ Fatos em tese

²⁵ MORRISSON, James V., *Historical Lessons of Melian Episode*. In: *Transactions of American Philological Association*, 1974, vol. 130, p.121.

²⁶ JAEGER, Werner. *Paideia – A Formação do Homem Grego*. Tradução de Arthur M. Parreira. São Paulo: Martins Fontes, 2001, pp. 440-471.

²⁷ “A historian must inevitably select some events as significant and worth emphasizing while ignoring or minimizing others. Within the events chosen for emphasis, there will be elements that are themselves given extra prominence or analysis, and others that are not, and so on. It is also difficult to imagine how any choice could be made on purely objective grounds. Thucydides’ history must have been subject to all these factors because it is impossible to write history otherwise. Indeed, there are instances even in his narrative which seem at first glance to be unimpeachably factual, authoritative and comprehensive, due to his deliberately dry narrative tone, Where a degree of subjectivity may have influenced his content.” MILLS,

pouco relevantes do ponto de vista estratégico-militar, como a invasão de Melos, ganham importância narrativa na obra de TUCÍDIDES, e o Diálogo de Melos, nesse contexto, alcança uma importância seminal em *História da Guerra do Peloponeso*, especialmente por revelar a implacável ideologia do poder vocalizada pelo discurso autorrevelador do imperialismo ateniense.²⁸

Historiador-artista,²⁹ TUCÍDIDES estiliza o Diálogo de Melos, apresentando-o sob a forma de um diálogo teatral para reforçar a inverossimilhança de duas posições confrontadas idealmente com uma paroxística força dramática, naquilo que Werner JAEGER chama de “verdadeira luta espiritual de pergunta e resposta”. O próprio Werner JAEGER assinala, nesse sentido, que a escolha do modo de exposição do conflito não procura encontrar uma solução definitiva, pois é exatamente da exposição dos pontos de vista, e não da solução do conflito, que os diálogos sofisticados extraem sua energia.³⁰

Não se deve considerar, todavia, que a influência sofisticada sobre o pensamento de TUCÍDIDES seja somente de natureza metodológica; ela também está em parte presente na questão da oposição entre a natureza e a lei, na supremacia da justiça do mais forte nas relações externas, o que o relaciona, como já afirmado neste texto, ao argumento sofisticado de Trasímaco no Livro I de A

Sophie. *Drama, Oratory and Thucydides in Fifth-Century Athens – Teaching Imperial Lessons*, op. cit. p. 130.

²⁸ PRADO, Anna Lia Amaral de Almeida. *O Diálogo de Melos: o discurso do poder*, op.cit. pp.113-114.

²⁹ RAWLINGS, Hunter R. *The Structure of Thucydides' History*. New Jersey: Princeton University Press, 1981, pp. 3-4.

³⁰ JAEGER, Werner. *Paideia – A Formação do Homem Grego*, op.cit pp. 440 e ss.

República de Platão sobre a justiça como expressão da pura força.³¹

Thomas HOBBS, o cânone da interpretação realista de Tucídides, e helenistas de renome, como Moses I. FINLEY, veem no grande historiador ateniense não apenas um crítico ou analista resignado com a tragédia da realidade política tal como se apresenta, um tão-somente expositor da superioridade do solipsismo da força. Quando se debruça sobre o Diálogo de Melos, Moses FINLEY afirma que “The suggestion, in sum, is that the Melian dialogue represents Thucydides’ own reflections, fairly late in war (at least later than the Sicilian disaster, to which all the talk about hope and the prophecies that fostered it are an ironic reference) about the moral problems of empire and power”.³²

Em texto crítico sobre a obra de TUCÍDIDES (*On the life and History of Thucydides*), bem como no clássico prefácio de sua tradução de *História da Guerra do Peloponeso*, Thomas HOBBS reafirma a precisão de TUCÍDIDES quanto ao acerto em relação à verdadeira causa da Guerra do Peloponeso, a disputa do poder que remete ao uso da força como sua consequência necessária, natural:

For it is plain, that a cause of war divulged and avowed, how slight soever it be, comes within the task of the historiographer, no less

³¹ PLATÃO. *A República [ou sobre a justiça, diálogo político]*, *op.cit.* pp. 19 e ss.

³² FINLEY, Moses I. *Appendix*. In: *History of Peloponnesian War*. Translated by Rex Warner with introduction and notes by M.I. FINLEY. London: Penguin Books, 1972, p. 615.

than the war itself. For without a pretext, no war follows. This pretext is always an injury received, or pretended to be received. Whereas the inward motive to hostility is but conjectural; and not of that evidence, that a historiographer should be always bound to take notice of it: as envy to the greatness of another state, or fear of an injury to come.

Now let any man judge, whether a good writer of history ought to handle, as the principal cause of war, proclaimed injury or concealed envy. In a word, the image of the method used by Thucydides in this point, is this: "The quarrel about Corcyra passed on this manner; and the quarrel about Potida on this manner": relating both at large: "and in both the Athenians were accused to have done the injury.

Nevertheless, the Lacedmonians had not upon this injury entered into a war against them, but that they envied the greatness of their power, and feared the consequence of their ambition." I think a more clear and natural order cannot possibly be devised.³³

Nesse ponto, vinculam-se TUCÍDIDES e HOBBS na referência ao medo como categoria fundamental da política internacional. Esse medo, integrante do estado de natureza hobbesiano tanto interna quanto externamente, fundamenta a *razão de Estado* na

³³ HOBBS, Thomas. *On the life and History of Thucydides*. In: <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=urn:cts:greekLit:tlg0003.tlg001.perseus-eng1:intro.3>.

busca da segurança.³⁴ E é a insegurança frente ao desequilíbrio de poder a motivação *verdadeira* da Guerra entre espartanos e atenienses.

Mesmo alguns helenistas defensores de uma posição particularmente sofisticada e equilibrada de TUCÍDIDES no Diálogo de Melos, decorrente de sua metodologia historiográfica, assinalam em que posição o autor de fato se encontra acerca do pessimismo antropológico, da anarquia, da luta pelo poder, do medo permanente – a referida categoria essencial no posterior pensamento hobbesiano e em todo o realismo político – e do instrumento para supostamente aplacá-lo, a *razão de Estado*, a expressão da necessidade em busca da segurança.

TUCÍDIDES não procura somente evocar os distintos pontos de vista em seus leitores para enfatizar a dúvida. Ele expõe, com efeito, a razoabilidade de ambos os argumentos, mas tem uma preferência que, se não pode ser percebida claramente no Diálogo de Melos, pode ser, por outro lado, vislumbrada em outros pontos de sua *História*, mais especificamente quando trata das causas da guerra no *Livro I*.

Em uma parte importantíssima de sua obra, já mencionada na passagem de HOBBS citada logo acima, TUCÍDIDES atribui a real causa da guerra do Peloponeso e a sua inevitabilidade ao crescimento do poderio ateniense e o medo causado em Esparta:

As to the reasons why they broke the truce, I propose first to give an account of the causes

³⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã – Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica Civil*, op. cit. *passim*.

of complaint which they had against each other and of the specific instances where their interests clashed: this in order there should be no doubt in anyone's mind about what led to this great war falling upon the Hellenes. But the real reason for the war is, **in my opinion**, most likely to be disguised by such an argument. What made war *inevitable* was the growth of the Athenian power and the fear which this caused in Sparta.³⁵

Esse trecho comunica um dado natural da realidade da política do poder expresso como destino. Novamente, em outra passagem, o medo desencadeado pelo desequilíbrio de poder é tomado como causa explicativa da Guerra de Tróia:

Agamemnon, it seems to me, must have been the most powerful of the rulers of his day; and it was for this reason that he raised the force against Troy, not because the suitors of Helen were bound to follow him by the oaths which they have sworn to Tyndareus. (...) So the descendants of Pelops became more powerful than the descendants of Perseus. It was to this empire that Agamemnon succeeded, and at the same time he had a stronger navy than any other ruler; thus, **in my opinion**, fear played a greater part than loyalty in the raising of the expedition against Troy.³⁶

TUCÍDIDES, portanto, indica a adoção de

³⁵ THUCYDIDES. *History of Peloponnesian war*, op. cit. p. 49.

³⁶ THUCYDIDES. *History of Peloponnesian war*, op. cit. pp. 39-40.

uma posição simpática à naturalidade da justiça do mais forte nas relações externas, que o faz justificar as necessidades do poder e da *razão de Estado* ateniense, mas que, de outro lado, no Diálogo de Melos, como citado na passagem abaixo, “não enfraquece(u) seu respeito pelo caráter dos Melenses nem seu entendimento da precária situação de uma pequena localidade, seja como real ou potencial aliada em uma guerra de grandes potências”. O historiador ateniense não é apenas um pensador político que se resume à ânsia pelo poder; isso o simplificaria. Ele valoriza a prudência, como um bom realista, em um sentido que o remete inclusive a toda uma tradição de realismo político em relações internacionais, com desatque, no século XX, por sua influência, para Hans MORGENTHAU³⁷, um defensor da idéia de que a prudência é a suprema virtude política.

Diante dessa linha argumentativa, torna-se mais difícil negar a aprovação de TUCÍDIDES da *razão de Estado*. Michael WALZER escreve, a esse respeito, a seguinte passagem: “Como disse Werner Jaeger, ele (Tucídides) está alegando que o ‘princípio da força gera um universo só seu, com leis próprias’, distintas e separadas das leis da vida moral. Sem dúvida, foi assim que Hobbes interpretou Tucídides, e é essa a leitura que precisamos encarar de frente”.³⁸ Por último, Raymond ARON observa que, como “cidadão de Atenas, Tucídides não condena a aspiração imperial de sua pátria, que é natural, mas também não nega que a aliança espartana defenda as

³⁷ MORGENTHAU, Hans Joachim. *A Política entre as Nações – A Luta pelo Poder e pela Paz*. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, *passim*.

³⁸ WALZER, Michael. *Just and Unjust Wars – A Historical Argument with Historical Illustrations*. Fourth edition. New York: Basic Books, 1977, p. 7.

liberdades tradicionais”.³⁹

No mesmo sentido de Raymond ARON:

There is much in Thucydides which agrees with the Athenian concept of enlightened imperialism and practical expediency. But his own aristocratic background helps him to recognize in the Melians the power of their tradition and character if not of their arguments.⁴⁰

Ademais, por sua relevância, impõe-se citar trecho expressivo das nuances retóricas descritivas e prescritivas de TUCÍDIDES na temática da *razão de Estado* ateniense, representada dramaticamente no Diálogo de Melos:

The laws of political life, while represented and carried out by man, are impersonal and beyond the categories of good and bad, like the laws of nature, the fVo-tls avayKaia. This basic tenet of Thucydidesll appears in the point made by the Athenians that the strong rule and the weak obey, which is not presented by the

³⁹ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Unb, 1979, p.165.

⁴⁰ WASSERMANN, Felix Martin. *Melian Dialogue*. In: *Transactions and Proceedings of the American Philological Association*, Vol. 78 (1947), pp. 20e ss.

author as an example of bragging ruthlessness.¹⁷ It is rather, as the Athenians most emphatically declare, the natural aspect of relations between countries of unequal power. It is a law recognized by men and gods, valid in the present as it was in the past and will be in the future (5.105). This idea of the *raison d'etat* is a natural development of Periclean thought under the stress of 15 years of war. The very fact that the assertions of the Athenians expressly or implicitly recur in speeches made by Pericles or his envoys, is a weighty argument against those¹⁸ who see in the Melian Dialogue an indictment of Athenian policy. Political necessities beyond any choice turn the Athenian rule into a *rvpawvvs*, as Thucydides makes Pericles say among his last words which are meant to be his political testament (2.63.2; cf. 1.77.5; 3.37.2).⁹ A compromise tolerating the continued neutrality of the small island in the middle of the Aegean would be taken as a sign not of moderation, but of weakness (5.95)";

His justification of the necessities of power has not impaired his respect for the character of the Melians and his understanding of the precarious situation of a small country either as an actual or a potential ally in the war of the great powers. The Mytilenean and Plataean speeches, Brasidas' speech in Acanthus (4.85-87), and the Camarina speeches (6.76-87), illustrate Thucydides' interest in this question²⁷ from different points of view. A rugged people on a rugged island, the Melians have maintained their independence for seven centuries, not only in relation to Athens, but even to Sparta to which they feel

akin by race and political system.⁴¹

Veja-se que o Diálogo de Melos é teatralizado em um sentido mais objetivo (puro) de justiça do mais forte que, levado ao paroxismo da imoderação – e foi o que aconteceu no fracassado empreendimento contra a Sicília –, desencadeia uma desgraça ou, mais propriamente, uma tragédia, cujo protagonista é Atenas. Mas, mesmo no Diálogo, há seguidas propostas dos atenienses no sentido de evitar o conflito bélico, manifestação de certa moderação realista, o que é visto, por alguns autores, até como expressão de seu humanitarismo. Nesse contexto, há imensas controvérsias acerca da interpretação do Diálogo de Melos, uma vez que diversos outros autores defendem justamente o contrário, ou seja, a crueldade e a brutalidade dos atenienses.⁴²

Percebe-se uma peculiaridade no que diz respeito à narrativa de TUCÍDIDES sobre os fatos de natureza militar envolvendo a invasão de Melos pelos atenienses. A pouca relevância factual dos movimentos bélicos é obscurecida pela escolha retórica do diálogo como metáfora da agressão bélica, pois é “no diálogo que acompanhamos realmente a luta, lance a lance, assistindo à construção do muro de assédio, que foi progressivamente

⁴¹ WASSERMANN, Felix Martin. *Melian Dialogue*. In: *Transactions and Proceedings of the American Philological Association*, Vol. 78 (1947), pp. 25 e ss.

⁴² MORRISON, James V. *Historical Lessons in the Melian Episode*, op.cit. p. 121.

isolando os mélios”.⁴³

A *razão de Estado* – sem que se leve em consideração nenhum anacronismo precipitado –, como expressão da exigência necessária de violação das normas morais e jurídicas para a preservação do valor central da segurança, não se deve configurar em um belicismo sem limites, desmedido, o que possivelmente acarreta a própria desgraça de quem o persegue, parecendo ser esta a posição de TUCÍDIDES.

A *hybris* belicista não se identifica com o significado da *razão de Estado* em boa parte da tradição do realismo político, permeada também pela prudência, pela previdência – e que, como bem compreende Quentin SKINNER, explicita-se na legitimidade de o governante desdenhar as virtudes e ingressar num curso de ação moralmente repreensível, quando comprove que assim atende a seus melhores interesses, ou que pode alcançar melhores vantagens para sua comunidade como um todo.⁴⁴

Da mesma forma, outro pensador de enorme influência na tradição do realismo político, Carl Von CLAUSEWITZ, não é um doutrinário da pura beligerância. A sua demasiadamente citada formulação de que “a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios”⁴⁵ não se traduz, como ensina Raymond ARON, numa filosofia

⁴³ PRADO, Anna Lia Amaral de Almeida. *O Diálogo de Melos: o discurso do poder*, op.cit. p. 114.

⁴⁴ SKINNER, Quentin. *As fundações do Pensamento Político Moderno*, p. 267, com adaptações

⁴⁵ CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 27

belicista, mas, sim, na constatação de que a guerra não é um fim em si, uma vez que “o período belicoso se inscreve numa continuidade de relações que é sempre comandada por intenções mútuas das coletividades”.⁴⁶

A decadência de Atenas ao fim da guerra, ocorrida pela imprevidência, pela desmesura no uso da força, “não atendeu aos melhores interesses do governante ou trouxe melhores vantagens para a comunidade como um todo”. E é exatamente nessa desmesura inadvertida quanto ao uso *necessário* – distinto do inconsequente – da força na preservação da segurança e dos melhores interesses da comunidade que reside a censura – retrospectiva, vale notar – de TUCÍDIDES, o que, por outro lado, não o torna um crítico da futuramente denominada *razão de Estado* ou da supremacia do direito do mais forte quando a necessidade assim o exija em um cenário externo dominado pelo medo e pela luta entre os poderes.

O desenrolar do movimento histórico para Tucídides “comunica ao leitor um sentimento de destino”.⁴⁷ As regularidades das relações opositivas entre os Estados na luta pelo poder e o uso da força com ela relacionada diretamente são, para TUCÍDIDES, um dado da natureza. O uso da força imperial ateniense é aprovado por ele, o que pode caracterizá-lo como um hipocrático – em cujos escritos, segundo o próprio autor, “está ausente o elemento romântico” – não só no sentido da descoberta das causas e dos padrões recorrentes, mas também naquele referente à prescrição dos remédios *necessários*, limitados por uma moderação que TUCÍDIDES personifica em

⁴⁶ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, op. cit. p. 59.

⁴⁷ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, op. cit. p. 59.

PÉRICLES:⁴⁸

O seu Péricles é a figura arquetípica do chefe e do verdadeiro homem de Estado, com os traços estritamente limitados ao que constitui a essência do político. O fato de isto nos surgir com especial nitidez nas últimas fases da guerra, na apreciação resumida feita por Tucídides na última vez que Péricles aparece na sua obra, mostra de modo suficiente que foi esse também o caminho através (sic) do qual o historiador chegou à sua própria interpretação. O Péricles de Tucídides é visto na distância que lhe permite apreciar a grandez. Não é fácil determinar se Péricles formulou todos os pontos do programa político que Tucídides lhe atribui ou se a limitação da expansão territorial durante a guerra, por exemplo, é uma fórmula estabelecida pelo próprio Tucídides, mediante a comparação da política oposta de seus sucessores com a conduta efetiva de Péricles. Parece, no entanto, que só uma análise retrospectiva, no fim da guerra, poderia permitir que Tucídides nos desse, através da (sic) verificação daquilo que Péricles, ao contrário dos seus sucessores, nunca fez, as características definitivas da sabedoria política. (...) É certo que Tucídides, já no discurso pronunciado na declaração da guerra, põe na boca de Péricles as seguintes palavras: *Nenhuma anexação. Nenhum risco desnecessário.* Mas, precisamente nesta passagem, é a voz do historiador, que já viu o resultado da guerra, que ecoa, ao pronunciar estas palavras: *Temo mais os nossos próprios*

⁴⁸ THUCYDIDES. *History of Peloponnesian war*, op. cit. p. 48.

*erros do que os golpes dos nossos inimigos.*⁴⁹
(Jaeger, Werner. Paidéia, pp, 466-467).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retórica, a metodologia e o estilo de TUCÍDIDES são considerados por muitos estudiosos barreiras para a compreensão de sua verdadeira atitude diante de questões políticas, como a *razão de Estado*.

Ao analisar trechos específicos de *História da Guerra do Peloponeso* e da fortuna crítica, com especial destaque para o Diálogo de Melos, cujas características retóricas são tão únicas em toda a obra de TUCÍDIDES a ponto de alçá-lo à condição de paradigma para a tradição das teorias da *razão de Estado*, este estudo concluiu, sem pretensões de definitividade, que o historiador ateniense não se resume, em sua obra, a se portar como um observador factual pessimista, expressando também, mesmo que de modo sutil, opiniões favoráveis à *razão de Estado* como conduta legítima em um sistema anárquico regulado por um dinâmico equilíbrio de poder.

Pontue-se, no entanto, que, segundo o consenso doutrinário da *razão de Estado* na teoria política realista, ela não prescinde da racionalidade entre meios e fins, de utilidade, muito ao contrário: é seu elemento constitutivo de ação político-militar. Isso resulta na conclusão imprescindível

⁴⁹ JAEGER, Werner. *Paideia – A Formação do Homem Grego*, op. cit. pp. 466-467.

de que a postura favorável de TUCÍDIDES à *razão de Estado*, conforme entendimento igualmente consagrado por Thomas HOBBS, não significa a adoção de uma política belicista sem limites, pois isso configuraria justamente a *hybris*, a desmedida, responsável pela derrocada de Atenas ao fim da guerra do Peloponeso.

A centralidade histórica da *razão de Estado* e a sua perenidade, tanto no quadro do moderno sistema jurídico dos Estados quanto nas relações internacionais, justificam o seu reexame analítico frequente, sem que se possa falar em uma categoria política de algum modo ultrapassada.

Mesmo em um sistema internacional como o atual, cuja evolução jurídico-institucional, desde o advento da Carta das Nações Unidas, mostrou-se bastante significativa, ainda assim, sobretudo em questões relacionadas à guerra, a *razão de Estado* ainda tem papel predominante quando a segurança se coloca como justificativa imperiosa da ação militar, embora ilegal perante a Carta das Nações Unidas, diante das enormes deficiências jurídico-institucionais de controle do uso da força ainda presentes no Direito Internacional Público contemporâneo.

Basta verificar que, em 2022, após décadas sem haver, na Europa, uma guerra de invasão guiada pela pura lógica da *razão de Estado*, a Rússia atacou a Ucrânia militarmente e iniciou uma guerra ilegal, sob a justificativa de violação de sua segurança, pela suposta extrapolação dos limites territoriais da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), envolvendo, especificamente, como causa próxima do conflito, a solicitação da adesão da Ucrânia à Aliança militar Atlântica, demonstrando, assim, a relevância perene do tema deste estudo.

REFERÊNCIAS

- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Unb, 1979.
- CHRISTODOULOU, Panos. *Thucydides's Pericles. Between Historical Reality and Literary Representation*. In: *Thucydides Between History and Literature*. Edited by Antonis Tsakmakis and Melina Tamiolaki. Göttingen: De Gruyter, 2013.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- FINLEY, Moses I. *Appendix*. In: *History of Peloponnesian War*. Translated by Rex Warner with introduction and notes by M.I. FINLEY. London: Penguin Books, 1972.
- HAU, Lisa Irene. *Moral History from Herodotus to Diodorus Siculus*. 1st Edition. *Edinburgh*: Edinburgh University Press, 2016.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã – Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- _____. *On the life and history of Thucydides*. In: <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=urn:cts:greLit:tlg0003.tlg001.perseus-eng1:intro.3>.
- HORNBLLOWER, Simon. *A Commentary on Thucydides Volume 2: Books IV-V 24*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

- JAEGER, Werner. *Paideia – A Formação do Homem Grego*. Tradução de Arthur M. Parreira. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MEINECKE, Friedrich. *Machiavellism – The Doctrine of Raison D’État And Its Place in Modern History*. Translated from the German by Douglas Scott. New Haven: Yale University Press, 1962.
- MILLS, Sophie. *Drama, Oratory and Thucydides in Fifth-Century Athens – Teaching Imperial Lessons*. New York: Routledge, 2020.
- MORGENTHAU, Hans Joachim. *A Política entre as Nações – A Luta pelo Poder e pela Paz*. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- MORRISSON, James V., *Historical Lessons of Melian Episode*. In: *Transactions of American Philological Association*, 1974, vol. 130.
- PEREIRA, Maria Helena da Rocha. *Estudos de História da Cultura Clássica. 1 Volume*. 8ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.
- PISTONE, Swergio. *Razão de Estado*. In: *Dicionário de Política*. (orgs. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino). 13ª edição. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Editora UnB, 2016.
- PLATÃO. *A República [ou sobre a justiça, diálogo político]*. Tradução de Anna Lia Amaral Almeida Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

- PRADO, Anna Lia Amaral de Almeida. *O Diálogo de Melos: o discurso do poder*. In: *R. História*, São Paulo, n. 121, ago/dez 1989.
- RAWLINGS, Hunter R. *The Structure of Thucydides' History*. New Jersey: Princeton University Press, 1981.
- ROMANO, Roberto. *Maquiavel e Maquiavelismos*. In: *Razão de Estado e Outros Estados da Razão*. São Paulo: Perspectiva, 2014.
- _____. *Golpes e Razão de Estado*. In: *Razão de Estado e Outros Estados da Razão*. São Paulo: Perspectiva, 2014.
- ROMMILY, Jacqueline de. *The Mind of Thucydides*. Translated by Elizabeth Trapnell Rawlings. Ithaca: Cornell University Press, 2012.
- TAYLOR, Martha C. *Thucydides's Melian Dialogue and Sicilian Expedition – A Student Commentary*. Norman: University of Oklahoma Press, 2019.
- THUCYDIDES. *History of Peloponnesian War*. Translated by Rex Warner with introduction and notes by M.I. FINLEY. London: Penguin Books, 1972.
- TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Tradução do grego de Mario da Gama Kury. 4ª edição. Brasília: editora UnB, 1987.
- WALZER, Michael. *Just and Unjust Wars – A Historical Argument with Historical Illustrations*. Fourth edition. New York: Basic Books, 1977.

WALTZ, Kenneth N. *O homem, o estado e a guerra – uma análise teórica*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WASSERMANN, Felix Martin. *Melian Dialogue*. In: *Transactions and Proceedings of the American Philological Association*, Vol. 78 (1947).

GUERRA JUSTA COMO GUERRA LÍCITA NA FILOSOFIA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO: HANS KELSEN E NORBERTO BOBBIO

RESUMO: Este artigo procura investigar as contribuições de Hans Kelsen e Norberto Bobbio à pluralidade da tradição da teoria da guerra justa, fundadora do Direito Internacional Público, e cujos desdobramentos teóricos e institucionais reverberam até a atualidade.

Palavras-Chave: Kelsen; Bobbio; Guerra Justa; Direito Internacional Público.

ABSTRACT: This article seeks to investigate the contributions of Hans Kelsen and Norberto Bobbio to the plurality of the just war theory, foundational to Public International Law, and whose theoretical and institutional developments resonate to present day.

Key Words: Kelsen; Bobbio, Just War; Public International Law.

Entre os fundadores do Direito Internacional Público, a teoria da guerra justa ocupava um lugar tão central na disciplina

que não seria exagero afirmar que esta consistia primordialmente em um *Direito da Guerra Justa*. Mas a queda da razão natural como fundamento universal do Direito e da Justiça, com a conseqüente separação entre Direito e Moral, trouxe consigo uma descrença quanto à possibilidade do julgamento acerca da justiça das guerras. Como o Direito não era mais algo a ser descoberto pela razão ou revelado por Deus, e sim uma criação humana sujeita a mudanças, não fazia mais sentido a unificação da legalidade positivada e da justiça racionalmente descoberta ou revelada. Dois momentos desse descrédito dos julgamentos morais no Direito Internacional Público positivo merecem destaque.

Já no século XIX, a diferenciação entre as guerras justas e a injustas perdeu sua importância jurídica. Todas foram consideradas modos lícitos de resolução de controvérsias como decorrência da exteriorização da vontade estatal⁵⁰. De fato, este “direito estatal externo” de feição beligerante atingiu seu paroxismo na formulação hegeliana do Direito Público Externo⁵¹. Com o advento da Carta da ONU, em 1945, pelo

⁵⁰ BOBBIO, Norberto. *Guerra e Direito*. In; *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos* (org. Michelangelo Bovero). Tradução de Daniela Becaccia Versiani. São Paulo: Campus, 2000, p. 562.

⁵¹ “334 – Quando as vontades particulares não alcançam um comum entendimento, os conflitos entre os Estados só podem ser resolvidos pela guerra. Dada, porém, a vasta extensão, e suas múltiplas relações, em que os desentendimentos podem facilmente aparecer, é impossível determinar quais os que se hão de considerar como uma ruptura manifesta dos tratados e como uma ofensa à honra e à soberania. Com efeito, pode um Estado situar em cada uma de suas unidades individuais o seu infinito valor e a sua honra, e tanto maior é esta suscetibilidade quanto é certo que uma individualidade poderosa é sempre levada, ao fim de um longo repouso, a procurar e criar no exterior uma matéria de atividade” (...) “337 – O bem substancial de um Estado é o seu bem como Estado particular, com seus interesses e sua situação definida, e, também, com as outras circunstâncias particulares que estão ligadas às relações contratuais. Por isso, o comportamento do Governo é um

contrário, presumiu-se a ilicitude em princípio de todas as guerras, a não ser quando decorrentes das exceções de legítima defesa e de segurança coletiva, como visto no capítulo anterior.

O Direito Internacional Público passou por intensas mudanças ideológicas e institucionais da metade do século XIX até a instituição da Carta da ONU⁵². Não nos cabe, nem é nosso objetivo neste trabalho, detalhá-las em profundidade, de modo a elaborar uma história da disciplina desse período. Cabe-nos, sim, mencioná-las, com a finalidade de contrapor pólos opostos resultantes do ceticismo moral relativo ao julgamento jurídico das guerras. Deve-se observar que, quando falamos em ceticismo moral, não estamos de nenhum modo excluindo o papel dos valores como substrato ético do ordenamento jurídico positivo. Estamos sim afirmando que o Direito positivo abdica de formular juízos sobre a legitimidade ou ilegitimidade das guerras, principalmente sobre suas *justas causas*, uma vez que sua análise implica a formulação de juízos de valor. Cabe-lhe, com efeito, somente o juízo sobre a legalidade ou a ilegalidade das guerras como resultado da separação entre os juízos jurídicos e os juízos morais conferida pela positivação e institucionalização progressivas pelas quais passaram o Direito Internacional Público.

