

O Conceito de Auto-Defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva?

Erica Ramminger

*For where the power of law ceases, there wars begins
(Hugo Grotius, *The Right of War and Peace*)*

1-Introdução

Neste artigo pretendo discutir os limites para a extensão da noção de legítima defesa em Direito Internacional e seus impactos nas Relações Internacionais. Para isso, analisarei a incompatibilidade existente entre a atual intervenção dos Estados Unidos da América (EUA) no Iraque e os princípios que constam na Carta das Nações Unidas (ONU).

Já em seu preâmbulo, a Carta das Nações Unidas expressa claramente um dos seus principais objetivos:

[n]ós, os povos das Nações Unidas, decididos a preservar as gerações futuras dos flagelos da guerra (...) e a instituir métodos que garantam que não mais será feito o uso da força das armas, salvo no interesse comum (...), decidimos unir nossos esforços para realizar esses objetivos.

A paz, seguindo essa lógica, é tida como estado ideal do sistema internacional; a tensão, a hostilidade e o conflito armado seriam anomalias a serem combatidas e ao máximo evitadas.

Ao dar início à sua política bélica contra o Iraque, os EUA abalaram a ordem mundial. Quando invadiram esse país sem qualquer autorização da ONU ou de qualquer outra instância internacional, os EUA e seus aliados britânicos acabaram por colocarem-se à margem da legalidade internacional, rompendo com os princípios da mesma Carta com a qual se comprometeram a cooperar, comportando-se claramente como agressores. Rompendo com os princípios que garantiriam a legitimidade no uso da força no sistema internacional, os EUA iniciaram, ainda que involuntariamente, um movimento em direção ao questionamento ao conjunto normativo então em vigor.

Diante disso, o objeto desta pesquisa torna-se de extrema importância, pois se configurou uma situação de alerta no sistema internacional. Tal comportamento de um ator importante do sistema trouxe à tona uma discussão no que tange à extensão do entendimento de legítima defesa em Direito Internacional. Embora sem grandes ilusões, o que se espera da maior potência mundial é que ela também se posicione, se não como

um modelo de submissão à lei, ao menos como nação comprometida a não se voltar ostensivamente contra os valores estabelecidos na Carta, cujo conteúdo os próprios EUA, representados pelo então presidente Roosevelt, ajudaram a formular.

Dentro deste panorama, o foco do meu debate incide sobre a extensão da noção de legítima defesa em Direito Internacional. Indago se haveria alguma circunstância em que o uso da força poderia ser justificado e tido como legítimo à luz do ordenamento jurídico internacional.

Em geral, aborda-se a questão da legitimidade do uso da força a partir da Carta da ONU, que defende a sua não-utilização (Artigo 2-4), exceto em casos de legítima defesa (Artigo 51). Em relação a isso, os juristas se dividem: há aqueles que partem de uma interpretação restritiva, segundo a qual o Artigo 51 permitiria invocar legítima defesa somente em casos de resposta a uma ação militar. Já os minimalistas admitem que existiria um “direito inerente” à legítima defesa, que seria derivado da soberania nacional e ao qual somente uma votação do Conselho de Segurança poderia se contrapor. Em relação ao meu estudo de caso, a administração de Bush optou por denominar “preemptiva” a ação bélica que até mesmo muitos americanos chamariam de guerra “preventiva”. Tal postura traz à tona a talvez mais vital questão a respeito de ética nas Relações Internacionais: se um Estado está apenas se defendendo ou cometendo uma agressão.

Num ato de equilibrismo, visando defender sua ação e amenizar os impactos dos abalos nos seus valores políticos, os EUA tentaram legitimar aos olhos do direito internacional o *casus belli* contra o Iraque. A administração de Bush apresentou uma radical inovação no entendimento do Artigo 51 da Carta das Nações no que concerne à permissão do uso da força em caso de legítima defesa, pois buscou ampliar a noção de legítima defesa em Direito Internacional. Segundo o artigo, “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacional (...)”. Então, para os EUA, a ação no Iraque seria legítima, já que Washington argumenta que apenas exerceu o seu “direito inerente de legítima defesa individual”.

Por um lado, os métodos tradicionais de interpretação de tratados se focam no entendimento usual dos termos. Partindo dessa perspectiva, as palavras “no caso de ocorrer um ataque armado”, citadas no Artigo 51, impossibilitariam quaisquer direitos à

legítima defesa preventiva. Uma leitura estritamente legalista da Carta da ONU ataria as mãos de um Estado mesmo diante de um ataque iminente. Conseqüentemente, Bush e seus assessores não conseguiram se justificar de forma satisfatória frente ao Direito Internacional. Logo, a guerra travada contra o Iraque em 2003 seria preventiva.

Porém, mesmo assim o governo Bush optou por caracterizar sua postura como parte de uma doutrina de “guerra preemptiva”, se apoiando no argumento de que frente a uma era de terrorismos, as regras do jogo devem ser interpretadas de forma a responder aos novos tipos de ameaça:

There is no question but that the United States of America has every right, as every country does, of self-defense, and the problem with terrorism is that there is no way to defend against the terrorists at every place and every time against every conceivable technique. Therefore, the only way to deal with the terrorist network is to take the battle to them. That is in fact what we're doing. That is in effect self-defense of a preemptive nature.¹

O argumento norte-americano é posto de tal maneira que acaba por fazer com que sua postura bélica pareça razoável e tolerável, dadas as novas ameaças trazidas pelas Armas de Destruição em Massa (ADM) e suposta incapacidade dos mecanismos multilaterais de responder com rapidez a tais ameaças. A atual Estratégia de Segurança Nacional dos EUA não faz alusão direta à Carta da ONU, mas implicitamente se baseia no fato de que o direito de legítima defesa, como existia antes de 1945 pelos critérios estabelecidos pelo Secretário de Estado Daniel Webster após o incidente de 1837 com o *Caroline*², permanece aplicável ao ordenamento jurídico atual.

Frente às constantes mudanças na estrutura da sociedade internacional, chegou-se a debater possíveis mudanças no regime jurídico internacional³, para que este possa prever, em situações extremas, novas opções defensivas, levando em conta essa vulnerabilidade sem precedentes resultante das novas tecnologias. Contudo, o reconhecimento destes novos precedentes e princípios do direito poderiam trazer conseqüências que desestabilizariam ainda mais a ordem internacional.

¹ Grifo no original. Donald H. Rumsfeld, “Remarks at Stakeout Outside ABC TV Studio”, 28 Outubro, 2001; disponível em: www.defenselink.mil/news/Oct2001/t10292001_t1028sd3.html.

² Ver R.Y. Jennings, “The Caroline and McLeod Cases”, *American Journal of International Law* 32 (1938), p. 82.

³ O primeiro ministro australiano John Howard chegou a sugerir uma emenda à Carta da ONU para reconhecer o direito de ação preventiva unilateral. Essa discussão é bem abordada por Michael Byers, em “Letting the Exception Prove the Rule”, *Ethics & International Affairs*, 2003. Ver também Leonardo Nemer, “Direito e Terrorismo: Os Impactos do Terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil - Perspectivas Jurídico-Políticas”. Discussão também abordada pela Prof^a.dra. Patrícia Galvão Teles, *Janus* 2005 – Anuário de relações exteriores, Público UAL, p. 134-135.

Minha proposta é demonstrar que os EUA tomaram uma atitude **preventiva** que foi mascarada pelos assessores de Bush como sendo **preemptiva**, pois existem circunstâncias em que a guerra preemptiva pode ser justificada, obedecendo aos limites do *jus in bello* e da teoria de guerra justa. Já as guerras preventivas são injustas e imprudentes, porque assumem um perfeito conhecimento sobre as más intenções do adversário, em um momento em que tal presunção de culpa ainda é imatura e sem base. A rotulação da ação **preventiva** dos EUA no Iraque como **preemptiva** foi possível devido à falta de precisão da doutrina de preempção com relação à definição de "iminência de ameaça". A falta dessa definição precisa permitiu a diluição da fronteira entre os dois termos pela administração Bush.

