

ATUAÇÃO DOS EUA PÓS 11 DE SETEMBRO DE 2001: LEGÍTIMA DEFESA OU AGRESSÃO ILEGÍTIMA?

SELF DEFENSE AFTER SEPTEMBER 11, 2001: SELF DEFENSE OR ILLEGITIMATE AGGRESSION?

CARLA RIBEIRO VOLPINI SILVA*

PATRÍCIA RODRIGUES ROSA**

RESUMO

A Carta das Nações Unidas estabelece em seu texto, como regra geral, a abstenção do uso da força nas relações internacionais, tendo em vista a necessidade de manter a paz e segurança no contexto internacional. Incumbe à Organização das Nações Unidas possibilitar que os conflitos entre os Estados solucionem-se de forma pacífica. O artigo 51 da Carta da ONU, por sua vez, exceptua a proibição do uso da força nas relações internacionais, autorizando que os Estados, diante de um ataque armado, recorram à violência. No presente artigo buscou-se analisar o paradigma internacional de uso da força que se estabeleceu após os atentados perpetrados em 11 de setembro de 2001 contra os EUA. Para tanto, realizou-se uma pesquisa teórica em bibliografia nacional e estrangeira bem como se examinou documentos e jurisprudências internacionais. Priorizou-se a construção de um discurso argumentativo

ABSTRACT

The United Nations Charter states in its text, as a general rule, abstention from the use of force in international relations, taking into account the need to maintain peace and security in the international context. The United Nations has the task of resolving conflicts between states peacefully. Article 51 of the Charter of the United Nations, in turn, excepted the prohibition of the use of force in international relations, empowering the States, before an armed attack, use violence. The article has scoped analyze the international paradigm of force that was established after the attacks perpetrated on September 11, 2001 against the United States of America. Therefore, the methodology used consisted of a theoretical research through the analysis of domestic and foreign literature content, examination of documents and international jurisprudence. The construction was prioritized in an argumentative discourse

* Professora Adjunta da Faculdade de Direito da UFMG. Professora da Graduação e Pós-Graduação *strict sensu* da Universidade de Itaúna - MG. Doutora e Mestre em Direito pela PUC/MG.

Email: carlavolpini@hotmail.com

** Professora da Faculdade Pitágoras de Divinópolis - MG. Mestre em Direito pela Universidade de Itaúna - MG. Especialista em Ciências Criminais pelo Centro Universitário de Araras - SP.

Email: patriciarosa@hotmail.com

baseado na Carta das Nações Unidas, a fim de formar o convencimento sobre a validade das hipóteses propostas. Neste sentido, realizou-se uma análise sobre a licitude do uso da força pelos Estados Unidos da América contra o Afeganistão e Iraque em 2002 e 2003, respectivamente, considerando a alegação de legítima defesa preventiva. Buscou-se analisar se as atuações norte-americanas delinear-se como verdadeiros atos de defesa - autorizadores da legítima defesa preemptiva-, ou se caracterizaram-se como verdadeiros ataques, dando ensejo a uma defesa preventiva. Diante da abstenção geral do uso da força estabelecida pela ONU e da necessidade de se compreender as consequentes implicações para o sistema jurídico internacional destes acontecimentos é que se realizou o presente estudo, a fim de contribuir para o debate acerca da (i) licitude da legítima defesa preventiva e da defesa preemptiva no contexto da Carta das Nações Unidas.

PALAVRAS-CHAVE: Uso da força. Legítima defesa. Carta das Nações Unidas.

based on the UN Charter, in order to form the conviction on the validity of the proposed hypotheses. In this sense, there was a review of the lawfulness of the use of force by the United States against Afghanistan and Iraq in 2002 and 2003, respectively, considering the claim of legitimate preventive defense. Given the general abstention from the use of force established by the United Nations and the need to understand its implications for the international legal system is that these is that this study was conducted in order to contribute to the debate about the legality of legitimate preventive defense in the United Nations Charter.

KEYWORDS: Use of force. Self-defense. The United Nations Charter.

INTRODUÇÃO

O paradigma mundial do uso da força nas relações entre os Estados sofreu alterações significativas após os atentados terroristas aos EUA em 11 de setembro de 2001.

A resposta norte-americana ao Afeganistão e ao Iraque em 2002 e 2003, respectivamente, contribuiu para a mudança de paradigma, dando ensejo a questionamentos sobre a licitude ou não da atuação dos EUA, tendo em vista os ditames da Carta das Nações Unidas.

A fim de discutir os contornos do uso da força pós atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, realizou-se uma breve contextualização histórica acerca do uso da força no cenário internacional, perpassando pelo período em que o uso da força no sistema internacional era permitido – Pacto da Liga das Nações -, pelo período em que se proibiu o recurso à força para solução de controvérsias – Pacto Kellogg-Briand – até a Carta das Nações Unidas que proíbe o uso da força, excepcionando esta proibição em caso de legítima defesa.