De um Direito de coexistência, um mero guia normativo das relações externas dos Estados auto-suficientes, de escopo

comportamento particular e não o da Providência geral. A finalidade das relações de cada Estado com os outros, bem como o princípio da justiça das guerras e dos tratados, não é, portanto, um pensamento universal (filantrópico), mas a realidade do bem-estar ameaçado em sua definida particularidade”. HEGEL, Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997, pp. 304-305.

⁵² KOSKENNIEMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations – The Rise and The Fall of International Law 1870-1960*, op.cit. pp. 112-131; 238-248.

reduzido e legitimador jurídico de relações beligerantes entre os Estados, o Direito Internacional Público passou ao estágio de um Direito de cooperação internacional não restrito somente à manutenção da paz e da segurança. Há, nesse estágio, uma finalidade mais ampla ligada à justiça internacional, com a cooperação internacional na resolução dos problemas humanitários, educacionais, sociais e culturais (art. 1º (3) da Carta das Nações Unidas). O terceiro, último e atual estágio do Direito Internacional, como observa Christian TOMUSCHAT, corresponde a um “abrangente projeto para a vida social”. O Direito Internacional Público passa então a preocupar-se com temas antes restritos à interferência externa, como a proteção dos direitos humanos no âmbito dos Estados, o respeito aos princípios da democracia (especialmente após o fim da Guerra Fria) e a “boa governança” na promoção do desenvolvimento social e econômico com procedimentos transparentes traçados sob o império da lei⁵³.

Mas, apesar de todas estas significativas transformações, há entre elas uma linha de continuidade referente à vedação do julgamento moral das guerras pelo Direito positivo. O ressurgimento de teorias da guerra justa no âmbito da doutrina jusinternacionalista representou uma exceção doutrinária, geralmente por meio de uma manifestação reativa a momentos de extrema violência, como no período posterior à Primeira Guerra Mundial⁵⁴. Esse ressurgimento visava combater os teóricos do belicismo glorificadores do Estado-potência Bismarckiano, que, como observa BOBBIO, “tinham

⁵³ TOMUSCHAT, Christian. *International Law: Ensuring the Survival of Humankind On The Eve of a New Century – General Course on Public International Law*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, tome 281, op.cit. pp. 56-70.

⁵⁴ BOBBIO, Norberto. *Direito e guerra*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*. Tradução de Alvaro Lorencini. São Paulo, Editora Unesp, 2002, p. 120.

encontrado seu natural aliado no positivismo jurídico estendido finalmente ao direito internacional”⁵⁵. Mas a opinião disseminada doutrinariamente defendia o ceticismo moral, cuja representação jurídica apareceu tanto nos Pactos da Liga e Briand-Kellogg, acentuando-se ainda mais na Carta da ONU. A justiça da guerra resumiu-se à sua (i)legalidade.

A permissibilidade total do direito de guerrear do século XIX possibilitou o desenvolvimento paralelo, com a codificação em tratados internacionais, do Direito Internacional Humanitário. Se o direito de guerra não era de modo nenhum restrito pelo ordenamento jurídico internacional, que não distinguia mais as guerras agressivas das defensivas ao criar o instituto da neutralidade⁵⁶, então lhe restava somente a regulação jurídica de outra das facetas dos conflitos bélicos, a situação dos combatentes, dos não-combatentes, da população civil, e do uso de armamentos, o chamado *direito na guerra*, cujas raízes estão no *ius in bello* medieval. Daí surge a noção de um Direito Público Europeu expansionista, mas *suave* em seus métodos, na linha de Martti KOSKENNIEMI⁵⁷.

A Carta da ONU, por sua vez, como reação jurídica às barbáries da Segunda Guerra, procurou alcançar um propósito tão ambicioso quanto difícil: pôr a guerra fora da lei, assim como qualquer utilização da força armada agressiva nas relações internacionais⁵⁸. A proibição jurídica propriamente dita, cuja aplicação torna possível o recurso à força, foi além do projeto da Liga das Nações ao regular o uso da força armada centralizado

⁵⁵ Idem, Ibidem.

⁵⁶ GREWE, Wilhelm G. *The Epochs of International Law*, op.cit. pp. 525-535.

⁵⁷ KOSKENNIEMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations – The Rise and The Fall of International Law 1870-1960*, op.cit. pp. 98-178.

⁵⁸ BOBBIO, Norberto. *Prefácio à quarta edição italiana*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. p. 13.

no Conselho de Segurança para manter ou restaurar a paz internacional, conforme estabelece o art. 42 da Carta⁵⁹.

Isso representou um desafio às soberanias estatais, inédito em sua abrangência, por meio da tentativa de monopolizar o uso da força armada em torno de uma organização internacional de escopo universal, um terceiro acima das partes, dotando o Direito Internacional Público dos mecanismos jurídico-institucionais similares aos dos ordenamentos estatais. Nesse período, a preocupação maior das normas jurídicas internacionais consistia na manutenção da paz internacional pela máxima restrição possível ao recurso da força armada, valorizando-se a heterotutela em face da autotutela ligada à legítima defesa, que passou a ser tratada como uma opção excepcional de uso lícito da força, assim como já consolidado nos ordenamentos jurídicos estatais. Isso tomou a configuração legal de um *jus contra bellum* para “preservar as gerações vindouras dos flagelos da guerra”⁶⁰.

Nosso objetivo, neste tópico, reside somente no estudo, no campo da Filosofia do Direito Internacional Público, sobre irrelevância dos julgamentos morais sobre a legitimidade⁶¹ da guerra através das lentes de Hans Kelsen e Norberto Bobbio. Ambos possuem em comum diversos aspectos de seus pensamentos sobre a guerra, como o papel primordial do Direito na construção da paz e a refutação da idéia de o Direito decidir sobre a moralidade das guerras, por meio da classificação de uma guerra como justa baseada em valores defendidos por *justiças particulares*.

⁵⁹ Idem, p. 14

⁶⁰ *Carta das Nações Unidas*. In: *Legislação Internacional*, op.cit. p. 90.

⁶¹ A legitimidade da guerra liga-se ao critério da *iusta causa*. Bobbio, Norberto. *Direito e guerra*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. p. 119.

O estudo de tais autores será útil também como contraste à revitalização da teoria da guerra justa conquanto ilícita como uma das manifestações de uma volta ao entrelaçamento do Direito e da Ética no Direito Internacional Público contemporâneo.

KELSEN e BOBBIO são dois dos mais importantes jusfilósofos do século XX, ambos profícuos estudiosos tanto da Filosofia do Direito e do Estado como do Direito Internacional Público⁶². Compartilham de um entendimento quanto ao estudo sobre as guerras que os vincula à raiz teórica comum do normativismo jurídico: o de que uma guerra somente é justa quando lícita. A idéia comum de ambos de pôr a guerra agressiva fora da lei (*jus contra bellum*) é comungada pela Carta da ONU e por Resoluções como a n.3314 sobre a *Definição de Agressão*, que interdita juridicamente e de modo amplo o uso da força armada nas relações internacionais.

A Carta da ONU positiva uma *causa justa* consagrada pelos teóricos da tradição do *bellum justum* desde CÍCERO, restringindo-a a critérios mais duros: vincula o direito de legítima defesa ao prévio ataque armado como pressuposto e ao controle do Conselho de Segurança quanto ao seu exercício. A *causa justa* da legítima defesa, já integrante de documentos jurídicos internacionais como o Pacto da Liga das Nações, consagra-se definitivamente na Carta da ONU como o mais importante uso excepcionalmente lícito da força armada nas relações internacionais. A legítima defesa não é justa por se integrar a uma concepção de justiça abstrata jusnaturalista, mas

⁶² Possivelmente se aproveite também a eles aquilo que Antonio TRUYOL Y SERRA uma vez afirmou sobre Francisco de VITÓRIA: de que talvez tenham sido grandes internacionalistas porque brilhantes teóricos do Estado. TRUYOL Y SERRA, Antonio. *The Principles of Political and International Law in the Work of Francisco de Vitoria*. Madrid: Ediciones Cultura Hispanica, 1946, p. 23.

lícita (e, nesse sentido, justa) porque integrante das normas jurídicas internacionais. Este critério decisivo da teoria da guerra justa incorpora-se ao Direito Internacional Positivo atual. Mas não só ele. As guerras como sanção também se incorporam à Carta em seus artigos 39 e 42, com todas as restrições jurídico-institucionais que caracterizam a sua normatização centralizada, cuja competência se atribui ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Embora KELSEN defina-se como representante fidedigno da tradição do *bellum justum*, sua teoria da guerra justa possui uma peculiaridade quando contrastada com o resto da tradição: a total rejeição de critérios morais no julgamento da justiça das guerras⁶³. Não subsiste para ele a divisão entre guerras moralmente justas ou injustas, mas juridicamente justas ou injustas (legais ou ilegais).

A guerra justa é, de fato, estudada somente sob uma perspectiva ideologicamente pacifista do Direito Internacional Positivo, concebida ora como ilícito, quando contrária às normas jurídicas internacionais, ora como sanção, quando utilizada como meio para realizar o Direito Positivo. BOBBIO, por sua vez, critica em seus escritos a teoria do *bellum justum* no sentido convergente de sua crítica positivista ao jusnaturalismo e à inconsistência de suas premissas teóricas, atestando a impossibilidade da permanência de uma teoria sobre a guerra justa em virtude de suas falhas intrínsecas. A defesa de BOBBIO do pacifismo jurídico internacional de inspiração kelseniana valoriza o papel do Direito na realização da paz social e procura regular juridicamente o uso da força armada na sociedade internacional. Não deve haver para o Direito outro paradigma analítico que não o do Direito Positivo para julgar a justiça de

⁶³ KUNZ, Josef. L. *Bellum Justum and Bellum Legale*. In: *American Journal of International Law*, volume 45, number 3, 1951, p. 532.

uma guerra – em outros termos, a sua licitude.

É nesse sentido que um declarado adepto da teoria do *bellum justum* e um de seus mais severos críticos convergem na opinião cética sobre o julgamento moral das guerras pelo Direito Internacional Positivo. Este somente se pronuncia sobre a licitude das guerras. O Direito é, para estes autores, o meio mais exequível e ao mesmo tempo eficaz para que se alcance a paz, o objetivo mínimo de qualquer ordenamento jurídico⁶⁴.

Estes jusfilósofos poderiam conjuntamente personificar, tanto no tempo da criação da ONU, no caso de KELSEN, como nos dias mais atuais, no caso de BOBBIO, a concepção normativista sobre o uso da força armadas nas relações internacionais na Filosofia do Direito Internacional Público, condizente com a interpretação majoritária dos doutrinadores do Direito Internacional Público e da Corte Internacional de Justiça sobre o uso da força armada internacional na atualidade. Ao retirar a importância da moralidade no julgamento das guerras quando postas sob os auspícios do Direito positivo, BOBBIO e KELSEN reforçam o conteúdo restritivo do uso da força instituído na Carta da ONU e, ao mesmo tempo, tornam-se alvos da revitalização da teoria da guerra justa na atualidade por defenderem a obediência estrita das normas jurídicas internacionais sobre o uso da força armada.

KELSEN postula, com efeito, a existência do Direito Internacional à maneira do Direito nacional por meio da interpretação do recurso à força em princípio como um ato ilícito ou como uma sanção a um ato ilícito – a única possibilidade de uso lícito da força –, e o define como um sistema normativo primitivo que prescreve ou permite aos Estados determinadas condutas, impondo uma sanção coativa tecnicamente imperfeita

⁶⁴ KELSEN, Hans. *Peace Through Law*. New York: University of North Carolina Press, 1944, p. 12.

– guerra ou represália – a qualquer ato ilícito praticado⁶⁵. A diferença entre o Direito Estatal e o Direito Internacional é relativa. O que os distingue não é a ausência de sanções deste, já que possui duas sanções típicas, a guerra e a represália, mas a sua imperfeição técnica decorrente da descentralização⁶⁶.

KELSEN aponta, dessa maneira, a existência de duas visões diametralmente opostas quanto à interpretação da natureza jurídica da guerra no Direito Internacional Público.

Conforme a primeira delas, a guerra não é considerada nem como delito nem como sanção. Ela não é de nenhum modo proibida pelo Direito Internacional. Qualquer Estado que não esteja obrigado por um tratado de abstenção da prática da guerra em relação a outro Estado, ou mesmo de sua prática em condições específicas, pode empreender o recurso à guerra sem violar o Direito Internacional, a despeito das razões pelas quais o faça⁶⁷. Por outro lado, também não há o estabelecimento da possibilidade de a guerra atuar como uma sanção a um comportamento ilícito, porquanto não há previsão especial do Direito Internacional autorizadora do recurso à guerra com este

⁶⁵ KELSEN, Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*. Tome 84, op.cit. p. 18, p. 29.

⁶⁶ KELSEN, Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*. Tome 84, op.cit. p. 18. “É característica também [do Estado] a circunstância de que hoje só existe coação física “legítima”, na medida em que a ordem estatal a permita ou prescreva (por exemplo, deixando ao chefe da família o ‘direito de castigo físico’, um resto do antigo poder legítimo, por direito próprio, do senhor da casa que se estendia até a disposição sobre a vida e a morte dos filhos e dos escravos). Esse caráter monopólico do poder coativo do Estado é uma característica tão essencial de sua situação atual quanto seu caráter racional, de ‘instituição’, e o contínuo, de ‘empresa’”. WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (a partir da quinta edição revista, anotada e organizada por Johannes Winckelmann). Volume 1. Quarta Edição. São Paulo: Editora UNB, 2004, p. 35.

⁶⁷ Idem, pp. 41-42.

objetivo⁶⁸.

A segunda visão estabelece, em princípio, a proibição da guerra pelo Direito Internacional. Ela somente é permitida como sanção em caso de resposta a uma violação do Direito Internacional. Pode ser empreendida tanto pela vítima imediata do ato ilícito como pelos Estados que lhe prestem assistência. A guerra, portanto, se não for considerada um delito, uma violação ao Direito Internacional, é considerada uma sanção a um delito cometido. E esta é a teoria a que KELSEN veio a chamar de *bellum justum*⁶⁹.

A adesão do grande opositor do Direito Natural – o normativista criador de uma Teoria Pura do Direito cujo objetivo último era justamente o expurgo dos julgamentos morais da Ciência do Direito⁷⁰ – à teoria da guerra justa, cujas origens remetem contraditoriamente ao mesmo Direito Natural, deve ser contemplada, como assevera Ari Marcelo SOLON, à maneira kantiana⁷¹, como “a condição para formar o direito internacional

⁶⁸ Idem, p. 42.

⁶⁹ KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*, op.cit. p. 331; KELSEN, Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, op.cit. p. 42; DINSTEIN, Yoram. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*, op.cit. p. 95.

⁷⁰ Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, op.cit. p. 7; COMPARATO, Fábio Konder. *Ética – Direito, Moral e Religião no mundo moderno*, op.cit. p. 359.

⁷¹ KANT foi um dos defensores da doutrina da coercitividade, aquela que sustenta a impossibilidade da existência efetiva de um Direito sem coação. Miguel REALE observa: “Em mais de uma passagem de sua obra, invoca-se a coação como elemento necessário e intrínseco ao Direito, pelo fato de só se referir à *conformidade exterior do ato*”. REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 10ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1983, pp. 656-657. Nessa mesma linha, assinala Fábio Konder COMPARATO: “Efetivamente, para Kant, o motivo próprio de cumprimento de um dever jurídico é a possibilidade de coação, que está necessariamente ligada ao direito. Sem dúvida, reconhece ele, o sujeito passivo pode respeitar o direito

como uma verdadeira prescrição jurídica que necessariamente se comporte como uma ordem coativa”⁷². KELSEN concebe, então, a justiça da guerra como sua legalidade desvinculada de uma avaliação moral simultânea, e pode-se afirmar que o conceito do *bellum justum* assume, na observação de Josef L. KUNZ, o aspecto do *bellum legale*: o relevante agora não é mais a intrínseca justiça ou injustiça da causa da guerra fundada com base no direito natural, mas a violação ou não às normas do Direito Internacional Público vigente⁷³.

Mas a concepção kelseniana do *bellum justum* não se restringe à guerra – definida por ele como o emprego coercitivo de forças armadas consistente em uma intervenção ilimitada na esfera de interesses do Estado a que se dirige⁷⁴. Também contempla a intervenção – cuja definição KELSEN retoma do

por dever de consciência; mas esse motivo nunca é exigido no plano estritamente jurídico, ao contrário do que ocorre no plano da moralidade pura”. COMPARATO, Fabio Konder. *Ética – Direito, Moral e Religião no mundo moderno*, op.cit. p. 299. Mas Fábio COMPARATO critica esta formulação, tão presente na interpretação do Direito dada pelo positivismo jurídico: “Além disso, a idéia de coação, apresentada por Kant como nota característica do direito, ainda carece de precisão. Como se verá, o positivismo jurídico moderno interpretou a coação como proveniente de uma força exterior aos sujeitos da obrigação jurídica, força organizada institucionalmente no Estado. A conseqüência lógica foi negar a qualidade jurídica a deveres que, embora fundados na consciência do respeito à dignidade humana, não eram sancionados pelo ordenamento estatal. Vale dizer, não haveria direitos humanos contra o Estado, o que conduziu diretamente aos totalitarismos do século XX”. Idem, p. 300.

⁷² SOLON, Ari Marcelo. *Bellum Justum – Melchemet Mitswa*. In: *Revista de Direito e Política*. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin, MEDAUAR, Odete (orgs.). São Paulo: Gazeta Juris, 2006, passim.

⁷³ KUNZ, Josef. L. *Bellum Justum and Bellum Legale*. In: *American Journal of International Law*, volume 45, number 3, 1951, pp. 528-534; DINSTEIN, Yoram. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*, op.cit. p.95.

⁷⁴ KELSEN, Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, op.cit. p. 41.

tradicional entendimento de OPPENHEIM ao estabelecê-la como uma interferência ditatorial – ou seja, interferência que implica ameaça ou uso da força⁷⁵ – de um Estado nos interesses de outro Estado⁷⁶. A intervenção manifesta-se como represália. A diferença entre a guerra e a represália é, portanto, de grau: a guerra é uma intervenção que pode conduzir à destruição total da independência externa e interna, à aniquilação de outro Estado⁷⁷.

Nesse sentido, a teoria do *bellum justum* pressupõe, segundo KELSEN, o princípio da não-intervenção – cuja importância foi fundamental na redução dos conflitos entre as principais potências européias desde as origens do *ius publicum europaeum*, funcionando como princípio estabilizador das

⁷⁵ Esta especificação, feita pelo próprio KELSEN em *The General Theory of Law and State*, se mostra necessária na medida em que diversos estudiosos se preocuparam com a incômoda polissemia do termo *intervenção*, que em alguns casos é abordado de forma tão geral que parece se configurar em sinônimo dos mais diversos atos internacionais praticados pelos Estados – e ainda por cima pode-se dividir em distintas espécies, como a intervenção pela propaganda, a intervenção econômica, a intervenção em favor da democracia, a intervenção ideológica, entre outras. Tal preocupação, já demonstrada por OPPENHEIM, provocou a restrição do conceito à interferência ditatorial associada à ameaça ou ao uso da força – e, desse modo, a coerção passa a ser o elemento identificador da intervenção. ROSENAU, James N. *Intervention as a scientific concept*. In: *The Journal of Conflict Resolution*, volume XIII, number 2, 1969, pp. 151 e ss.; KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*, op.cit. p. 332; AMARAL JR., Alberto do. *Direito de Assistência Humanitária*, op.cit. p. 143.

⁷⁶ “Intervention is dictatorial interference by a State in the affairs of another State for the purpose of maintaining or altering the actual condition of things”. OPPENHEIM, Lassa. *International Law – A Treatise*. Edited by H. Lauterpacht. Seventh Edition. London, New York and Toronto: Longmans and Green and Co., 1955, p. 272.

⁷⁷ KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*, op.cit. p. 333.

relações internacionais⁷⁸. A intervenção, com efeito, somente é permitida como represália se praticada em virtude de reação a um ilícito internacional, atuando como sanção – mas é, por outro lado, vedada se justificada por razões desprovidas de valor jurídico, como as de natureza política, cujos exemplos mais patentes são a autopreservação do Estado e o equilíbrio do poder nas relações internacionais. KELSEN opõe-se, assim, à *razão de Estado* propugnada pelo realismo político⁷⁹.

A preferência de KELSEN quanto à interpretação do Direito Internacional Público no sentido do *bellum justum* não consiste em uma escolha científica, mas política. A consideração da guerra como delito em princípio e a permissão de uma contra-guerra⁸⁰ como sanção a uma guerra ilícita é somente uma das interpretações possíveis das relações internacionais. O jurista admite a possibilidade científica de a ordem jurídica internacional ser interpretada no sentido da total permissibilidade da guerra como resultado das diferentes *razões de Estado*, com exceção das proibições previstas em tratados

⁷⁸ “A racionalidade da norma de não-intervenção é assim o produto da experiência de diversos momentos da política internacional nos últimos séculos. O dado unificador dessa racionalidade, porém, é o desejo de conter a ação dos Estados poderosos que não reconhecem nenhuma autoridade superior”. AMARAL JR., Alberto do. *Direito de Assistência Humanitária*, op.cit. pp. 142-143;

⁷⁹ KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*, op.cit., pp. 330, 333.

⁸⁰ “En réalité il y a entre la guerre et la contre-guerre la même relation qu’entre le crime et la peine. Personne ne prétend qu’un crime existe seulement si la peine a été effectivement exécutée. L’existence d’un crime ne dépend pas de l’exécution effective de la peine, mais du fait qu’une peine est prévue par le droit, que quelqu’un est autorisé ou obligé de punir le criminel. As conduite est un crime même si la peine prévue par le droit n’est pas exécutée pour une raison ou une autre. Les normes de droit international que interdisent la guerre et en font un acte illicite, interdisent seulement l’action d’un Etat et non la réaction de l’autre”. KELSEN, Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, op.cit. p. 38.

específicos⁸¹. A consequência final da primazia estatal é, de fato, o solipsismo de Estado defensor da permissibilidade irrestrita da guerra associado ideologicamente ao nacionalismo, ao imperialismo e aos Estados despóticos e totalitários⁸².

Hans KELSEN privilegia axiologicamente paz, mas desprovido de qualquer utopia. A sua teoria do *bellum justum* possui um conteúdo ideológico pacifista que não se converte em utopia porque demanda uma “técnica jurídica que programe sanções internacionais como uma reação centralizada contra o crime”⁸³. Ele procura, de fato, conferir maior eficácia ao Direito Internacional como jurisdição obrigatória sobre os conflitos bélicos⁸⁴.

Para KELSEN, a discussão acerca de se o princípio da guerra justa faz ou não parte do Direito Internacional geral perdeu muito de sua importância. O jurista austríaco lembra que a teoria do *bellum justum* integra vários documentos internacionais, como o Pacto da Liga das Nações, o Pacto Briand-Kellogg e a Carta das Nações Unidas⁸⁵. E, como já

⁸¹ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, op.cit. pp. 484-486; SOLON, Ari Marcelo. *Bellum Justum – Melchemet Mitswa*. In: *Revista de Direito e Política*, op.cit. pp. 3-5

⁸² KELSEN, Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, op.cit. p. 190-191; KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, op.cit. pp. 551; Ari Marcelo. *Bellum Justum – Melchemet Mitswa*. In: *Revista de Direito e Política*, op.cit. pp. 3-5 SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão*, op.cit. p. 65; BARBOSA, Samuel Rodrigues. *A invenção do jus cogens e a dogmática do direito internacional no crepúsculo do jus publicum europaeum*, op.cit. p. 66.

⁸³ Ari Marcelo. *Bellum Justum – Melchemet Mitswa*. In: *Revista de Direito e Política*, op.cit. p. 4.

⁸⁴ Idem, *Ibidem*.

⁸⁵ KELSEN, Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, op.cit. pp. 46-47.

mencionado, estes três tratados multilaterais se converteram nos três principais diplomas normativos regulatórios do uso da força no Direito Internacional do século XX, aos quais aderiram maciçamente os Estados em todo o mundo (especialmente no que se refere à Carta da ONU)⁸⁶. Todos os referidos documentos normativos procuram assegurar a paz internacional, e, dentre eles, a Carta das Nações Unidas interdita o uso da força nas relações internacionais de modo ainda mais rigoroso e abrangente que os demais⁸⁷.

Nesta linha, KELSEN promove relevantes adaptações e modificações na sua teoria da guerra justa, integrando-a em definitivo à Carta das Nações Unidas. Se antes do advento da Carta, Josef KUNZ expressa dúvidas acerca da pertinência da primeira versão da teoria da guerra justa kelseniana – exposta em *Law and Peace in International Relations* e reproduzida em *General Theory of Law and State* – com as normas de Direito Internacional positivo⁸⁸, as dúvidas se dissipam completamente em sua última versão, apresentada no seu monumental comentário à Carta das Nações Unidas e no curso da Academia da Haia em 1953.

Na primeira versão da teoria, KELSEN segue o Direito Internacional Clássico no sentido da legalidade das represálias armadas unilaterais como sanção a um ilícito internacional. Destaca que o uso da força não é necessariamente vinculado à noção de represália, mas ela se mostra indispensável quando há

⁸⁶ CASELLA, Paulo Borba. *Fundamentos do direito internacional pós-moderno*, op.cit. p.

⁸⁷ Idem, p. 47; SOLON, Ari Marcelo. *Bellum Justum – Melchemet Mitswa*. In: *Revista de Direito e Política*, op.cit. pp. 4-5.

⁸⁸ “But in his most recent treatment he does not decide whether this doctrine is a norm of positive international law, and states forcefully the grave objections against the workability of this doctrine”. KUNZ, Josef. L. *Bellum Justum and Bellum Legale*, op.cit. p. 529.

resistência do Estado que comete o ilícito⁸⁹. O outro uso lícito da força armada consiste em uma guerra contra um ilícito internacional, atuando como sanção⁹⁰. O jurista não especifica quais tipos de delitos provocam a guerra – mas quando afirma, já no curso da Haia, a exigência da proporcionalidade entre delito e sanção no caso das represálias⁹¹, sabe-se que KELSEN não visa à vulgarização da guerra como sanção desproporcional a uma violação irrelevante de Direito Internacional, já que ele faz uma gradação das sanções de Direito Internacional entre as represálias não-armadas, as armadas e as guerras⁹².

Mas o autor adapta e altera sua posição já na vigência da Carta das Nações Unidas. Considera ilegal qualquer uso da força armada unilateral pelos Membros das Nações Unidas sem a autorização do Conselho de Segurança ou ausentes os requisitos para o exercício da legítima defesa previstos no art. 51 da Carta. A partir disso, todas as represálias armadas são ilegais e o Conselho de Segurança exerce o monopólio centralizado da força em benefício da comunidade internacional. Então, a guerra atua como sanção somente por meio da atuação do Conselho de Segurança sob o sistema de Segurança Coletiva e nas situações ligadas à legítima defesa⁹³. KELSEN restringe, nesse sentido, a autoajuda nas relações internacionais à legítima defesa, cuja interpretação deve ser feita restritivamente – ou seja, somente é

⁸⁹ KELSEN, Hans. *Derecho y Paz em las relaciones internacionales*. Versión española de Florencio Acosta. México: Fondo de Cultura Económica, 1943, p. 56; MIGUEL, Alfonso Ruiz. *Guerra, Justicia y Derecho Internacional*. In: *Isonomía*, nº 20, abril 2004, p. 61.

⁹⁰ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, op.cit. p. 471.

⁹¹ KELSEN, Hans. *Théorie Du Droit International Public*. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, op.cit. p. 33.

⁹² KELSEN, Hans. *Derecho y Paz em las relaciones internacionales*, op.cit. pp. 55-57.

⁹³ KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations – A critical analysis of its fundamental problems*, op.cit. pp. 269, 736-761.

lícita quando exercida após a ocorrência de um ataque armado. Ele rechaça, portanto, a idéia de legítima defesa antecipatória como resposta a um ataque iminente⁹⁴.