Para ilustrar meu argumento, primeiro demonstrarei que a distinção entre prevenção e preempção é feita com referência à noção de uma ameaça imediata, como claramente demonstrado por Michael Walzer⁴. Em seguida, demonstrarei que a guerra preventiva envolve uma ação em resposta a um futuro putativo e não é legítima: os Estados têm outros meios de responder a ameaças não iminentes, tais como a diplomacia, negociações, medidas de construção de segurança e desenvolvimento do Direito Internacional. Como resultado, a Guerra no Iraque, que se qualificaria como uma medida preventiva unilateral dos EUA é, portanto, ilegítima. Tendo esse elemento em mente, muito ao contrário de ter perdido, a ONU, na verdade, ganhou credibilidade ao não aceitar conferir uma espécie de carimbo de legitimidade ao que seria uma invasão militar unilateral e preventiva. O ambiente internacional é inseguro por natureza, por isso uma mudança no regime jurídico internacional que preveja todas as possíveis futuras ameaças simplesmente não é viável e tornaria quase impossível a regulamentação do uso da força. As já existentes regras de direito internacional oferecem canais suficientes para que os Estados, em cooperação, lidem com as ameaças mais sérias à segurança internacional. Logo, a administração de Bush vai mascarar a guerra **preventiva** que travou contra o Iraque sob os moldes de uma guerra **preemptiva**.

2- Guerra Preventiva x Guerra Preemptiva

⁴ Ver Michael Walzer, "*Just and Unjust Wars*", 2ª ed. (New York: Basic Books, 1992)

Pelo fato de que ambos ilustram situações onde uma resposta é dada em antecipação a uma ameaça ou ação futura, existe uma considerável confusão terminológica entre guerra “preventiva” e guerra “preemptiva”. Cabe então aqui, esclarecer a distinção entre ambos: basicamente, o ataque preemptivo consiste numa ação com base na prova, isto é, ameaça explícita, iminente e reconhecida de que um inimigo está prestes a atacar. Por outro lado, a guerra preventiva envolve operações militares efetuadas para evitar um risco futuro plausível, porém hipotético, como os riscos de um desequilíbrio de poder inaceitável, uma submissão potencial, ou uma situação vulnerabilidade crescente, causada, por exemplo, pela possibilidade de transferência de ADM para a posse de um grupo terrorista. Este último risco foi uma das principais justificações apresentadas pela administração de Bush para sua intervenção militar contra o regime de Saddam Hussein em Março e Abril de 2003. Em Junho de 2002, em seu discurso em West Point, o presidente George W. Bush declarou: “We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge.”⁵

Nessa declaração, Bush rejeita a necessidade de esperar pela iminência de um ataque adversário. Portanto, seu discurso caracteriza-se a favor de uma ação preventiva e não preemptiva.

Para aprimorar tais conceitos, é preciso levar em conta quais atos poderiam ser apontados como ameaças suficientemente sérias para justificar uma guerra. Logicamente, não é possível listar todas as condições, pois as decisões dos Estados, assim como as humanas em geral, ganham significância a partir do contexto em que se inserem. Ambos, indivíduos e Estados têm o direito de se defenderem contra a violência iminente, isto é, eles podem tomar iniciativas quando sabem que estão prestes a serem atacados. Segundo Michael Walzer, o direito de legítima defesa é reconhecido nos ordenamentos jurídicos domésticos⁶ e também no paradigma legalista da sociedade internacional. Porém, existem pontos que não podem ser ignorados para que se invoque

⁵ “Remarks by President George W. Bush at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, West Point, New York,” Junho, 2002; disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>

⁶ Na maioria das considerações legais domésticas, esse direito também é severamente restrito. Na versão disponível no site [http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Self-defence+\(law\)](http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Self-defence+(law)), Gerald N. Hill e Kathleen T. Hill, definem a legítima defesa do indivíduo da seguinte forma: “the use of reasonable force to protect oneself or members of the family from bodily harm from the attack of an aggressor, if the defender has reason to believe he is in danger. Self-defense is a common defense by a person accused of assault, battery, or homicide. The force used in self-defense may be sufficient for protection from apparent harm (not just an empty verbal threat) or to halt any danger from attack, but cannot be an excuse to continue the attack or use excessive force”.

legítima defesa quando um Estado se utiliza da força, segundo a tradição de guerra justa.

3- A Tradição de Guerra Justa

A Teoria da Guerra Justa é capaz de legitimar a o uso da força contra ameaças através da busca por justificativas para os fins objetivados pelos atores, bem como através da imposição de limitações aos meios que podem ser utilizados para atingir tais finalidades. A procura da justificação da guerra já era um dos objetivos de pensadores como Cícero, São Agostinho, São Tomás de Aquino e Hugo Grotius, sendo este último a quem se atribui o início do pensamento moderno da teoria da Guerra Justa. Grotius abordou a problemática da guerra do ponto de vista do direito entre Estados soberanos.

Esses pensadores procuraram responder questões fundamentais para tratar da justificação do uso da força: quando travar uma guerra seria permissível (*jus ad bellum*) e quais as limitações na forma de se travar uma guerra (*jus in bello*). Em suma, a Teoria da Guerra Justa procura reger pontos principais: a causa da guerra (*jus ad bellum*), a condução da guerra (*jus in bello*), e as conseqüências da guerra (*jus post bellum*).

Segundo São Tomás de Aquino, os critérios de Guerra Justa são: causa justa, autoridade legítima, intenção justa, possibilidade razoável de sucesso, e que a força seja utilizada como último recurso⁷. Partindo desses critérios, vemos reforçado o caráter injusto de guerras preventivas: mesmo que os demais critérios fossem cumpridos, a guerra preventiva é travada antes da iminência de um ataque, logo os recursos alternativos ao uso da força ainda não teriam sido esgotados.

A justiça na guerra⁸, também conhecida por direito humanitário, ou *jus in bello*, apresenta ainda três requisitos: o requisito da força mínima, da proporcionalidade e da discriminação. O requisito da força mínima se baseia na idéia de que a quantidade de violência usada em qualquer ocasião não deve exceder a necessária para realizar o fim da guerra. O requisito da proporcionalidade implica a utilização de meios proporcionais aos fins, com o recurso ao mínimo de força necessária para que se alcancem os

⁷ Para análise detalhada de cada um dos critérios ver General Sir Hugh Beach & Roy Isbister, "Old wine, new bottle: the just war tradition and humanitarian intervention", Outubro, 2000; disponível em http://www.isisuk.demon.co.uk/0811/isis/uk/hiproject/no3_paper.html.

⁸ McMahan, Jeff – **Ética e o uso da violência na guerra**. <http://www.filedu.com/jmcmahan/guerraepaz.html>.

objetivos. Já o requisito da discriminação consiste na idéia de que a força deve ser dirigida apenas contra pessoas que sejam alvos legítimos de ataque (proteção do civil).

De acordo com Michael Walzer, os casos que consistem uma causa justa⁹ seriam: a intervenção por antecipação em casos em que a agressão esteja iminente, pondo em risco a integridade territorial e a soberania do Estado; intervenção para anular os efeitos de uma intervenção anterior; a ingerência em situações provadas de violações dos direitos humanos. Deste modo, pode-se entender que o uso da força somente encontra uma causa justa nos casos de antecipação por legítima defesa por meio da ação preemptiva, já que esta se define como uma intervenção por antecipação nos casos em que a agressão está iminente, ao contrário da ação preventiva.

Tendo a Teoria de Guerra Justa em mente, a preempção legítima só poderia ocorrer se condições necessárias fossem encontradas. Primeiramente, a parte que faz o uso da ação preemptiva deve ter um rígido conceito do que é de fato legítimo nos casos de legítima defesa, ou seja, a preempção não pode ser justificada para proteger interesses imperialistas. Segundo, deve sempre haver uma grande evidência de que uma guerra seria inevitável e provável num futuro imediato. Uma ameaça imediata seria aquela capaz de se manifestar dentro de dias, semanas, ou dentro de um determinado período em que não restaria tempo algum para que fosse aplicada a diplomacia ou outros recursos que não a força. Isso requer um serviço de inteligência capaz de demonstrar que o agressor em potencial possui capacidades e intenções suficientemente consideráveis para causar algum dano a um outro Estado em um futuro próximo. O simples fato de um país adversário possuir capacidades não é capaz de justificar a preempção. Em terceiro lugar, a preempção deveria ter uma possibilidade razoável de obter sucesso quanto à redução da ameaça iminente. Deve haver alguma probabilidade de que a fonte de ameaça militar possa ser localizada e que o dano que tal ameaça estava prestes a causar pode ser diminuído ou mesmo eliminado por meio do ataque preemptivo. E por último, a ação militar preemptiva deve ser de fato necessária; não haveria tempo suficiente para que outras medidas funcionassem.