No entanto, tem-se que a Carta da ONU não faz menção à possibilidade de legítima defesa preventiva e/ou preemptiva. A Carta traz a possibilidade de utilizar a força em legítima defesa, em caso de “ataque armado contra um Membro das Nações Unidas”.¹

Acontece que, uma das justificativas dos ataques ao Afeganistão e ao Iraque consistiram justamente na alegação de legítima defesa preventiva.

Neste sentido, diante da necessidade de se compreender o paradigma internacional de uso da força que se estabeleceu após o 11 de setembro de 2001, e após a alegação de legítima defesa preventiva pelos EUA, bem como diante da necessidade de se compreender as consequentes implicações para o sistema jurídico internacional destes acontecimentos é que se realizou o presente estudo, a fim de contribuir para o debate acerca da licitude da legítima defesa preventiva no contexto da Carta das Nações Unidas.

1. USO DA FORÇA E LEGÍTIMA DEFESA NO AMBIENTE INTERNACIONAL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Por um longo período na história se admitiu o recurso à legítima defesa como uma justificativa política de atos estatais. No entanto, após a destruição do *Caroline*², Daniel Webster – à

1 Artigo 51 da Carta das Nações Unidas: “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 segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

2 O caso do navio a vapor *Caroline* é um clássico no que diz respeito à legítima defesa em Direito Internacional. Ocorreu em 1837, no rio Niágara, fronteira entre os Estados Unidos - em estado de paz com a Grã-Bretanha naquele período - e o Canadá - território então sob jurisdição britânica. Durante insurreição de habitantes canadenses, um navio de nacionais americanos - o *Caroline* - foi acusado de dar apoio aos rebeldes no Canadá. Em dezembro de 1837, enquanto o navio estava atracado no lado americano, tropas britânicas atravessaram o rio, embarcaram e

época secretário de Estado dos EUA – passou a reconhecer que o emprego da força em legítima defesa só seria lícito se justificado pela necessidade premente. Segundo Webster, algo que se caracterizasse como “injustificado ou excessivo” não poderia ser amparado pela legítima defesa. (BYERS, 2007, p. 72)

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. (BYERS, 2007, p. 72)

A partir do caso *Caroline*, portanto, fixou-se um novo entendimento no cenário internacional acerca do direito à legítima defesa: dever-se-ia observar os critérios de necessidade e proporcionalidade.

O Pacto da Liga das Nações foi adotado em 1919, em Versalhes e previa que o Conselho da Liga podia fazer recomendações a países que aparentemente estivessem se encaminhando para uma guerra. No entanto, caso os membros do Conselho não chegassem a um acordo, o pacto permitia que os governos em confronto efetivassem as medidas que julgassem “necessárias para a preservação do direito e da justiça”. (BYERS, 2007, p. 73)

Duas observações sobre o Pacto da Liga das Nações são importantes para os fins deste trabalho: seu texto fazia menção ao termo “guerra” e legava aos Estados envolvidos em uma controvérsia a possibilidade de agir em legítima defesa quando considerassem necessário.

O Pacto Kellogg-Briand, por sua vez, firmado em 1928, proibia “o recurso à guerra para a solução de controvérsias internacionais”. (BYERS, 2007, p. 73) No entanto, tem-se que o

mataram diversos tripulantes americanos. Depois disso, atearam fogo no *Caroline* e jogaram-no nas Cataratas do Niágara. Os britânicos alegaram agir em legítima defesa preventiva. A partir de então, iniciou-se uma discussão diplomática que culminou no pedido de desculpas do governo britânico e resultou na criação de uma doutrina sobre intervenção preventiva. (PLATIAU, Ana Flávia G. e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 49, n. 01. Brasília, jan./june. 2006).

Pacto não dispunha de mecanismos de aplicação, possuindo, assim, poucos efeitos práticos. Alguns países eximiam-se de cumprir as obrigações assumidas no Pacto, simplesmente evitando declarações formais de guerra.

Vale dizer que o Pacto Kellog Briand possuía um acordo colateral envolvendo Estados Unidos e França, onde se previa uma exceção em caso de legítima defesa. No entanto, nem a natureza do direito nem os casos em que esta poderia ser invocada eram definidos no acordo.

Neste sentido tem-se que o Senado americano, ao votar pela ratificação do pacto Kellog Briand, o fez com a convicção de que não punha em risco a Doutrina Monroe³. (BYERS, 2007, p. 73)

Importante mencionar que também o Pacto Kellog Briand, na esteira da Liga das Nações, faz menção, em seu texto, ao termo guerra e não ao termo “uso da força”, o qual consiste em inovação introduzida pela Carta das Nações Unidas.