Além de refutar a idéia de legítima defesa antecipatória, aceita tanto entre grande parte dos fundadores do Direito Internacional como entre os adeptos na doutrina jusinternacionalista contemporânea, KELSEN considera ilegal o que usualmente vem a ser chamado de “direito de intervenção humanitária unilateral”, cujos precursores são os teóricos da guerra justa e cuja instrumentalização se espalhou de modo amplo na prática internacional do século XIX – geralmente para encobrir interesses geopolíticos, como bem observa GREWE⁹⁵. Para KELSEN, nos assuntos pertencentes à jurisdição doméstica de um Estado, sejam eles guerras civis ou quaisquer outros – e nesse universo incluímos as tragédias humanitárias –, somente o Conselho de Segurança pode intervir sem violar o artigo 2º (7)⁹⁶ da Carta ao interpretá-las como uma “ameaça à paz”, segundo art. 39⁹⁷.

⁹⁴ “It is of important to note that Article 51 does not use the term ‘aggression’ but the much narrower concept of ‘armed attack’, which means that a merely ‘imminent’ attack or any act of aggression which has not the character of an attack involving the use of armed force does not justify resort to force as an exercise of the right established by article 51”. KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations – A critical analysis of its fundamental problems*, op.cit. pp. 269, 798-799.

⁹⁵ GREWE, Wilhelm. *The Epochs of International Law*, op.cit. pp. 487-496.

⁹⁶ “art. 2.7 Nenhum dispositivo na presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”. *Carta das Nações Unidas*. In: *Legislação Internacional*, op.cit. pp. 80-81.

⁹⁷ KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations – A critical analysis of its fundamental problems*, op.cit. p. 19.

Portanto, há uma forte indicação de que KELSEN seria contrário tanto à intervenção humanitária da OTAN no Kosovo como à guerra do Iraque de 2003. Seriam guerras injustas porque flagrantemente ilegais perante a Carta das Nações Unidas.

Um dos temas mais recorrentes na reflexão jurídica de Norberto BOBBIO é o da violência e de sua limitação ao máximo nos conflitos entre indivíduos e entre Estados, nas óticas, respectivamente, dos ordenamentos jurídicos interno e internacional. Posiciona-se sobre os temas principais das relações internacionais, como a guerra, a paz e as relações de ambas com o Direito Internacional Público, sob uma perspectiva eminentemente jusfilosófica defensora da causa da liberdade enquanto ética de uma paz de satisfação⁹⁸ que não se limita à mera condenação da violência, mas à busca reformista de alternativas jurídico-institucionais para o controle dos conflitos armados internacionais⁹⁹.

Para BOBBIO, há quatro concepções relativas à caracterização das relações da guerra com o Direito. No âmbito

⁹⁸ Celso LAFER esclarece, de forma didática, o termo *paz de satisfação*, utilizado por BOBBIO com base em uma tipologia formulada por Raymond ARON em *Paz e Guerra entre as Nações*, que contém também as expressões *paz do poder* e *paz da impotência*: “A paz de satisfação não é uma paz de expedientes, que tem como nota única a ausência de guerra e é o produto do temor. A paz de satisfação é aquela que resulta da inexistência de conflitos insuperáveis, num contexto caracterizado pela confiança recíproca, facilitada por sua vez pela não-ocorrência de pretensões territoriais excludentes. A paz a que almeja o pacifista não é, evidentemente, uma paz qualquer, mas obviamente uma paz da satisfação entendida como um meio para efetivar a livre convivência entre os homens em escala universal”. LAFER, Celso. *O Problema da Guerra e os Caminhos da Paz na Reflexão de Norberto Bobbio*. In: *O Brasil e a Crise Mundial – Paz, Poder e Política Externa*. São Paulo: Perspectiva, 1984, p. 59.

⁹⁹ LAFER, Celso. *O Problema da Guerra e os Caminhos da Paz na Reflexão de Norberto Bobbio*. In: *O Brasil e a Crise Mundial – Paz, Poder e Política Externa*. São Paulo: Perspectiva, 1984, pp. 45-47.

da legitimidade da guerra, campo de atuação da teoria da guerra justa, há, em primeiro lugar, a guerra como meio de realização do Direito, sob a forma de sanção, e, em segundo lugar, a guerra como fonte do Direito, sob a forma de violência revolucionária a serviço de um ideal de justiça. No campo da legalidade da guerra, esta é vista como objeto do Direito, como regulamentação da utilização da força armada, relativa à conduta na guerra. Já a última relação entre os dois trata a guerra como antítese do Direito, concepção adotada pelos pacifistas¹⁰⁰.

BOBBIO faz uma distinção entre a legitimidade e a legalidade, baseada na distinção entre o poder legítimo, que evita a *tyrannia absque titulo*, e o poder legal, que evita a *tyrannia quoad exercitium*. A legitimidade consiste em um requisito da titularidade de um direito; a legalidade, num requisito do exercício de um direito. Na guerra, a avaliação da legitimidade refere-se ao justo título (à justa causa) para sua interposição, e a avaliação da legalidade, às condutas praticadas durante o conflito, ao seu exercício¹⁰¹.

A legitimidade, segundo BOBBIO, é o “resultado de um processo de justificação” e os dois modos mais comuns de empreendê-la remetem à recondução a um fundamento ou aos fins benéficos da ação; isto é, a legitimidade pode ser aferida como a “conseqüência necessária de um princípio indiscutível ou como meio mais adequado para se atingir um fim altamente desejável”. As teorias da guerra justa justificam a guerra

¹⁰⁰ BOBBIO, Norberto. *Direito e Guerra*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Unesp, 2003, p. 117; BOBBIO, Norberto. *Guerra e Direito*. In; *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos* (org. Michelangelo Bovero). Tradução de Daniela Becaccia Versiani. São Paulo: Campus, 2000, p. 559.

¹⁰¹ BOBBIO, Norberto. *Sur le principe de la légitimité*. In: *L'idée de légitimité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1967, pp. 49-51.

segundo um determinado fim¹⁰².

A legitimidade da guerra está ligada à tradição do *bellum justum*, objeto de análise de diversos pensadores há muitos séculos, desde CÍCERO, os padres da Igreja Católica e os chamados fundadores do Direito Internacional Público. Uma guerra justa remete ao problema de sua justificação, ou seja, aos motivos que possibilitam a justiça ou não de uma determinada guerra; ao título no qual se funda.

Houve uma modificação de natureza do problema da guerra justa desde o período do equilíbrio europeu até a época posterior às duas guerras mundiais. Nessa linha, passou a abranger dois modos distintos de justificar a guerra por meio da diferenciação de guerras justas e injustas. No tempo da vigência do *jus publicum europaeum*, os teólogos, juristas e moralistas justificavam a guerra como uma sanção cujas causas justas primordiais eram a defesa e a reparação de um dano, a restauração do *status quo*, da ordem internacional estabelecida previamente. Já na segunda metade do século XX, consolida-se de vez a justificação da guerra a partir da noção de guerra-fonte. A guerra justa passa, então, a ser uma guerra instauradora de uma nova ordem contra uma ordem injusta e opressora. A guerra, com efeito, está para as relações internacionais assim como a revolução está para as relações internas dos Estados¹⁰³.

Tradicionalmente, a teoria da guerra justa tenta fazer uma analogia entre a guerra e um processo judicial, conferindo

¹⁰² BOBBIO, Norberto. *Guerra e Direito*. In: *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos* (org. Michelangelo Bovero). Tradução de Daniela Becaccia Versiani. São Paulo: Campus, 2000, p. 560.

¹⁰³ BOBBIO, Norberto. *A idéia de paz e o pacifismo*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*. Tradução de Alvaro Lorencini. São Paulo, Editora Unesp, 2002, p. 150; BOBBIO, Norberto. *Guerra e Direito*. In: *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, op.cit. p. 563.

um caráter de sanção à guerra. Mas esta analogia é falha, segundo BOBBIO, porque na guerra não existem dois princípios fundamentais ao processo judicial: a imparcialidade de quem julga e a certeza dos critérios de julgamento.

Para BOBBIO, a principal falha das teorias defensoras da guerra justa é o insucesso na tentativa de se estabelecer critérios de justiça cuja aceitação seja universal, pois se mostram sempre relativos. A outra falha da teoria da guerra justa é a ausência de um juiz, de uma autoridade legítima superior às partes, capaz de julgar a justiça ou a injustiça da guerra com a devida imparcialidade¹⁰⁴. Isso ocasiona o reconhecido problema – apontado inclusive pelos defensores da doutrina da guerra justa e objeto de análise no primeiro capítulo – da possibilidade de a justiça da guerra pertencer a ambas as partes. A analogia da guerra com a sanção também se configura como errônea pelo motivo de que qualquer guerra se caracteriza pelo embate no qual a vitória é dada ao mais forte, e não àquele que está com a razão¹⁰⁵.

Já a legitimidade da guerra vista como fonte do Direito apóia-se no tradicional princípio de que “do fato nasce o direito” ao justificar-se como um combate a ordens jurídicas injustas e opressoras, contra as quais surgem como exemplares de guerras justas as guerras revolucionárias e de libertação nacional. A justificação da guerra justa move-se de seu aspecto-sanção de restauração do “status quo ante”, para o aspecto relativo à instauração de uma nova ordem, de subversão do “status quo”,

¹⁰⁴ BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*. Tradução de Alvaro Lorencini. São Paulo, Editora Unesp, 2002, pp.76-78.

¹⁰⁵ ¹⁰⁵ LAFER, Celso. *O Problema da Guerra e os Caminhos da Paz na Reflexão de Norberto Bobbio*. In: *O Brasil e a Crise Mundial – Paz, Poder e Política Externa*, op.cit. p. 53.

da ordem jurídica instituída¹⁰⁶.

O critério de legitimação modifica-se em relação à guerra-sanção: a guerra-revolução legitima-se posteriormente; visa ao respeito de um direito, mas não ao restabelecimento de um direito então violado, e sim à instauração de uma nova ordem, preestabelecendo-se um direito futuro¹⁰⁷. Se as guerras são injustas em relação aos ordenamentos contra os quais se insurgem, são justas em relação a critérios relativos ao direito natural, de modo que a guerra como fonte do direito também termina por ingressar no rol de casos em que se é possível travar uma guerra justa na contemporaneidade, baseando-se no direito de autodeterminação dos povos, valorizado inclusive pela Carta da ONU em seu art. 1 (3). Sob o manto do combate à “servidão do colonialismo”, a “nova teoria da guerra justa” postula que terceiros teriam o direito de intervir ativamente em um conflito interno não em favor do governo central, mas de um movimento de libertação nacional. Este tipo de legitimação das guerras de libertação nacional foi comumente perpetrada pela União Soviética e por países do Terceiro Mundo no período da Guerra Fria, atribuindo uma interpretação mais intervencionista do uso da força na Carta da ONU (vide capítulo anterior)¹⁰⁸.

A crise da teoria da guerra justa insere-se no cenário geral da crise do Direito Natural em virtude das críticas do

¹⁰⁶ BOBBIO, Norberto. *Direito e Guerra*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. p. 127.

¹⁰⁷ BOBBIO, Norberto. *Direito e Guerra*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. p. 125.

¹⁰⁸ BOBBIO, Norberto. *Guerra e direito*. In: BOVERO, Michelangelo (org.). *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, op.cit., p. 563; DINSTEIN, Yoram. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*, op.cit. pp. 96-97.

positivismo jurídico¹⁰⁹. Este afirma que o único Direito existente é o positivo. O jurista deve indagar acerca do que o direito é, e não acerca do que ele deve ser segundo um critério de justiça, como faziam os jusnaturalistas (que, de fato, eram moralistas). BOBBIO assinala, com efeito, que não é vedado aos juristas avaliar a justiça ou a injustiça de uma guerra, mas isso constitui um juízo moral, sobre o que o direito deveria ser, e não um juízo jurídico, sobre o que o direito é. Para o positivista jurídico, a diferenciação entre as guerras justas e injustas consiste apenas em uma exigência moral de inegável grandeza, um anseio dirigido ao direito vindouro, mas não em uma regra de Direito Internacional positivo acerca do que a guerra é de fato¹¹⁰. Para BOBBIO, nos mesmos moldes de KELSEN, é, portanto, impossível afirmar a justiça ou a injustiça de uma guerra segundo um critério moral, mas sim sua legalidade ou ilegalidade conforme o Direito Internacional positivo.

BOBBIO observa que a incapacidade de contenção da guerra na contemporaneidade pode nos conduzir ou à resignação com a destruição coletiva ou à tentativa de, em um ideal-limite, colocá-la no ostracismo. E é nesta senda que ingressa o pacifismo ativo – distinto do pacifismo passivo, que considera a guerra como algo fadado ao desaparecimento –, dentro do qual se insere, em especial, o pacifismo jurídico, a sua alternativa preferencial na busca da paz.

O pacifismo ativo divide-se em três categorias, conforme sua atuação diante dos meios, das instituições ou dos homens a fim de alcançar a eliminação da guerra e o ideal de uma paz perpétua.

A sua primeira forma é instrumental, pois procura

¹⁰⁹ BOBBIO, Norberto. *Direito e Guerra*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op. cit. pp. 123-124

¹¹⁰ Idem, p. 125.

reduzir tanto o número de armas como seu poder de devastação, em sua face negativa, como busca por resultados similares ao da guerra, mas sem o recurso aos meios violentos, em sua face positiva, consubstanciada nas teorias da não-violência. É a forma menos efetiva, a menos radical, mas a mais faticamente plausível. Os tratados de não-proliferação nuclear, assinados no período da Guerra Fria, representam tentativas nesse sentido.

Uma segunda figura do pacifismo ativo é o pacifismo finalista, que procura agir sobre os homens. É a forma mais radical. Postula que as guerras existem em razão da natureza humana sob dois pontos de vista: um, ético-religioso, o outro, biológico. Para a vertente ético-religiosa, a razão última da guerra, a mais profunda delas, consiste em uma deficiência moral do homem, que pode advir tanto do “pecado original”, como de uma propensão à maldade formulada por éticas racional-naturalistas. Aqui agem os duplos liberdade-arbítrio, razão-vontade. Para a outra vertente, a biológica, a guerra origina-se nos instintos agressivos e na sua atuação nos grupos humanos coletivos ameaçados pela hostilidade de grupos adversários, como muito bem analisado por FREUD em sua análise psicanalítica das origens da guerra.

Para a primeira vertente, a solução para o expurgo do defeito moral representado pela guerra consiste numa conversão feita por meio da pedagogia dos religiosos, moralistas, filósofos ou reformadores dos costumes; para a segunda vertente, a guerra, por ser um fenômeno de raízes psicológicas e sociológicas, deve ser extinta por meio da terapia, de uma eventual cura, realizada com a ajuda de psicólogos, biólogos, psiquiatras, sociólogos ou antropólogos¹¹¹. A despeito da vertente adotada, as soluções que elas defendem, embora de

¹¹¹ BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. pp. 106-107.

extrema e talvez definitiva eficácia, mostram-se ao mesmo tempo quase que irrealizáveis no plano fático, tal a ambição e a dificuldade de seus objetivos, destinados a reformar tanto a moral humana como suas profundezas psíquico-instintuais.

A última forma é o pacifismo institucional, no âmbito do qual se insere o pacifismo jurídico¹¹². O pacifismo institucional-jurídico volta-se contra a instituição do Estado como tal, independentemente de sua estrutura econômica ou ideologia política. Opõe-se ao modo de organização das relações entre os Estados soberanos e iguais juridicamente no atual Direito Internacional Público porque a solução de seus conflitos ocorre, em última instância, por meio do recurso à guerra. Esta forma é menos realizável no plano dos fatos que o pacifismo instrumental, mas vai além de seus objetivos rasos e precários: procura encontrar as causas e os remédios para as guerras, não se limitando a restringir seus instrumentos. Também não é tão irrealizável como o pacifismo finalista, de pretensão reformadora da natureza humana¹¹³.

O pacifismo jurídico constata que, de fato, em uma sociedade internacional sem o monopólio do uso da força, na qual há uma pluralidade de Estados soberanos que decidem unilateralmente sobre como e quando usá-la, a guerra se torna evidentemente um modo de solução de disputas. O remédio para as guerras defendido pelo pacifismo jurídico relaciona-se a uma mudança institucional capaz de afetar as estruturas de poder atuais das relações internacionais. A falta de uma autoridade superior aos Estados é um problema solucionável pela fundação de uma instituição supraestatal que no limite se configuraria

¹¹² Não nos interessa a outra modalidade de pacifismo institucional proposta por BOBBIO, o pacifismo social.

¹¹³ BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. pp. 101.

como um Estado Universal.

A solução pregada pelo pacifismo jurídico de forma alguma busca a eliminação do uso da força nas relações sociais (entre as coletividades soberanas, no caso do Direito Internacional Público), mas a sua eficaz regulamentação e limitação por meio do Direito, cujo propósito mínimo é a busca da paz¹¹⁴. A função mínima do direito, para BOBBIO, assim como também era para KELSEN, é a afirmação e a reafirmação da paz.¹¹⁵

A *paz pelo direito* defendida por BOBBIO passa, com efeito, pela eliminação do *estado de natureza* hobbesiano por meio não somente de um pacto de associação (*pactum societatis*), mas também por um pacto de submissão (*pactum subiectionis*). O pacto de associação ainda se submete à vontade individual dos membros de um ordenamento jurídico porque o princípio do *pacta sunt servanda* relativo à não-agressão é apenas um princípio moral, não sendo assegurada a sua observância, e o pacto de submissão centraliza a aplicação da regra jurídica e das sanções em caso de desobediência. A ONU, com seus avanços, encontra-se em um estágio intermediário entre a simples associação de Estados nacionais e a utopia do Superestado porque não ocupa a posição de um juiz com o poder coercitivo necessário para fazer cumprir suas decisões¹¹⁶. Note-se que, mesmo no estágio final do Superestado, há a abolição da

¹¹⁴ BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. pp. 102-103.

¹¹⁵ BOBBIO, Norberto. *Paz e Direito*. In: In: BOVERO, Michelangelo (org.). *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, op.cit., pp. 565-566.

¹¹⁶ Idem, p. 571; BOBBIO, Norberto. *Democracia e Sistema Internacional*. In: *O Futuro da Democracia*. 10ª edição. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006, pp. 192-194; BOBBIO, Norberto. *Diário de um Século – Autobiografia*. 2ª edição. Tradução de Daniela Becaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1998, p. 208.

guerra, mas não da utilização da força como *extrema ratio*¹¹⁷.

Com efeito, o pacifismo institucional-jurídico prevê em seu estágio final a instituição de um Terceiro acima das partes cuja força deveria ser tamanha a ponto de prevenir conflitos armados internacionais ou limitá-los, assim como suas conseqüências. Mas existem modos distintos de se alcançar uma “paz jurídica” por meio do Estado Universal. BOBBIO defende justamente uma instituição universal na forma ideal-limite de uma federação *consensual* de Estados. Repele a alternativa de uma paz imperial ao modo da construção de um império de estatura universal capaz de subjugar militarmente todos os seus componentes. Mas ainda assim, traz à baila a sua possibilidade no cenário do pós-Guerra Fria, no qual existe somente uma superpotência econômica, política e militar capaz de assumir um projeto de tamanha magnitude consubstanciado em uma política externa objetivando uma supremacia universal¹¹⁸ (e a *doutrina Bush* poderia, nesse sentido, ser contemplada como uma tentativa radical e fracassado de *paz pelo império*).

BOBBIO abertamente declara, no último dos prefácios ao seu livro *O problema da guerra e as vias da paz*, sua preferência pela via do pacifismo jurídico-institucional, que mostrou sua viabilidade no período do pós-Guerra Fria com o sucesso da intervenção autorizada pela Organização das Nações Unidas no conflito entre Iraque e Kuwait. Mas não há no referido autor, por outro lado, um aspecto utópico em sua defesa do pacifismo jurídico; reconhece a sua insuficiência em face das guerras contemporâneas e as dificuldades delas conseqüentes de concretização do projeto de KANT para a paz perpétua. Este

¹¹⁷ BOBBIO, Norberto. *Diário de um Século – Autobiografia*, op.cit. p. 208; BOBBIO, Norberto. *Democracia e Sistema Internacional*. In: *O Futuro da Democracia*, op.cit. p. 194.

¹¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Prefácio à quarta edição italiana*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. pp. 8, 15-17.

pessimismo é de certo modo compartilhado por KELSEN em *Peace Through Law* quanto à criação de um Estado Federal Mundial em um futuro imediato à Segunda Guerra Mundial:

A World Federal State, however, composed of many States different in size and culture, can hardly be erected immediately after this war. Only wishful thinking and ignorance of decisive facts allow us to underestimate the extraordinary difficulties we must encounter in organizing such a World Federal State; especially this is true if its constitution is to have a democratic character¹¹⁹.

Mas KELSEN mostra-se um otimista quanto ao futuro da formação de um Estado Federal Mundial. Isso poderá acontecer em estágios graduais e lentos por meio da compatibilização das diferenças culturais das diversas nações e, em seguida, por um trabalho no âmbito ideológico relativo à educação e à consciência política. BOBBIO, por outro lado, vai além do globalismo jurídico de KELSEN inspirado na *Civitas Maxima* de Christian WOLFF, e dialoga criticamente com suas influências realistas, especialmente HOBBS. Crê, nesse sentido, que provavelmente jamais haverá o monopólio da força legítima nas relações internacionais tal como existe nos Estados nacionais atualmente¹²⁰.

Com efeito, percebe-se uma espécie de tensão permanente, no pensamento de BOBBIO sobre as relações

¹¹⁹ KELSEN, Hans. *Peace Through Law*, op.cit. pp. 9-10.

¹²⁰ BOBBIO, Norberto. *Prefácio à quarta edição italiana*. In: *O problema da guerra e as vias da paz*, op.cit. p. 14.

internacionais, entre as influências de KANT e HOBBS. BOBBIO adota, de fato, o realismo hobbesiano como ponto de partida – e não como ponto de chegada, que consiste na defesa da *razão de Estado* – e o projeto kantiano como ponto de chegada. Mas a influência hobbesiana constantemente o faz regressar à realidade anárquica das relações internacionais contemporâneas e aos difíceis obstáculos à realização de uma paz perpétua, definida por ele, sem eufemismos, como utópica.

De fato, o que o pacifismo jurídico requer, afirma BOBBIO, é a extinção da guerra como modo desregulado da força, e não a extinção do uso da força em si, uma vez que o direito também se sustenta na força¹²¹.

E é no contexto do debate sobre a primeira guerra do Iraque que um positivista jurídico tão aferrado como BOBBIO ironicamente resolveu resgatar a noção de “guerra justa”, cuja tradição ele tão severamente criticara. Mas, como veremos, BOBBIO nada mais faz do que reafirmar o último entendimento de guerra justa de KELSEN, cujo paradigma de “justiça” consiste em uma interpretação restritiva do uso da força armada da Carta das Nações Unidas.

BOBBIO defende a primeira guerra do Iraque porque não se permite a passividade diante de uma agressão a um Estado soberano. O comportamento de Saddam Hussein tornou a guerra inevitável, e não a empreender, segundo a opinião dos pacifistas, acabaria por favorecer o adversário¹²².

Para BOBBIO, a primeira guerra do Iraque foi justa no

¹²¹ BOBBIO, Norberto. *Paz e Direito*. In: In: BOVERO, Michelangelo (org.). *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, op.cit., pp. 571-573.

¹²² BOBBIO, Norberto. *Diário de um Século – Autobiografia*, op.cit. p. 227, 230.

significado técnico-jurídico de lícita, permitida, como resposta, em último caso, a uma agressão armada. O justo nesta acepção não deveria ser penetrado por valores ausentes do uso jurídico. Nesse sentido, o Conselho de Segurança agiu de acordo com as competências que lhe foram aferidas pela Carta da ONU quanto à manutenção da paz e da segurança internacionais. Esgotadas todas as alternativas pacíficas, autorizou o uso da força armada como uma sanção para a defesa do Direito Internacional Público, o que conferiu à guerra do Iraque os requisitos para ser justa no sentido de lícita¹²³. Como facilmente se nota, esta acepção de guerra justa de BOBBIO é a mera repetição do sentido já proposto pela última versão da teoria da guerra justa de KELSEN: é uma contraguerra sancionadora a uma guerra-delito, autorizada pela Carta das Nações Unidas

Mas BOBBIO também assinalou na época que a guerra não deveria ser somente justa, mas também eficaz no sentido de ater-se aos seus objetivos e limitar-se no tempo e no espaço, de modo que a correção de um erro não viesse a se converter em um remédio pior que o próprio mal, em um verdadeiro massacre¹²⁴.

Ao defender esta posição polêmica, BOBBIO foi atacado vigorosamente na imprensa italiana por intelectuais das mais diversas correntes teóricas. Diante da magnitude da pressão sofrida, apesar de não voltar atrás em sua posição acerca do uso

¹²³ BOBBIO, Norberto. *Diário de um Século – Autobiografia*, op.cit. p. 229; LAFER, Celso. *Guerra, Direito e Poder no Golfo Pérsico*. In: Carlos Henrique Cardim. (Org.). *Bobbio no Brasil - um retrato intelectual*. Brasília: Editora da UnB, 2001, p. 92; BOVERO, Michelangelo. *El Realismo de Bobbio*. In: *Isonomía*, nº 20, abril 2004, p. 250.

¹²⁴ BOBBIO, Norberto. *Diário de um Século – Autobiografia*, op.cit. p. 227-228; LAFER, Celso. *Guerra, Direito e Poder no Golfo Pérsico*, op.cit. p. 89; BOVERO, Michelangelo. *El Realismo de Bobbio*. In: *Isonomía*, nº 20, abril 2004, p. 250.

lícito da força, titubeou em relação a sua posição inicial ao questionar-se acerca da real necessidade da guerra e de sua eficácia. Admitiu em sua autobiografia “estar assolado pela dúvida sobre se de fato foram tentadas todas as vias pacíficas de solução do conflito e se a guerra não poderia ser suspensa ou adiada”¹²⁵. Embora hesitante em virtude de tantas críticas talvez inesperadas, renovou a afirmação de que a renúncia da força em certas situações pode favorecer unicamente a força do prepotente¹²⁶.

Há poucas manifestações documentadas da posição de BOBBIO sobre a guerra do Kosovo. As principais delas ocorreram em duas longas entrevistas ao jornal *L’Unità* em 25 de abril e 16 de maio de 1999, quando ele já contava com 90 anos.

Quando perguntado se a guerra no Kosovo era justa, BOBBIO responde no mesmo sentido de *O problema da guerra e as vias da paz*, que a distinção tradicional entre guerras justas e injustas não faz mais sentido. É uma concepção decrépita – particularmente por atribuir de modo freqüente a justiça da guerra para os dois lados – e restrita ao contexto do equilíbrio europeu¹²⁷.

Para BOBBIO, na medida em que a Carta inadmita a guerra exceto nas situações de legítima defesa a uma agressão armada e de autorização do Conselho de Segurança em virtude perigo à segurança internacional, modifica o modo de como são justificadas as guerras em relação ao passado. A questão pertinente à guerra não é o questionamento sobre se ela é ou não justa, mas sim se ela é ou não legal, efetiva ou não. A razão

¹²⁵ BOBBIO, Norberto. *Diário de um Século – Autobiografia*, op.cit. p. 230.

¹²⁶ Idem, *Ibidem*.

¹²⁷ *L’Otan au Kosovo: une guerre juste? – Entretien avec Norberto Bobbio*. In: *L’Unità*. Traduits de l’italien par Françoise Liffra, 1999, p. 10.

justificativa da guerra independe, com efeito, de um ideal de justiça abstrato, já que todo e qualquer Estado, inclusive o Estado nazista, considerado um Estado criminal, justifica suas próprias guerras como justas. Depende exclusivamente da conformidade ou não com o Direito Internacional positivado¹²⁸.

O autor critica o caráter puramente moral atribuído à guerra do Kosovo pelos Estados Unidos. Ao fazê-lo, resgatam um princípio de justificação arcaico. Julgando-se autorizados a defender valores universais – que, ele reconhece, em várias ocasiões ajudaram a preservar – os Estados Unidos decidem unilateralmente acerca da prática de uma guerra justificada em termos morais, o que traz o problema de sua incômoda assimilação à idéia de cruzada, de *guerra santa*¹²⁹.

Mas, para BOBBIO, se é verdade que, por um lado, a guerra desenrola-se para além das regras sobre o uso da força na Carta da ONU, por outro, também é verdade que o Direito Internacional marcha para uma maior institucionalização¹³⁰. Além dos Estados, todos os indivíduos são também sujeitos de Direito Internacional a partir da mudança fundamental trazida pela Declaração Universal dos Direitos do Homem.¹³¹ BOBBIO

¹²⁸ Idem, *Ibidem*.

