

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO

LUCIANO VAZ FERREIRA

DA JURIDICIDADE DA LEGÍTIMA DEFESA NA GLOBALIZAÇÃO DO TERROR

São Leopoldo
2007

LUCIANO VAZ FERREIRA

DA JURIDICIDADE DA LEGÍTIMA DEFESA NA GLOBALIZAÇÃO DO TERROR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Área das Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Profa. Dra. Deisy de Freitas Lima Ventura

São Leopoldo

2007

F383d Ferreira, Luciano Vaz
Da juridicidade da legítima defesa na globalização do terror / por
Luciano Vaz Ferreira. -- 2007.
161 f. ; 30cm.

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Vale do Rio dos
Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2007.

“Orientação: Profª. Drª. Deisy de Freitas Lima Ventura, Ciências
Jurídicas”.

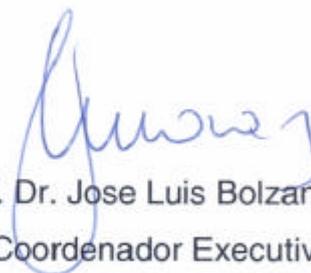
1. Direito internacional - Uso da força. 2. Direito internacional -
Sistema de segurança coletiva. 3. Terrorismo. 4. Legítima defesa. 5.
Islamismo. I. Título.

CDU 341

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: “**Da Juridicidade da Legítima Defesa na Globalização do Terror**”, elaborada pelo aluno Luciano Vaz Ferreira, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 18 de dezembro de 2007.



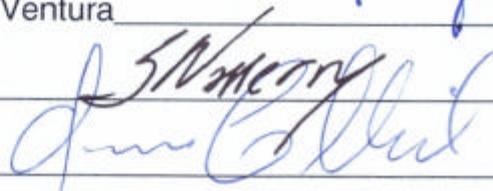
Prof. Dr. Jose Luis Bolzan de Moraes,
Coordenador Executivo
do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

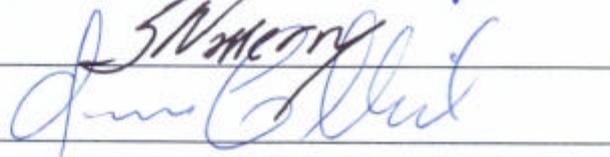
Presidente: Dra. Deisy de Freitas Lima Ventura



Membro: Dr. Salem Hikmat Nasser



Membro: Dr. André Luís Callegari



Meus sinceros agradecimentos:

Aos Professores Dr. José Luiz Bolzan e Dr. Lenio Streck, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS;

À Profa. Dr. Deisy de Freitas Lima Ventura, minha orientadora;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);

À Carla Froener, minha noiva, e família;

Aos meus pais;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 OCASO DO SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA DIANTE DO TERROR TRANSNACIONAL	10
1.1 RUDIMENTOS DA GUERRA TRADICIONAL	10
1.1.1 Evolução do direito da força	10
1.1.1.1 Estado de natureza e <i>Ius Ad Bellum</i>	10
1.1.1.2 Direito e contrato social internacional	21
1.1.2 Limites do direito da força	35
1.1.2.1 Direito institucional dos vencedores	35
1.1.2.2 Monopólio internacional da violência legítima	39
1.2. SEDIMENTOS DO TERROR CONTEMPORÂNEO	46
1.2.1. Emergência do multiculturalismo	46
1.2.1.1 Multipolaridade do mundo	46
1.2.1.2 Estado e Islã	55
1.2.2 Mutação do terrorismo	59
1.2.2.1 Gênese e características do terror islâmico	59
1.2.2.2 Cronologia do combate ao terrorismo internacional	72
2. LICITUDE DO EMPREGO DA LEGÍTIMA DEFESA NO COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL	93
2.1 EVOLUÇÃO DA DEFESA LEGÍTIMA NO DIREITO INTERNACIONAL	93
2.1.1 Marco regulatório geral	93
2.1.1.1 Tradição reativa	93
2.1.1.1.1 <i>Individual</i>	95
2.1.1.1.2 <i>Coletiva</i>	101