Assim, embora a Liga das Nações e o Pacto Kellog Briand tenham tratado da possibilidade de se fazer guerra, “os critérios de direito consuetudinário internacional estabelecidos no incidente do *Caroline* continuaram sendo as únicas restrições identificáveis ao recurso à força nas relações internacionais”, quais sejam: necessidade e proporcionalidade. (BYERS, 2007, p. 74)

A Carta da ONU, em 1945, estabelece um novo paradigma ao trazer no artigo 2, item 3 que “Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais” e no item 4 que “Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas”.

Ao trazer a proibição do “uso da força” a Carta da ONU amplia a proibição da guerra – diferentemente do Pacto da Liga

3 Trata-se de doutrina adotada em 1823 pelo presidente dos EUA, James Monroe, segundo a qual qualquer interferência europeia no hemisfério ocidental seria considerada um ameaça à segurança dos Estados Unidos.

das Nações e do Kellog Briand que só faziam menção à guerra - passando a incluir os conflitos armados não declarados.

A Carta das Nações Unidas também inovou ao criar o Conselho de Segurança da ONU, cuja incumbência principal consiste na responsabilidade pela “manutenção da paz e da segurança internacionais”⁴, possuindo autoridade para determinar “a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”⁵ bem como decidir sobre “as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões”⁶, podendo, inclusive, “por meio de forças aéreas, navais ou terrestres”, proceder à ação que julgar necessária para a manutenção ou restabelecimento da paz e segurança internacionais.⁷

Vale dizer que a Carta da ONU prevê, inclusive, no artigo 51⁸, a possibilidade de se excepcionar o uso da força sob a justificativa de legítima defesa, tendo em vista que o Conselho de Segurança eventualmente não conseguiria reagir de pronto a todo ato de agressão.

Michel Byers, sobre a inovação da Carta da ONU em relação ao Pacto da Liga das Nações e ao Pacto Kellog Briand ensina que

Desta vez, não se deixou a exceção sem uma definição. Além do critério da “necessidade e proporcionalidade” do direito consuetudinário internacional, foram adotadas três outras restrições: I) qualquer Estado só poderia agir em legítima defesa se fosse

4 Artigo 24 da Carta das Nações Unidas.

5 Artigo 39 da Carta das Nações Unidas.

6 Artigo 41 da Carta das Nações Unidas.

7 Artigo 42 da Carta das Nações Unidas.

8 Artigo 51 da Carta da ONU: “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 internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

submetido a um “ataque armado”; 2) os atos de legítima defesa deveriam ser imediatamente relatados ao Conselho de Segurança; 3) o direito de reagir estaria cancelado assim que o Conselho entrasse em ação. (BYERS, 2007, p. 74)

No entanto, embora a Carta da ONU tenha inovado ao trazer a proibição do uso da força em direito internacional, excepcionando esta regra quando se tratasse de legítima defesa, muito se tem discutido sobre as hipóteses que se encontram amparadas pela redação do artigo 51 da Carta da ONU.

Em verdade, tem-se discutido o alcance e limites do uso da força em legítima defesa, principalmente no contexto mundial que se delineou após os acontecimentos perpetrados em 11/09/01. Devido aos ataques terroristas deflagrados contra os EUA, uma nova perspectiva mundial relativa ao uso da força em direito internacional parece ter sido estabelecida possibilitando a alegação de legítima defesa preemptiva. Diante deste contexto pergunta-se: existe um limite a ser estabelecido entre ações armadas defensivas e punitivas?

2. ATAQUES TERRORISTAS DE 11 DE SETEMBRO DE 2001 E “LEGÍTIMA” DEFESA

Com o fim da segunda grande guerra mundial e da guerra fria observou-se a desagregação dos blocos geopolíticos formados e o surgimento de um mundo multipolar.

No entanto, segundo Saly da Silva

Ao lado do processo de quebra de barreiras no mundo, desenvolveu-se o processo de fragmentação, em que tensões e conflitos entre setores sociais dominantes e setores subalternos realimentaram as mais diversas manifestações de intolerância e opressão. (WELLAUSEN, 2002, p. 86)

Em 11 de setembro de 2001, os EUA - que sustentavam a posição de país mais forte no contexto internacional (WELLAUSEN, 2002, p. 105) – tiveram sua vulnerabilidade demonstrada para todo o mundo: ataques terroristas foram arquitetados contra o território americano e resultaram em quase 3000 mortes.