¹²⁹ *L'Otan au Kosovo: une guerre juste? – Entretien avec Norberto Bobbio*. In: *L'Unità*. Traduits de l'italien par Françoise Liffra, 1999, p. 13.

¹³⁰ HABERMAS, Jürgen. *Bestialidade e Humanidade – Uma Guerra na fronteira entre o Direito e a Moral*. In: *Die Zeit*, nº 18, 1999, pp. 1-10 (Tradução de Daniel Nogueira Leitão – disponível em www.puc-rio.br/direito/pet_jur/docs/c3haberm.rtf).

¹³¹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 tomou a forma inicial de uma recomendação política da Assembléia Geral das Nações Unidas, sem vinculação jurídica aos seus membros. Mas o Documento foi interpretado como texto normativo integrante de Direito Internacional Público, em particular no entendimento da Corte Internacional de Justiça. COMPARATO, Fabio Konder. *Afirmção Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, pp. 209-211.

reconhece que estes são “direitos imperfeitos”, porém afirma que um dos acontecimentos mais importantes e inovadores do Direito Internacional Contemporâneo se refere justamente à adesão a estes direitos humanos positivados e a sua implementação, algumas vezes por meio da força. Caminha-se para uma situação no Direito Internacional em que cada vez mais se amplia a possibilidade do recurso à força como sanção de condutas ilícitas. E isso é justamente o Direito, “a força lícita contra a força ilícita”. De fato, não se pode colocar a OTAN e o aparato policial e paramilitar sérvios em pé de igualdade. A ação da OTAN deve ser entendida, com efeito, como uma ação policial dotada do uso lícito da força contra o uso ilícito da força pelo aparato repressivo de MILOSEVIC¹³².

Esta posição de BOBBIO sobre a guerra do Kosovo vai além dos limites estabelecidos por KELSEN na sua última versão de guerra justa como guerra lícita adaptada à Carta das Nações Unidas. Como visto, o último KELSEN restringe a guerra como sanção aos casos de legítima defesa e uso coletivo da força por meio dos mecanismos de segurança coletiva da ONU. BOBBIO, de seu lado, justifica a guerra do Kosovo como uma ação policial fora das duas hipóteses dadas pela Carta baseando-se na violação ilícita de direitos humanos que, embora positivados, são subinstitucionalizados no Direito Internacional. Há para ele o uso da força lícita contra a força delituosa, a natureza de sanção, mas sem a restrição imposta pelo último KELSEN quanto às normas jurídicas da Carta da ONU.

Todavia, o desenrolar da guerra do Kosovo provocou, assim como a guerra do Iraque antes fizera, uma reavaliação parcial da posição de BOBBIO. Sete semanas após o início dos bombardeios, o autor criticou o modo incompetente pelo qual se

¹³² *L'Otan au Kosovo: une guerre juste? – Entretien avec Norberto Bobbio.* In: *L'Unità*. Traduits de l'italien par Françoise Liffra, 1999, p. 17.

executara a ação militar, cujo resultado acabou por instaurar uma grande desordem. Pôs em dúvida, ademais, se realmente uma limpeza étnica estava em curso no período anterior ao início dos bombardeios da OTAN. Por fim, assinalou que uma ação cuja finalidade era justamente a proteção dos direitos humanos acabou por violá-los gravemente¹³³.

BOBBIO segue o mesmo padrão hesitante e de certo modo incoerente das opiniões emitidas relativamente à guerra do Iraque de 1991. Em primeiro lugar, justifica juridicamente a guerra, por vezes até de modo entusiasmado. No caso da guerra no Kosovo, por meio de razões jurídicas no mínimo problemáticas – com as quais, segundo entendemos, dificilmente KELSEN concordaria¹³⁴. Quando a guerra se desenrola e demonstra a sua face cruel, BOBBIO faz críticas ao modo como ela é conduzida, conferindo especial ênfase às violações de direitos humanos praticadas pela parte juridicamente detentora da razão. De fato, o autor parece ser atacado por uma crise de consciência após o desencadeamento de todas as guerras que defende.

¹³³ ANDERSON, Perry. *Spectrum – From right to left in the world of ideas*. New York: WW Norton, 2005, p. 163.

¹³⁴ Já no período da vigência da Carta da ONU, seu padrão interpretativo dos dispositivos acerca do uso da força mostrou-se tão restritivo que se tornou um modelo para juristas igualmente restritivos do prestígio de Ian BROWNLIE, o autor de um dos livros mais importantes sobre o uso da força armada no Direito Internacional das últimas décadas e um ferrenho opositor da intervenção humanitária do Kosovo. KELSEN, na sua monumental interpretação da Carta das Nações Unidas, assevera – como já vimos – que a intervenção militar para qualquer crise interna aos Estados, seja uma guerra civil ou de qualquer outra sorte, exige a autorização ou a sua realização pelo Conselho de Segurança. Acreditamos que, de fato, KELSEN criticaria as intervenções humanitárias unilaterais nos mesmos termos de cétricos contemporâneos como DINSTEIN e BRONWLIE, analisados em momento posterior.

Existe um exemplo formidável de como as convicções de BOBBIO concernentes às guerras que inicialmente apóia oscilam ao sabor das ocasiões. E o exemplo citado é paradigmático porque um dos maiores estudiosos de sua obra, Michelangelo BOVERO, divulgou em artigo publicado no ano de 2004 uma mensagem inédita de BOBBIO na qual este condenara violentamente a guerra do Kosovo. O modo intenso como esta reprovação foi feita não parece vir do mesmo homem que antes aceitara a necessidade da guerra para reprimir a conduta ilícita de MILOSEVIC, pois atacou a própria idéia de que a guerra poderia de algum modo ser justificada neste sentido:

Como intelectual endurecido, tenho sido mais espectador que ator. Também nestes dias nos quais o nosso trágico século XX está por terminar tragicamente. Não tenho nenhuma ilusão de que o próximo será mais feliz. Apesar dos vários pronunciamentos nos mais diversos púlpitos contra a violência e as guerras, até agora os homens não têm encontrado outro remédio para a violência que não a violência mesma. E agora assistimos a uma guerra que encontra sua própria justificação na defesa dos direitos humanos, mas os defende violando sistematicamente os direitos humanos mais elementares no país que deseja salvar¹³⁵.

Quem lê esta mensagem divulgada por BOVERO – em

¹³⁵ Esta mensagem inédita foi enviada por BOBBIO a Bianca GUIDETTI e Carla GOBETTI. Encontra-se atualmente no Centro de Estudos Piero GOBETTI. BOVERO, Michelangelo. *El Realismo de Bobbio*. In: *Isonomia*, n° 20, abril 2004, p. 251.

cujo artigo não há nenhuma mínima indicação do apoio de BOBBIO à guerra do Kosovo – e não toma conhecimento das manifestações públicas anteriores do autor, fica com a impressão de que ele repudiou a guerra em seus próprios fundamentos, não somente em sua condução inadequada. De fato, BOBBIO não demonstra muita firmeza de convicções na análise de guerras reais como a do Iraque e a do Kosovo. A hesitação é a nota característica.

BOBBIO escreveu, ademais, no periódico *La Stampa* um artigo sobre um esquecido episódio dos bombardeios de CLINTON a Bagdá em resposta à tentativa de assassinato do então ex-presidente George H. W. BUSH. Os diplomatas americanos alegaram na época o exercício do *direito natural de legítima defesa* constante do artigo 51 da Carta das Nações Unidas. CLINTON declarou, ademais, que os bombardeiros eram um recado para aqueles que se dedicam ao terrorismo apoiado pelos Estados¹³⁶.

BOBBIO criticou com veemência o ataque militar no artigo datado de primeiro de julho de 1993. A citação de tais passagens é imprescindível porque são indicativas de uma possível posição do autor acerca da *guerra contra o terrorismo*:

Considero Saddam Hussein um dos homens mais nefastos que já apareceram sob a cena política [...]. Isto não me impede de considerar odiosos os repetidos bombardeios sobre Bagdá ordenados pelo presidente Clinton. [...] me assombra que, salvo alguma nobre exceção [...] a reação da opinião pública tem sido muito débil, e para

¹³⁶ Idem, pp. 251-252.

piorar, aderiu quase unanimemente, de modo vil e servil, aos governos ocidentais. [...] Do ponto de vista político [a ação] é irresponsável: em vez de humilhar o inimigo, havendo até agora golpeado inocentes (somente inocentes), o exalta. [...] Do ponto de vista moral [a ação] é iníqua. Inclusive dentro dos limites da moral realista, que parece a mais adequada para julgar as ações políticas, segundo a qual 'o fim justifica os meios', aqueles bombardeios dificilmente podem se justificar. [...] O fim se justifica por sua bondade, os meios por sua eficácia. Se é discutível que o castigo de um atentado frustrado possa se considerar como um fim bom, quando a reação adequada teria sido impedir que ocorresse: é possível considerar apropriado e eficaz o meio adotado para alcançá-lo, isto é, que em vez de buscar e castigar os culpados, se tentasse destruir a sede em que supostamente se encontravam os serviços secretos que os tinham armado? [...] O apelo ao artigo 51 da Carta da Organização das Nações Unidas somente pode convencer aos que não o conhecem. [...] Quanto ao objetivo geral que se atribui aos bombardeios de Clinton, a luta contra toda forma de terrorismo mundial, permitam-me suspirar 'Quem estiver livre de pecado...'¹³⁷.

¹³⁷ BOBBIO aprofunda a interpretação restrita do direito de legítima defesa no mesmo artigo: "A parte il fatto che la legittima difesa vale come risposta immediata all' aggressione perche' l' agredito non ha il tempo di ricorrere alla forza superiore dello Stato o di un Terzo cui e' legalmente sottoposto, e non puo' essere rinviata al momento in cui la risposta puo' essere piu' facilmente

Este artigo é uma indicação razoável de que BOBBIO talvez não aprovasse um ataque militar extenso ao Afeganistão como resposta aos atentados terroristas, mas sim uma ação policial restrita à organização terrorista *Al Qaeda*. Se aprovasse a guerra com base na noção de que ocorreu um ataque armado, provavelmente a criticaria após seu início, seguindo o padrão das guerras do Iraque e do Kosovo. Sua crítica talvez versasse sobre a proporcionalidade da resposta militar e a perda de vidas inocentes pelas violações do Direito Internacional Humanitário. Este artigo é também uma indicação plausível de que BOBBIO condenaria com veemência a guerra do Iraque, por sua interpretação restritiva da noção de legítima defesa.

KELSEN e BOBBIO defendem, com efeito, o expurgo da pura moralidade como um paradigma a ser utilizado pelo Direito Internacional Público no tema relativo ao uso da força. Para eles, o direito ainda é o melhor caminho de se evitar

eseguita, la dizione dell' articolo e' chiarissima: si riferisce a un <attacco armato> di uno Stato contro un altro Stato. Com' e' ben noto, l' articolo era stato invocato, con ben maggiore fondamento, in occasione dell' invasione del Kuwait da parte dell' Iraq. E gia' allora aveva provocato discussioni a non finire. Estenderlo ora al tentativo di un attentato non a uno Stato ma a una persona, sia pure Presidente degli Stati Uniti, comporta, come osserva Gorbaciov, la creazione di <un precedente gravissimo per l' ordine mondiale>, un precedente Che <aprirebbe la strada all' arbitrio piu' totale>. A'chi poi ha osservato che l' azione di Clinton ha avuto, si', per effetto l' uccisione d' innocenti, ma se l' attentato fosse riuscito i morti innocenti sarebbero stati molto piu' numerosi, si puo' soltanto ribattere che chi non muore mai e' lo stolto. Il processo alla storia non si fa coi <se>. A maggior ragione non si fa coi <se> il processo giudiziario. Se davvero valesse questo argomento, bisognerebbe introdurre tra le varie forme di omicidio, da quello preterintenzionale a quello premeditato, anche l' omicidio ipotetico". BOBBIO, Norberto. Gli USA e Saddam *Questa volta dico no*. In: *La Stampa*, Torino 1° de julio 1993, prima pagina.

um conflito de grandes repercussões materiais e humanas. Guerras morais provocam somente mais derramamento de sangue em nome de uma justiça local de pretensão universal.

TEORIA DA GUERRA JUSTA ENTRE TRADIÇÃO E CONTEMPORANEIDADE: RECEPÇÃO INSTITUCIONAL NAS COMISSÕES INTERNACIONAIS E NO RELATÓRIO DO PAINEL DE ALTO NÍVEL SOBRE AMEAÇAS, DESAFIOS E MUDANÇAS DO SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

RESUMO

Este artigo procura investigar a recepção da teoria da guerra justa, fundadora do Direito Internacional Público, nas Comissões Internacionais criadas em razão dos desafios acerca do uso da força impostos pela conjuntura política do mundo pós-Guerra Fria.

Palavras-Chave: teoria da guerra justa; Kosovo Report; intervenções humanitárias; Organização das Nações Unidas.

ABSTRACT

This article aims to investigate the reception of the just war theory, foundational to Public International Law, within the International Commissions established in response to the

challenges surrounding the use of force imposed by the political landscape of the post-Cold War world.

Key Words: just war theory; Kosovo Report; humanitarian interventions; United Nations.

Este artigo, originalmente escrito em dissertação de mestrado do autor, trata de um tópico pouco estudado no âmbito da teoria da guerra justa. Os estudiosos tratam, comumente, da rica tradição de clássicos da teoria, mas pouco analisam acerca de seus impactos legal-institucionais, os quais são de extrema importância para a configuração do Direito Internacional do uso da força na contemporaneidade.

Em primeiro lugar, serão analisados os impactos sobre as Comissões criadas no contexto das crises humanitárias ocorridas no pós-Guerra Fria. Em segundo lugar, o estudo continuará investigando o tema relativamente ao Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, no âmbito da Organização das Nações Unidas.

1. COMISSÃO INDEPENDENTE PARA O KOSOVO E COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE INTERVENÇÃO E SOBERANIA ESTATAL

Comissões Internacionais formadas por importantes doutrinadores e líderes de Estados distribuídos por diversos continentes elaboraram Relatórios sobre o imensamente controverso problema da intervenção humanitária na ordem internacional contemporânea utilizando a linguagem e as condições consagradas pela teoria da guerra justa expressamente

em diversas passagens.

A Comissão Internacional Independente para o Kosovo (*Independent International Commission on Kosovo*), idealizada pelo então Primeiro-Ministro da Suécia Göran Persson e referendada pelo Secretário-Geral da ONU à época, Kofi Annan, elaborou um Relatório final sobre a crise do Kosovo conhecido como *Kosovo Report*¹³⁸. Persson demonstrara grande inquietação com a ausência de uma análise independente sobre esta tragédia humanitária dotada da capacidade concomitante de aprender com as lições ocorridas no conflito e de sugerir padrões de conduta para o futuro.

O governo canadense e um conjunto de grandes fundações anunciaram na Assembléia Geral da ONU, no ano de 2000, a constituição da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*) em resposta ao desafio imposto pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, acerca do estabelecimento de um consenso sobre o tema das intervenções humanitárias¹³⁹. Esta preparou um Relatório

¹³⁸ A Comissão Independente sobre o Kosovo foi constituída por onze membros de diversos Estados do mundo: Dr. Hanan Ashwari, da Palestina; Professora Grace d’Almeida, de Benin; Senador Akiko Domoto, do Japão; Professor Richard Falk, dos Estados Unidos da América; Embaixador Oleg Grinevsky, da Rússia; Professor Michael Ignatieff, do Canadá; Professora Mary Kaldor, do Reino Unido; Professora Martha Minow, dos Estados Unidos da América; Professor Jacques Rupnik, da França; Theo Sommer, da Alemanha e Sr. Jan Urban, da República Tcheca. *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 8.

¹³⁹ A Comissão cita um trecho decisivo em uma declaração de Annan como estímulo central à elaboração do Relatório: “... if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?”. *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on*

final denominado *The Responsibility to Protect*¹⁴⁰, no ano de 2001, publicado logo após os ataques terroristas de 11 de setembro. Debateu-se com as intrincadas questões jurídicas, morais, políticas e operacionais do debate e trouxe um vasto número de opiniões de diversas regiões do globo para elaborar um Relatório capaz de auxiliar o Secretário-Geral da ONU – assim como a “sociedade civil internacional” – a encontrar um paradigma apto a formar um consenso emergente¹⁴¹.

O primeiro Relatório analisa mais especificamente a crise humanitária do Kosovo, suas causas históricas, as tentativas diplomáticas prévias aos bombardeios aéreos da OTAN, as condições aptas a justificar uma intervenção militar em situações de extremas violações dos direitos humanos e a inadequação entre meios e fins da intervenção da OTAN sobre o Kosovo. Propõe reformas à Carta da ONU e condições necessárias para que uma paz duradoura floresça na problemática região dos Balcãs – categoria denominada por WALZER de *jus post bellum*, a justiça posterior à guerra, ligada à reconstrução jurídica, política e institucional dos Estados afetados, cuja finalidade consiste na estabilização das sociedades oneradas por conflitos armados.

O segundo Relatório pondera mais amplamente sobre o “direito” de intervenção humanitária, reconhecendo ao mesmo tempo uma mutação de foco, no âmbito das questões relativas à segurança internacional, do tema da intervenção humanitária, dominante na década de noventa do século XX, para os da agressão e da legítima defesa, no início *de facto* do século XXI,

Intervention and State Sovereignty, 2001, p. VII. Constituíram a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal:

¹⁴⁰ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, op.cit. passim; *International Commission on Intervention and State Sovereignty: the Responsibility to Protect*, 2001, passim.

¹⁴¹ Idem, p. VII.

o dia 11 de setembro de 2001.

A “Responsabilidade de proteger” invoca ainda mais explicitamente que o *Kosovo Report* os critérios da tradição da guerra justa, modificando o instrumental terminológico de “intervenção” para “responsabilidade”, nuance lingüística que procura aproximar as intervenções humanitárias da correlação entre direitos e deveres ao mesmo tempo em que almeja extirpar qualquer conotação “imperialista” ou expansionista contida na expressão “intervenção humanitária”. O Relatório Final da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal também utiliza mais desinibidamente a terminologia da tradição da teoria da guerra justa (justa causa, autoridade competente, intenção correta, último recurso, meios proporcionais). Explicita de vez de onde surge sua inspiração teórica.

Os Relatórios da ICISS e da Comissão Independente para o Kosovo objetivam auxiliar não só a ONU como também os líderes dos mais diversos Estados a encontrar um padrão comum de ação militar em crises humanitárias graves, de modo a promover a reabilitação da intervenção humanitária perante as normas jurídicas atuais relativas ao uso da força armada. Os seus autores almejam um amplo debate no âmbito de uma emergente “sociedade civil internacional” derivado da leitura do Relatório, assim como a adoção de suas sugestões e conclusões¹⁴².

O *Kosovo Report* forma um abrangente estudo interdisciplinar de substancial qualidade. Isto não causa surpresa, já que na sua redação colaboraram acadêmicos de enorme prestígio internacional por suas relevantes produções intelectuais, como os juristas Richard FALK e Martha MINOW, o historiador Michael IGNATIEFF e os cientistas políticos e teóricos das Relações Internacionais Mary KALDOR, Jacques

¹⁴² *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 8

RUPNIK e Theo SOMMER.

A Comissão sobre o Kosovo perquire sobre as origens históricas dos conflitos étnicos nos Balcãs, iniciados há mais de setecentos anos e mantidos vivos por meio de baladas e criações míticas de batalhas épicas, migrações e lugares sagrados. Mas, sobretudo, investiga seu estopim historicamente mais próximo, a ascensão ao poder de Milosevic no contexto do enfraquecimento da União Soviética e de sua conseqüente incapacidade de supressão dos movimentos separatistas nos Estados-satélites¹⁴³. Também examina os contextos das negociações diplomáticas fracassadas, como os Acordos *Holbrooke-Milosevic* e *Rambouillet*, das reações da comunidade internacional ao início das hostilidades, do desenvolvimento do conflito armado internamente entre fevereiro de 1998 e março de 1999 (o mês do início dos ataques aéreos da OTAN) e dos problemas posteriores provenientes da intervenção militar, assim como das soluções propostas¹⁴⁴.

Para os autores do *Kosovo Report* realmente havia uma iminente catástrofe humanitária em curso relativamente aos albaneses-kosovares na região do Kosovo, entendimento reforçado pelo histórico de severas violações aos direitos humanos cometidas pelos sérvios na década de noventa, particularmente na Bósnia. Embora os efeitos iniciais dos ataques da OTAN tenham agravado a situação humanitária na região, estimulando as medidas de “limpeza étnica”, a Comissão crê que em um longo prazo a intervenção militar trouxe mais benefícios que malefícios, pois desestruturou o aparato policial

¹⁴³ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, pp. 11-14.

¹⁴⁴ Não é objetivo deste trabalho a análise mais detida desses aspectos, de modo que para o aprofundamento dessas questões, sugerimos a leitura do inteiro teor do Relatório. *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p.14.

e paramilitar repressivo da Sérvia, evitando uma tragédia de maiores proporções – mas reconhece, por outro lado, que a intervenção provocou o efeito reverso de perseguição da minoria sérvia ¹⁴⁵.

É, de fato, em torno da controvérsia sobre a aprovação ou não de intervenções militares em catástrofes humanitárias semelhantes à do Kosovo que circundam alguns dos tópicos do *Kosovo Report* de importância para este trabalho.

Com efeito, seu foco analítico relaciona-se mais diretamente à interpretação da Comissão acerca de uma doutrina emergente de intervenção humanitária situada em uma zona cinzenta entre as normas do Direito Internacional Público contemporâneo e um consenso moral relativo à proteção dos direitos humanos, de maneira que se possa suprimir o fosso entre visões mais flexíveis de legitimidade e a legalidade estrita por meio de um conjunto de princípios capazes de legitimar intervenções humanitárias atualmente consideradas ilegais ¹⁴⁶.

Para isso, a Comissão desenvolve o estudo em duas partes: a primeira considera a legalidade da intervenção humanitária sob a égide do *jus ad bellum* e do *jus in bello*; a segunda desenvolve uma argumentação em favor da legitimidade em um paradigma emergente de intervenções humanitária submetidas a uma série de critérios ¹⁴⁷ que, embora sem alusão expressa em todo o Relatório, revitalizam aqueles da tradição da teoria da guerra justa. A partir desse ponto, já é possível constatar preliminarmente a intensa semelhança entre a posição doutrinária de Richard FALK e o Relatório sobre o Kosovo, o que demonstra a influência do jusinternacionalista de Princeton sobre a redação do referido tópico temático – talvez

¹⁴⁵ Idem, pp. 58-59.

¹⁴⁶ Idem, p. 59.

¹⁴⁷ Idem, Ibidem.

por ele próprio redigido. Mas também não é possível afirmar categoricamente que há uma superposição entre ambas, sem que houvesse a influência dos outros autores sobre sua elaboração.

Quanto à primeira parte, referente à legalidade da intervenção militar, vale a menção de alguns pontos relevantes destacados pela Comissão em vista do grande debate suscitado na doutrina jusinternacionalista sobre a permissibilidade jurídica da intervenção militar sobre o Kosovo.

Para a Comissão, as negociações prévias ao ataque militar à Sérvia não preencheram os requisitos estabelecidos na Carta das Nações Unidas no art. 2º (3) ¹⁴⁸ acerca da obrigação pela precedência para a resolução pacífica das controvérsias internacionais, porquanto a OTAN utilizou constantemente uma “diplomacia da ameaça” para a conclusão dos Acordos (o que, vale acrescentar, é vedado pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados). Ademais, a OTAN não obteve autorização para o uso da força armada pelo Conselho de Segurança, violando o artigo 2º (4) da Carta. Também desconsiderou a alternativa da Resolução *Uniting for Peace*, pela qual se permite a ação da Assembléia Geral da ONU diante situações de ameaça à paz e à segurança internacionais quando há inaptidão do Conselho de Segurança em cumprir com suas obrigações estatuídas no Capítulo VII da Carta¹⁴⁹.

A Comissão cita a concepção restritiva da licitude do uso da força armada de forte apoio doutrinário e corroborada pela Corte Internacional de Justiça no *Caso Nicarágua* em 1986 – a

¹⁴⁸ “art. 2.3. todos os membros das Nações Unidas deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais”. *Carta das Nações Unidas*. In: *Legislação Internacional*, op.cit. p. 81.

¹⁴⁹ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 60.

proibição ampla do uso da força nas relações internacionais e as duas exceções possíveis, a legítima defesa após uma agressão armada e o uso da força de acordo com os procedimentos previstos no capítulo VII – para de certo modo confrontá-la com a nova e complexa realidade internacional.

Desde o período de instituição da Carta, após a Segunda Guerra Mundial, houve uma mudança de status dos direitos humanos. Em 1945, previamente à Declaração Universal de 1948, a Carta normatizou vagamente sobre eles, de modo marginal e subsidiário ao objetivo primordial da segurança internacional. Mas a sua importância “mudou drasticamente”, segundo a Comissão, nos então mais de cinquenta anos de criação das Nações Unidas¹⁵⁰, o que provocou a mudança da interpretação de que mesmo grandes violações de direitos humanos seriam questões de jurisdição interna, protegidas pela norma de não-intervenção prevista no art. 2º (7) da Carta¹⁵¹. A questão desses abusos passa a ser, de acordo com a prática recente da ONU, diretamente relacionada à manutenção da segurança e da paz internacionais, afastando a proibição do dever de não-intervenção consubstanciado no art. 2º (7) da Carta, porquanto constitui uso lícito da força armada se assim for autorizado pelo Conselho de Segurança, segundo os artigos 39 e 42 da Carta.

Apesar das críticas à interpretação restritiva, a Comissão

¹⁵⁰ Os diversos diplomas internacionais que regularam a matéria demonstram o crescimento de importância da matéria no decorrer das décadas de existência da ONU.

¹⁵¹ “art. 2.7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a adoção das medidas coercitivas constantes do capítulo VII”. *Carta das Nações Unidas*. In: *Legislação Internacional*, op. cit. p. 81.

reconhece a ilegalidade da intervenção militar da OTAN na crise do Kosovo ao desrespeitar as exceções lícitas à proibição do uso da força armada instituída nos arts. 2º (4), 42, 51 e 53 da Carta. Por outro lado, observa que a complexidade multidimensional da crise, como a político-diplomática e a moral, torna razoável o uso da força militar perante um cenário em que uma negociação diplomática não impediria Milosevic de cumprir seus objetivos de “limpeza étnica”¹⁵².

Se a Comissão não poupa de críticas à interpretação restritiva da licitude do uso da força armada nas relações internacionais, também não o faz com a interpretação exatamente oposta, defensora de um mandato demasiado ampliativo para o uso da força armada nas relações internacionais. Segundo esta, caberia a uma coalizão de Estados “iluminados”, no contexto de um Conselho de Segurança bloqueado, conferir prioridade moral à prevenção do genocídio ou de crimes contra a humanidade, a partir de uma interpretação particular da moralidade internacional capaz de lhes conferir uma autoridade moral para intervir militarmente, quando a situação assim exija, ao mesmo tempo em que descarta as regras jurídicas internacionais estabelecidas na Carta e em outros instrumentos normativos, reputando-as como obsoletas¹⁵³.

Esta interpretação geopolítica da realidade internacional e do Direito Internacional Público remete, por um lado, às guerras neocolonialistas européias do século XIX, justificadas por um *jus publicum europaeum* legitimador de toda guerra como prerrogativa da soberania, que nos outros continentes revelava sua face expansionista, porém *suave, civilizada, humanitária*, pois baseada em valores morais característicos das

¹⁵² *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 62.

¹⁵³ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 62.

supostamente superiores tradições moral e cultural européia, como bem observa Martti KOSKENNIEMI¹⁵⁴, e, por outro, à política moralista radical idealizada pela *doutrina Bush* de reforma da sociedade internacional pela força militar, com a tentativa da imposição do modelo americano. Mas, agora, com uma nota de distinção relativamente ao século XIX: com o expresso desrespeito – e desprezo – às normas jurídicas internacionais impeditivas do uso da força armada, consideradas obstáculos aos interesses nacionais dos norte-americanos.

Nos dois casos, o humanitarismo serve de escusa ao expansionismo, ao belicismo e à desestabilização da ordem internacional. A autorização *ampla* do uso da força armada baseada em uma moral particular com aspiração universal que considera, concomitantemente, as normas jurídicas de interdição do uso da força obsoletas, pois inadequadas aos seus propósitos, ataca tanto a função estabilizadora do Conselho de Segurança como “o esforço de circunscrever as condições sob as quais o recurso à força armada pelos Estados é permitido”¹⁵⁵, posição intermediária defendida pela Comissão Independente sobre o Kosovo que revigora a teoria da guerra justa para o Direito Internacional Público contemporâneo.