4- EUA no Iraque: Evolução dos Eventos e o Direito Internacional

⁹ Grotius distinguia causas de guerra onde há de fato uma causa justa, daquelas que são apenas “persuasivas” ou retóricas, quando a alegação de justa causa não passa de um pretexto para o alcance de outros interesses.

Para explorar a questão da legalidade da intervenção militar dos EUA no Iraque é importante rever os principais eventos desde a subida de Saddam Hussein ao poder. Ao analisar o histórico das Resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU relacionadas ao Iraque na ocasião da 1ª e 2ª Guerra do Golfo, é possível ilustrar as diferenças no que se refere às bases legais de cada conflito.

Em 1979, Saddam Hussein tornou-se o presidente do Iraque. Ao assumir o poder, Saddam iniciou uma perseguição política, assassinando seus rivais, inclusive aqueles pertencentes ao seu próprio partido. Não demorou muito para que se tornasse o ditador absoluto no país, envolvendo-o em diversas ações militares.

Em 1980 o país engajou-se na Guerra Irã-Iraque (1980-1988), que foi o resultado de disputas políticas e territoriais entre ambos os países. Ironicamente, nesse conflito os EUA forneceram apoio ao governo de Saddam, inclusive auxiliando na questão de armamentos. Porém, em meados da década de 1980, a reputação internacional do Iraque ficou abalada quando foi acusado de ter utilizado armas químicas contra as tropas iranianas.

Em 1981, o serviço secreto israelense recebeu informações que confirmavam a intenção iraquiana de produzir armas nucleares nas instalações de Osirak, nas imediações de Bagdá. Israel então efetuou um ataque aéreo nas instalações nucleares iraquianas. Oito pilotos lançaram suas bombas no reator nuclear de Osirak, danificando-o e comprometendo o programa nuclear iraquiano. Os aviões israelenses atingiram perfeitamente seu alvo, obtendo sucesso na operação. Por outro lado, o ataque israelense foi visto como incompatível com os critérios de ação preemptiva legítima. O reator nuclear iraquiano encontrava-se ainda em processo de construção e não poderia ser visto como uma ameaça imediata.¹⁰ O Conselho de Segurança adotou por unanimidade a Resolução 487, que condenou a ação israelense como ilegal e teve ainda maior peso porque os EUA não se abstiveram da votação.

Em agosto de 1988, as negociações realizadas pelo então secretário-geral da ONU, Perez de Cuéllar, e os desgastes provocados pela guerra que travavam fizeram com que Irã e Iraque aceitassem que a ONU mediasse um cessar-fogo.

- **A Primeira Guerra do Golfo**

¹⁰ Ver a forte condenação da atitude israelense pelo Conselho de Segurança: UN Security Council Resolution 487,19 de Junho de 1981.

Após o Iraque ter invadido o Kuwait em agosto de 1990, a seqüência de eventos acabou resultando na 1ª Guerra do Golfo. Dada a invasão iraquiana, a comunidade internacional e principalmente o Conselho de Segurança da ONU, que ficou paralisado durante a Guerra Fria pelos sucessivos vetos das grandes potências para proteger seus aliados, encontrou-se frente a um desafio. Com a invasão e anexação do Kuwait, o Iraque se posicionou como país agressor, ferindo os princípios do direito internacional que proibiam o uso da força.

Em resposta a anexação do Kuwait pelo Iraque, o Conselho de Segurança emitiu a Resolução 660, que decretava que a invasão fora uma ameaça à paz e segurança internacional e exigia a retirada imediata das tropas iraquianas da região. Observando a relutância do Iraque em cumprir a Resolução 660, o Conselho de Segurança emitiu a Resolução 661. Nessa nova resolução, o Conselho lançou sanções econômicas contra o Iraque, como o congelamento de seus bens no exterior e embargo comercial ao país. Contudo, também a Resolução 661 não obteve êxito em persuadir o Iraque a se retirar da região. Frente a essa afronta, em 29 de Novembro de 1990, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 678, na qual dava o prazo limite até 15 de Janeiro de 1991 para que o Iraque retirasse suas tropas. A Resolução 678 também dava a autorização aos Estados-membros da ONU em cooperação com Kuwait de “utilizar todos os meios necessários”, inclusive uma intervenção militar, para o cumprimento da Resolução 660 e restauração da paz e segurança na região.

A Resolução 678 teve o efeito de mudar a situação legal com relação ao uso da força pelo Kuwait ou por parte dos Estados aliados a ele. Antes da Resolução, o Governo Kuwaitiano e seus aliados poderiam atacar as tropas Iraquianas com base no direito de autodefesa coletivo, já que houvera uma agressão iraquiana. Após a aprovação da Resolução 678, uma iniciativa militar por parte do Kuwait ou de seus aliados passaria do âmbito de autodefesa coletiva ou individual para o de uma ação militar autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU.

As hostilidades começaram após o prazo final estipulado pela Resolução 678. Os EUA e mais 29 aliados bombardearam o Iraque, e enviaram tropas para libertar o Kuwait. Em 28 de fevereiro de 1991, depois que as tropas de coalizão libertaram o país, o então presidente dos EUA George H. W. Bush ordenou que cessassem o ataque.

Ao perder a guerra, o Iraque concordou que, entre outros comprometimentos com o requisito para cessar-fogo¹¹ segundo a Resolução 687, autorizaria inspeções de suas facilidades nucleares e ligadas a armas de destruição em massa e conseqüente destruiria qualquer arsenal de ADM, mísseis balísticos de longa distância e toda capacitação para construí-los.

Na ocasião dessa primeira intervenção no Iraque, a agressão foi clara, a condenação da atitude iraquiana foi unânime e houve envolvimento do Conselho de Segurança. Além disso, os EUA agiram em cooperação com outros 29 Estados-membros da ONU.

- **A Segunda Guerra do Golfo**

Desde que assumiu o governo, George W. Bush já demonstrava como guiaria a política de relações externas dos EUA. Em menos de um ano, Bush abandonou importantes tratados internacionais. Para citar somente alguns, abandonou o Protocolo de Kyoto, rejeitou o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional; rompeu unilateralmente com o Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM) que mantinha com a Rússia, rejeitou uma convenção sobre venda e transferência de armas de pequeno porte e um protocolo para a Convenção sobre Armas Biológicas. Já no início de seu primeiro mandato, Bush buscava o afastamento do chefe de Estado iraquiano. Suas principais motivações eram a instabilidade política no Oriente Médio, a preocupação com o desenvolvimento de ADM na região e o acesso ao petróleo. Havia até mesmo uma motivação pessoal, já que em 1993, no Kuwait, Saddam tentou assassinar o pai de Bush, o ex-presidente norte-americano George Bush.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os EUA ganharam o argumento que precisavam para que se apresentassem ao mundo como seu defensor contra o que considerassem ameaças à liberdade. Divulgada no dia 11 de Setembro de 2002, a atual “Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América”¹², consolida o que se convencionou chamar de “Doutrina Bush”. Ao longo do documento,

¹¹ Outros dos mais relevantes requisitos para o cessar-fogo: (1) libertação dos prisioneiros de guerra; (2) devolução dos bens saqueados do Kuwait; (3) pagamento de compensação pelos prejuízos causados pela invasão ilegal do Kuwait e pelas hostilidades subseqüentes; (4) encerramento de ajuda a grupos terroristas. Para de mais requisitos ver Resolução 687.