Consta que no dia 11 de setembro de 2001, dezenove agentes do grupo Al Qaeda sequestraram quatro aviões no território americano: dois se chocariam com as torres gêmeas – torre norte e torre sul -, um terceiro avião se chocaria com o Pentágono e o quarto seria arremessado contra o Camp Davis (local onde foi assinado o primeiro acordo entre árabes e israelenses) ou, possivelmente, contra a Casa Branca. (WELLAUSEN, 2002, p. 105)

Os primeiros três aviões atingiram seus alvos, ao passo que o quarto foi derrubado em um campo na Pensilvânia, em virtude de uma revolta dos passageiros contra os sequestradores. (BYERS, 2007, p. 81)

Os EUA, baseando-se em um discurso de “guerra ao terrorismo”, invadiram o Afeganistão, com vistas a expulsar os talibãs, os quais foram acusados pelos norte americanos de “dar guarida” aos terroristas, especialmente a Osama Bin Laden, o qual foi apontado como mentor das ações terroristas perpetradas pelo seu grupo Al Qaeda. (MOREIRA, p. 06)

Segundo Michael Byers, o embaixador americano nas Nações Unidas - na época John Negroponte - em carta ao presidente do Conselho de Segurança em 07/10/01 explicou que

Os atentados de 11 de setembro de 2001 e a atual ameaça aos Estados Unidos e a seus cidadãos representada pela Organização Al Qaeda foram possibilitados pela decisão do regime dos talibãs de permitir que as regiões do Afeganistão por ele controladas fossem usadas por esta organização como base de operações. Não obstante o reiterado empenho dos Estados Unidos e da comunidade internacional, o regime dos talibãs se tem recusado a mudar sua política. Do território do Afeganistão, a organização Al Qaeda continua a treinar e apoiar agentes do terrorismo que atacam pessoas inocentes em todo mundo e visam cidadãos e interesses americanos nos Estados Unidos e no exterior (BYERS, 2007, p. 87)

A “guerra contra o terrorismo”, perpetrada pelos EUA, não parou com a invasão ao Afeganistão. Os EUA invadiram, posteriormente, o Iraque, sob a justificativa de que Saddam Hussein supostamente possuía armas químicas de destruição em massa (MOREIRA, p. 06)

Outra motivação de que se valeram os EUA para justificar a invasão ao Iraque foi o fato de que o presidente do país, Saddam

Hussein, teria ligações com grupos terroristas. No entanto, nem as supostas armas de destruição em massa foram encontradas pelas forças de ocupação americanas, nem as ligações de Saddam Hussein com grupos terroristas islamitas foram comprovadas. (PINHEIRO, 2014, p. 02)

Segundo Leandro Guerreiro Pinheiro

Com relação à Guerra do Iraque, em 2003, os EUA, de modo frequente, apresentaram uma variedade de possíveis justificativas legais para a invasão, e deixaram que elas fossem consideradas de forma singular ou combinadas. Geralmente, isso diminui o sentido do tratamento legal em favor de meras considerações de poder e interesse. (PINHEIRO, 2014, p. 03)

Para invadir o Iraque, uma das justificativas baseou-se na possibilidade de legítima defesa⁹, estabelecida como premissa no documento de Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, divulgado em 20 de setembro de 2002. Considerando este preceito, o presidente George Bush, na época, chegou a falar em “legítima defesa preventiva”.

Acontece que a ideia de legítima defesa preventiva proposta pelos EUA estendia a noção de legítima defesa estabelecida pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

O artigo 51 possibilita que os Estados justifiquem o uso da força sob o manto da legítima defesa, caso sejam vítimas de um ataque armado. Os EUA fizeram outra interpretação do artigo:

(...) defenderam a ideia de não ser necessário a existência de um ataque armado para que se justifique a legítima defesa. Esta, segundo o governo americano, pode ser aplicada também nos casos em que algum país adote políticas armamentistas que possam colocar em risco a paz e a segurança internacional. (PINHEIRO, 2014, p. 4-5)

Neste sentido, o governo americano defendia que, o fato do Iraque financiar, direta ou indiretamente o terrorismo bem como

9 É que o governo americano justifica a invasão no Iraque baseando-se em diversos argumentos: intervenção humanitária, legítima defesa preventiva e resoluções do Conselho de Segurança.

a possibilidade de possuir armas de destruição em massa seria justificativa suficiente para o uso da força.

No entanto, a partir do momento em que não foram encontradas armas de destruição em massa no Iraque, o discurso do governo americano mudou: este passou a justificar sua intervenção no Iraque considerando questões referentes à intervenção humanitária - durante décadas observou-se o constante desrespeito aos direitos humanos no Iraque, devido ao totalitarismo e à tirania de Saddam Hussein – bem como que a combinação das resoluções do Conselho de Segurança relacionadas ao Iraque - Resolução 660, 678, 687 e 1441¹⁰ - conferiam aos EUA, uma autorização legal para o uso da força. (PINHEIRO, 2014, p. 6-7)

Acontece que a decisão dos EUA de empreender uma ação militar no território Afegão em 2002 e no iraquiano em 2003, sem autorização do Conselho de Segurança, trouxe sérios riscos às regras de direito internacional e modificou a perspectiva sobre o direito à legítima defesa.