2.1.1.2 Inovação preventiva	104
2.1.2 Controvérsias sobre autoria e materialidade	108
2.1.2.1 Ataque terrorista como ataque armado	108
2.1.2.2 Estados e organizações terroristas	114
2.2. EXERCÍCIO DA LEGÍTIMA DEFESA CONTRA O TERRORISMO	120
2.2.1 Razão prática ascendente	120
2.2.1.1 Antes do 11 de setembro	120
2.2.1.2. Após o 11 de setembro	123
2.2.2. Juridicidade pendente	135
2.2.2.1 Parâmetros para a legítima defesa contra o terrorismo.....	135
2.2.2.2 Coordenação com o <i>Ius In Bello</i>	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150

RESUMO

O sistema de segurança vigente da Organização das Nações Unidas (ONU) é um direito instituído pelos vencedores, fruto de um período histórico. Hoje, tem-se um contexto bem diferente da primeira metade do Século XX, época da criação da ONU: a globalização é responsável pelo enfraquecimento do Estados-Nação, pela ascensão de novos atores nas relações internacionais e pelo desvelamento de um instável mundo multipolar e multicivilizacional. Nesse cenário, surgiu, com as tensões geradas entre o Ocidente e o Islã, em um verdadeiro “choque de civilizações”, uma nova ameaça à comunidade internacional: o terrorismo islâmico globalizado. Apesar do uso da força ser expressamente proibido pela Carta das Nações Unidas, esta permite que o Conselho de Segurança a exerça, conforme suas atribuições, no interesse comum. Outra exceção pode ser encontrada na possibilidade de reação por parte do Estado vítima, agindo sob a égide da legítima defesa, individual ou coletiva, prevista na Carta. Devido às falhas apresentadas pelos mecanismos multilaterais de segurança, é importante considerar essa hipótese. Contudo, sua aplicabilidade, no que tange ao combate ao terrorismo, é repleta de incertezas, pois a linha que divide o uso arbitrário da força, contrário ao Direito Internacional, e uma reação legítima é, nesses casos, tênue. Desse modo, o objetivo do trabalho é fixar os parâmetros para o exercício da auto-defesa pelos Estados no caso de ataque de uma organização terrorista.

Palavras-Chave:

Uso da Força. Sistema de Segurança Coletiva. Legítima Defesa. Terrorismo. Islamismo.

ABSTRACT

The system of collective security of United Nations (UN) is a imposed law by the winners, a reflex of historical era. Today, there is a very different context from the first half of the 20th Century, time of fundation of the UN: the globalization is responsible for the weakness of the Nation State, for the arise of new actors in the international relations and for the revelation of a instable multipolar and multicivilizational world. In this scene, arises, with the tensions between West and Islam, in a truely “clash of civilizations”, a new menace to the international community: the globalized islamic terrorism. Although the use of force is explicit forbidden by the United Nations Charter, it allows the Security Counsel to use it, according to their duties, in common interest. Another exception can be found in the possibility of reaction by a victimized State acting by the name of self-defense, individual ou collective, foreseen by the Charter. Because of the faults showed by the multilateral mecanisms of security, it is important to consider this hypothesis. Although, its aplicability, in the fight of terrorism, is full of uncertainties, because the line that split the arbitrary use of force, against International Law, and a legal reaction is, in these cases, very thin. Thus, the objective of this work is to establish the parameters for self-defense exercises by the States in the case of a terrorist attack.

Keywords:

Use of Force. System of Colletive Security. Self-Defense. Terrorism. Islamism.

INTRODUÇÃO

Desde que o homem criou as primeiras ferramentas, já descobriu que este instrumento poderia ser transmutado em um objeto capaz de causar ferimentos a outrem. Assim, esse conhecimento passou a ser utilizado como um forte mecanismo de poder no embate de interesses inter-pessoais.