¹² A íntegra do documento, em inglês, pode ser encontrada na internet em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

a Estratégia de Segurança Nacional de 2002 rejeita a necessidade de uma ameaça iminente:

the greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack.¹³

Em janeiro de 2002, o presidente havia denunciado a existência de um “Eixo do Mal”, formado por países como Iraque, Irã e Coréia do Norte. Naquele momento, o Afeganistão já se encontrava ocupado por tropas norte-americanas, sobre a justificativa de que os EUA exerciam o seu direito de usar a força a favor de sua autodefesa contra Estados que apóiam o terrorismo. No caso, os EUA apresentaram evidências que ligavam a Al-Qaeda ao governo Taliban do Afeganistão.

Segundo a “Doutrina Bush”, o governo dos EUA se dá o direito de agir preventivamente contra potenciais inimigos, mesmo sem ter sido agredido e com ou sem o aval de organismos multilaterais, como a ONU. Foi emitida, também em 2002, a Diretiva Presidencial nº 17 sobre Segurança Nacional, na qual os EUA assumem ter um direito “legal” auto-atribuído de se valer de todos os meios necessários para um “ataque preventivo”.

Logicamente, os EUA buscaram concentrar esforços no sentido de apresentar justificativas legais para a invasão militar de 2003. Os principais argumentos utilizados serão analisados aqui.

Como já demonstrado, ao final da Primeira Guerra do Golfo, conforme a Resolução 687, o Iraque havia se comprometido a aceitar as inspeções e a dar acesso imediato e irrestrito aos locais determinados pela Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Porém, em 1998 os inspetores foram acusados pelo governo iraquiano de espiões americanos e o Iraque deixou de permitir as inspeções.

Em setembro de 2002, o presidente Bush declarou à ONU que Saddam Hussein representava uma grande ameaça, expressou suas suspeitas de que o governo iraquiano

¹³ Anthony Clark Arend, em seu artigo “International Law and the Preemptive Use of Military Force” (*The Washington Quarterly*, v.26, n.2, p.89-103, primavera 2003) analisa a nova Estratégia de Segurança dos EUA da seguinte forma: “In other words, the administration is contending that, because of the new threat posed by weapons of mass destruction (WMD) and terrorists, the old requirement of necessity may not always make sense. By the time imminent WMD use has been established, it may be too late to take any kind of successful preemptive action. Although traditional international law would not require certainty regarding time and place, it would suggest near certainty. If an attack is imminent, it is nearly certain that the attack will occur. Given this conclusion, many scholars would be tempted to say that the Bush doctrine is clearly at variance with international law”

estaria desenvolvendo ADM, e afirmou que se a Organização não agisse, os Estados Unidos tomariam uma atitude, ainda que unilateral:

Our message from America is this: if the United Nations doesn't have the will or courage to disarm Saddam Hussein and if Saddam Hussein will not disarm, the United States will lead a coalition to disarm [him]¹⁴

Os Estados Unidos buscaram persuadir França, Rússia e China, os outros três membros permanentes¹⁵ do Conselho, a aprovar uma resolução que impusesse a volta das inspeções no Iraque e que autorizasse o uso da força no caso da não-aquiescência da mesma por parte do governo iraquiano. Um consenso do Conselho de Segurança quanto a uma intervenção militar no Iraque era interessante para os EUA, pois conferiria legitimidade a sua ação e traria a possibilidade de dividir os custos da guerra com seus aliados.

Após quase dois meses de negociações, em 8 de Novembro de 2002, foi aprovada por unanimidade a Resolução 1441¹⁶. Não se tratava de uma autorização automática para uma ação militar caso o Iraque não cooperasse com os inspetores, como o governo norte-americano queria, pois a Resolução 1441 não especificava em seu texto as conseqüências legais da violação material nem autorizava expressamente qualquer emprego da força no país. Na ocasião de sua adoção, mesmo EUA e Grã-Bretanha confirmaram publicamente que a resolução não fornecia qualquer autorização automática para o uso da força, concordando assim que seria necessária a adoção de uma nova resolução para que se recorresse à ação militar.

Reconhecendo que o Iraque não estava cumprindo com os requisitos do cessar-fogo de 1991 relativos ao término da Primeira Guerra do Golfo, a Resolução 1441 estabeleceu o retorno dos inspetores da AIEA e da Comissão das Nações Unidas para Monitoramento, Verificação e Inspeção (UNMOVIC), criada pela resolução 1284¹⁷. Segundo a Resolução 1441, o Iraque deveria fornecer também uma declaração detalhada sobre mísseis balísticos e programas de desenvolvimento de armas biológicas, químicas e nucleares.

¹⁴ Discurso do presidente George W. Bush, em 25 de Outubro de 2002, disponível no site da Casa Branca: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021028-5.html>>. Acesso em: 10 maio 2007.

¹⁵ Conforme previsão no artigo 23 da Carta da ONU são membros permanentes do Conselho de Segurança a República da China, a França, a Rússia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América.

¹⁶ Disponível no site: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/26/PDF/N0268226.pdf>> Acesso em: 26 abr. 2007.

¹⁷ A UNMOVIC sucedeu a UNSCOM.

No parágrafo 4º, a Resolução 1441 estabelece que quaisquer declarações falsas, omissões, o não-cumprimento da mesma, ou a falta de “total cooperação” em relação a sua implementação constituiriam violações materiais das obrigações impostas ao Iraque. E finalmente, no penúltimo parágrafo adverte:

[i]n that context, (...) the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations;

Como se pode ver, a Resolução é de interpretação imprecisa.¹⁸ Seus termos vagos tornaram o consenso internacional mais fácil, porém abriram brechas para que os EUA e seus aliados tentassem se valer da subjetividade da linguagem da referida resolução.

Aprovada em novembro de 1990, a Resolução 678 é uma das poucas resoluções do Conselho que autorizam o uso da força inequivocamente. A Resolução 688, aprovada em 5 de Abril de 1991, por exemplo, foi apresentada de forma muito menos clara. Nessa Resolução, o Conselho manifestava sua preocupação em relação à “repressão da população civil iraquiana (...), inclusive (...) em áreas de população curda, o que levou a um fluxo maciço de refugiados através de fronteiras internacionais e a incursões além-fronteiras, ameaçando a paz e a segurança internacionais”. A Resolução também encorajava a contribuição dos países-membros com as eventuais operações de ajuda humanitária que fossem organizadas pela ONU. A preocupação manifestada por meio da Resolução 688 era resultado da campanha de vingança que Saddam iniciara em Abril contra os curdos, minoria do norte do país, que tentaram uma rebelião durante a ocasião da Guerra do Golfo. Contudo, a Resolução não autorizava expressamente o uso da força. Na ocasião, a China ameaçou vetar qualquer resolução que autorizasse qualquer ação militar para proteger os curdos. Posteriormente, EUA, França e Grã-Bretanha transformaram o norte do Iraque em duas zonas de “exclusão aérea”: uma ao sul do Paralelo 32 e outra ao norte do Paralelo 36. Esses países justificavam a iniciativa com base na Resolução 688, apesar da aparente ausência de autorização para tanto no texto da resolução. O argumento utilizado foi bastante criticado pela comunidade internacional, levando a França a se retirar da operação em 1996. Já EUA e Grã-Bretanha permaneceram firmes em sua iniciativa e estenderam a zona de “exclusão aérea” do sul até as proximidades de Bagdá, capital do país.

¹⁸Ver Michael J. Glennon, “Why the Security Council Failed”, *Foreign Affairs*, Maio/Junho de 2003.

A situação dessas zonas acabou gerando muitas controvérsias, que se estenderam até mesmo a questões relacionadas às diferentes interpretações da Resolução 1441, devido à imprecisão de linguagem também presente no texto dessa resolução. Os EUA tentaram valer-se da falta de objetividade das expressões do texto da Resolução 1441 e denunciaram o disparo de baterias iraquianas contra aviões norte-americanos nas zonas de “exclusão aérea” como “provável violação” da Resolução 1441. É interessante reforçar que essas faixas onde aeronaves iraquianas não podem operar não foram explicitamente autorizadas na Resolução 688, e não são reconhecidas pelo Iraque. As tensões entre forças iraquianas e americanas nessas áreas já ocorriam há anos, mas mesmo assim os EUA tentaram utilizá-las como pretexto para o uso da força militar no Iraque.¹⁹

O então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, e a maioria dos países-membros do Conselho de Segurança manifestaram-se contra as alegações dos EUA de que qualquer infração por parte do Iraque nas zonas de “exclusão aérea” do país pudesse ser considerada uma violação da Resolução 1441. Annan e os países contra a alegação norte-americana declararam que a resolução não menciona essas zonas de exclusão, e que, portanto, as supostas infrações nessas faixas não constituem violações da mesma.