O que as invasões perpetradas pelos EUA trazem a tona é a discussão sobre a possibilidade de se alegar legítima defesa preemptiva ante um possível ataque bem como qual o limite entre uma ação verdadeiramente defensiva e uma ação de ataque.

Segundo Erica Ramminger, a legítima defesa preventiva é aquela que se pratica “para evitar um risco futuro plausível, porém hipotético”, ao passo que o ataque preemptivo consiste em uma “ação com base na prova, isto é, ameaça implícita, iminente e reconhecida de que um inimigo está prestes a atacar” (RAMMINGER, 2013, p. 05)

Neste sentido pode-se afirmar que a legítima defesa preemptiva sustenta-se na iminência de um ataque armado – que

10 A Resolução 660 do Conselho de Segurança, adotada em 02/08/90, demandava que o Iraque retirasse suas tropas de ocupação do Kuwait. A Resolução 678, de 29/11/1990, autorizou que todos os Estados-membros cooperassem com o governo do Kuwait, utilizando-se de todos os meios necessários para que a Resolução 660 fosse implementada, a fim de restaurar a paz e segurança na região. A Resolução 687, por sua vez, adotada em 03/04/1991, decidiu que o Iraque deveria destruir suas armas nucleares, químicas e biológicas, devendo limitar em 150 km o alcance de seus mísseis balísticos.

certamente se realizará – ao passo que a legítima defesa preventiva tem como fundamento uma hipótese a qual pode ou não confirmar-se. A hipótese apresenta-se menos segura que a iminência. A linha que diferencia a legítima defesa preventiva da preemptiva é tênue, mas não se pode ignorá-la.

3. NOVO CONTEXTO INTERNACIONAL: LEGÍTIMA DEFESA PREEMPTIVA PÓS ATENTADOS TERRORISTAS DE 11/09/2001

Na tentativa de legitimar o ataque ao Iraque, os EUA alegaram que agiram guiados pela legítima defesa preventiva, tendo em vista a ameaça que o Iraque representava, face à possibilidade de possuir armas nucleares.

Para os EUA, a “ação no Iraque seria legítima, já que Washington argumenta que apenas exerceu o seu direito inerente de legítima defesa individual” (RAMMINGER, 2013, p. 02)

Na verdade, conforme se demonstrará, a invasão ao Iraque mais se aproximou de uma legítima defesa preventiva que preemptiva.

Segundo Erica Ramminger,

A rotulação da ação preventiva dos EUA no Iraque como preemptiva foi possível devido à falta de precisão da doutrina de preempção em relação à definição de “iminência de ameaça”. A falta dessa definição precisa permitiu a diluição da fronteira entre os dois termos pela administração Bush. (RAMMINGER, 2013, p. 04)

No dia 11 de setembro de 2002 foi divulgada a “Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América”, a qual consolidou a denominada “Doutrina Bush”, no que diz respeito à política de relações externas dos EUA.

Já na introdução do documento, George W. Bush afirma que as ameaças do presente são diferentes: “Inimigos no passado precisaram de grandes exércitos e grande capacidades industriais para ameaçar a América. Agora, redes obscuras de indivíduos podem trazer grande caos e sofrimento para nossas terras por menos do custo de um único tanque”.

Consta também da introdução que

Para derrotar essa ameaça, nós devemos fazer uso de toda ferramenta em nosso arsenal — poderio militar, melhores defesas do território, garantia de obediência às leis, inteligência e esforços vigorosos para cortar o financiamento de terroristas. A guerra contra terroristas de alcance global é uma iniciativa global de duração incerta. A América vai ajudar as nações que precisem de nossa assistência para combater o terror. E a América vai desafiar nações que estão comprometidas com o terror, incluindo aquelas que guardam terroristas, porque os aliados do terror são os inimigos da civilização.¹¹

A “Doutrina Bush” estabelecida com a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 2002 – vigente até a presente data – autoriza que o governo dos EUA aja preventivamente contra inimigos em potencial, mesmo que não tenha ainda sofrido uma verdadeira agressão, e mesmo sem a autorização dos organismos internacionais.

Em 2002 também foi emitida uma Diretiva Presidencial sobre Segurança Nacional– n. 17 –, na qual os EUA afirmam possuir um direito legítimo “auto-atribuído” de se valer de todos os meios necessários para um ataque preventivo. (RAMMINGER, 2013, p. 11)

Ainda em setembro de 2002, tem-se que George W. Bush afirmou à ONU que Saddam Hussein representava uma ameaça ante as suspeitas de que o governo iraquiano estaria desenvolvendo armas nucleares e relatou que se a ONU não tomasse providências, os EUA tomariam, mesmo que unilateralmente: “A mensagem da América é esta: se as Nações Unidas não têm a vontade ou coragem para desarmar Saddam Hussein e se Saddam Hussein não vai se desarmar, os Estados Unidos irão liderar uma coalizão para desarmá-lo.” (tradução nossa)

É preciso compreender os argumentos levantados pelos EUA para legitimar seu ataque ao Iraque. Em um primeiro momento o governo americano estabeleceu a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, em 2002, a fim de legitimar a “guerra contra o terror” e a consequente invasão do Iraque em 2003.