Essa constante instabilidade, inerente às relações sociais, também causou reflexos no plano internacional. Os Estados-Nações, ao serem criados, depararam-se com um quase “estado de natureza”, que passou a ser sustentado por um frágil equilíbrio de forças. A história da humanidade é marcada, indubitavelmente, pela constância dos conflitos internacionais. Não existe uma paz duradoura que é subjugada por um novo conflito, e sim uma sucessão de conflitos que são intercalados por períodos de paz.

Para aqueles que acreditam que o ápice da barbárie havia sido atingido pelas atrocidades do regime nazista, ou pela destruição causada em Hiroshima e Nagasaki, cumpre referir que a criação da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, órgão gestor do sistema de segurança coletiva, não inaugurou uma completa “era de paz”. É certo que não é possível visualizar uma “nova grande guerra”, nos moldes das duas primeiras do início do Século XX, mas este pensamento errôneo poderia caracterizar um verdadeiro “eurocentrismo”. Na realidade, os conflitos armados nunca deixaram de existir nas regiões periféricas: basta se deparar com a guerra interminável no continente Africano, ou os conflitos no Oriente Médio. De participação mais ampla, ocorreram, da segunda metade do Século XX em diante, a Guerra da Coréia, a Guerra do Vietnã, a Guerra de Kosovo e a Guerra do Golfo, só para citar algumas.

A noção de que os conflitos internacionais envolvem apenas nações modificou-se a partir do Século XXI, com um evento trágico: os ataques de 11 de setembro de 2001. Após essa data, o mundo experimentou atônito e surpreendido, o choque inevitável entre civilizações, cujos efeitos tomaram um rumo que até os mais pessimistas não poderiam prever. Dito ato foi seguido por uma sucessão de ataques ao coração do mundo ocidental, em

Madrid, em 2004, e em Londres, em 2005, sem mencionar aqueles que foram frustrados. A partir disso, a comunidade internacional entrou em “estado de alerta” para os perigos do terrorismo islâmico, de natureza não-estatal, próprio do contexto globalizante.

Em nome da legítima defesa, instituto previsto no escopo do Pacto de São Francisco, tratado que criou a ONU e definiu as responsabilidades do Conselho de Segurança sobre a manutenção da paz e segurança internacionais, os Estados Unidos lançaram um ataque armado contra o Afeganistão, que se encontrava dominado pelo regime fundamentalista Talibã, e posteriormente contra o Iraque, governado na época por Saddam Hussein.

Nos dois casos, a vinculação desses regimes com o *Al Qaeda*, organização terrorista responsável pelos ataques de 11 de setembro, foi apresentada como justificativa para o exercício legal da auto-defesa. Esses conflitos trouxeram novos questionamentos no campo do Direito da Guerra: seria possível considerar um conflito armado entre um Estado e uma entidade não-estatal, no caso, uma organização terrorista islâmica? Qual é o grau de envolvimento que um Estado precisa ter com essas entidades para que se torne co-autor de seus atos ilícitos? Se a legítima defesa for lícita nesses casos, como se deve dar seu exercício? Sob quais parâmetros?

Na época desses acontecimentos, muito se discutiu na mídia e nos fóruns mundiais sobre o referido assunto. No entanto, a maioria do que foi dito foi baseado apenas em posições ideológicas, identificadas como pró-americanas ou pró-islâmicas, sem serem apresentados quaisquer argumentos jurídicos. Tenta-se, assim, com esse trabalho, analisar a questão com a maior isenção possível dos acontecimentos, sob o prisma do Direito Internacional.

Nesse cenário, sufocado pela insegurança jurídica internacional, mostra-se imprescindível uma maior e melhor definição sobre o uso da força pelos Estados no Direito Internacional Moderno, no que diz respeito ao combate das organizações terroristas islâmicas. Para tais efeitos, deve-se adaptar os conceitos do Direito da Guerra a essa nova e desafiadora realidade.