Geralmente, as resoluções do Conselho apresentam ambigüidades em razão da pressão com a qual as negociações são efetuadas ou devido às dificuldades de se chegar a um consenso em certas negociações. No caso da Resolução 1441, a imprecisão permitia que alguns países argumentassem que a força foi implicitamente autorizada, enquanto outros tinham o ponto de vista oposto. Apesar disso, como já visto, na ocasião da adoção da referida resolução, todos os membros do Conselho de Segurança confirmaram publicamente que seria necessário que o Conselho voltasse a se reunir para autorizar explicitamente qualquer ação militar (posteriormente, os EUA abandonam essa visão).

Outra justificativa para a intervenção no Iraque se baseia na própria Resolução 678 e a autorização que esta conferia aos Estados-membros da ONU a “usar todos os meios necessários (...) para restabelecer a paz e segurança na região”. Nesse sentido, a argumentação oferecida pelos EUA e Grã-Bretanha é de que a autorização do uso da força expressa na Resolução 678 foi suspensa pelo cessar-fogo da Resolução 687,

¹⁹ Ver o caso das zonas de exclusão no Iraque, quando os EUA se aproveitaram da subjetividade do termo “total cooperação” para alegar uma “provável violação” da Resolução 1441 nessas zonas. Notícia: Folha de São Paulo, 20 de novembro de 2001, Caderno A, p. 21.

porém não foi cancelada. Portanto, a autorização poderia ser ativada novamente no caso de o Iraque realizar alguma “violação material” de suas obrigações a respeito do cessar-fogo e do desarmamento. O conceito de violação material vem do direito dos tratados e foi endossado pelo Conselho na Resolução 1441, que constatava uma violação material da Resolução 678 pelo Iraque. No entanto, a Resolução 1441 também dava ao Iraque “uma última chance de cumprir suas obrigações de desarmamento”, advertindo sobre as “sérias conseqüências” que sofreria em caso de nova não-aquiescência. Argumentou-se então que o Iraque não estava cooperando plenamente, quando não permitiu que cientistas ligados à fabricação de armas fossem entrevistados fora do país. A atitude iraquiana seria uma nova “violação material” da Resolução 687, o que autorizaria o uso da força. Os EUA abandonaram então, a visão inicial que haviam declarado publicamente ter: o país conclui que se fosse necessária outra Resolução para que se empregasse a força, tal necessidade teria sido expressa na Resolução 1441. Porém, associando o conceito de violação material ao de autorização implícita, constata-se que a Resolução 687 foi redigida de modo a cancelar com toda clareza a autorização do uso da força, e não apenas suspendê-la.

Seguindo as determinações da Resolução 1441, o Iraque entregou uma declaração detalhada de seus programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa, onde nega a existência dos mesmos. Os Estados Unidos afirmaram que tal declaração se constituía de uma “violação material” da Resolução 1441, por apresentar omissões e dados incorretos.

Em 27 de Janeiro de 2003, os inspetores da ONU apresentaram ao Conselho um relatório sobre os dois meses de pesquisas, no qual declaravam que não haviam encontrado nada de comprometedor. Os dois inspetores chefes, Hans Blix (UNAMOVIC) e Mohamed El Baradei (Agência Internacional de Energia Atômica) declararam às vésperas do início da guerra que o Iraque estava cooperando “rather well” e em momento algum confirmaram a existência de ADM. Posteriormente, Mohamed chegou a declarar ao jornal alemão *Frankfurter Allgemeine* que os inspetores haviam recebido dos serviços secretos de alguns países “numerosos documentos falsos” sobre uma suposta importação de urânio nigeriano pelo Iraque²⁰. Um dos inspetores, o norte-americano Scott Rider, declarou também que o Iraque não possuía qualquer tipo de

²⁰ O primeiro-ministro do Reino Unido, Tony Blair, chegou a utilizar perante a Câmara dos Comuns, sem citar a fonte e como um documento oficial, uma tese de um estudante da Califórnia, datada do início dos anos 90, para “demonstrar” a existência de um arsenal de armas proibidas em poder do Iraque.

ADM. Mesmo assim, os EUA continuaram alegando que o Iraque não estava sendo completamente transparente, porque não havia dado informações sobre armas que declarou não ter (e das quais os inspetores não acharam quaisquer evidências).

Em 22 de Fevereiro do mesmo ano, os representantes do Movimento dos Não Alinhados assinaram uma declaração se opondo ao uso da força contra o Iraque. O Movimento, composto por 114 Estados, representa 55 por cento da população do planeta e aproximadamente dois terços dos Estados-membros da ONU.

Em 18 de Março de 2003, a Comissão Internacional de Juristas, órgão consultivo da ONU, advertiu contra um ataque ao Iraque sem o aval das Nações Unidas.

Esse ataque seria ilícito e constituiria uma guerra de agressão. (...) Não existe qualquer base jurídica para uma intervenção dessa natureza.²¹

No dia 19 de março de 2003, quando França, Rússia e China já haviam anunciado que bloqueariam qualquer resolução subsequente para autorizar o uso da força contra o Iraque, teve início a Segunda Guerra do Golfo e o bombardeio do território iraquiano por tropas dos Estados Unidos com apoio inglês. A Operação *Iraqi Freedom*²² foi enfim posta em prática, como os EUA planejavam.

5- Receita Para Uma Guerra Sem Fim: (In) segurança Nacional

Como se pode concluir também por meio dos relatórios, a guerra travada contra o Iraque foi de natureza preventiva, já que não havia qualquer evidência sobre a possibilidade de ocorrer um ataque militar por parte do Iraque aos EUA, e muito menos de que um ataque iraquiano pudesse assumir um caráter imediato. É interessante analisar, portanto, que no documento da Estratégia de Segurança Nacional de 2002, Bush demonstrou as suas intenções de conduzir ações preemptivas exercendo o direito de legítima defesa. Também reforçou a importância de efetuar ataques preemptivos contra Estados ou grupos terroristas que possuíssem ou estivessem perto de possuir ADM, em um apêndice sigiloso à Diretiva Presidencial sobre Segurança Nacional 17 de

²¹ Disponível em: <http://www.ulb.ac.be/droit/cdi/appel_irak.html>. Acesso em: 25 mai. 2007.

²² Ver Spring, Baker – **Operation Iraqi Freedom: Military Objectives Met**. Heritage Foundation, 18 de Abril de 2003. Disponível em: <<http://www.heritage.org/Research/MiddleEast/wm261.cfm>>. Acesso em: 25 abr. 2007.

Objetivos oficiais da Operação *Iraqi Freedom*: acabar com o regime de Saddam Hussein; eliminar as ADM e reunir informações sobre atividades de produção; capturar e expulsar terroristas e reunir informações sobre redes terroristas; proteger os campos de petróleo; fornecer ajuda humanitária; guiar o Iraque para uma democracia e assegurar a sua integridade territorial.

2002. A não-aquiescência do Iraque às resoluções sobre desarmamento, suas supostas ligações com organizações terroristas e o caráter tirânico da liderança política maximizavam as suspeitas sobre as reais intenções iraquianas. Contudo, eram apenas suspeitas e não evidências. É nesse ponto que o caráter preventivo da ação militar dos EUA vem à tona: os EUA assumiram um perfeito conhecimento sobre as más intenções do adversário, em um momento em que tal presunção de culpa ainda era imatura e sem base.