11 Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u185.shtml>>
Acesso em abr. 2014.

Outro argumento utilizado pelos EUA foi que a Resolução 678 do Conselho de Segurança da ONU, emitida em 29/11/1990, autorizava que os EUA utilizassem a força contra o Iraque. Na verdade, o governo americano interpretou a Resolução 678 da forma que melhor lhe aproveitava.

É que a Resolução 678 foi aprovada pelo Conselho de Segurança no contexto da primeira guerra do Golfo¹². O Conselho de Segurança da ONU emitiu, primeiro, a Resolução 660 que declarou que a invasão do Iraque ao Kuwait consistiu em uma ameaça à paz e segurança internacional exigindo a retirada das tropas iraquianas da região. Em seguida emitiu a Resolução 661 que previa sanções econômicas ao Iraque, caso este não retirasse suas tropas do Kuwait. No entanto, as duas resoluções não foram suficientes para persuadir o Iraque.

Em novembro de 1990 o Conselho de Segurança da ONU aprovou, então, a Resolução 678 que estabelecia um prazo limite até 15 de janeiro de 1991 para a retirada das tropas iraquianas do Kuwait. Esta Resolução também autorizava os Estados-membros da ONU, em cooperação com o Kuwait, “utilizar todos os meios necessários”, inclusive intervenção militar, para cumprimento da Resolução 660, a fim de que se restaurasse a paz e segurança na região do Kuwait.

A Resolução 687, de 03/04/91, por sua vez, previa que o Iraque deveria destruir suas armas nucleares, químicas e biológicas, devendo limitar o alcance de seus mísseis balísticos a 150 km.

Após o prazo final estipulado pela Resolução 678 o Iraque não retirou suas tropas o que deu início a uma guerra libertária do Kuwait pelos EUA e 29 aliados, os quais bombardearam o Iraque.

Com o fim da guerra e sua derrota, o Iraque se comprometeu, dentre outras coisas, a autorizar inspeções e dar acesso imediato e irrestrito aos locais determinados pela Comissão Especial das Nações Unidas (UNISCOM) e pela Agência Internacional de

12 O Iraque invadiu o Kuwait em agosto de 1990 e uma sequência de eventos acabou culminando na 1ª Guerra do Golfo. Com a invasão e anexação do Kuwait pelo Iraque, este se apresentou como país agressor, contrariando os princípios de direito internacional que proibiam o uso da força, exigindo uma manifestação da comunidade internacional, principalmente do Conselho de Segurança.

Energia Atômica (AIEA). Acontece que em 1998 os inspetores da UNISCOM foram acusados pelo governo iraquiano de serem espões americanos, o que pôs fim a autorização de inspeções no território do Iraque. (RAMMINGER, 2013, p. 11)

Ato contínuo, os EUA tentaram aprovar no Conselho de Segurança uma Resolução que impusesse o retorno das inspeções ao Iraque. Em 08 de novembro de 2002 foi aprovada, por unanimidade a Resolução 1441. Acontece que a Resolução 1441 não continha em seu texto a especificação quanto às consequências do seu descumprimento, nem autorizava o uso automático da força.¹³

A Resolução 1441 ofereceu ao Iraque “uma última oportunidade de cumprir com suas obrigações de desarmamento segundo as resoluções relevantes do Conselho” e trouxe a seguinte disposição, a qual gerou muita controvérsia, devido à sua imprecisão terminológica: “Recorda, neste contexto, que o Conselho alertou repetidamente o Iraque que, caso continue infringindo suas obrigações, enfrentará consequências graves” (grifei).

Os EUA, através da combinação das resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança ao Iraque, arquitetaram seu ataque, bem como o discurso autorizador deste.

Ademais, na busca pela legitimação de sua invasão militar ao Iraque em 2003, os EUA também defenderam uma interpretação extensiva do artigo 51 da Carta das Nações Unidas:

(...) os EUA defenderam a ideia de não ser necessário a existência de um ataque armado para que se justifique a legítima defesa. Esta, segundo o governo americano, pode ser aplicada também nos casos em que algum país adote políticas armamentistas que possam colocar em risco a paz e segurança internacional. (PINHEIRO, 2009)

O argumento utilizado pelo governo americano baseava-se em uma necessária reinterpretação dos requisitos autorizadores da

13 A Resolução 1441 do Conselho de Segurança da ONU estabelecia o retorno dos inspetores da Agência Internacional de energia atômica e da Comissão das Nações Unidas para Monitoramento, verificação e inspeção, criada pela Resolução 1284, bem como que o Iraque deveria fornecer também uma declaração detalhada sobre mísseis balísticos e programas de desenvolvimento de armas biológicas, químicas e nucleares.

legítima defesa, frente ao novo contexto internacional: existência de armas de destruição em massa e do terrorismo internacional.