Quanto à segunda parte, referente à legitimidade da intervenção militar humanitária no Kosovo, a Comissão acredita que ela constitui uma exceção razoável e necessária, embora lamentável, particularmente em um cenário internacional do pós-Guerra Fria no qual constituem objeto de questionamento a adequação das diretivas jurídicas de conduta estabelecidas em 1945 e o fracasso dos Estados em conferir tanto autoridade como recursos materiais à Organização das Nações Unidas. A

¹⁵⁴ KOSKENNIEMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations – The Rise and the Fall of International Law*, op.cit. pp. 127-136.

¹⁵⁵ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 62. (Tradução livre do autor)

Comissão entende, com efeito, que imperativos morais relacionados à proteção contra extremas violações de direitos humanos em um mundo cada vez mais integrado não deveriam ser rejeitados pela sobrevalorização dos aspectos formais-legalísticos em face da efetividade de situações de resgate humanitário¹⁵⁶.

O fim da Guerra Fria acentuou uma tendência já em gestação antes do colapso da União Soviética relativa ao crescimento de importância dos desafios à paz e à segurança internacionais representados pelos conflitos internos. As preocupações que permearam a redação da Carta da ONU, como a prevenção de guerras entre grandes potências e o seu desarmamento nuclear, tiveram sua importância drasticamente reduzida. Por outro lado, a interpretação majoritária do artigo 2º (7) da Carta pela doutrina e pela prática internacional tratava as violações graves dos direitos humanos no território de um Estado como questões pertencentes exclusivamente à sua jurisdição doméstica.

Houve uma mudança dessa interpretação pelo Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria. As crises humanitárias também passaram a ser consideradas sérias ameaças à paz e à segurança internacionais – frutos de interpretações feitas caso a caso, que podem ser objeto de críticas por sua falta de critérios, pela ambigüidade, pela vagueza. Algumas Resoluções do Conselho de Segurança aprovadas na década de noventa apontam esse novo entendimento, como a nº 794¹⁵⁷, que considerou a tragédia humanitária na Somália e os obstáculos à assistência humanitária no Estado constitutivas de uma ameaça à paz e à segurança internacionais, as Resoluções nº 1031¹⁵⁸ e nº

¹⁵⁶ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 63.

¹⁵⁷ Res. 794

¹⁵⁸ Res. 1031

1038¹⁵⁹, que autorizaram o uso da força para apoiar a FORPRONU na Bósnia, e a Resolução nº 929¹⁶⁰, que, embora tenha exposto o reconhecimento pelo Conselho de Segurança de que a tragédia humanitária em Ruanda consistia em uma séria ameaça à paz e à segurança internacionais, nada mais fez do que isto – e a *Operação Turquesa*, liderada por França e Senegal, mostrou-se inútil porque demasiadamente tardia. Mesmo assim, a Comissão ainda crê que a Carta da ONU ainda não confere uma resposta adequada às repetidas crises humanitárias que pululam no contexto do fortalecimento dos nacionalismos e dos conflitos étnicos guiados pela lógica da fragmentação¹⁶¹.

O entendimento da Comissão Independente sobre a intervenção militar no Kosovo é de que apesar de ilegal, foi legítima. Embora o “direito” de intervenção humanitária não seja compatível com as disposições da Carta da ONU, poderia, de outro lado, refletir o “espírito” da Carta, que protege os seres humanos contra práticas atrozes. Aqui se expressa, como não se poderia deixar de notar, a semelhança do entendimento da Comissão com o de Pierre Marie-DUPUY sobre a dimensão “material” da Carta em conflito com sua dimensão “orgânica” nos dilemas trazidos pelas intervenções humanitárias.

O padrão recorrente de conduta do Governo Milosevic quanto a violações maciças de direitos humanos – com destaque para a limpeza étnica em Srebrenica – e a inação da comunidade internacional diante do genocídio praticado em Ruanda em 1994 criaram para a comunidade internacional “um forte dever moral e político” para agir de modo efetivo, ultrapassando a mera retórica diplomática, a fim de garantir o direito à autodeterminação à província do Kosovo e a proteção dos

¹⁵⁹ Res. 1038

¹⁶⁰ Res. 929

¹⁶¹ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 67.

direitos humanos de seu povo¹⁶².

Para a Comissão, o fosso existente entre a legitimidade e a legalidade é extremamente prejudicial. Por um lado, uma interpretação restritiva da licitude do uso da força armada intimida a solidariedade moral para com os indivíduos vítimas de grandes abusos genocidas ou quase-genocidas pela ilegalidade atribuída à conduta reativa a tais crimes bárbaros – em outras palavras, uma guerra justa. Por outro, o uso da força armada sem a devida autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas fragiliza acentuadamente a autoridade da ONU como protagonista dos temas relativos à paz e à segurança internacionais – embora a Comissão ressalve que outra omissão diante de uma catástrofe humanitária teria enfraquecido ainda mais a autoridade da Organização¹⁶³.

Por tudo isso, a Comissão Independente sobre o Kosovo crê na construção de uma ponte entre a legalidade e a legitimidade para a supressão desse fosso com a elaboração de uma doutrina emergente de intervenção humanitária em um processo constitutivo de três fases: a primeira, com a recomendação de um conjunto de critérios (princípios) para a intervenção militar como resposta internacional a uma crise humanitária; a segunda, com a adoção formal destes pela Assembleia Geral da ONU sob a forma de uma *Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade de Intervenção Humanitária*, aliada a uma interpretação da Carta da ONU pelo Conselho de Segurança capaz de conciliar esta prática com os conflitos entre os direitos de soberania estatal, a proteção dos direitos humanos e a prevenção de tragédias humanitárias; e a terceira, com a emenda à Carta da ONU, para enfim incorporar estas mudanças em seu texto, de modo a concretizar de vez os

¹⁶² Idem, p. 67.

¹⁶³ Idem, Ibidem.

princípios da *Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade de Intervenção Humanitária*¹⁶⁴.

Os obstáculos relacionados à intervenção em face de tragédias humanitárias são muito mais de natureza política que jurídica, reconhece a Comissão, pois qualquer ação armada de repercussão internacional deve conformar-se com a vontade dos Estados interventores, que submetem suas ações à prudência política. Estes vislumbram qualquer intervenção armada internacional sob o espectro da eventualidade de um potencial desencadeamento de um grave desequilíbrio na ordem internacional agravado por uma guerra de grandes proporções. Isto constituiu um dos principais obstáculos, durante o período da Guerra Fria, ao fortalecimento das intervenções humanitárias, sempre vinculadas ao cenário de rivalidade entre as duas superpotências e ao forte componente geopolítico dessas intervenções, cujos fins humanitários pareciam – apesar das declarações dos Estados interventores – subjugados aos interesses estratégicos¹⁶⁵, o que provocou o afloramento de uma suspeita generalizada – cujo início remonta, como visto no capítulo inicial deste trabalho, ao século XVI, com a Conquista da América e as justificações dadas por Francisco de VITÓRIA contra as práticas bárbaras das comunidades indígenas, fortalecendo-se nas guerras imperialistas do século XIX na África e na Ásia – de que as intervenções humanitárias nada mais eram que um “embelezamento ético” de uma política de poder cujo objetivo último consistia em estender ao limite os domínios das potências ocidentais.

A partir disto, a Comissão considera utópico qualquer tratamento igualitário das diferentes crises humanitárias. Mas,

¹⁶⁴ Idem Ibidem.

¹⁶⁵ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 68.

em vez de tomar uma das atitudes possíveis contra esta seletividade guiada por razões políticas, consistente na proibição de qualquer reivindicação intervencionista, a Comissão prefere tomar outra atitude: reconhecer a seletividade das intervenções humanitárias, assegurando que, nas situações determinadas, elas sigam um conjunto de princípios condizente com seus fins precípuos¹⁶⁶. A Comissão parece aderir à visão de WALZER de que a seletividade não desobriga moralmente os agentes diante de uma catástrofe humanitária determinada.

Se no período da Guerra Fria não havia vontade política suficiente nem o consenso necessário para a criação de uma diplomacia humanitária capaz de recorrer ao uso da força armada em crises internas, o seu fim tornou possível a sustentação de uma doutrina emergente de intervenção humanitária em virtude das já citadas mudanças contextuais ocorridas na sociedade internacional – como a virtual impossibilidade de uma grande guerra entre as potências devido às intervenções humanitárias, cuja prática ocorre geralmente em lugares de reduzido interesse geopolítico – e na interpretação das normas de Direito Internacional Público. Ademais, avanços jurídico-institucionais, como o Tratado de Roma de 1998, responsável pela criação de um Tribunal Penal Internacional destinado a punir líderes de Estado criminosos de guerra, os Tribunais Internacionais para a Antiga Iugoslávia e Ruanda, a discussão sobre a jurisdição universal no caso da extradição do General Augusto Pinochet e o crescimento de importância da sociedade civil e das organizações não-governamentais nas questões humanitárias internacionais intensificam esta nova tendência¹⁶⁷.

¹⁶⁶ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 68.

¹⁶⁷ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 68.

Há, na contemporaneidade, um cenário moral, legal e político favorável á reordenação do equilíbrio entre o dever de não-intervenção, sustentáculo da ordem internacional de Vestfália, e a ética subjacente às intervenções humanitárias guiadas por decisões coletivas e princípios determinados¹⁶⁸ de utilidade tanto para analisar as situações anteriores nas quais havia uma reivindicação de teor humanitário quanto para guiar decisões futuras em um cenário de tragédia humanitária decorrente ou de abusos de um governo central contra sua própria população ou do total colapso das instituições governamentais em uma situação de verdadeira *anomia* e caos social, o que se convencionou chamar de *Estados falidos*.

O paradigma de princípios para a intervenção humanitária da Comissão Independente para o Kosovo divide-se em dois grupos: o primeiro abrange os *princípios limiaries*, cuja satisfação é exigida para qualquer intervenção humanitária legítima; o segundo, os *princípios contextuais*, de aplicação prévia à intervenção no sentido de determinar ou se ela era justificável ou se o recurso à força militar era necessário, cujo preenchimento ou não aumenta ou diminui a legitimidade de uma dada intervenção militar humanitária. Ambos os grupos de princípios se destinam tanto à ONU quanto a coalizões militares que agem sem a sua devida autorização.

São três os princípios limiaries. Observamos, previamente, que os três se ligam aos critérios substantivos¹⁶⁹ do *jus ad bellum* da tradição da teoria da guerra justa: a justa causa,

¹⁶⁸ Idem, p. 69.

¹⁶⁹ Alex J. BELLAMY assim os denomina, juntamente com um quarto, o último recurso. Vale a lembrança de que os critérios do *jus ad bellum* dividem-se em substantivos, prudenciais e procedimentais, todos de algum modo explícitos no trabalho da Comissão. BELLAMY, Alex J. *Just Wars – From Cicero to Iraq*, op.cit. pp. 121-122.

a intenção correta e a proporcionalidade entre meios e fins.

O primeiro deles estabelece duas causas primordiais para a legitimação de uma intervenção humanitária: violações severas e contínuas de direitos humanos e o terrível sofrimento humano em razão da falência de um Estado e da anarquia dela resultante, com graves repercussões humanitárias¹⁷⁰. Ambas são inegavelmente *justas causas* para intervir de entendimento já da tradição dos *founding fathers* do Direito Internacional, que reconheciam a justiça da guerra praticada em defesa de súditos de outras comunidades políticas submetidos a intenso sofrimento¹⁷¹. Hoje se baseiam na solidariedade moral subjacente ao consenso trazido pelo advento da Carta da ONU, da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948 e dos tratados internacionais para a proteção dos direitos humanos, de estreita vinculação teórica com o universalismo moral dos fundadores do Direito Internacional Público e teóricos da guerra justa, defensores de intervenções humanitárias em situações de imensa brutalidade contra a vida humana. Baseia-se na dignidade da pessoa humana como valor fundante da ordem jurídica internacional contemporânea.¹⁷²

O segundo princípio limiar e o sétimo princípio contextual serão analisados em conjunto por se relacionarem ambos com o critério da *intenção correta* constante da tradição do *bellum justum*, relevante, por exemplo, na formulação de Tomás de AQUINO na *Suma Teológica*. Estabelecem que a finalidade principal da intervenção armada, em todas as suas

¹⁷⁰ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 70.

¹⁷¹ CHESTERMAN, Simon. *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, op.cit. pp. 8-20.

¹⁷² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *International Law for Humankind: Toward a New Jus Gentium*. In: *Recueil des Cours*, tome 316 – *Académie de Droit International*, op.cit. pp. 58-60.

fases, é a proteção da população vitimada pela catástrofe humanitária. Os fins devem ser humanitários, e não o engrandecimento territorial, a mera conquista ou a busca pelo poder ou por vantagens econômicas, como já advertira também Santo AGOSTINHO. Deve haver a busca do bem comum¹⁷³. Pela falta de *intenção correta*, por exemplo, a intervenção (tardia) francesa na crise em Ruanda foi objeto de críticas, uma vez que objetivava exclusivamente a manutenção de seu poderio na África Central, e não a resolução da tragédia humanitária.

Mas a Comissão Independente para o Kosovo não reafirma pura simplesmente a *intenção correta* da tradição católica. Parece muito mais concordar com a opinião divergente – e mais cética quanto às condutas desinteressadamente virtuosas entre os Estados nas relações internacionais – de Michael WALZER, pois estabelece como *finalidade principal* da intervenção a proteção da população oprimida, o que não desconsidera motivos mais *egoísticos* sempre presentes nas relações internacionais, como a manutenção da segurança de uma região de influência geoestratégica ou econômica. WALZER mostra-se cético quanto ao imperativo de exclusividade das intenções altruístas. Somente encontrou exemplos históricos de intervenções em que a finalidade humanitária era uma entre várias outras. Deve-se, segundo ele, considerar a moralidade de uma intervenção cuja motivação seja plural ou confusa¹⁷⁴.

O terceiro princípio limiar institui que a intervenção militar deve extinguir a crise humanitária o mais rápido possível, tomando-se medidas de proteção da população civil e evitando os chamados “danos colaterais”, assim como a repetição de

¹⁷³ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 70; BELLAMY, Alex J. *Just Wars – From Cicero to Iraq*, op.cit. p. 122.

¹⁷⁴ WALZER, Michael. *Guerras Justas e injustas*, op.cit. p. x

medidas punitivas ou retaliatórias contra o governo-alvo. Esse princípio converge com o imperioso caráter provisório das intervenções humanitárias, segundo afirmava o primeiro entendimento de WALZER na obra *Guerras Justas e Injustas*, corroborado na doutrina internacionalista tanto por FALK como por CASSESE.

São oito os *princípios contextuais*. Aumentam ou diminuem a legitimidade de uma intervenção militar humanitária. Atreiam-se à sua justificação e à sua necessidade. Ligam-se muitos deles de alguma forma também aos critérios de *jus ad bellum* e *jus in bello* elaborados pela tradição da teoria da guerra justa. Sejam eles substantivos, prudenciais ou procedimentais, como os ligados à autoridade competente, ao último recurso, ao respeito às populações civis e aos não-combatentes.

O primeiro e o oitavo princípios contextuais serão estudados em conjunto por pertencerem a uma mesma categoria, a da justiça posterior à guerra. O primeiro afirma a exigência de uma tentativa séria de encontrar uma solução pacífica para o conflito. Deve-se assegurar, de um modo estável, que os abusos sejam extintos ao lado da procura simultânea de meios factíveis de estabilização das instituições governamentais¹⁷⁵. O oitavo sugere que depois de alcançados os objetivos da intervenção, deve ser concretizada uma missão humanitária fortemente apoiada, bem dotada de recursos financeiros e de suporte político para reconstruir a sociedade atingida e normalizar a situação de seus habitantes. Rejeita, assim, quaisquer punições prolongadas, como um embargo econômico¹⁷⁶.

Esses princípios, como se vê, não possuem

¹⁷⁵ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 70.

¹⁷⁶ *Idem*, pp. 70-71.

correspondência direta com os da tradição romana, medieval ou escolástico-legalista dos fundadores do Direito Internacional, cujas preocupações dirigiam-se primordialmente às justificações prévias ao conflito armado e ao modo como ele era travado. Aproximam-se, por sua vez, de uma categoria recente de grande importância para o estudo da guerra sob a perspectiva da teoria contemporânea da guerra justa, posta ao lado dos tradicionais *jus ad bellum* e *jus in bello*, o *jus post bellum*. Liga-se muito mais ao fim de uma paz duradoura, estável, a que ARON chamou de *paz de satisfação*, como já lembrado em outra parte deste trabalho, ou mesmo a *tranquillitas ordinis* de AGOSTINHO. Sem instituições estáveis a possibilidade de recorrência de grandes violações contra os direitos humanos é significativa, seja por meio de uma anomia ocasionada pelo caos, seja pelas políticas internas de um ditador sanguinário.

Medidas destinadas ao auxílio do Estado afetado para sua estabilização não devem, de modo algum, confundir-se com a imposição de determinados modelos de organização social¹⁷⁷. WALZER sustenta, ainda, a importância da idéia da autodeterminação, valor crucial para os teóricos da tradição liberal, como em Stuart MILL, a quem cita diversas vezes em *Guerras justas e injustas* quando aborda as tensões entre a autodeterminação e as guerras de libertação nacional¹⁷⁸. O filósofo norte-americano sustenta a essencialidade das escolhas comunitárias de organização dos bens sociais, exposta em *Esferas da Justiça*¹⁷⁹. A sua teoria da guerra justa concilia o universalismo tênue com a moralidade densa criada pelas comunidades políticas.

¹⁷⁷ BELLAMY, Alex J. *Just Wars – From Cicero to Iraq*, op.cit. p. 214.

¹⁷⁸ WALZER, Michael. *Guerras Justas e injustas – Uma argumentação moral com exemplos históricos*, op.cit. pp. 146-153.

¹⁷⁹ WALZER, Michael. *Spheres of Justice – A Defense of Pluralism and Equality*, op.cit. pp. 28-30.

O segundo e o quarto princípios contextuais também serão estudados conjuntamente por se relacionarem ambos ao critério procedimental da *autoridade competente* da tradição da teoria da guerra justa. O segundo princípio afirma que o recurso ao Conselho de Segurança ou sua ausência não traz nenhuma conclusão categórica sobre a ilegitimidade de uma intervenção humanitária. O Conselho pode encontrar-se paralisado pelo iminente ou atual exercício do poder de veto de um de seus Membros Permanentes sem que seja factível pragmaticamente a alternativa da Assembléia Geral. Nesse caso, o veto pode então ser substituído pelo entendimento de uma grande maioria de uma coalizão dos *aptos e dispostos* (*the able and the willing*) de que há a atualidade ou a iminência de uma tragédia humanitária. O quarto princípio contextual sugere que se, por um lado, a autorização do Conselho de Segurança não é essencial, como estabelecido no segundo princípio, por outro, a intervenção não deve ser unilateral, mas autorizada por um processo multilateral – que a Comissão deixa subentendido caber primordialmente a uma Organização Regional atuando sob a égide do capítulo VIII da Carta, embora sem a autorização formal do Conselho de Segurança, como exige o artigo 52.

Nesse aspecto, a Comissão se distancia não só da tradição, que desde os primórdios do Direito Internacional confiou aos Estados soberanos a autoridade competente para a prática de uma guerra justa, mas também de Michael WALZER, que não enxerga relevância moralmente relevante para a justiça da intervenção humanitária o fato de ela ser unilateral ou multilateral. De outra via, também se distancia do entendimento majoritário do Direito Internacional Público atual para o qual a única autoridade competente para perpetrar ou autorizar o uso da força fora dos casos da legítima defesa é o Conselho de Segurança da ONU. A Comissão busca uma via intermediária entre as guerras unilaterais e a rigidez do recurso exclusivo à autorização formal do Conselho de Segurança.

O terceiro princípio contextual sugere que antes da intervenção militar propriamente dita, devem fracassar todas as alternativas não-violentas de solução do conflito, como sanções internacionais, embargos econômicos e outras medidas não-violentas impositivas da paz.

Assemelha-se este critério ao do *último recurso* da tradição teoria da guerra justa como também ao conteúdo do art. 41 da Carta da ONU. O *último recurso*, como observa a doutrina, não demanda o esgotamento de todos os meios não-violentos de solução do conflito, pois as negociações usualmente podem ser estendidas indeterminadamente e o uso da força sempre seria injustificável¹⁸⁰. A alternativa militar deve ser utilizada dentro de um espectro de estratégias possíveis em face dos fins desejados e do melhor meio de assegurá-los. Ademais, ainda há similaridade com o artigo 41 da Carta da ONU, uma possível incorporação nas normas do Direito Internacional Público desse critério tradicional da teoria da guerra justa. Tanto para a tradição como para a Carta da ONU o uso da força é indesejável, embora algumas vezes lícito e necessário.

A doutrina jusinternacionalista contemporânea interpreta, em um sentido convergente ao da tradição do *bellum justum*, a inexigibilidade de uma gradação de medidas entre os artigos 41 e 42 pelo Conselho de Segurança. O uso da força militar pode ser de imediato autorizado, sem a tomada de qualquer providência não-militar constante do art. 41 em caso de *comprovada* necessidade. Tudo depende da especificidade do caso concreto sob análise, embora a doutrina também ressalte a precedência na Carta do princípio da solução pacífica das disputas internacionais presente no art. 2º (3).

O quinto princípio contextual sugere que a intervenção

¹⁸⁰ BELLAMY, Alex J. *Just Wars – From Cicero to Iraq*, op.cit. p. 123.

militar humanitária não pode sofrer nenhum tipo de condenação ou censura por um dos principais órgãos das Nações Unidas – a Corte Internacional de Justiça e o Conselho de Segurança. Não há (por óbvio) uma correspondência direta desse critério com os estabelecidos pela tradição. Talvez, indiretamente, poderia indicar uma fraqueza da *justa causa* para intervir no caso da condenação por órgãos tão centrais na estrutura da ONU quanto ao tema da segurança e da paz internacionais.

O sexto princípio contextual refere-se às normas do *ius in bello*. Sugere que as intervenções humanitárias devem obedecer, em todas as suas fases (incluindo as posteriores ao conflito), as normas do Direito Internacional Humanitário – e de modo ainda mais rígido que nas demais modalidades de conflitos internacionais justamente por suas finalidades humanitárias¹⁸¹.

Embora a Comissão reconheça o caráter controverso do estabelecimento de um conjunto de princípios aptos a guiar condutas nas intervenções humanitárias – criticado, por um lado, pela sua desnecessidade, pois o alargamento interpretativo das normas jurídicas sobre o uso da força armada poderia fazer o Direito Internacional compreender a *legitimidade*, e, por outro, pelo perigo que sua adoção representaria, uma vez que tais princípios poderiam enfraquecer o Direito Internacional e a própria ONU, estimulando arbitrariedades geopolíticas quanto ao uso da força armada –, também constata sua importância especialmente tendo-se em vista o retrospecto da quantidade de crises humanitárias da década de noventa (Bósnia, Somália, Timor Leste, Kosovo, Ruanda) e a pressão moral exercida pelas opiniões públicas internas para uma tomada de atitude tanto para os Estados como para a ONU.¹⁸²

¹⁸¹ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 70.

¹⁸² *Idem*, p. 68.

Ao lado desses critérios ligados à tradição do *bellum justum* adaptados para as intervenções humanitárias contemporâneas, a Comissão Independente para o Kosovo propõe emendas à Carta da ONU em diversos de seus artigos com a finalidade de pôr formalmente a proteção dos direitos humanos *fundamentais* – não quaisquer direitos humanos, mas aqueles a que WALZER classificou como constituintes da *moralidade tênue* – sob o âmbito de competências do Conselho de Segurança da ONU, além de fortalecê-la como princípio cardinal das relações internacionais, ao lado da paz e da segurança¹⁸³. À Assembléia Geral restaria o cuidado de todos os direitos humanos não qualificados como “fundamentais”, menos afetados em sérias crises humanitárias¹⁸⁴.

O aprimoramento dos mecanismos protetivos dos direitos humanos *fundamentais* no sistema de segurança coletiva resultante dessas emendas tanto dificultaria qualquer inação do Conselho de Segurança, pressionado diante de uma crise

¹⁸³ A proposta da Comissão alteraria a redação de diversos artigos. O art. 1º da Carta teria adicionado como um dos propósitos fundamentais da ONU, no parágrafo 1º, a proteção aos direitos humanos. A Redação do dispositivo ficaria nestes termos: “Manter a paz e a segurança internacionais e *respeitar os direitos humanos*”. O art. 24 (1) da Carta seria assim redigido: “A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e *do respeito aos direitos humanos*, e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles”. O artigo 39, por fim, ficaria com a seguinte redação: “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão *ou sérias violações de direitos humanos*, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (grifos nossos). *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 71.

¹⁸⁴ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 71.

humanitária de graves proporções, como facilitaria sua invocação pelo próprio Conselho, autorizado então a tomar uma série de medidas sem a necessidade adaptativa do alargamento da noção de “ameaça à paz”. A ele caberia tanto o papel primário de responsabilidade sobre a paz e a segurança internacionais como sobre a proteção dos direitos humanos *fundamentais*, função não mais relegada a um plano de inferior relevância.

A Comissão reconhece, todavia, os imensos obstáculos políticos relativos a qualquer mudança na redação da Carta da ONU. Alternativas diplomaticamente mais factíveis seriam a elaboração de Resoluções da Assembléia Geral da ONU ou de Declarações interpretativas de excertos da Carta. Porém, também ressalta o momento favorável às reformas na Carta em um contexto internacional favorável (o Relatório sobre o Kosovo foi elaborado no ano de 2000). Após todas as crises humanitárias da década de noventa, com os erros e acertos praticados pelo Conselho de Segurança, de fato apresentou-se um clima adequado tanto para o fortalecimento do tema dos direitos humanos no texto da Carta como para a reforma do Conselho de Segurança, de crucial importância para as intervenções humanitárias.

Quanto a esse assunto, a Comissão entende que há sim uma necessidade de alterações na composição do Conselho de Segurança e no exercício do poder de veto pelos Membros Permanentes em tragédias humanitárias. O aumento do número de Membros Permanentes e Não-Permanentes manteria sua efetividade e a sua legitimidade global. A representação dos Estados seria mais equânime. A extinção da possibilidade do exercício do poder de veto de qualquer Membro Permanente para lidar com crises humanitárias internacionais de extrema gravidade também seria muito benéfica, pois impediria a paralisação de uma ação desejada pela maioria de seus Membros, mas rejeitada por um ou mais de um deles por

interesses geopolíticos¹⁸⁵.

O paradigma de princípios e sugestões legais ou pré-legais da Comissão Independente para o Kosovo não tem como finalidade específica obter nenhuma resolução das controvérsias envolvendo as intervenções humanitárias em geral ou a do Kosovo em particular, mas sim de ampliar o debate, de torná-lo menos simplista e unilateral. O paradigma adota uma posição mais global sobre a necessidade das intervenções em determinados casos com um conjunto de propostas legais ou pré-legais dirigidas à iniciativa dos Estados e das Organizações Internacionais no sentido da instituição de uma doutrina de intervenção humanitária que “equilibre as reivindicações de proteção dos povos e a importância da restrição da discricionariedade do uso da força nas relações internacionais”¹⁸⁶.

A semelhança dessas finalidades com aquelas do Relatório *The Responsibility to Protect* revela-se um ponto de partida analítico propício para o estudo deste último – uma tentativa contemporânea de solução de catástrofes humanitárias que envolve uma nova concepção da soberania estatal e uma noção correlata de *responsabilidade* para com a proteção dos direitos humanos de populações vivendo situações-limite quanto ao aspecto humanitário.

A Sinopse do Relatório traz em seu início, segundo observa V.S. MANI em seu curso sobre as intervenções humanitárias na Academia da Haia em 2005, indícios de sua

¹⁸⁵ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 72.

¹⁸⁶ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 72.

orientação teórica, a tradição – ou, no seu caso, tradições¹⁸⁷ – da guerra justa¹⁸⁸ – fato também constatado por Richard FALK. Se o reconhecimento da influência doutrinária da teoria do *bellum justum* sobre o Relatório da Comissão Internacional sobre Soberania Estatal e Intervenção é considerado ponto pacífico pela doutrina¹⁸⁹, a sua aprovação é, no entanto, controversa.