Especificamente, uma guerra preemptiva legítima requer que os Estados identifiquem que o agressor em potencial possui tanto a capacidade, quanto a intenção de conduzir uma agressão em um futuro imediato. Não havia evidências de que o Iraque possuísse os dois elementos. A Estratégia de Segurança Nacional da administração Bush que fora rotulada como preemptiva, mostra-se na verdade, devido ao medo trazido por suspeitas e ao desejo de controlar o ambiente internacional, como uma doutrina preventiva para eliminar possíveis ameaças que poderiam vir a se materializar em algum ponto no futuro. Como Michael Walzer argumentou em *Just and Unjust Wars* (1977)²³, o mero medo não pode ser um critério capaz de justificar uma ação preemptiva. Contudo, o medo está onipresente no contexto da campanha antiterrorista norte-americana. A atual política externa dos EUA de legitimar sua intervenção no exterior por meio da campanha de “guerra contra o terrorismo” constitui a receita para uma guerra sem fim: o medo de “outro 11 de Setembro” motivaria antecipações. O requerimento de evidências foi reduzido ao medo e suspeita de que o outro tenha, ou venha a adquirir algum dia, os meios para realizar uma agressão. Tal redução pode ter como consequência uma instabilidade crescente no sistema internacional e o uso prematuro da força. Em uma situação onde o medo justifica intervenções, as ocasiões para um ataque seriam ilimitadas, visto que segundo os próprios argumentos da administração de Bush, não é possível sempre saber com certeza o que o outro lado possui, onde o perigo do ataque está localizado, ou quando um ataque pode acontecer.

²³ Michael Walzer. **Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations**. New York: Basic Books, 1977. Nesse livro, Walzer argumenta: “We need to make judgments about our neighbor’s intentions, and if such judgments are to be possible we must stipulate certain acts or sets of acts that will count as evidence of malignity. These stipulations are not arbitrary; they are generated, I think, when we reflect upon what it means to be threatened. Not merely to be afraid, though rational men and women may well respond fearfully to a genuine threat (...). But we also need an objective standard (...). I can only be threatened by someone who is threatening me, where “threaten” means (...): to hold out or offer (some injury) by way of a threat, to declare one’s intention of inflicting injury.”

Se um ataque é motivado pelo medo ou suspeita de que um adversário em potencial poderá algum dia ter intenção e capacidades para realizar uma agressão, então a linha entre guerra preemptiva e preventiva foi cruzada.

Apesar de não existirem evidências de que o Iraque estaria prestes a realizar um ataque militar contra as forças norte-americanas (que justificaria uma ação preemptiva) a administração de Bush se valeu da falta de precisão da doutrina de preempção na identificação do nível de “iminência da ameaça” e conduziu uma ação **preventiva** rotulada como **preemptiva**.

6- Tentativas de Justificação Jurídica e Discordâncias

As inúmeras discordâncias em relação à justificação jurídica da intervenção no Iraque em 2003 e o debate em torno dessa questão despertaram intenso interesse dos meios de comunicação, dado que o comportamento de um dos principais atores do sistema internacional abalou a ordem mundial. A tentativa dos EUA de dar uma justificativa legal para seus atos acabou gerando uma situação de alerta no sistema internacional.

Como visto anteriormente, ao adotarem uma resolução ambígua como a Resolução 1441, os membros do Conselho de Segurança “concordaram em discordar”²⁴. Diferentes cláusulas do texto da resolução davam razão a diferentes lados do debate a respeito da legalidade da Segunda Guerra do Golfo. Porém, o debate foi para além das posições políticas que se basearam em uma Resolução ambígua e se voltou para os métodos de interpretação jurídica que deveriam ser adotados no caso das resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Há aqueles advogados internacionais que sustentam que os tribunais devem tomar decisões claras quanto aos argumentos apresentados. Esses advogados tendem a se apoiar na idéia de que sempre existe uma resposta certa e em busca dessas respostas, se voltam para as “fontes” do Direito Internacional, como tratados, leis consuetudinárias internacionais e resoluções adotadas pelo Conselho desde 1945. Quando há lacunas, eles recorrem a analogias, normas e princípios estabelecidos. Porém, as analogias escolhidas e o peso conferido às fontes podem variar por parte de diferentes advogados internacionais. No caso em questão, o impacto dessas sutis variações ficou bastante evidente em relação à interpretação da Resolução 1441.

²⁴ Michael Byers, *A Lei da Guerra*. (2007).

Na Conferência de Viena sobre Direito dos Tratados em 1968, a delegação americana propôs uma abordagem que desse mais peso ao “objetivo e finalidade” na interpretação de tratados do que ao que efetivamente expressam. Tal abordagem foi recusada pelos demais participantes da Conferência. Dessa forma, foi estipulado no Artigo 31(1) da Convenção de Viena: “Qualquer tratado será interpretado em boa-fé de acordo com o significado comum a ser conferido a seus termos em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”, enfatizando o sentido comum. Já o Artigo 32 da Convenção de Viena limita a recorrência “a meios suplementares de interpretação, inclusive aos trabalhos preparatórios do tratado (...) a fim de confirmar o artigo 31 ou de determinar o sentido” aplicando-se tal recorrência somente aos casos em que “a interpretação de conformidade com o artigo 31” tenha deixado “o sentido ambíguo ou obscuro”; ou tenha conduzido “a um resultado que é manifestamente absurdo ou desarrazoado”. Ou seja, em geral os documentos e registros preparatórios das negociações não podem ser usados com finalidades de interpretação. Mesmo assim, os EUA insistem em uma abordagem mais finalista e menos baseada no texto, principalmente ao interpretar Carta da ONU. Porém, é de extrema importância destacar que resoluções, ao contrário da Carta da ONU, não são tratados, portanto as normas interpretativas que caberiam a cada caso podem diferir.

O que se pode observar é que assim como no caso das resoluções do norte do Iraque em 1991 e do Kosovo em 1998, a abordagem que foi utilizada pelos EUA e pela Grã-Bretanha para a interpretação da Resolução 1441 foi novamente finalista, e não uma abordagem voltada estritamente para o significado comum das palavras. Em contraste, a maioria dos Estados mostrou-se a favor de uma abordagem mais literal do texto da Resolução, entendendo que o Conselho de Segurança pretende apenas aquilo que declara, afinal, a interpretação dos artigos da Carta referentes ao uso da força deve ser feita de maneira restrita, não cabendo ampliação nem analogias a ele. Os Estados que adotaram esse tipo de abordagem baseada no Artigo 31 da Convenção de Viena se posicionaram contra a justificativa jurídica apresentada pelos EUA com base na Resolução 1441. Frente à desaprovação por parte da maioria dos Estados em relação à ocupação do Iraque, ficou claro que a interpretação adotada pelos EUA e pela Grã-Bretanha não foi amplamente compartilhada pela comunidade internacional. Além disso, em uma entrevista ao Serviço Mundial da BBC, Kofi Annan declarou que a Guerra do Iraque foi “ilegal”, pois “cabia ao Conselho de Segurança aprovar ou

determinar quais deveriam ser as conseqüências” do não cumprimento de resoluções por parte do Iraque.

O princípio da interdição da força nas Relações Internacionais e no Direito Internacional encontra-se no § 4º do Artigo 2º da Carta da ONU, e no § 5º do mesmo Artigo também se pode encontrar em termos claros a obrigação dos Estados-membros de cederem à Organização os meios coercitivos para a implementação de suas medidas:

§ 4º - Todos os Membros deverão evitar, em suas relações internacionais, a ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas.

§ 5º- Todos os membros darão às Nações Unidas toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta, e se absterão de dar auxílio a qualquer Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo.