Nesta perspectiva o fato de o Iraque financiar, ainda que indiretamente o terrorismo, bem como diante da possibilidade de produção de armas de destruição em massa, já seriam motivos suficientes para justificar o uso da força pelos EUA.

John Yoo, neste sentido, conclui que

(...) o uso da força promovido no Iraque teria sido proporcional à ameaça que esse país representava, já que as ações militares americanas estariam limitadas apenas à eliminação das armas de destruição em massa e para a destituição daquele que seria a fonte das ações hostis do governo iraquiano: Saddam Hussein. (YOO apud PINHEIRO, 2009)

Muito embora o argumento de legítima defesa tenha sido utilizado para justificar a invasão ao Iraque, tem-se que uma análise mais apurada da situação permite perceber que a articulação dos EUA não se baseou primordialmente na noção de legítima defesa, mas sim na interpretação tendenciosa das resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança.

De qualquer modo, tem-se que a legítima defesa preventiva foi uma justificativa apresentada pelos EUA ao mundo, na tentativa de tornar lícito um ato que mais se apresenta como verdadeiro ataque que defesa.

O secretário-geral das Nações Unidas na época, Kofi Annan, inclusive, em conferência realizada no dia 10/03/2003 afirmou que se os EUA pretendiam “agir fora do Conselho e adotar uma ação militar, isso não estaria em conformidade com a Carta das Nações Unidas”, o que demonstra, indubitavelmente, a não concordância da ONU com o ataque armado ao Iraque em 2003. (PINHEIRO, 2009)

Ademais, a justificativa que “autorizou” os EUA a agirem em legítima defesa preventiva, qual seja, a existência de armas de destruição em massa e a ligação de Saddam Hussein com a Al Qaeda não restou comprovada após os ataques, pelo contrário, demonstrou-se que Hussein combatia, inclusive, uma facção deste grupo terrorista. (FRAGA, 2008, p. 58)

Segundo Matthew Flynn:

Eles não encontraram nada, resultando em súplicas do presidente para que os cidadãos dos Estados Unidos fossem pacientes. O Iraque é do tamanho da Califórnia, ele lembrou aos estadunidenses. Seus mais fervorosos defensores ofereceram uma ideia absurda de que Hussein havia movido seu estoque e armas de destruição em massa para algum país vizinho com a Síria. O espetáculo de centenas de milhares de ogivas, somente uma das supostas armas em posse de Hussein, sendo transportadas sem que a inteligência dos Estados Unidos detectasse era muito fantástico para se crer. A busca finalmente terminou em 30 de setembro de 2004, com a publicação do Relatório Duelfer, com os investigadores admitindo que por alguma razão eles não encontraram nada. Isso desconstruiu a razão de um ataque preemptivo ao Iraque (tradução nossa)¹⁴. (FLYNN, 2008, p. 218)

O que se percebe é que o Iraque representava uma possível ameaça, uma ameaça potencial e não uma ameaça iminente - justificadora de uma legítima defesa preemptiva -, nem sequer uma ameaça real, que autorizaria o uso da força em legítima defesa, nos termos da Carta das Nações Unidas.

Neste sentido é que se afirma que, analisando os fatos e circunstâncias que permearam a invasão do Iraque, a alegação de legítima defesa preventiva pelos EUA não se sustenta diante do sistema internacional de proibição do uso da força, de manutenção da paz e segurança internacionais.

Os EUA invadiram o Iraque como verdadeiros agressores e utilizaram-se da falácia de legítima defesa preventiva a fim de encobrir seus verdadeiros objetivos e maquiar sua atuação ilegal.

14 Original: They found nothing, resulting in pleas from the president for US citizens to be patient. Iraq was the size of California, he reminded Americans. His more adamant defenders offered the absurd notion that Hussein had moved his stockpile of weapons of mass to a neighboring country such as Syria. The spectacle of hundreds of thousands of warheads, just one of the assumed weapons cache in Hussein's possession, being moved without detection by US intelligence was too fantastic to be believed. The search finally ended on September 30, 2004, with the publication of the Duelfer Report, the investigators admitting, that for whatever reasons, they had found nothing. It was a crushing setback to the preemptive rationale for the attack on Iraq.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que o contexto internacional pós os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 tornou-se mais instável, colocando os Estados, de maneira geral, em situação de alerta.

O terrorismo e a ameaça da existência de armas nucleares que podem a qualquer momento serem utilizadas contra um membro das Nações Unidas, são suficientes para fixar um novo paradigma mundial: o paradigma do medo e da apreensão.