MANI, ao contrário de FALK, critica a adoção da teoria da guerra justa pelo Relatório *The Responsibility to Protect* porque este almeja, por meio daquela, a legitimação da intervenção militar na crise do Kosovo pela OTAN (em suas palavras, “a loucura da Iugoslávia”) e de outras ações militares futuras de Estados individuais ou coalizões militares unilaterais, dotadas ou não do rótulo de “humanitárias”. Estas passam a ser justificadas pela reinserção dos critérios mais amplos de uso da força constituintes do *bellum justum* no Direito Internacional Público atual – especialmente após a declaração de George W. Bush de guerra contra o terrorismo islâmico em um contexto no qual as finalidades humanitárias das intervenções “humanitárias” não são *exclusivas*. Para o jusinternacionalista indiano, a Comissão foi dominada pelo entendimento ocidental

¹⁸⁷ Ao analisar historicamente o conjunto dos critérios básicos da teoria da guerra justa, MANI reconhece intensas semelhanças entre as tradições islâmica e cristã. Retira, com efeito, a exclusividade das posições do cristianismo agostiniano e do estoicismo romano de CICERO como fontes teóricas da tradição do *bellum justum*. MANI, Venkateswara.Subramanian. “Humanitarian” Intervention Today. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International, tome 313*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 20 e ss.

¹⁸⁸ MANI, Venkateswara.Subramanian. “Humanitarian” Intervention Today. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International, tome 313*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 297.

¹⁸⁹ Além de juristas como FALK e MANI reconhecerem a filiação teórica, estudiosos da teoria da guerra justa também o fazem, como Alex J. BELLAMY. BELLAMY, Alex J. *Just Wars – From Cicero to Iraq*, op.cit. p. 208.

de um unilateralismo regularizado que vai além dos limites jurídicos instituídos na Carta das Nações Unidas acobertado por finalidades supostamente humanitárias¹⁹⁰.

A despeito da importância das críticas à idéia da *responsabilidade de proteger*, estas são mencionadas com mais detalhe em outro tópico relativo ao ceticismo da doutrina em relação à revitalização da teoria da guerra justa. Neste, investigamos mais especificamente as relações do Relatório da Comissão Internacional com a teoria da guerra justa a partir de uma tendência contemporânea de crítica das normais atuais sobre o uso da força instituídas na Carta do ONU – também efetuada pelo *Kosovo Report* – com a reinserção dos critérios mais amplos da tradição do *bellum justum* para o uso da força em crises internacionais de complexa resolução.

O Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (a partir deste momento, chamada simplesmente de Comissão) procura, de modo semelhante ao *Kosovo Report*, traçar as mudanças no contexto internacional contemporâneo e a magnitude dos desafios políticos relativos ao tema da intervenção militar com a finalidade de proteção dos direitos humanos. Se o *Kosovo Report* faz isto pontualmente para situar o cenário internacional subjacente à *limpeza étnica* no Kosovo, o Relatório *The Responsibility to Protect* dedica a tal problemática um capítulo inteiro. Como já dito, esta dissertação não versa sobre Sociologia das Relações Internacionais ou Sociologia do Direito Internacional Público, de modo que somente mencionaremos mudanças conjunturais da sociedade internacional na medida em que complementem as esparsas colocações do *Kosovo Report* e

¹⁹⁰ MANI, Venkateswara.Subramanian. “Humanitarian” Intervention Today. In: *Recueil des Cours – Académie de Droit International*, tome 313, op.cit. p. 297.

sirvam, simultaneamente, aos objetivos da pesquisa.

As intervenções humanitárias, reconhece a Comissão, são problemáticas tanto quando ocorrem como quando não ocorrem. Para cada hipótese a década de noventa trouxe um exemplo paradigmático. Quanto à omissão, a inércia internacional frente ao genocídio em Ruanda, em 1994, que resultou em mais de um milhão de mortos em apenas alguns meses e na desestabilização de toda a Região dos Grandes Lagos, no continente africano. Quanto à ação, o caso mais controvertido foi o da *limpeza étnica* no Kosovo em 1999, que provocou a intervenção militar da OTAN sem a devida autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, quando se questionaram a justiça ou não de sua causa – e, conseqüentemente os possíveis propósitos políticos estranhos às intenções humanitárias –, o esgotamento ou não das vias pacíficas para a resolução do caso, a autoridade competente para autorizá-la – e a possibilidade de ação de uma coalizão dos *aptos e dispostos* sem o beneplácito do Conselho de Segurança – e os meios utilizados durante a intervenção – notadamente as críticas dirigidas aos ataques aéreos como medida humanitária exclusiva¹⁹¹.

Em torno desses questionamentos gravita o núcleo analítico do Relatório *The Responsibility to Protect*, a outra tentativa de revitalização dos critérios da teoria da guerra justa ao lado do *Kosovo Report*, mas que, ao contrário deste, não enfatiza um caso específico. Nele há a questão da maior ênfase conferida ao problema da *autoridade competente*, já relevante no *Kosovo Report*, mas aqui recebedor de muito maior atenção, constituindo objeto de um capítulo inteiro em separado dos

¹⁹¹ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, December 2001, p. 1.

outros critérios. Na redação do Relatório da ICISS encontra-se também uma mudança terminológica mencionada anteriormente cuja finalidade consiste em provocar mudanças no próprio modo como se conduzem os debates acerca da contraposição entre a soberania estatal e a proteção dos direitos humanos.

O debate contemporâneo acerca da intervenção com finalidade de proteção dos direitos humanos é resultado de transformações da ordem internacional desde o advento da ONU. Nesse sentido, a Comissão verifica a presença de novos atores (como ONGS, órgãos internacionais especializados em direitos humanos, dentre os quais os Tribunais Internacionais criados para julgar criminosos de guerra, o Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para os direitos humanos e o Tribunal Penal Internacional, além de uma maior influência da mídia sobre as opiniões públicas nacionais devido ao processo de internacionalização das comunicações), de novos temas de segurança internacional (com a explosão dos conflitos internos abafados pela *alta política* – *high politics* – da Guerra Fria propiciados seja por diferenças étnicas entre grupos rivais no contexto de lutas tribais, seja pela prática de massacres e limpezas étnicas pelo aparato estatal, seja pela própria falência institucional em um processo de fragmentação estatal transformador da própria ordem internacional contemporânea), de novas expectativas e demandas (como o desenvolvimento de mecanismos e normas de proteção dos direitos humanos, que se tornaram uma parte fulcral do Direito Internacional Público e das relações internacionais) e, por último, de novas oportunidades de ações integradas (com a capacidade de ação do Conselho de Segurança fortalecida no pós-Guerra Fria, período durante o qual autorizou cerca de 40 operações de paz – embora tenha falhado também em casos críticos, como Ruanda e

Kosovo)¹⁹².

A soberania ainda é para muitos Estados, apesar de todas as transformações recentes de uma ordem internacional desigual quanto à distribuição de poder e de riquezas, a sua última e mais eficaz salvaguarda. Ela não consiste apenas em um princípio funcional de estabilização da ordem internacional. Para muitos Estados, observa a Comissão Internacional, constitui o maior símbolo do reconhecimento da igualdade de valor e dignidade dos principais sujeitos do Direito Internacional Público – assim também reconhecida como um dos princípios basilares da Carta da ONU¹⁹³ –, protetora de suas identidades nacionais e da construção de seu modo de vida comum, além de possibilitar a construção das finalidades sociais últimas.

Nota-se aqui uma relação de grande proximidade da concepção de WALZER do valor de uma comunidade política exposta em *Guerras Justas e Injustas, Thick and Thin*, e em *Spheres of Justice*, na qual trata da construção de significados comuns – ou de uma moralidade densa –, com aquela idéia acerca do que representa a soberania das comunidades políticas:

Nevertheless, the political community is probably the closest we can come to a world of common meanings. Language, history, and culture come together (come more closely together here than anywhere else) to

¹⁹² *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. pp. 5-7.

¹⁹³ “Art. 2º A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no art.1º, agirão de acordo com os seguintes princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de seus membros”. *Legislação Internacional*, op.cit. p. 81.

produce a collective consciousness¹⁹⁴.

A Comissão ressalta que as mudanças ocorridas no seio da ordem internacional contemporânea provocaram sérias conseqüências sobre a própria noção de soberania. O surgimento da idéia de segurança humana¹⁹⁵ e o advento do paradigma dos direitos humanos limitaram as ações que os Estados podem tomar contra os homens e mulheres que nele habitam. A soberania estatal não justifica poder ilimitado. A *Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio*, de 1948, já aponta, ao estabelecer, no art. 4º, a responsabilidade penal pela prática de genocídio de *governantes*, e no art. 6º, o julgamento de pessoas acusadas pelas condutas tipificadas no art. 3º¹⁹⁶ pelo tribunal estatal competente ou pela “corte penal internacional competente com relação às Partes Contratantes que lhe tiverem reconhecido a jurisdição”¹⁹⁷.

Na realidade, a soberania implica, na contemporaneidade, uma dupla responsabilidade: externa – de

¹⁹⁴ WALZER, Michael. *Spheres of Justice – A Defense of Pluralism and Equality*, op.cit. p. 28.

¹⁹⁵ “Human security means the security of people – their physical safety, their economic and social well-being, respect for their dignity and worth as human beings, and the protection of their human rights and fundamental freedoms. The growing recognition worldwide that concepts of security must include people as well as states has marked an important shift in international thinking during the past decade”. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p.15.

¹⁹⁶ “Art. 3º Serão punidos os seguintes atos: a) genocídio; b) o conluio para cometer o genocídio; c) a incitação direta e pública a cometer genocídio; d) a tentativa de genocídio; e) a cumplicidade no genocídio”. *Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio*. In: *Legislação Internacional*, op.cit. p. 173.

¹⁹⁷ Idem, *Ibidem*.

respeito à soberania dos outros Estados, consubstanciada no dever de não-intervenção e no direito de autodeterminação dos povos, ambos positivados na Carta das Nações Unidas nos arts. 1º (3) e 2º (7) – e interna – de respeito aos direitos básicos de todo o povo vivendo sob a égide de um determinado Estado¹⁹⁸. A soberania como *summa potestas* é universalmente repudiada, segundo apurou a Comissão em suas amplas consultas internacionais. Nem mesmo os mais ardorosos de seus defensores postulam qualquer crítica à imposição de limites de conduta dos líderes estatais.

A Comissão adota uma concepção de soberania como responsabilidade, pressuposto crucial para sustentar a legitimidade das intervenções para a defesa dos direitos humanos em casos de extrema gravidade. Trata-se de uma concepção bastante similar àquela defendida por WALZER em *Guerras justas e injustas*. Para ele, o dever de não-intervenção, depreendido do paradigma legalista, estabelece em princípio que os Estados não deveriam intervir nos assuntos da alçada interna de outros Estados. Mas os direitos à vida e à liberdade, sustentáculos últimos do próprio paradigma, exigem, por outro lado, o abandono, em certos casos, do dever de não-intervenção. É nestas ocasiões em que se revisa o paradigma legalista, mais especificamente quando “a violação de direitos humanos no interior de um sistema de fronteiras for tão terrível que faça parecer cínica ou absurda qualquer referência a comunidade, autodeterminação ou ‘ádua luta’, ou seja, em casos de escravidão e massacre”¹⁹⁹. Quando um governo escraviza ou massacra seu próprio povo, deve-se duvidar da existência de uma comunidade política detentora do direito à autodeterminação – e quando isto ocorre, uma intervenção

¹⁹⁸ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p.8.

¹⁹⁹ WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas*, op.cit. pp. 145, 152.

militar se faz necessária para a proteção do que WALZER denomina de “mínimo moral”²⁰⁰.

Na terminologia da Comissão Internacional afirma-se que se o Estado falhou na sua responsabilidade interna de proteção dos direitos humanos básicos de seus cidadãos, a comunidade internacional torna-se responsável por isto subsidiariamente, agindo em seu lugar sob a égide do dever da *responsabilidade de proteger*. Deve, entre outras ações, intervir militarmente para proteger direitos humanos quando houver necessidade extrema. WALZER assinala, por sua vez, que mesmo quando uma intervenção humanitária seja moralmente justificável, necessária para evitar a prática de crimes bárbaros, como em Ruanda – ou mesmo em Darfur, nos dias que correm – consubstancia um dever imperfeito, não vinculante a nenhum Estado da sociedade internacional²⁰¹.

WALZER utiliza o clássico termo da doutrina jusinternacionalista “intervenção humanitária”, abandonado pela Comissão, que procura, de seu lado, mudar os termos do debate por uma série de razões. A expressão “intervenção humanitária” é substituída pela “intervenção com finalidades de proteção humana” – ou somente “intervenção” – em virtude das fortes críticas advindas de agências humanitárias internacionais e organizações humanitárias das mais diversas partes do globo acerca da apropriação indevida de qualquer intervenção militar do humanitarismo. Ademais, a Comissão acredita que ao se rotular uma intervenção como “humanitária”, já se confere um

²⁰⁰ WALZER, Michael. *Thick and Thin – Moral Argument at Home and Abroad*, op.cit. p. 80.

²⁰¹ WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas – Uma argumentação moral com exemplos históricos*, op.cit. pp. XVI-XVII.

sinal explícito de sua aprovação prévia²⁰².

Mas estas razões seriam meramente retóricas se não houvesse um motivo maior por trás dessa transformação terminológica: a tentativa de reconsideração conceitual dos temas do debate, em especial a *responsabilidade de proteger*²⁰³.

A velha terminologia que considera o “direito de intervenção humanitária” é prejudicial para a própria causa humanitária por algumas razões básicas – e nisto o Relatório *The Responsibility to Protect* já se diferencia do *Kosovo Report*, que adotara a terminologia tradicional. Duas delas por um desvirtuamento de foco. Priorizam-se muito mais as prerrogativas e os direitos dos Estados interventores do que as próprias vítimas das tragédias humanitárias. Ademais, a nomenclatura clássica enfoca muito mais o próprio ato de intervenção do que os empenhos preventivos ou posteriores, de estabilização após a fase interventiva propriamente dita. Por último, a linguagem tradicional pode impor o rótulo de *opositores do humanitarismo* àqueles contrários à intervenção, já “legitimada” previamente ao seu início²⁰⁴.

A mudança terminológica da *responsabilidade de proteger* nas discussões sobre a intervenção humanitária provoca uma mudança da perspectiva exposta logo acima em vários aspectos.

Em primeiro lugar, modifica o foco dos interventores para os favorecidos. Distancia-se das prerrogativas, dos direitos e das reivindicações dos Estados interventores em direção ao

²⁰² *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p.9

²⁰³ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 9.

²⁰⁴ *Idem*, p. 16.

dever de proteção da comunidade internacional relativamente às vítimas de *limpezas étnicas*, genocídios, fome, estupros em massa e escravização.

Em segundo lugar, estabelece uma concepção de convergência e não de confronto. O “direito de intervir” impõe um choque direto entre soberania e intervenção. A *responsabilidade de proteger* tais vítimas é, observa a Comissão, primariamente do Estado em questão, e subsidiariamente da comunidade internacional caso aquele esteja inapto a cumprir sua responsabilidade, ou mesmo seja ele o causador da tragédia humanitária. Ao invés do confronto entre intervenção e soberania, há uma ponte entre responsabilidades de proteção.

Em último lugar, a *responsabilidade de proteger* caracteriza-se por uma maior abrangência. Compreende, além da *responsabilidade de reagir* a uma crise humanitária – que abrange a intervenção militar em casos extremos –, a *responsabilidade de prevenir* sua ocorrência e a *responsabilidade de reconstruir* a sociedade afetada após os fatos. As noções de assistência, intervenção e reconstrução se interligam, então, nas dimensões operacional, normativa e conceitual. Constrói-se, assim, um cenário bem mais abrangente e rico de possibilidades de atuação interna ou internacional perante crises humanitárias ²⁰⁵. A questão humanitária não se resume mais somente à fase *reativa*, mais imediatista, que procura agir somente quando a situação atingiu níveis catastróficos; mas às fases de prevenção, com a assistência aos Estados focos da crise, por meio do estímulo à mudanças mais profundas e estruturais, não conjunturais, e de reconstrução, para

²⁰⁵ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 17.

impedir repetições futuras da tragédia²⁰⁶, alcançando-se uma *paz-com-direitos*, na terminologia de WALZER²⁰⁷.

A responsabilidade primordial do Estado na proteção dos direitos dos indivíduos atingidos diretamente por uma crise humanitária não decorre somente de uma questão conceitual do Direito Internacional Público, da reserva de jurisdição da soberania, mas de uma demanda de ordem prática: o Estado foco de uma crise encontra-se muito mais habilitado para prevenir situações causadoras de conflitos, bem como para entender sua real dimensão e aplicar as medidas mais aptas a solucioná-los ou contê-los quando acontecem. Ademais, os cidadãos de um determinado Estado onde haja uma tragédia humanitária são os mais interessados na sua solução – e não os cidadãos de outros Estados, principalmente aqueles não atingidos diretamente por seus desdobramentos, (como a passagem de refugiados por suas fronteiras), muitas vezes reticentes em relação à intervenção militar do governo de seu país em problemas humanitários no exterior – podendo constituir-se em atores importantes nesse processo²⁰⁸.

Mas o Relatório ressalva um aspecto de suma importância no seu estudo sobre as responsabilidades na proteção dos direitos humanos. A mudança de foco do interventor para o favorecido expressa na mudança terminológica na qual o debate se realiza não resolve todas as dificuldades relativas à autoridade ou à legitimidade – nem pretende isto. De modo idêntico ao *Kosovo Report*, o Relatório

²⁰⁶ Idem, pp. 17-18.

²⁰⁷ “(...) não a mera ausência de conflito, mas a paz-com-direitos, uma condição de liberdade e segurança que pode existir somente na ausência da agressão em si”. WALZER, Michael. *Guerras Justas e injustas – Uma argumentação moral com exemplos históricos*, op.cit. p. 85.

²⁰⁸ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 17.

The Responsibility to Protect procura enriquecer as discussões por meio de um novo entendimento que possibilite a efetivação de uma gama ações adequadas em situações de emergência humanitária²⁰⁹.

Esta pesquisa contrariará, ironicamente, a própria filosofia ampliativa do espectro de ação subjacente ao Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal. Priorizará a *responsabilidade de reagir* em detrimento das *responsabilidades de prevenir e reconstruir* pela restrição do tema da pesquisa, de como se deu a recepção da teoria da guerra justa nesse documento. Reconhece-se, todavia, a extraordinária importância das responsabilidades prévia e posterior à intervenção militar para a análise de qualquer crise humanitária.

A assistência internacional mostra-se o principal instrumento para impedir a ocorrência ou o agravamento de crises humanitárias internacionais em países onde as condições socioeconômicas são extremamente degradadas, as instituições governamentais entram em colapso ou são brutalmente instrumentalizadas por ditadores facínoras, e conflitos de natureza étnico-tribal arrasam a vida de milhões de pessoas. Na prevenção subjazem, entre outras, as idéias da justiça distributiva entre as nações²¹⁰ e da relevância do trabalho diplomático na prevenção dos conflitos armados, particularmente em regiões já por eles destruídas²¹¹.

De outro lado, o tamanho dos desafios enfrentados pela

²⁰⁹ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 17.

²¹⁰ Para uma discussão mais profunda sobre esse tema, ver RAWLS, John. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, pp. 113-120; BEITZ, Charles. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

²¹¹ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. pp. 19-27.

OTAN e pela coalizão dos Estados Unidos nos processos de estabilização do Kosovo e do Iraque após as intervenções militares de 1999 e 2003 demonstra a importância da reconstrução de países onde ocorreram intervenções militares tanto para a preservação dos direitos humanos de seus cidadãos como para a própria estabilidade regional e/ou internacional.

A *responsabilidade de reconstruir* implica a adoção de uma série de providências voltadas à construção da paz (*peace building*), à criação de órgãos de segurança e de instituições judiciárias sólidas, bem como de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico autônomo. A finalidade última da *responsabilidade de reconstruir* consubstancia-se na intenção de restaurar as formas de autogoverno e autonomia política. Desse modo, um guia de conduta de bastante utilidade para as autoridades interventoras seria a realização de uma *adaptação construtiva* do sistema internacional de tutela instituído no Capítulo XII da Carta da ONU, cujos objetivos centrais dispostos no art. 76, em consonância com os propósitos centrais das Nações Unidas, consistem em estimular a proteção dos direitos humanos; favorecer a paz e a segurança internacionais; fomentar o progresso político, econômico e social, assim como seu desenvolvimento progressivo rumo à independência e à autonomia governamental; e, por fim, assegurar a igualdade de tratamento para os membros das Nações Unidas nos campos social, econômico e comercial, e aos seus nacionais, igualdade de tratamento na administração da justiça²¹².

Todavia, o Relatório averigua a presença de obstáculos à implantação regular de um sistema de tutela. Um de ordem política, outro de ordem financeira.

²¹² *Carta das Nações Unidas*. In: *Legislação Internacional*, op.cit. p. 95; *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. pp. 19-27.

Na dimensão política, os Estados mais fracos combatem a noção da *tutela* como mais uma tentativa dos Estados poderosos de interferência indevida nos assuntos internos dos demais Estados. Mas a Comissão rebate esta oposição com o argumento de que a complexidade dos problemas trazidos pelos *Estados falidos* é uma realidade que não pode ser desprezada pela comunidade internacional.

Na dimensão financeira, os altíssimos custos para a instauração de um longo processo de estabilização em Estados vitimados pela anarquia ou por conflitos bélicos representam um obstáculo ainda maior sobre a suposta boa vontade dos Estados interventores para concretizar tais projetos – a não ser em casos específicos, numa base *ad hoc* (ao que, de nossa parte, acrescentamos: a não ser que exista um fortíssimo interesse estratégico ao lado de toda a motivação humanitária)²¹³.

Os autores do Relatório *The Responsibility to Protect* reconhecem, sobriamente, a existência tanto de efeitos positivos como de negativos no processo de estabilização dos países onde houve uma intervenção²¹⁴. Com isto, procuram afastar – e o fazem de modo expresso²¹⁵ – qualquer insinuação sobre um suposto projeto de imperialismo neocolonial²¹⁶. Destacam que a *responsabilidade de reconstruir*, resultante da *responsabilidade de reagir*, não poderia ser mais dissonante em relação a uma

²¹³ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 43.

²¹⁴ Dentre os efeitos negativos a Comissão destaca os questionamentos sobre o prolongamento da suspensão fática da soberania do Estado-alvo e a dependência econômica.

²¹⁵ “Intervening to protect human beings must not be tainted by any suspicion that is a form of neo-colonial imperialism”. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 45.

²¹⁶ *Idem*, *Ibidem*.

política imperialista porque seu objetivo básico consiste em tornar independente a sociedade em questão, e não mascarar relação de dependência característica entre colônias e metrópoles. Deve-se atribuir seu destino à responsabilidade coletiva dos cidadãos que a compõem, de acordo com o princípio da autodeterminação²¹⁷.

A *responsabilidade de reagir* a situações de extrema necessidade humanitária constitui a principal decorrência da *responsabilidade de proteger* quando falham todas as medidas de prevenção por inapetência ou oposição do Estado-alvo à resolução da catástrofe. A alternativa da intervenção militar constitui a modalidade reativa mais extrema, utilizada somente em casos gravíssimos.

Também na reação, seguindo igualmente os princípios relativos à prevenção, devem-se considerar, em primeiro lugar, as alternativas menos invasivas de caráter econômico, político-diplomático e militar²¹⁸. Pode ocorrer, no entanto, de as *condições limiars* para uma intervenção militar, similares àquelas dispostas no *Kosovo Report* – os chamados “gatilhos”

²¹⁷ Idem, *Ibidem*.

²¹⁸ Tais alternativas também são objetos de crítica quando utilizadas de modo indiscriminado, porquanto podem constituir-se em armas extremamente prejudiciais à população civil. Por isso, tais sanções devem ser usadas com extrema cautela. São elas, entre outras: no campo militar, embargo de armas e o fim de qualquer projeto cooperação militar; no campo econômico, sanções financeiras que afetem os bens no estrangeiro dos países-alvo, ou mesmo de seus líderes governamentais; restrições no acesso ao petróleo, um meio eficaz de impedir a continuidade de operações militares; restrições ao rendimento de atividades como a exploração de diamante, madeira e drogas; banimento da aviação internacional; no campo político-diplomático, restrições à representação diplomática, suspensão ou expulsão de órgãos internacionais ou regionais, entre outras. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. pp. 30-31

da alternativa bélica –, serem alcançadas antes mesmo de sua cogitação. Mas como alternativa última e mais violenta à resolução de uma crise humanitária, uma intervenção militar somente se torna defensável em princípio e aceitável na prática se cumprir, além das *condições limiaries*, condições adicionais de precaução²¹⁹.

Em situações extremas e excepcionais a *responsabilidade de reagir* toma, então, a forma de uma intervenção militar. O descumprimento do princípio da não-intervenção somente pode acontecer em situações notadamente singulares, porquanto todos os membros das Nações Unidas o reputam como sustentáculo de uma ordem internacional estável, responsável e interdependente, servindo aos interesses tanto dos Estados fortes como dos fracos. A intervenção militar externa não se justifica na maioria das crises internas de um determinado Estado; a não-intervenção não protege somente governos e seus agentes, mas culturas e povos, de modo a proporcionar às diferentes sociedades a manutenção de um pluralismo cultural, étnico e religioso²²⁰.

Sob a égide de um amplo consenso verificado em vastas consultas internacionais, e no mesmo sentido do *Kosovo Report* e de teóricos da guerra justa contemporâneos como WALZER e RAWLS, os comissários argumentam que a conservação desse pluralismo na sociedade internacional não pode servir de subterfúgio para o desrespeito brutal aos direitos humanos em ações ou inações capazes de “chocar a consciência da humanidade”. Mas a vagueza da “excepcionalidade” se mostra problemática, e a Comissão, assim como o *Kosovo Report* também fez pouco tempo antes, procura estabelecer as estritas

²¹⁹ Idem, Ibidem.

²²⁰ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. pp. 31.

condições habilitadas a tornar justificável a intervenção militar externa²²¹, esclarecendo as possíveis ambigüidades.

Em meio a um vasto universo de listas diferentes de condições para a realização de uma intervenção militar, a Comissão reconhece, apesar das distinções quanto à terminologia empregada e quanto ao número de condições expostas, um núcleo comum quanto aos aspectos essenciais. Se não há um consenso universal, os comissionários estabelecem a relevância especial de seis condições ou critérios – todos eles, vale mencionar, terminologicamente idênticos ao de toda a tradição da teoria da guerra justa: *justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais, expectativas razoáveis de sucesso e autoridade competente*²²². Aqui, o que era implícito no *Kosovo Report* se explicita definitivamente: a adoção contemporânea *revisitada* das condições da teoria da guerra justa no debate das questões humanitárias internacionais.

O Relatório sobre a *responsabilidade de proteger* prioriza, acertadamente, duas delas, a *autoridade competente* e a *justa causa*, pois suscitam o maior número de controvérsias na doutrina jusinternacionalista. A questão da autoridade para intervir militarmente mereceu até um capítulo em separado dos outros critérios.

Se no passado houve um grande número de razões supostamente humanitárias apresentadas para uma intervenção militar como resposta a um grande número de circunstâncias, a Comissão restringe ao máximo a sua justificativa no sentido da prevenção ou da cessação de dois eventos excepcionais, em conjunto ou separadamente: em primeiro lugar, a perda de vidas humanas em larga escala, iminente ou atual, com intenção ou

²²¹ Idem, p. 32.

²²² *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 32.

não da prática de genocídio, resultado de uma ação deliberada do Estado, ou da sua inação, ou mesmo a incapacidade de ação pelo colapso de suas próprias instituições (*Estados falidos*); em segundo lugar, uma política de *limpeza étnica* de larga escala, iminente ou atual, praticada por atos terroristas, estupros em massa, massacres ou expulsão forçada²²³. A ocorrência de qualquer desses eventos satisfaz a condição da *justa causa*.

Mas a Comissão não se limita às superficiais e vagas afirmações de WALZER seguidas por RAWLS e corroboradas no *Kosovo Report* sobre o que poderia “chocar a consciência da humanidade”. Procura discriminá-las com mais profundidade.

A primeira refere-se às condutas tipificadas pela *Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio* de 1948 (também dispostas no Estatuto do Tribunal Penal Internacional) e que envolvam a ameaça ou a perpetração de massacres em larga escala; a segunda, à ameaça ou ocorrência de imensas perdas de vidas humanas em decorrência de condutas com intenção genocida ou sem ela, envolvendo ou não o próprio Estado²²⁴; a terceira, às diferentes formas de *limpeza étnica*,

²²³ Idem, p. 32.

²²⁴ O Estatuto do Tribunal Penal Internacional assim define o genocídio:

Artigo 6º

Crime de Genocídio

Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "genocídio", qualquer um dos atos que a seguir se enumeram, praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal:

- a) Homicídio de membros do grupo;
- b) Ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo;
- c) Sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial;
- d) Imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo;
- e) Transferência, à força, de crianças do grupo para outro grupo.