1 OCASO DO SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA DIANTE DO TERROR TRANSNACIONAL

1.1 RUDIMENTOS DA GUERRA TRADICIONAL

1.1.1 Evolução do direito da força

1.1.1.1 Estado de natureza e *Ius Ad Bellum*

O “Direito da Guerra”, disciplina que versa sobre os conflitos bélicos internacionais, pode ser dividido em dois campos: o *Ius Ad Bellum* (Direito *para* Guerra) e o *Ius In Bello* (Direito *na* Guerra). O primeiro diz respeito à legalidade da promoção da guerra, utilizando-a como *ultima ratio*.

O “Direito na Guerra” (*Ius In Bello*), também conhecido como “Direito Internacional Humanitário”, pode ser conceituado como o conjunto de normas jurídicas aplicáveis aos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, que limitam, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos utilizados na guerra, evitando que sejam afetados as pessoas e os bens legalmente protegidos¹.

Sob este ângulo, não se discute mais se a causa da guerra é legal segundo os preceitos do *Ius Ad Bellum*, concentrando-se na maneira “humanitária” de conduzir as hostilidades, evitando-se meios cruéis e protegendo os vulneráveis, como civis, prisioneiros de guerra e enfermos².

É importante estabelecer essa diferenciação, para fins metodológicos, uma vez que o objeto principal do presente trabalho reside no *Ius Ad Bellum*. No entanto, devido à complexidade do tema, algumas referências ao *Ius In Bello* serão feitas, sobretudo nos pontos de intersecção entre os dois ramos do Direito dos Conflitos Armados.

A consolidação do *Ius Ad Bellum* pode ser no dividida no tempo em três períodos distintos, necessários para a sua compreensão. O primeiro deles compreende o período pré-estatal e versa sobre a “Doutrina da Guerra Justa”; o segundo, inicia-se após a formação dos Estados modernos e se caracteriza pela adoção do “Equilíbrio de Poder”; o último, de maior importância, deu-se com o rompimento paradigmático propiciado pela criação da Organização das Nações Unidas e a instituição de um sistema de segurança coletiva.

¹ SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Escopo, 1988, p. 18.

² KINSELLA, Helen M. Discourses of difference: civilians, combatants and compliance with the laws of war. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 31, 2005, p. 173.

O uso recorrente da força bélica despertou a necessidade de sua limitação, mesmo no início da história da humanidade. Nesse primeiro estágio, o *Ius Ad Bellum* era vinculado diretamente a um conteúdo moral ou religioso.

No Império Romano, por volta do Século I a.C., já existia a concepção de se empreender apenas aquelas guerras que fossem consideradas “justas”³. Quem deliberava quanto à licitude da guerra, eram os *fetiales*, corporações de sacerdotes, fato que denota o viés religioso aplicado ao Direito da Guerra na época⁴.

Durante a Idade Média, com a ascensão da Igreja Católica, os teólogos ocuparam papel de destaque na formação do Direito da Guerra, ao permitir seu emprego somente de maneira “justa”, de forma defensiva⁵. O precursor dessa doutrina cristã foi Santo Agostinho, sendo esse sucedido por São Tomás de Aquino e Francisco de Vitória.

A “Doutrina da Guerra Justa” entrou em declínio com o advento do Renascimento, a partir do Século XIV. A postura contestadora adotada pelo homem renascentista, que deslocava o centro do seu pensamento de Deus para o homem, não admitia mais viver sob o jugo religioso católico, como havia ocorrido no auge da Idade Média. Como consequência, desenvolveram-se as religiões protestantes, mais compatíveis com o espírito da época. Esse processo não se deu de forma pacífica: a mudança do *status quo* medieval culminou em guerras religiosas que só tiveram seu fim com a assinatura da Paz de Vestfália, em 1648⁶.

Em oposição à ordem medieval, onde imperava a influência de Igreja Católica de forma descentralizada, após Vestfália, a Europa é dividida em diversos territórios soberanos.