No entanto, deve-se ficar atento, uma vez que permitir o uso da força contra outro Estado, em virtude de uma possível ameaça, um eventual ataque, pode não se coadunar com os princípios norteadores da Carta das Nações Unidas: manutenção da paz e segurança internacionais.

O uso da força de forma preventiva apresenta-se como uma reação em resposta a um ataque eventual, putativo, o que não parece ser legítimo diante do contexto de manutenção da paz e segurança internacionais.

Ao invadirem o Iraque sem autorização da Carta das Nações Unidas os EUA agiram à margem da legalidade internacional, comportando-se como verdadeiros agressores.

A invasão dos EUA ao Iraque caracterizou-se como verdadeiro ato de agressão e não de defesa, o que por si só descaracteriza qualquer alegação de legítima defesa preemptiva.

A guerra ao Iraque, em verdade, caracteriza-se como medida unilateral adotada pelos EUA, diante de uma ameaça futura e incerta representada pelo Iraque e sua potencialidade em possuir armas de destruição em massa.

O contexto internacional possui como característica intrínseca certa insegurança, principalmente tendo em vista que as relações entre os Estados se estabelecem mediante acordos, manifestações de vontade.

O equilíbrio internacional depende da cooperação dos Estados. Nesta perspectiva, uma alteração no regime jurídico internacional, no que diz respeito ao uso da força, possibilitando que possíveis e futuras ameaças sejam repelidas mediante o uso

desta, não se apresenta como viável, tornando quase que impossível a regulamentação do uso da força no contexto internacional.

Possibilitar guerras e ataques preventivos no âmbito internacional gera grandes riscos à comunidade internacional, uma vez que aumenta a possibilidade de conflitos entre Estados: qualquer Estado, diante de uma ameaça eventual e até mesmo fictícia, poderia justificar o uso da força em legítima defesa preventiva, alegando, inclusive, argumentos políticos, o que tornaria as relações entre Estados inseguras e instáveis, dificultando a manutenção da paz e segurança internacionais.

REFERÊNCIAS

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo internacional: a guerra preventiva e a desconstrução do direito internacional. **Revista brasileira de estudos políticos**. Belo Horizonte. v. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/7/6>> Acesso em: 24/11/2014.

BYERS, Michael. **A lei da guerra: direito internacional e conflito armado**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2007.

DINSTEIN, Yoram. **Guerra, agressão e legítima defesa**. 3 ed. tradução de Mauro Raposo de Mello. São Paulo: Manole, 2004.

FLYNN, Matthew. **First Strike: preemptive war in modern history**. New York: Routledge, 2008.

FRAGA, Tito Oliveira. **A guerra preemptiva da doutrina Bush**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

LIMA, Alexandre Lopes Rocha. **O Conselho de Segurança e o uso da força no caso do conflito do Iraque**. p. 83-131. In: Ávila, Luiz A. Lima de; LIMA, Alexandre

Lopes Rocha; NADER, Leonardo Soares. **A unidade do diverso: o uso da força, as operações de paz e o raciocínio problemático no contexto das organizações internacionais**. Belo Horizonte: Faculdade de direito da UFMG, 2005.

MARQUES, Eduardo Lorenzetti. **Os limites jurídicos à atuação do Conselho de Segurança da ONU**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

MOREIRA, Deodoro José. **11 de setembro de 2001: construção de uma catástrofe nas primeiras páginas de jornais impressos**. Dissertação de Mestrado. PUC/SP. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/moreira-deodoro-11-setembro.pdf>> Acesso abr. 2014.

PINHEIRO, Leandro Guerreiro C. **Guerra do Iraque: análise de sua legalidade frente ao direito internacional contemporâneo**. Soleis, Rio de Janeiro, mai. 2009. Disponível em <http://www.soleis.com.br/artigos_guerra_iraque.pdf> Acesso em abr. 2014.

PLATIAU, Ana Flávia G. e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. **A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 49, n. 01. Brasília, jan./june. 2006.

RAMMINGER, Erica. **O conceito de auto-defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva?** Disponível em: <www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos> Acesso em dez. 2013.

RESOLUÇÃO 1441, de 08 de novembro de 2002. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Aprovada na sua 4644ª sessão (doc. S/RES/1441). Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/reso_iraque.php>. Acesso em mar. 2014.

TAFT IV, William H.; BUCHWALD, Todd F. **Preemption, Iraq, and International law**. *American Journal of International Law*, v. 97, n. 3, 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3109840?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21103908631917>> Acesso em abr. 2014.

WELLAUSEN, Saly da Silva. **Terrorismo e os atentados de 11 de setembro**. *Tempo Social. Revista Sociologia USP*, São Paulo 14 (2): 83-112, outubro de 2002.

Recebido em 21/03/2015.

Aprovado em 19/06/2015.