A Corte Internacional de Justiça teve a oportunidade de interpretar o § 4º do Artigo 2º da Carta nas decisões do caso *Atividades militares e paramilitares na Nicarágua e contra ela* (Nicarágua *versus* EUA). Os EUA acusaram o governo sandinista da Nicarágua como exportador da subversão na América Central, o que exigiria uma atitude de legítima defesa coletiva por parte dos EUA. Em 26 de Junho de 1986, a Corte decidiu que “os EUA, ao treinar, equipar, financiar (...) e assistir, de qualquer maneira, as atividades militares ou paramilitares na Nicarágua, e contra ela, violaram (...) a obrigação que lhes impõe o Direito Internacional costumeiro de não intervir nos negócios internos de outro Estado”. Nos §§ 187 a 201 daquela sentença, a Corte afirmou não só que a interdição do uso da força nas relações internacionais, presente no Artigo 2º§ 4º da Carta, corresponde a um princípio do Direito Internacional costumeiro, como também que os desenvolvimentos deste Direito demonstram que se trata de uma regra pertencente ao *jus cogens*. Prova disso seria o consentimento dos Estados-membros a várias resoluções da Assembléia Geral da ONU referentes ao assunto, como constata a Corte: *O consentimento a tais resoluções aparece como uma das formas de expressão de uma opinio juris, no relativo ao princípio do não emprego da força, considerada como um princípio do direito costumeiro, independentemente das disposições, notadamente institucionais, aos quais se submete no plano convencional da Carta.*

Porém, a Carta da ONU também prevê exceções à interdição do uso da força. Para analisar o tema da extensão da noção de legítima defesa em Direito Internacional e ação preventiva, o aspecto que mais interessa ao meu estudo a respeito dessas exceções

está na permissão do uso da força no exercício do “direito inerente à legítima defesa”, presente no Capítulo VII, Artigo 51 da Carta.

A base de outra tentativa dos EUA de fornecer uma justificativa legal para sua ação militar no Iraque foi a alegação de um direito ampliado de ação preventiva em legítima defesa. O Artigo 51 da Carta da ONU reconhece o direito “inerente à legítima defesa”, porém aplicando-se as normas de interpretação de tratados segundo a Convenção de Viena, o Artigo deve ser interpretado segundo “o sentido comum das palavras”. Assim, a exigência de “se ocorrer um ataque armado”, presente no referido Artigo, ataria as mãos de um Estado mesmo diante de um ataque iminente. Por outro lado, a referência ao caráter “inerente” do direito à legítima defesa no Artigo 51 complica a análise, ao incorporar implicitamente ao Artigo o preexistente direito consuetudinário internacional de legítima defesa. Classicamente, o tipo de ação antecipatória que o Direito Internacional tradicional permitiria seria aquele que seguisse os padrões postulados por Daniel Webster, isto é, o uso da força por legítima defesa só é apropriado quando a ameaça for “urgente, incontornável, sem oferecer opção de meios nem tempo para deliberação.”²⁵ Tais padrões são compatíveis com a doutrina de preempção e como já visto, a guerra preemptiva pode ser justificada, obedecendo aos limites do *jus in bello* e da teoria de guerra justa.

Porém, o uso da alegação de legítima defesa na Guerra do Iraque de 2003 se afastou do critério da iminência rumo a uma ameaça hipotética. A legítima defesa foi invocada como precaução para assegurar que futuras ameaças nunca se materializem, o que não se assemelha em nada com uma legítima defesa antecipatória por preempção. Em seu discurso na academia militar de West Point, Bush declarou:

(...) se esperarmos que essas ameaças se materializem plenamente, teremos esperado demais.

A nova política, agora já identificada como “Doutrina Bush”, sequer tentava atender aos critérios de Daniel Webster, aproximando-se mais da idéia sustentada pela “Doutrina

²⁵ Essas palavras foram escritas em 1842 por Daniel Webster, secretário de Estado dos EUA, em sua carta ao embaixador britânico lorde Ashburton, na qual se referia à destruição do barco a vapor *Caroline*. Nela, Daniel Webster argumentava: “Sem dúvida devemos reconhecer que, mesmo admitindo que efetivamente existem exceções resultantes da grande lei da legítima defesa, tais exceções devem limitar-se a casos em que a necessidade dessa legítima defesa seja urgente, incontornável, sem oferecer opção de meios nem tempo para deliberação.”

Ver R.Y. Jennings, “The *Caroline* and *McLeod* Cases”, *American Journal of International Law* 32 (1938), p.82.

Shultz”²⁶. Mais inquietante na “Doutrina” do atual presidente norte-americano é a afirmação de que “quem não está conosco está contra nós”, que passa por cima de um aspecto da soberania dos Estados: o direito de não se envolver.

A adoção de direitos ampliados de legítima defesa em caráter preventivo, como foi a aplicação dessa nova política norte-americana no Iraque, certamente introduziria perigosas incertezas nas relações internacionais, causando instabilidade no sistema de Estados. Esse tipo de política preventiva pode acelerar uma corrida pela aquisição de ADM, já que se tornaria uma atitude racional para certos Estados adquirir de fato as ADM, na medida em que esses Estados se sentissem propensos a enfrentar uma ação militar baseada no simples fato de serem países suspeitos de possuírem estas armas.²⁷ A instabilidade só tende a crescer com o medo mútuo de um ataque surpresa.

O fato é que os Estados que se posicionaram contra a intervenção dos EUA no Iraque parecem ter consciência de quão perigosas são as conseqüências da Doutrina Bush, e do quão imprudente seria fazer com que essa nova política norte-americana passasse a integrar o direito consuetudinário internacional.²⁸ O que prevalece nessa nova política é a vontade unilateral dos EUA, independentemente de alianças ou do aval da ONU. Washington ao empregar a força militar no Iraque em 2003 simplesmente se colocou acima da ordem internacional e de suas instituições reguladoras, exercendo o que se denomina *naked power*.

7- Credibilidade da ONU

A ONU funciona como uma instância de mediação ou intervenção em situações críticas e como vetor de construção de uma ordem internacional livremente consentida para a promoção de uma paz durável e da cooperação entre os Estados. O mecanismo

²⁶ “It is absurd to argue that international law prohibits us from capturing terrorists in international waters or airspace (...), or from using force against states that support, train, and harbor terrorists or guerrillas.” George P. Schulz, “Address to the National Defense University”, Washington, D.C., 15 Janeiro, 1986”, *International Legal Materials* 25(1986), p. 206

²⁷ Otto von Bismarck já havia advertido Guilherme I em 1875: “I would never advise Your Majesty to declare war forthwith, simply because it appeared that our opponent would begin hostilities in the near future”.

²⁸ Embora os Estados Unidos classificassem a ação como “preemptiva”, tal percepção não era compartilhada por outros membros das Nações Unidas, que consideravam a ação ilegítima e apontavam a falta de evidência de “ameaça iminente” no Iraque. Porém, os defensores da guerra negam veementemente que as Nações Unidas sejam a única fonte de legitimidade: os próprios Estados Unidos seriam um agente legítimo da sociedade internacional. Grande parte da comunidade internacional sancionou ação similar quando a Otan bombardeou Kosovo sem a autorização das Nações Unidas (Dockrill, 2006, p.364).

multilateral pelo qual opera visa tornar a vida internacional o máximo possível previsível, ordenada e conseqüentemente mais segura, mesmo em um ambiente internacional anárquico. Os Estados-membros da ONU conservam sua soberania e o sistema onusiano está longe de se constituir em um Estado mundial, porém já participa dele uma ampla sociedade civil capaz de formar opinião pública e, em conjunto com o ordenamento jurídico internacional, legitimar ou deslegitimar ações.

O multilateralismo que fundamenta a Carta de São Francisco busca resolver tensões por meio da diplomacia, do diálogo e da negociação, enquanto a prática unilateral, como declaradamente foi a ação militar dos EUA no Iraque, mina o Direito Internacional, fruto do esforço legislativo de numerosos países.

Muitas vezes o papel da ONU é mal compreendido pelo público em geral e a Organização acaba sendo vista como anacrônica. Talvez a confusão seja entretida por comentários que não fazem distinção entre o papel da ONU em tudo que ela realiza para a pacificação de muitas áreas onde há conflitos, para ajuda aos países africanos e para a promoção do desenvolvimento e o seu papel em situações como a do Iraque em 2003. Muitos chegaram à conclusão de que a ONU perdeu credibilidade por não ter sido capaz de impedir a intervenção unilateral norte-americana no Iraque e viam uma ONU refém de Washington. Porém, o que ocorreu foi exatamente o oposto: a ONU ganhou credibilidade ao não conceder uma espécie de carimbo de legitimidade ao que seria uma invasão militar norte-americana sem qualquer fundamento no Direito Internacional. As Nações Unidas se posicionaram não como reféns, mas como uma instituição independente, que tem a segurança mundial como um assunto que não concerne a apenas um país, por mais rico e poderoso que seja. A ONU deve contribuir para uma ordem internacional fundamentada no Direito, e foi isso que fez conforme os instrumentos que tinha a sua disposição.