Estatuto do Tribunal Penal Internacional. In: *Legislação Internacional*, op.cit. p. 178.

como a sistemática remoção física de um determinado grupo étnico de uma área geográfica, sistemáticos massacres de um grupo com a intenção de exterminar ou diminuir sua presença em região particular, atos de terror motivados pela criação de um intenso fluxo de refugiados ou estupros em massa, seja como meio de espalhar o terror, seja como meio de mudar a própria composição étnica de uma dada sociedade; a quarta, aos denominados *crimes contra a humanidade* (definidos no art. 7º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional²²⁵) e às violações do

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

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

2. Para efeitos do parágrafo 1º:

- a) Por "ataque contra uma população civil" entende-se qualquer conduta que envolva a prática múltipla de atos referidos no parágrafo 1º contra uma população civil, de acordo com a política de um Estado ou de uma

Direito Internacional Humanitário envolvendo massacres em larga escala e *limpeza étnicas*; a quinta, às situações de completa

organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política;

b) O "extermínio" compreende a sujeição intencional a condições de vida, tais como a privação do acesso a alimentos ou medicamentos, com vista a causar a destruição de uma parte da população;

c) Por "escravidão" entende-se o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa, incluindo o exercício desse poder no âmbito do tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças;

d) Por "deportação ou transferência à força de uma população" entende-se o deslocamento forçado de pessoas, através da expulsão ou outro ato coercivo, da zona em que se encontram legalmente, sem qualquer motivo reconhecido no direito internacional;

e) Por "tortura" entende-se o ato por meio do qual uma dor ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são intencionalmente causados a uma pessoa que esteja sob a custódia ou o controle do acusado; este termo não compreende a dor ou os sofrimentos resultantes unicamente de sanções legais, inerentes a essas sanções ou por elas ocasionadas;

f) Por "gravidez à força" entende-se a privação ilegal de liberdade de uma mulher que foi engravidada à força, com o propósito de alterar a composição étnica de uma população ou de cometer outras violações graves do direito internacional. Esta definição não pode, de modo algum, ser interpretada como afetando as disposições de direito interno relativas à gravidez;

g) Por "perseguição" entende-se a privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa;

h) Por "crime de apartheid" entende-se qualquer ato desumano análogo aos referidos no parágrafo 1º, praticado no contexto de um regime institucionalizado de opressão e domínio sistemático de um grupo racial sobre um ou outros grupos nacionais e com a intenção de manter esse regime;

i) Por "desaparecimento forçado de pessoas" entende-se a detenção, a prisão ou o seqüestro de pessoas por um Estado ou uma organização política ou com a autorização, o apoio ou a concordância destes, seguidos de recusa a reconhecer tal estado de privação de liberdade ou a prestar qualquer informação sobre a situação ou localização dessas pessoas, com o propósito de lhes negar a proteção da lei por um prolongado período de tempo. *Estatuto do Tribunal Penal Internacional*. In: *Legislação Internacional*, op.cit. pp. 178-179.

falência, esgotamento do Estado e de suas instituições, resultando em guerras civis ou fome em larga escala; a sexta – e última –, à incapacidade ou à oposição de um Estado de conter ou impedir a perda de um grande número de vidas humanas em virtude de catástrofes ambientais ou naturais, ou mesmo à recusa de pedir assistência internacional após sua ocorrência²²⁶.

Por outro lado, a Comissão, com o mesmo intento de delimitar com precisão aquilo que constituiria a *justa causa*, exclui algumas situações que durante muito tempo suscitaram a justificação da intervenção militar com a finalidade de proteção dos direitos humanos.

A Comissão não põe entre as *justas causas* para intervir algumas práticas odiosas contra os direitos humanos, como a sistemática repressão política ou a sistemática discriminação racial. Esta última restrição condiz com aquelas impostas por WALZER e RAWLS relativamente a sistemas onde a discriminação racial constitua uma política governamental²²⁷. A adoção de meios de coerção não-militar no caso do *apartheid* na África do Sul por RAWLS deduz-se indiretamente pela exposição por WALZER no livro *Da Tolerância*, quando afirma que lhe foram sugeridas pelo autor de *O Direito dos Povos*:

A imposição de um embargo parcial contra o *apartheid* da África do Sul é um exemplo útil, apesar de incomum. Condenação coletiva, rompimento de intercâmbios

²²⁶ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 33.

²²⁷ Esta é a interpretação de Rex MARTIN. MARTIN, Rex. *WALZER and RAWLS on Just Wars and Humanitarian Interventions*. In: *Intervention, Terrorism and Torture – Contemporary Challenges to Just War Theory*. Edited by Steven P. Lee. Netherlands: Springer, 2006, p. 81.

culturais e propaganda ativa também podem servir aos propósitos da intolerância humanitária, embora sanções desta natureza raramente se mostrem eficazes²²⁸.

Entretanto, WALZER defende a excepcionalidade de uma intervenção militar justificável no caso do *apartheid* sul-africano porque o identifica com os casos da guerra contra a escravidão e guerra de libertação nacional. No primeiro caso, os negros eram escravos *de facto*, de modo que sua situação não se distinguiu, para efeitos de uma intervenção militar externa, dos escravos *de jure*. No segundo, os negros constituiriam uma espécie peculiar de nação, segundo o que sustentava o próprio discurso oficial do governo à época²²⁹, de modo que sua guerra se transformava de revolução interna para uma guerra atípica de libertação nacional.

A segunda exclusão da Comissão diz respeito a golpes civis ou militares instauradores de regimes ditatoriais em sociedades com anseios pela realização dos valores democráticos. Embora a Comissão assinalasse a enorme relevância negativa da derrubada de um governo democrático, não creu haver uma *justa causa* para uma intervenção militar. Para eventos assim, deve haver uma ação internacional conjunta no sentido da imposição de sanções políticas e econômicas.

A Comissão excluiu, por último, o resgate dos próprios nacionais em outro Estado, inapropriadamente qualificado como

²²⁸ WALZER, Michael. *Da Tolerância*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, pp. 30-31.

²²⁹ “This is specially plausible since it parallels the official position of the South African government: that blacks are a separate nation and that they are not entitled to full citizenship in the Republic of South Africa”. WALZER, Michael. *The Moral Standing of States: A Response to Four Critics*. In: *Philosophy and Public Affairs*, vol. 9, nº 3, 1980, p. 219.

intervenção humanitária (que necessariamente exige o resgate dos nacionais do próprio Estado-alvo), e a resposta a um ataque terrorista da magnitude daquele cometido em 11 de setembro de 2001²³⁰. Ambos não constituem justas causas para uma intervenção militar para a proteção dos direitos humanos.

O Relatório define sua posição no debate envolvendo duas possíveis controvérsias morais sobre a justa causa da intervenção militar para proteção dos direitos humanos assim como sobre a discussão de evidências dotadas de credibilidade como exigência prévia para a ação militar.

Não procura quantificar o que seria “larga escala” por entender que isto não constitui objeto de grandes controvérsias relativas à *justa causa*. Entretanto, deixa clara sua opção moral no apoio à legitimidade da intervenção militar antecipatória no caso de iminência de um genocídio. A comunidade internacional sustentaria uma posição moralmente indefensável se esperasse a ocorrência de um genocídio para agir militarmente²³¹. Os comissários também tomam partido em outra questão: a indistinção, em termos morais, da criação de uma catástrofe humanitária pela ação ou inação das autoridades estatais, ou de sua perpetração por agentes estatais ou não-estatais²³².

Fatos exibem usualmente diversas versões muito distintas. Adquirir certeza sobre o preenchimento da condição da *justa causa* é bastante difícil em todas as situações de crise, mas de crucial importância. Uma possível solução institucional seria o envio de missões investigativas pelo Conselho de Segurança ou pelo Secretário-Geral da ONU a fim de obter informações

²³⁰ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 34.

²³¹ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 33.

²³² *Idem, Ibidem.*

seguras sobre os reais acontecimentos, uma vez que organizações não-governamentais insuspeitas como a Cruz Vermelha se abstêm desse papel por não desejar a intromissão em nenhuma decisão política, até mesmo para trabalhar em qualquer região, sem provocar suspeitas²³³. O poder *subutilizado* do Secretário-Geral de chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto capaz de ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais, conferido pela Carta da ONU no artigo 99, deveria ser considerado como uma alternativa adequada²³⁴

A autoridade competente é, ao lado da *justa causa*, o outro critério que cria mais discussões na doutrina jusinternacionalista. Busca responder a uma pergunta: a quem compete determinar o prosseguimento de uma intervenção militar com finalidade de proteção dos direitos humanos²³⁵.

A Comissão assinala a primazia da autoridade da ONU, baseada não em um poder coercitivo, porque desprovida de forças armadas próprias, mas na aplicação da legitimidade, aqui concebida como a ponte entre a autoridade e o recurso ao poder. Estados que buscam se sobrepor à autoridade das Nações Unidas nas questões relativas à segurança e à paz internacionais, minando-a, ajudam a desconstruir uma ordem internacional baseada em normas do Direito Internacional Público de escopo universal.²³⁶ Somente por meio das Nações Unidas, com o Conselho de Segurança ocupando o núcleo do sistema da Carta de uso da força armada internacional, deve ser autorizada qualquer intervenção militar com finalidade de proteção dos

²³³ Idem, p. 35.

²³⁴ Idem, Ibidem; *Carta das Nações Unidas*. In: *Legislação Internacional*, op.cit. p. 99.

²³⁵ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 47.

²³⁶ Idem, p. 48.

direitos humanos²³⁷.

O papel do Conselho de Segurança é vital, segundo a Comissão. Para ela, “é absolutamente fora de dúvida de que não há órgão melhor ou mais apropriado que o Conselho de Segurança para lidar com questões de intervenção militar com propósitos de proteção humana”²³⁸. As amplas consultas internacionais realizadas pela Comissão apontaram o consenso de que compete ao Conselho a centralidade na autorização para ações militares com finalidades de proteção humana. A Comissão não busca, desse modo, alternativas ao Conselho, mas o seu melhor funcionamento²³⁹. Os comissários, com efeito, concordam acerca de duas idéias: a primeira, de que previamente a qualquer intervenção militar deve-se buscar a autorização do Conselho de Segurança; a segunda, de que o Conselho deve responder prontamente quando provocado para autorizar uma intervenção militar em casos nos quais a *justa causa* (massacres genocidas e *limpezas étnicas*) tenha sido satisfeita, verificando, ademais, a os fatos que dêem o devido suporte à ação militar²⁴⁰.

A imprescindibilidade do Conselho de Segurança para a autorização da intervenção militar constante do Relatório *The Responsibility to Protect* seria a sua mais profunda diferença com relação ao *Kosovo Report*.

O *Kosovo Report* crê na importância do papel exercido pelas “coalizões militares da boa vontade” quando o sistema da ONU falha na resolução de uma crise humanitária cuja solução se opere pela via militar. Confere legitimidade à intervenção militar das coalizões militares *ad hoc* dos *aptos e dispostos* e das organizações regionais em um dos princípios contextuais do

²³⁷ Idem, p. 49.

²³⁸ Idem, Ibidem (tradução livre do autor).

²³⁹ Idem, Ibidem.

²⁴⁰ Idem, p. 50.

paradigma de intervenção humanitária de sua criação, mesmo sem o consentimento do Conselho de Segurança da ONU²⁴¹.

Há, no *Kosovo Report*, uma tentativa certamente mais ousada de reforma do Direito Internacional Público do uso da força que no *The Responsibility to Protect*. Nele domina a desconfiança, tal como em WALZER, acerca da opção militar por meio da ONU como exigência prévia porque esta acarreta na maioria das vezes a inação, que não pode ser considerada, segundo entende o filósofo norte-americano, como a *vontade internacional generalizada*²⁴². O *Kosovo Report* procura, de fato, uma conciliação, expressa em escritos de WALZER, entre a legitimidade moral de uma intervenção multilateral de uma coalizão de *aptos e dispostos* e a efetividade política representada pela iniciativa unilateral²⁴³. Mas corolários perigosos dessa posição são possíveis: a formação de sistemas hegemônicos regionais em substituição ao sistema de segurança coletiva da Carta ou de alianças entre Estados poderosos com finalidades reais escusas sob as vestes do humanitarismo, novas “Santas Alianças”, resultando na degradação completa da autoridade do Conselho de Segurança da ONU em um longo prazo²⁴⁴.

Mas Michael BYERS²⁴⁵ também aponta incoerências entre passagens distintas no próprio Relatório *The Responsibility*

²⁴¹ *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, 2000, p. 70.

²⁴² WALZER, Michael. *The Politics of Rescue*. In: *Arguing About War*, op. cit. pp. 77-78.

²⁴³ *Idem*, p. 78.

²⁴⁴ SIMPSON, Gerry. *Great Powers and Outlaw States – Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 194-223.

²⁴⁵ BYERS, Michael. *A Lei da Guerra – Direito Internacional e Conflito Armado*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 132.

to *Protect* quanto ao tema da *autoridade competente*, atribuindo-as a uma possível discordância entre seus diversos autores²⁴⁶. Há certos excertos favoráveis à intervenção humanitária unilateral:

Based on our reading of state practice, Security Council precedent, established norms, emerging guiding principles, and evolving customary international law, the Commission believes that the Charter's strong bias against military intervention is not to be regarded as absolute when decisive action is required on human protection grounds²⁴⁷.

²⁴⁶ Eis os autores do Relatório: Gareth EVANS, ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália; Mohamed SAHNOUN, consultor especial do Secretário-Geral da ONU, servindo como seu enviado especial no conflito da Etiópia em 1999; Lee HAMILTON, diretor do Centro Internacional Woodrow Wilson para Acadêmicos; Michael IGNATIEFF, Professor Carr de Direitos Humanos na Universidade de Harvard; Vladimir LUKIN, embaixador russo nos Estados Unidos entre 1992 e 1993; Klaus NAUMANN, ex-presidente do Comitê Militar do Atlântico Norte da OTAN entre 1996 e 1999, desempenhando papel importante na crise do Kosovo; Cyril RAMAPHOSA, presidente Executivo da Reberve, uma enorme companhia de suprimentos e serviços sul-africana, que exerceu papel relevante no fim do *apartheid*; Fidel V. RAMOS, ex-Presidente das Filipinas de 1992 a 1998, e desde 1999 é Presidente da Fundação Ramos para a Paz e o Desenvolvimento; Cornelio SUMMARUGA, presidente da Fundação Caux para o rearmamento moral e presidente do Centro Internacional Hmanitário de Genebra para o desarmamento de minas; Eduardo Stein BARILLAS, ex- Ministro das Relações exteriores da Guatemala dentre 1996 e 2000; Ramesh TAKUR, Vice Reitor da Universidade das Nações Unidas, de Tóquio, desde 1998. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. pp. 78-79.

²⁴⁷ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 16.

Intervenções humanitárias unilaterais poderiam, de acordo com esse trecho do Relatório, se sobrepôr às restrições impostas pela Carta da ONU quanto ao uso lícito da força, a legítima defesa e as medidas militares contidas no Capítulo VII. Seriam praticadas sem a autorização do Conselho de Segurança, se este se mostrasse inerte.

Já no Capítulo concernente à questão da “autoridade competente”, os autores contradizem a passagem exposta acima e refutam a permissibilidade da intervenção humanitária unilateral – aquela sem a devida autorização do Conselho de Segurança, mesmo que levada a cabo por uma coalizão:

As a matter of political reality, it would be impossible to find consensus, in the Commission's view, around any set of proposals for military intervention which acknowledged the validity of any intervention not authorized by the Security Council or General Assembly²⁴⁸.

Neste capítulo específico é reafirmada a todo tempo importância do comprometimento do Conselho de Segurança perante a *responsabilidade de proteger*. A Comissão encoraja o exercício pleno pelo Conselho dessa *responsabilidade* – e não a renúncia a ela. Assinala, com efeito, que o Conselho conseguiu exercê-la a contento na maioria das crises humanitárias da década de noventa (conquanto não tenha atuado a contento em casos paradigmáticos, como Ruanda e

²⁴⁸ Idem, p. 55.

Kosovo). O Relatório, ademais, assevera constantemente a primazia da ONU, a sua essencialidade na autorização da intervenção militar²⁴⁹ bem como a sua função simbólica de repositório do idealismo internacional de proteção dos direitos humanos ao mesmo tempo em que segue parâmetros de atuação do realismo político. Se a insegurança humana não pode ser simplesmente banida das relações internacionais, a idéia de uma organização de escopo universal de promoção dos direitos humanos, da paz e da segurança sobrevive a todos os conflitos armados da segunda metade do século XX e início do século XXI.

Mas a Comissão também reverbera críticas repetidamente feitas ao redor do mundo relativamente à falta de *legitimidade democrática* do Conselho de Segurança, cuja falta de representatividade diminui sua credibilidade e autoridade ao excluir a condição de Membros Permanentes Estados relevantes nas relações internacionais, (como a Índia, o Brasil, a Alemanha e outros Estados africanos e asiáticos), e ao uso indiscriminado do poder de veto pelos Membros Permanentes, que sozinhos podem barrar a vontade de agir de toda a comunidade internacional em crises humanitárias de extrema gravidade. Daí que a Comissão sugere que a reforma de sua composição seria bastante benéfica para a reputação do Conselho, incrementando sua autoridade, embora, realisticamente, ressalve que o processo decisório não seria facilitado de nenhuma maneira- caso ela viesse a acontecer²⁵⁰.

Se a todo tempo a Comissão reafirma a primazia do Conselho de Segurança no exercício da *responsabilidade de*

²⁴⁹ “Only the UN can authorize military action on behalf of the entire international community, instead of a select few”. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 52.

²⁵⁰ Idem, p. 51.

proteger, por outro lado, aponta opções alternativas quando ele falha no seu cumprimento, muitas vezes em virtude do poder de veto. Estas são as passagens mais obscuras, confusas e hesitantes do Relatório quanto a sua defesa ou não das intervenções militares não autorizadas pelo Conselho de Segurança. No fim das contas, defende implícita e envergonhadamente intervenções militares autorizadas pelos substitutos diretos do Conselho, mas não por ele, o que torna o Relatório incomodamente contraditório.

A ênfase pragmática da Comissão a fez ladear-se discretamente com o entendimento de WALZER acerca da concorrência da efetividade do unilateralismo e da legitimidade moral do multilateralismo, inteiramente recepcionada pelo *Kosovo Report*. O Relatório não se posiciona com firmeza, como fez o *Kosovo Report*, quanto à inexigibilidade da autorização do Conselho para a legitimidade da intervenção quando falha em agir, confiando em uma aliança de *aptos e dispostos* e em organizações regionais. Em certos trechos afirma ser o Conselho imprescindível, em outros parece tolerar intervenções militares autorizadas somente por seus substitutos – a Assembléia Geral e Organizações Regionais.

Com isso, aquela que seria a diferença marcante entre o *Kosovo Report* e o *Responsibility to Protect* se atenua. O primeiro não tem receios em defender a intervenção militar unilateral por coalizões militares ao mesmo tempo em que sustenta ser a autorização do Conselho de Segurança requisito desnecessário para a intervenção militar quando este se mostra inerte. Já o segundo, em muitos trechos do Relatório, enaltece o Conselho, seu papel primordial no cumprimento da *responsabilidade de proteger*, defendendo em várias passagens a inevitabilidade de sua autorização, o que é contrariado em outras passagens, onde tolera a sobreposição à autoridade do

Conselho pela Assembléia Geral e por Organizações regionais. Envia sinais contraditórios por todo o documento.

A despeito disto, vale ressaltar que entre os dois Relatórios, o referente à *responsabilidade de proteger* valoriza muito mais o papel do Conselho de Segurança nas intervenções militares humanitárias que o *Kosovo Report*. O que se quer naquele é melhor funcionamento do Conselho, e não a sua substituição – afirmação repetida em idênticos termos no Relatório do *Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças* do Secretário-Geral da ONU.

O primeiro substituto do Conselho quando falha em agir é a Assembléia Geral da ONU sob a égide da Resolução n. 377 da Assembléia Geral das Nações Unidas ²⁵¹ (para um estudo mais detalhado da Resolução, ver o capítulo 2). Embora nela a Assembléia *recomende* o uso da força armada coletiva na impossibilidade de o Conselho fazê-lo, estando ausente qualquer possibilidade de vinculação dos membros da ONU, sua posição majoritariamente favorável incrementaria

²⁵¹ “A Assembléia Geral, (...) 1. Decide que, em todo caso onde parece existir uma ameaça contra a paz, uma ruptura da paz ou um ato de agressão e onde, em razão da ausência de unanimidade entre os membros permanentes, o Conselho de Segurança falta à sua responsabilidade principal para a manutenção da paz e segurança internacionais, a Assembléia Geral examinará imediatamente a questão a fim de dirigir aos membros as recomendações apropriadas sobre as medidas coletivas a serem tomadas, inclusive, caso tratar-se de uma ruptura da paz ou de um ato de agressão, a utilização da força armada em caso de necessidade, para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais. Caso a Assembléia Geral não esteja reunida naquele momento, ela poderá reunir-se em sessão extraordinária de urgência em 24 horas que seguem ao pedido apresentado com este fim. Tal sessão extraordinária de urgência será convocada por solicitação seja do Conselho de Segurança por um voto afirmativo de sete de quaisquer de seus membros seja pela maioria dos membros da Organização”. *Resolução n. 377 da Assembléia Geral das Nações Unidas: União para a Manutenção da Paz*. In: *Legislação Internacional*, op.cit. p. 141.

sobremaneira a credibilidade de uma intervenção militar efetuada logo após a obtenção dessa autorização, o que poderia provocar uma mudança de posição do próprio Conselho. A mera possibilidade de esta opção se concretizar já estimularia o Conselho de Segurança a decidir e agir a contento, que é o principal desejo da Comissão. O maior obstáculo seria de ordem prática, em virtude da dificuldade de se alcançar uma maioria de dois terços em um caso politicamente controverso, com a ameaça de uso ou uso do veto, em que potências podem exercer pressões políticas e econômicas em troca de votos.

A saída da Resolução *Unidos para a Paz* seria, segundo a Comissão, a solução mais recomendável para casos extremos de paralisia, como Kosovo e Ruanda. O veto de um membro permanente do Conselho de Segurança não deveria impedir uma intervenção militar em resposta a um genocídio ou uma *limpeza étnica* aprovada pela grande maioria dos membros das Nações Unidas.

As organizações regionais seriam o segundo substituto do Conselho²⁵². Elas poderiam agir sem a autorização do Conselho de Segurança desde que limitada à sua área geográfica. A Comissão faz, com efeito, uma restrição inexistente no *Kosovo Report*, justamente porque neste não há críticas sobre a extrapolação dos limites geográficos de atuação da OTAN na intervenção militar humanitária no Kosovo. No *Kosovo Report*, ademais, nem são mencionadas expressamente as organizações regionais; fala-se simplesmente da necessidade de a decisão sobre a intervenção militar passar de arranjos decisórios multilaterais. E isto acarreta uma ampliação da possibilidade de ocorrência de intervenções militares unilaterais praticadas por coalizões militares, pois não se exige

²⁵² *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 54.

que constituam organizações regionais previstas no capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. Uma aliança militar formada por *aptos e dispostos* poderia, então, intervir militarmente em qualquer lugar do mundo. O Relatório *The Responsibility to Protect* mais uma vez adota uma posição titubeante, não condizente com a própria concepção mais restritiva do uso da força armada que a do *Kosovo Report* ao não reprovar a intervenção militar do Kosovo em virtude de a OTAN ultrapassar as suas fronteiras geográficas.

A Comissão deixa claro que a Carta da ONU submete a atuação militar das organizações regionais à autorização do Conselho de Segurança. Mas vê um espaço de manobra além da *rígida letra da lei* na autorização *ex post facto*, obtida em casos como Libéria e de Serra Leoa. A maior flexibilidade dessa autorização posterior de uma ação de organização regional poderia abrir uma via de ação no futuro, segundo entende a Comissão²⁵³. Mas vale a lembrança de que se esta liberdade se generalizar, as organizações regionais teriam uma autonomia em relação ao Conselho de Segurança não conferida pela Carta das Nações Unidas capaz de desestabilizar todo o sistema de segurança coletiva e destruir a autoridade do Conselho de Segurança como principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais.

Para evitar o dilema acerca de qual dano seria maior para a ordem internacional – uma ação militar unilateral passando por cima da autoridade do Conselho de Segurança ou a inércia do Conselho e o massacre de muitas pessoas –, a Comissão adverte o Conselho de Segurança acerca de dois perigos possíveis: o primeiro, de que os Estados interessados não abandonarão seu intento interventivo para lidar com uma

²⁵³ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 54.

situação extrema somente porque o Conselho não cumpriu sua *responsabilidade de proteger*; a pressão para a formação de alianças militares *ad hoc* crescerá e, se os estados interventores concretizarem seus desígnios, a intervenção militar poderá desrespeitar os princípios relativos à precaução propostas no Relatório ou ter sua condução instigada por razões tortuosas; o segundo – e mais grave – de que se uma intervenção militar unilateral praticada por um Estado ou por uma coalizão militar seguir os critérios propostos pelo Relatório e obtiver sucesso operacionalmente e aos olhos da sociedade civil internacional, a credibilidade da própria ONU e do sistema de segurança coletiva seria gravemente questionada²⁵⁴.

Além da *justa causa* e da *autoridade competente*, exige-se o preenchimento de outros quatro *critérios de precaução* para que uma intervenção militar com objetivos de proteção humana se torne justificável. De modo similar ao *Kosovo Report*, o *Responsibility to Protect* declara que o estabelecimento de todas elas serve à limitação do uso da força militar e possui o intento de prover diretrizes precisas para a ação militar internacional em casos de catástrofes humanitárias dentro de determinado Estado, resultando no fortalecimento da própria ordem internacional. Não existe, de outro lado, fins sub-reptícios no sentido de proporcionar qualquer *ratio* para Estados poderosos satisfazerem seus anseios estratégicos ou mesmo de ampliar a incidência da agressão militar com floreios lingüísticos²⁵⁵.

A Comissão defende que a intervenção militar deve ter como objetivo primordial a interrupção ou a prevenção do sofrimento humano de acordo com a *intenção correta* da tradição da teoria da guerra justa, que se afirma tanto positiva

²⁵⁴ Idem, p. 55.

²⁵⁵ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 35.

como negativamente – ou seja, que traça tanto os propósitos com ela condizentes, como o salvamento da vida humana, como aqueles que lhe são contrários, como a derrubada de um governo ou a ocupação de longo prazo de um território.

Muitas das considerações feitas pela Comissão sobre a *intenção correta* já se encontram no *Kosovo Report*, inclusive o ceticismo procedente das lições de WALZER em *Guerras justas e injustas* quanto à motivação exclusivamente humanitária da intervenção militar com finalidade de proteção dos direitos humanos²⁵⁶. De fato, os imensos custos que uma intervenção traz consigo quase escancara outros interesses que não os puramente humanitários. Mas, como ressalta WALZER, não constitui por si um argumento contrário à intervenção humanitária o fato de interesses variados a motivarem – e isto, por outro lado, provoca nele ceticismo, o que o faz examinar detidamente os fatores estranhos ao humanitarismo²⁵⁷.

Observe-se que não repetiremos toda a análise anterior desse critério e dos demais *critérios de precaução*, presentes no *Kosovo Report* e no *The Responsibility to Protect*. Além das

²⁵⁶ Percebe-se claramente a influência da obra de WALZER no Relatório quanto a este tema: “Complete disinterestedness – the absence of any narrow self-interest at all – may be an ideal, but it is not likely always to be a reality: mixed motives, in international relations as everywhere else, are a fact of life”. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 36. “Por outro lado – ou talvez por esse mesmo motivo –, exemplos nítidos do que se chama ‘intervenção humanitária’ são muito raros. A bem da verdade, não encontrei nenhum, mas apenas casos variados em que a motivação humanitária é uma entre diversas. Ao que parece, os Estados não mandam soldados invadir outros Estados somente para salvar vidas. A vida de estrangeiros não tem tanto peso assim na balança do processo decisório nacional. Teremos, portanto, de investigar a importância moral de motivações variadas”. WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas*, op.cit. p. 173.

²⁵⁷ WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas*, op.cit. p. 173.

grandes semelhanças nas duas listas, cujas diferenças basicamente se resumem à nomenclatura, também possuem menor relevância doutrinária porque menos polêmicos. Somente serão abordados os acréscimos da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal relevantes à pesquisa.

Outras listas apontam critérios adicionais para uma intervenção militar humanitária que os comissários concebem como três subcomponentes da *intenção correta*, capazes de conferir maior segurança ao seu cumprimento.

Se a intervenção for perpetrada de modo multilateral e não unilateral, há uma maior probabilidade de sua *intenção correta*, pois reduz tanto a possibilidade de intentos baseados em uma mera *política de poder* como aumenta a credibilidade da motivação humanitária, porquanto defendida por diversos Estados. Outra maneira de averiguar a *intenção correta* consiste em verificar a existência de apoio da população interna beneficiária da intervenção. O último modo seria examinar se a opinião dos outros Estados da região foi levada em conta e se apoiaram ou não a intervenção militar²⁵⁸.

Os comissários também analisam o tema da relação entre a opinião pública interna e a *intenção correta* de um Estado interventor. O eleitorado geralmente exige que seu governo não se comporte altruisticamente, motivado por nenhuma *intenção correta* em uma intervenção militar de altos custos humanos e materiais²⁵⁹. O Estado deveria agir de acordo com o próprio

²⁵⁸ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p. 36.

²⁵⁹ Mas o Relatório também se preocupa com a mobilização da vontade política doméstica. Ressalta o papel crucial dos líderes políticos, por sua capacidade de influenciar o eleitorado, e das Organizações Não-Governamentais, que trazem informações à população e argumentos favoráveis à ação, bem como os malefícios da inação, influenciando diretamente tanto os políticos quanto o eleitorado que os pressiona.

interesse nacional. WALZER constata tal egoísmo costumeiro do eleitorado interno quando assinala que “a vida de estrangeiros não tem tanto peso assim na balança do processo decisório nacional”²⁶⁰.

A Comissão rebate a noção restrita de interesse nacional com a idéia de que uma *boa cidadania internacional* agora faz parte de uma noção ampliada de interesse nacional. O interesse nacional possui várias dimensões e um Estado não deve agir em crises humanitárias somente porque um país vizinho está prestes a entrar em colapso e isto afetaria a segurança da região ou porque muitos refugiados passam a transpor as fronteiras de seu país. O Estado *bom cidadão internacional* melhora substancialmente sua reputação na solução de crises internacionais, com claros ganhos diplomáticos (e esta parece ter sido a principal motivação do Brasil para comandar a operação de paz no Haiti). Em um mundo cada vez mais interdependente, seria do interesse de todos os países a resolução de crises de grandes proporções envolvendo, por exemplo, fluxo de refugiados, terrorismo internacional, crime organizado, pandemias e genocídios para se estimular cada vez mais a cooperação internacional entre os diversos Estados na resolução de seus problemas internos²⁶¹.

O critério do *último recurso* nesse Relatório nada acrescenta em relação àquele estabelecido no *Kosovo Report*. O

Argumentos de ordem moral, relativos à urgência humanitária, à solidariedade para com outros seres humanos, podem ser bastante efetivos, especialmente quando veiculados por meios de comunicação de massa (o chamado *efeito CNN*). Já argumentos de ordem financeira funcionam melhor quando ainda se está na fase da *responsabilidade de prevenir*, pois os custos da prevenção são bem menores que o da intervenção e da reconstrução. Idem, p. 71.

²⁶⁰ WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas*, op.cit. p. 173.

²⁶¹ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. pp. 36, 72.

único diferencial é o lingüístico. Afirma-se que a *responsabilidade de reagir* com a intervenção militar somente é justificável quando esgotada as possibilidades fáticas da *responsabilidade de prevenir* – e isto não significa, por outro lado (e de modo idêntico ao *Kosovo Report*), que todas as opções devem ser contempladas, pois muitas vezes não há tempo para que se verifique o seu sucesso. Deve haver um padrão de razoabilidade a guiar o argumento de que determinada opção prévia à intervenção militar teria sido mal-sucedida²⁶².

Quanto ao critério proporcional, o Relatório nada acrescenta ao *Kosovo Report*. Reforça a idéia já apresentada neste de que um padrão mais alto de limitação do uso da força deve ser seguido, para além da mera obediência às regras do Direito Internacional Humanitário, em virtude da própria finalidade precípua da ação²⁶³.

O critério das *expectativas razoáveis de sucesso* não se encontra no *Kosovo Report* nem nas normas de Direito Internacional Público positivo – ao menos não de modo expreso. Mas se faz presente na tradição da teoria da guerra justa desde a prática romana, como observa James Turner JOHNSON²⁶⁴. Na contemporaneidade, Michael WALZER é o exemplo mais influente de adoção desse critério prudencial²⁶⁵.

Nas pegadas da tradição, a Comissão entende que uma intervenção militar deve ter uma chance razoável de sucesso

²⁶² Idem, Ibidem.

²⁶³ Idem, p. 37.

²⁶⁴ JOHNSON, James Turner. *Morality and Contemporary Warfare*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 34. No mesmo sentido, BELLAMY, Alex J. *Just Wars – From Cicero to Iraq*, op.cit. p. 123.

²⁶⁵ “A intervenção humanitária é justificada quando é uma reação (com razoáveis expectativas de sucesso) a atos “que abalam a consciência moral da humanidade”. WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas*, op.cit. p. 183.

para que se apresente como justificável. Em outras palavras, deve impedir a continuidade ou prevenir uma tragédia humanitária. Não se justifica se a ação for mais prejudicial que a inação; do mesmo modo, veda-se a ação quando ela possa provocar um conflito de grandes proporções. Por pior que seja a crise, a prudência política se sobrepõe às exigências deontológicas²⁶⁶.

E isto significa que a nobreza dos argumentos morais possui uma barreira prudencial determinada pela diferença de poder nas relações internacionais. Nunca uma intervenção militar humanitária será praticada em um Estado militarmente muito poderoso, como os cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança da ONU (que ainda têm a seu favor o *veto*, uma barreira adicional de natureza jurídico-institucional) ou outros Estados como Israel e Índia. Exemplos não faltam. A crise humanitária na Chechênia não foi tratada do mesmo modo que a crise no Kosovo porque aquela estava diretamente relacionada com os interesses estratégicos russos. Isso também se aplica em relação ao conflito entre China e o Tibete e Israel e Palestina²⁶⁷.

A despeito de tudo isto, a Comissão adota a mesma posição de Michael WALZER sobre a questão. A seletividade não é o problema moral mais relevante. Em nome da coerência moral não deveríamos simplesmente nos abster de agir. Quando uma situação de urgência humanitária assim exigir e houver possibilidade razoável de sucesso, uma intervenção militar se faz necessária e deve ser realizada²⁶⁸.

²⁶⁶ JOHNSON, James Turner. *Morality and Contemporary Warfare*, op.cit. p. 34.

²⁶⁷ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. pp. 37.

²⁶⁸ Idem, p. 37.

Em consonância com o caráter declaradamente prático do Relatório da Comissão Internacional, no sentido de ambicionar a construção do consenso acerca dos critérios de ação propostos, ela recomenda algumas medidas à Assembléia Geral²⁶⁹, ao Conselho de Segurança²⁷⁰ e ao Secretário-Geral da ONU²⁷¹ para *institucionalizar* as idéias discutidas no *Relatório*. Distintamente do *Kosovo Report*, não se alonga em sugestões de reforma da Carta da ONU; crê que a construção do consenso em torno da *responsabilidade de proteger* constitui um processo longo que se encontra apenas no começo. Mudanças jurídicas ousadas como emendar a Carta pressupõem consensos já formados. Pensar sobre elas com seriedade no atual estágio seria demasiadamente idealista – e, conseqüentemente, uma perda de

²⁶⁹ Sugere à Assembléia Geral a adoção de uma Resolução Declaratória envolvendo os princípios essenciais da responsabilidade de proteger, contendo quatro elementos: 1) a afirmação da idéia de soberania como responsabilidade; 2) uma declaração acerca da tripla responsabilidade da comunidade internacional em face de reivindicações relativas à proteção dos direitos humanos em Estados incapazes ou contrários ao cumprimento de sua responsabilidade primordial; 3) uma definição do critério limiar da *justa causa* (grande perda de vidas humanas atual ou iminente ou *limpezas étnicas* atuais ou iminentes) a ser satisfeito para a justificação de uma intervenção militar; 4) a sugestão de que a observância dos princípios relativos à precaução tem como finalidade a proteção da vida humana. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect*, op.cit. p.74.

²⁷⁰ Sugere ao Conselho: 1) que os Membros busquem um acordo quanto a um conjunto de critérios que uma intervenção militar deve obedecer (expostos na sinopse do Relatório) para guiar as ações em situações em que haja reivindicações nesse sentido; 2) que os Membros Permanentes do Conselho de Segurança acordem quanto à abstenção do uso do veto e da obstrução de resoluções de intervenções militares para a proteção humana em questões nas quais não haja interesses nacionais diretos envolvidos e na qual exista maioria favorável. Idem, pp. 74-75.

²⁷¹ Sugere ao Secretário-Geral que intermedeie junto aos Presidentes do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral a melhor adoção nestes dois órgãos, dos princípios estabelecidos no Relatório. Idem, p. 75.

tempo quando soluções mais modestas podem se mostrar bastante eficazes.

A Comissão visa à articulação de um consenso acerca da relevância *responsabilidade de proteger* entre Estados, Organizações Não-Governamentais e os indivíduos ao redor do globo como componente crucial na formação de um *código de cidadania global* a ser adotado neste século – mas não como simples anseio, e sim como necessidade vital do atual estágio das relações internacionais²⁷² (e é o que comprovamos atualmente diante do genocídio perpetrado em Darfur).

Entre os objetivos declarados da Comissão consta a reconciliação entre fortalecimento – e não o enfraquecimento da soberania dos Estados – e o aprimoramento da comunidade internacional. Não pode haver, de um lado, uma real igualdade soberana entre os Estados se inexistem o respeito à sua soberania e o fortalecimento de sua capacidade de proteção dos seus próprios povos, nem de outro, senão um simulacro de “comunidade internacional” quando uma comunidade de Estados nada faz perante genocídios ou “limpezas étnicas”.

Mas se deve dar, por fim, a importância crucial necessária para o próprio desenvolvimento ulterior do Direito Internacional Público – comprovado pela influência sobre o *Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Ameaças, Desafio e Mudança* – à maior novidade desse Relatório, a *responsabilidade de prevenir* conflitos armados e atrocidades em massa por meio de uma série de medidas não-militares como “transferência de riqueza, conhecimento e oportunidades dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento”²⁷³, “apoio às instituições democráticas, à

²⁷² Idem, Ibidem.

²⁷³ BYERS, Michael. *A Lei da Guerra – Direito Internacional e Conflito Armado*, op.cit. pp. 137.

liberdade de imprensa e ao império da lei, a ajuda ao desenvolvimento e a melhora das condições de comércio, assim como a promoção do controle de armas”²⁷⁴, todas destinadas a sanar suas causas profundas.

O problema encontra-se na falta de interesse de boa parte dos Estados no cumprimento desse conceito ampliado de *responsabilidade de proteger*, embora muito menos dispendiosa do que uma intervenção militar reativa a um problema grave. Ao priorizar a prevenção em vez da intervenção militar, o Relatório apresentou pela primeira vez uma política humanitária que realmente “leva a sério o desenvolvimento do terceiro mundo”²⁷⁵.

Não banaliza o uso da força armada, porque a intervenção militar é tratada como excepcional, somente empregada após o esgotamento de todas as vias de prevenção das causas essenciais das tragédias humanitárias. Além disto, quando necessária, submete-se aos critérios impositivos da guerra justa como guerra limitada²⁷⁶.

2. O RELATÓRIO DO PAINEL DE ALTO NÍVEL SOBRE AMEAÇAS, DESAFIOS E MUDANÇAS DO SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS – UM MUNDO MAIS SEGURO: NOSSA RESPONSABILIDADE COMUM

O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (de agora em diante Painel de Alto Nível) expôs ao

²⁷⁴ Idem, Ibidem.

²⁷⁵ Idem, p. 138.

²⁷⁶ GREWE, Wilhelm G. *The Epochs of International Law*, op.cit. p. 679.

Secretário Geral da ONU um Relatório em primeiro de dezembro de 2004 cujo teor ele inseriu e publicou posteriormente no Relatório do Secretário Geral *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All* para a reforma da ONU²⁷⁷.

As reformas propostas pelo Painel de Alto Nível expressam, segundo HABERMAS, a vitalidade do projeto kantiano de concepção ampliada da paz que não se limita à definição negativa de ausência de guerra ou violência, mas que “implica liberdade em termos de direito”. Alarga, de fato, o conceito de segurança coletiva para além da negação da força militar ao incluir os recursos a uma existência minimamente digna de todos os indivíduos do globo para o exercício das liberdades garantidas por lei²⁷⁸.

O Relatório do Painel de Alto Nível estabelece como pontos de partida da sua reforma a aprendizagem com os erros cometidos no passado²⁷⁹ e as próprias inovações já estabelecidas

²⁷⁷ *General Assembly A/59/2005 – Fifty ninth session*. In: www.un.org

²⁷⁸ HABERMAS, Jürgen. *Uma Constituição Política para a Sociedade Mundial Pluralista? In: Entre Naturalismo e Religião – Estudos Filosóficos*. Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007, p. 349.

²⁷⁹ “The biggest failures of the United Nations in civil violence have been in halting ethnic cleansing and genocide. In Rwanda, Secretariat officials failed to provide the Security Council with early warning of extremist plans to kill thousands of Tutsis and moderate Hutus. When the genocide started, troop contributors withdrew peacekeepers, and the Security Council, bowing to United States pressure, failed to respond. In Bosnia and Herzegovina, United Nations peacekeeping and the protection of humanitarian aid became a substitute for political and military action to stop ethnic cleansing and genocide. In Kosovo, paralysis of the Security Council led the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to bypass the United Nations. Only in one instance in the 1990s – in East Timor – did the Security Council, urged on by the Secretary-General, work together with national Governments and regional actors to apply concerted pressure swiftly to halt large-scale killing”.

com o advento da Carta da ONU, tais como a vinculação da paz com os direitos humanos, a proibição do uso da força armada agressiva amparada na ameaça de sanções para impor a paz, a relativização da soberania dos Estados em função das finalidades da paz e da segurança, e a inclusão universal dos Estados, pressuposto da força vinculativa do Direito da Carta das Nações Unidas²⁸⁰.

No período da criação da Carta, a idéia de segurança coletiva estava umbilicalmente ligada à segurança estatal no sentido militar tradicional. Nesta concepção, um conjunto de Estados se une com o objetivo de garantir a segurança mútua contra a agressão – o ataque contra um dos Estados é tido como um ataque contra todos, exigindo-se uma reação coletiva²⁸¹. Mas, ao mesmo tempo, há uma inovação da Carta relativa à valorização da indivisibilidade da segurança com a liberdade humana e o desenvolvimento econômico, como se pode depreender da inserção entre seus propósitos dos princípios antes ordenados somente sob o âmbito das constituições nacionais, notadamente a reafirmação na fé da proteção dos direitos humanos. Esse tema específico passou, nas últimas décadas, a constituir parte relevante da agenda do Conselho de Segurança por meio de uma concepção alargada de ameaça à paz e ruptura da paz²⁸².

Nesse sentido, o Relatório do Painel de Alto Nível

A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. United Nations, 2004, p. 34.

²⁸⁰ Idem, pp. 349, 375.

²⁸¹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change.* United Nations, 2004, p. 1.

²⁸² HABERMAS, Jürgen. *Uma Constituição Política para a Sociedade Mundial Pluralista?*, op.cit. p. 375.

institui um novo consenso de segurança ampliado, dividido em três pilares: o afastamento dos perigos, a busca por condições dignas de vida para todos e a garantia dos direitos de liberdade e participação dos indivíduos. Estende, também, o campo de ameaças da segurança internacional para além da mera agressão armada entre os Estados.

Há, portanto, outros cinco tipos de ameaças objetos de extrema preocupação para o novo consenso de segurança do século XXI: os conflitos internos, o terrorismo, o crime organizado transnacional, as armas nucleares, químicas e biológicas e as ameaças econômicas e sociais como a marginalização social resultado da pobreza, a proliferação de doenças infecto-contagiosas e a degradação do meio ambiente²⁸³.

O maior desafio a ser enfrentado pela ONU e por seus membros consiste na articulação de um paradigma preventivo capaz de evitar a concretização dessas ameaças – ou seja, impedir que “aquelas que são distantes não se tornem iminentes e aquelas que são iminentes não se tornem efetivamente destrutivas”²⁸⁴.

E, no que diz respeito à prevenção, o Relatório do Painel de Alto Nível destaca o desenvolvimento como a figura capaz de efetivamente fundar as bases de uma segurança coletiva para o século XXI focada na prevenção das ameaças e dos conflitos, uma vez que seu alcance atinge múltiplas dimensões. Ajuda nos

²⁸³ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary- General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change.* United Nations, 2004, p. 2; HABERMAS, Jürgen. *Uma Constituição Política para a Sociedade Mundial Pluralista?*, op.cit. p. 375.

²⁸⁴ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary- General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change.* United Nations, 2004, p. 3.

combates à pobreza, à degradação ambiental e à proliferação de doenças contagiosas como o HIV, cujos efeitos no continente africano são particularmente catastróficos. É essencial, ademais, como uma estratégia de longo prazo para a prevenção de guerras civis, do terrorismo e do crime organizado, cujo florescimento ocorre usualmente em ambientes aviltados pela pobreza e pela falta de perspectivas. Ademais, o desenvolvimento é essencial para evitar ou mesmo reverter a erosão da capacidade estatal de controle das ameaças, uma vez que os Estados ainda são os sujeitos principais com capacidade para lidar com as novas e antigas ameaças à segurança internacional²⁸⁵.

Esta ampliação da noção de segurança coletiva realizada pelo Relatório do Painel de Alto Nível por meio da adoção da idéia de “segurança humana” voltada especialmente para a prevenção das ameaças revela-se como a aplicação e o alargamento da idéia de “responsabilidade de proteger” – particularmente a “responsabilidade de prevenir”. Agora todo o sistema de segurança coletiva é calcado no foco prioritário da prevenção de ameaças. O recurso à força armada somente se faz necessário em último caso, quando a adoção de medidas não-militares se esgota e é impossível conter o caos ou a guerra²⁸⁶.

O Relatório também reafirma a idéia de soberania como responsabilidade já presente no Relatório da *Responsabilidade de Proteger*. Assinala que a despeito das percepções criada com o advento do sistema westfaliano de que a soberania seria absoluta, os Estados possuem a responsabilidade para com o bem-estar de seus cidadãos perante a comunidade internacional²⁸⁷. Esta idéia, no entanto, apesar de proclamada

²⁸⁵ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary-General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations, 2004, pp. 1, 3.

²⁸⁶ *Idem*, p. 3.

²⁸⁷ *Idem*, p. 17.

como um grande avanço teórico contemporâneo sobre a relativização da soberania em um mundo pós-westfaliano, nada mais é do que a reformulação de um antigo entendimento já defendido de modo enfático por Alberico GENTILI no século XVI – como visto no primeiro capítulo.

De modo idêntico ao Relatório acerca da “responsabilidade de proteger”, atribui-se uma hierarquia de responsabilidades. Primariamente, cabe ao Estado proteger seus cidadãos; se ele não cumpre com esta responsabilidade, cabe à comunidade internacional efetivar a proteção, sob a égide da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Carta das Nações Unidas²⁸⁸. Mas o Painel reconhece, por outro lado, a magnitude das dificuldades operacionais envolvendo as respostas adequadas aos abusos maciços de direitos humanos pelas próprias autoridades estatais²⁸⁹.

Mas de todas as medidas preventivas pacíficas ou não-militares falham, faz-se necessário o uso da força militar nas ocasiões consideradas indispensáveis. A efetividade de um sistema de segurança coletiva não pode prescindir de um aparato militar que lhe dê sustentação.

A Carta das Nações Unidas coloca a proibição ampla do uso da força armada nas relações internacionais no centro de seu edifício normativo. Somente cabem exceções a tal proibição por meio do exercício de um direito circunscrito de legítima defesa e pelo emprego de sanções armadas com a autorização do

²⁸⁸ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations, 2004, p. 17.

²⁸⁹ *Idem*, p. 18.

Conselho de Segurança²⁹⁰.

O Relatório do Painel de Alto Nível reafirma a centralidade dessas disposições. Estabelece a primazia e a exclusividade do Conselho de Segurança em relação às potências militares quanto à autorização do uso da força nos casos concernentes ao Capítulo VII da Carta, como a ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão²⁹¹.

O Relatório adota, estranhamente, a posição menos restritiva do direito costumeiro do *Caso Caroline*, que permite a legítima defesa contra um ataque iminente. Nem de longe esta é a posição consagrada na doutrina jusinternacionalista no sentido da efetiva existência de um ataque armado para o exercício da legítima defesa – como aponta, ironicamente, um dos maiores críticos inclusive da espera por uma ameaça iminente como requisito para o uso da força, o realista Michael GLENNON²⁹².

Apesar dessa concessão incongruente à resposta militar em face de ameaças iminentes, o Relatório rechaça a idéia de uma legítima defesa antecipatória que estenda a noção de ameaça iminente para ameaças longínquas – ou seja, a legítima defesa preventiva. É, de fato, uma resposta direta à *Doutrina Bush*, o embasamento teórico da guerra contra o Iraque no ano anterior à redação do Relatório do Alto Painel. O uso da força preventiva deve ser autorizado pelo Conselho de Segurança, se ele assim decidir, mediante um grande número de evidências que a justifiquem para evitar a transformação de uma ameaça mais

²⁹⁰ HABERMAS, Jürgen. *Uma Constituição Política para a Sociedade Mundial Pluralista?*, op.cit. p. 376.

²⁹¹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations, 2004, p. 61.

²⁹² GLENNON, Michael. *Platonism, Adaptivism, and Illusion in U.N. Reform*. In: *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, 2006, pp. 620-621.

distante em uma ameaça iminente à segurança de um Estado, regulado ainda por critérios adicionais de legitimidade, como se verá em seguida. Não cabe a um Estado unilateralmente invocar um direito de legítima defesa preventiva nem muito menos se cogita da possibilidade de sua licitude, pois os riscos de desestabilização de uma ordem internacional repleta de ameaças potenciais seriam extremos, com o incremento da anarquia e do número de conflitos armados²⁹³.

Embora reafirme a fé na proteção dos direitos humanos, a Carta não é muito clara no que diz respeito à proteção de indivíduos massacrados pelos próprios governos. O Relatório do Painel de Alto Nível reconhece que ela não especifica mecanismos de proteção dos direitos humanos nestes casos. Ainda por cima, o artigo 2º (7) cria uma controvérsia entre o chamado “direito de intervenção humanitária” e a proibição de o Conselho de Segurança intervir em assuntos de jurisdição exclusiva dos Estados.

Mas desde que a *Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio* estabeleceu que os genocídios cometidos em tempos de paz ou de guerra são crimes internacionais puníveis, entende-se que brutais violações do Direito Internacional Humanitário ameaçam a segurança internacional. O princípio da não-intervenção não pode ser utilizado como escudo para prática de genocídios ou limpezas étnicas, já que se entende a soberania como responsabilidade e não como *summa potestas*. O Relatório adota expressamente, portanto, a idéia de “responsabilidade de proteger” em substituição ao “direito de intervir”.²⁹⁴

²⁹³ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary-General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations, 2004, p. 63.

²⁹⁴ *Idem*, p. 65.

O foco prioritário (como já tivemos oportunidade de ver no tópico anterior) deve ser a assistência, o estímulo ao desenvolvimento, as políticas de proteção dos direitos humanos – *a responsabilidade de prevenir*. Somente em último recurso e em casos absolutamente excepcionais, cabe o recurso ao uso da força armada – *a responsabilidade de reagir*.

O Relatório reconhece o caráter de norma emergente da *responsabilidade de proteger*, cujo exercício subsidiário, depois de esgotadas as possibilidades do Estado, compete ao Conselho de Segurança por meio da autorização do uso da força militar – como último recurso – em resposta a genocídios, limpezas étnicas, estupro em massa e outras violações bestiais do Direito Internacional Humanitário²⁹⁵.

Ao estabelecer com firmeza que somente o Conselho de Segurança é competente para autorizar o uso da força militar com base no Capítulo VII da Carta nos casos abrangidos pela *responsabilidade de proteger*, o Relatório renega a idéia sustentada no *Kosovo Report* acerca da possibilidade do uso da força unilateral em situações de bloqueio do Segurança. O Relatório também acaba com quaisquer hesitações e inconsistências do Relatório *The Responsibility to Protect* (percebidas por doutrinadores como Michael BYERS) acerca da possibilidade do uso da força unilateral, embora esse Relatório já confira um papel de absoluta primazia ao Conselho de Segurança no enfrentamento da *responsabilidade de reagir*.

A resposta do Relatório à concepção de FALK e do *Kosovo Report* acerca da criação de alternativas ao Conselho de Segurança bloqueado quando há um dilema moral e politicamente urgente, como a ocorrência de um genocídio, é

²⁹⁵ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations, 2004, p. 66.

bastante clara: não há alternativa à autoridade do Conselho de Segurança. O dilema não se resolve com sua substituição, mas com a melhora da eficácia de seu desempenho²⁹⁶.

O Relatório do Painel de Alto Nível entende que, apesar de em algumas situações, a força possa ser utilizada porque lícita, nem sempre ela deveria ser a alternativa, por uma questão de *bom senso e boa consciência* – capta-se aqui certo eco de WALZER. Para que um sistema de segurança coletiva seja efetivo, as suas decisões não têm de ser somente legais. Estas devem ser tomadas pelas “razões corretas tanto moral como legalmente”²⁹⁷. Nesse sentido, o Relatório estabelece uma série de critérios de legitimidade da ação militar cuja função consiste em oferecer diretivas à ação do Conselho de Segurança – e o documento acrescenta que seria muito valioso se qualquer Estado, seja ou não membro do Conselho também os adotasse²⁹⁸. Por meio deles, não há a certeza da formação de consensos fáceis, mas de sua maximização. Também verificam-se uma determinada ação militar é apropriada em um caso concreto, apesar de autorizada legalmente, o que dificultaria grandes potências contornarem a autoridade do Conselho e empreenderem uma ação militar unilateral²⁹⁹.

Tais critérios já se encontravam com poucas diferenças de terminologia no Relatório *The Responsibility to Protect* e com outra terminologia no *Kosovo Report*. São, como já visto, os critérios revitalizados da teoria da guerra justa. O Relatório do Painel de Alto Nível os adota como critérios adicionais de legitimidade ao uso da força legal, institucionalizando-os por

²⁹⁶ Idem, p. 61.

²⁹⁷ Idem, p. 66.

²⁹⁸ Idem, Ibidem.

²⁹⁹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations, 2004, p. 67.

definitivo. São eles: seriedade da ameaça³⁰⁰ (ligado à justa causa); finalidade apropriada³⁰¹ (ligado à intenção correta); último recurso³⁰²; meios proporcionais³⁰³ e equilíbrio das conseqüências³⁰⁴.

Diferentemente do *Kosovo Report*, cujos critérios têm como finalidade mais clara constituir uma alternativa ao uso ilícito da força por ausência de autorização do Conselho de Segurança em uma grave crise humanitária, o Relatório do Alto Painel os integra como acessórios no julgamento da legitimidade de uma ação militar necessariamente legal. E distintamente tanto do *Kosovo Report* como do Relatório *The Responsibility to Protect*, a sua utilização não se reduz somente ao julgamento das situações de genocídio ou grave crise humanitária; abrange todas as autorizações de uso da força pelo Conselho de Segurança no sistema de segurança coletiva. Por outro lado, o Relatório do Alto Painel também segue as sugestões dos dois Relatórios anteriores acerca da inclusão desses critérios em Resoluções da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança³⁰⁵, a fim de que, segundo entendemos, haja sua consolidação como costume

³⁰⁰ “Is the threatened harm to State or human security of a kind, and sufficiently clear and serious, to justify *prima facie* the use of military force?”. Idem, Ibidem.

³⁰¹ “It is clear that the primary purpose of the proposed military action is to halt or avert the threat in question, whatever other purposes or motives be involved?”. Idem, Ibidem.

³⁰² “Has every non-military option for meeting the threat in question been explored, with reasonable grounds for believing that other measures will not succeed?”. Idem, Ibidem.

³⁰³ “Are the scale, duration, and intensity of the proposed military action the minimum necessary to meet the threat in question?”. Idem, Ibidem.

³⁰⁴ “Is there a reasonable chance of the military action being successful in meeting the threat in question, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction?”. Idem, Ibidem.

³⁰⁵ Idem, Ibidem.

internacional.