Há uma grande diferença entre credibilidade e eficácia. Credibilidade tem um conteúdo moral. Já a eficácia da ONU se remete à questão de possuir meios ou não. Como já citado, a ONU não é um governo mundial, portanto ela só pode ser o que seus Estados-membros querem que ela seja. Se os governos não fornecem os meios para que a ONU possa atuar em casos como esse do Iraque, não se trata de uma perda de credibilidade, mas de não possuir recursos para agir em situações como essa. Se o papel da ONU fosse tão irrelevante para a comunidade internacional, os EUA e seus aliados não teriam buscado em momento algum a legitimidade de sua aprovação. A agressão ao Iraque e o que ela representa se fez às custas de um desgaste político-diplomático norte

americano no sentido de tentar legitimar seus atos, tanto pela oposição firme da França e da Alemanha quanto pela ausência de apoio no Conselho de Segurança, até mesmo por parte dos países que estão sob sua influência como o Paquistão, Chile e México.

8- Considerações Finais

Desde o fim da Guerra Fria, os EUA se consolidaram como uma superpotência sem rivais e sua liderança frente à comunidade internacional tornou-se incontestável. Analisei o documento intitulado "Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América" (2002), no qual os Estados Unidos se apresentaram ao mundo como seu defensor, buscando legitimar sua intervenção no exterior por meio da campanha de "guerra contra o terrorismo". Porém, percebi por meio dessa análise que a Estratégia de Segurança Nacional da administração Bush que fora rotulada como **preemptiva**, mostra-se na verdade, devido ao medo trazido por suspeitas e ao desejo de controlar o ambiente internacional, como uma doutrina **preventiva**, pois se baseia na ação antecipada contra ameaças, mesmo quando estas ainda não estão materializadas:

The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack.

A guerra guiada contra o Iraque tem caráter preventivo já que não havia evidências de que o Iraque estaria prestes a realizar um ataque militar contra as forças norte-americanas. As guerras preventivas são imprudentes, pois acabam tornando reais guerras que poderiam não acontecer. Além disso, são guerras injustas porque assumem um perfeito conhecimento sobre as más intenções dos adversários quando tal presunção de culpa ainda é prematura e hipotética, baseada no medo de possíveis futuras ameaças. Logo, concluí que a antecipação preventiva materializada em uma ação unilateral dos EUA no Iraque foi ilegítima; sem qualquer fundamento no Direito Internacional.

Por outro lado, concluí também que as ações de caráter preemptivo podem ser justificadas, no caso de uma ameaça imediata, onde não há tempo para o exercício da diplomacia ou qualquer outro meio que não a força, sobre a circunstância de que a preempção se limite a reduzir ameaças, obedecendo aos limites do *jus in bello* e da teoria de guerra justa.

O desejo de controlar o ambiente internacional por meio de guerras preventivas deveria ser substituído pela verdadeira prevenção: o controle de armas (desarmamento e

programas de não proliferação), negociações, medidas de construção de segurança, diplomacia e a manutenção de um Direito Internacional justo, forte, igualitário e eficaz. Com efeito, o terrorismo pode causar muita destruição e convulsão política, porém a luta contra o terrorismo não pode ser travada às expensas dos direitos e deveres que fundamentam o ordenamento jurídico internacional.

No texto relativo à “Estratégia de Segurança Nacional”, os Estados Unidos buscam estender o campo de aplicação do princípio da legítima defesa para abranger a legítima defesa de caráter preventivo e assim agir contra grupos terroristas e contra as “ameaças mais perigosas”. Porém, ao longo do presente artigo pode-se concluir que as ameaças mais perigosas à estabilidade da ordem internacional são as atitudes imperialistas dos EUA que minam o Direito Internacional, e não o terrorismo. A Declaração de Independência dos EUA estabelece que seus representantes devem demonstrar o “devido respeito pelas opiniões de outros países”. Para tanto, retomar a atitude cooperativa, respeitar às normas do Direito Internacional e abandonar o unilateralismo seria um importante primeiro passo.

Referência Bibliográfica

AREND, A.C. **International law and the preemptive use of military force**. The Washington Quarterly, v.26, n.2, p.89-103, primavera 2003.

BEACH, Hugh; ISBISTER, Roy. **Old wine, new bottle**: the just war tradition and humanitarian intervention. ISIS Briefing on Humanitarian Intervention. Out. 2000; disponível em :
<http://www.isisuk.demon.co.uk/0811/isis/uk/hiproject/no3_paper.html> Acesso em: 5 abr. 2007.

BRANT, L. N. C. **Direito e Terrorismo**: Os Impactos do Terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil - Perspectivas Jurídico-Políticas. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 540 p.

BYERS, Michael. **A Lei da Guerra**: Direito Internacional e conflito armado. Editora RCB, 2007. 268 p.

BYERS, Michael. Letting the Exception Prove the Rule. **Ethics and International Affairs**, v.17, n.1, 2 mar. 2003. 16 p.

DOCKRILL, S.R. **Dealing with fear**: implementing the Bush doctrine of preemptive attack. *Politics & Policy*, v.34, n.2, p.344-373, 2006.

DOMBROWSKI, P.; PAYNE, R.A. **Global debate and the limits of the Bush Doctrine**. *International Studies Perspectives*, n.4, p.395-408, 2003.

ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Washington, DC: NSS, set. 2002. Disponível em:

<<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2007.

FERREIRA, F.O. Iraque na mira: Bagdá promete dar lista de armas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 nov. 2001. Caderno A, p. 21. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2011200215.htm>> Acesso em: 20 abr. 2007

FREEDMAN, L. **Prevention, not preemption**. *The Washington Quarterly*, v.26, n.2, p.105-114, primavera 2003.

GLENNON, M. J. **Why the Security Council Failed**, *Foreign Affairs*, jun. 2003. Disponível em:

<<http://www.foreignaffairs.org/author/michael-j-glennon/index.html>> Acesso em: 15 abr. 2007.

GUOLIANG, G. **Redefine cooperative security, not preemption**. *The Washington Quarterly*, v.26, n.2, p.135-145, primavera 2003.

HEISBOURG, F. **A work in progress**: the Bush Doctrine and its consequences. *The Washington Quarterly*, v.26, n.2, p.75-88, primavera 2003.

JENNINGS, R.Y. The Caroline and McLeod Cases. **American Journal of International Law**, v. 32, n. 1, New York, jan. 1938. 82 p.

Ikjk7

KEENE, E. **Beyond the anarchical society**: Grotius, colonialism and order in world politics. Cambridge; Nova York, NY : Cambridge University Press, 2002.

MCMAHAN, Jeff. **Ética e o uso da violência na guerra**. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, Lisboa, nov. 1991. Seção Arquivos. Disponível em:
< <http://www.filedu.com/jmcmahan/guerraepaz.html> > Acesso em: 17 abr. 2007.

PAYNE, K.B. **The Nuclear Posture Review**: setting the record straight. *The Washington Quarterly*, v.28, n.3, p.135-151, verão 2005.

RUMSFELD, D. US Defense Secretary Rumsfeld congressional testimony. **Disarmament Diplomacy**, n.58, jun. 2001. Disponível em:
<<http://www.acronym.org.uk/dd/dd58/58docs5.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2007.

SPRING, Baker. **Operation Iraqi Freedom: Military Objectives Met**. Heritage Foundation, 18 abr. 2003. Disponível em:
<<http://www.heritage.org/Research/MiddleEast/wm261.cfm>> Acesso em: 30 mar. 2007.

SCHULZ, G. P. Address to the National Defense University, Washington, D.C., 15 jan. 1986”, **International Legal Materials**, v. 25., n. 3. 206 p.

TELES, P. G. **A intervenção estrangeira no Afeganistão e o Direito Internacional**. *Janus 2003 – Anuário de relações exteriores, Público UAL*, p. 134-135, primavera 2003.

WALZER, M. **Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations**. New York: Basic Books, 1977. 81 p.