³ “A competência imprescindível para definir sobre uma guerra é mais desejável que o valor nos campos de combate: é necessário resguardar-se para que isso seja no interesse da pátria e não pelo temor da guerra. Determinada a guerra, só se deve procurar a paz” [...] “Quando se decide arruinar ou saquear uma cidade tomada, é preciso examinar de bem perto se não vamos fazê-lo de forma temerária nem cruelmente. E depois, com coração generoso, agir refletindo bem, punindo apenas os culpados, preservando o povo, segundo sempre o que a igualdade e a honestidade prescrevem”. CÍCERO. *Dos Deveres*. Rio de Janeiro: Martin Claret, 2005, p. 35. Conforme Huck, a jurisprudência romana instituiu quatro causas fundamentais para que a conflagração fosse considerada justa: se ocorresse violação do território romano; violação pessoal ou insulto aos embaixadores romanos; violação de tratados firmados com Roma ou se uma nação considerada como amiga de Roma apoiasse um inimigo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 28.

⁴ DINSTEIN, Yoram. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*. 3. ed. Baurer: Manole, 2004, p. 87-88.

⁵ A noção de justiça, como elemento limitador do uso da força, pode ser encontrado em diversos trechos da obra de Santo Agostinho: “[...] grandeza do império deu origem a guerras de pior tipo, as guerras sociais e as civis. Por causa delas o gênero humano padece tremendos choques, tanto quanto se guerreia para conseguir a paz, como quando se teme novo recrudescimento. [...] O sábio, acrescentam, há de travar guerras justas [...]”. *A Cidade de Deus (Contra os Pagãos)*. v. 2, 2. ed. São Paulo: Vozes, 1990, p. 395-396. Santo Agostinho apresenta, ainda, como “guerra justa”, aquela que visava punir o inimigo pelas injúrias sofridas quando este se recusasse a repará-las. Sendo assim, o Reino cristão deveria limitar-se à utilização da guerra de forma defensiva. SHAW, Malcolm. *International Law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 778.

⁶ As tensões entre católicos e protestantes na Europa do Século XVII produziram a “Guerra dos Trinta Anos” (1618-1648), que contou com o envolvimento de diversas nações da região. O conjunto de tratados que puseram fim ao conflito é chamado “Paz da Vestfália”. AXTMANN, Roland. *The State of the State: the model of the modern State and its contemporary transformation*. *International Political Science Review*, Londres, v. 25, n. 3, 2004, p. 260.

Cada Estado representa uma ordem jurídica centralizada. A soberania estatal é exercida em dois planos: de forma interna e externa. No âmbito interno, é conferido o monopólio da força e o poder de estabelecer normas e comportamentos para todos os seus habitantes. Nas relações internacionais, que constituem o âmbito externo, por sua vez, cada Estado é considerado independente e com igual importância⁷. Dita soberania é considerada como um poder absoluto⁸, permitindo que os entes estatais negociem, entre si, no exercício de uma “autonomia da vontade estatal”.

As relações interestatais nem sempre se dão de forma pacífica, podendo haver violentos conflitos de interesses. Dessa forma, de maneira freqüente, os Estados procuraram impor a sua vontade aos outros, utilizando-se de seu poder bélico para fazer valer as suas reivindicações. É a partir do modelo vestfaliano que surge o conceito “clássico” de guerra, bem ilustrado por L. Oppenheim: “A guerra é a contenda entre dois ou mais Estados por meio de suas forças armadas, com o propósito de subjugar um ao outro e impor condições de paz que satisfaçam o vitorioso”⁹.

Três seriam os elementos constitutivos para a formação da guerra, segundo o Direito Internacional de Oppenheim: primeiro, deve haver uma contenda entre pelo menos dois Estados, excluindo dessa definição o conflito interno, que diz respeito às guerras civis conduzidas por duas ou mais partes dentro de um único Estado, e igualmente as guerras entre um Estado e um grupo de indivíduos armados¹⁰.

Segundo, é necessário o envolvimento das forças armadas dos países em conflito. Quem não pertence direta ou indiretamente das forças armadas não participa da guerra¹¹. Para Dinstein, o pensamento de Oppenheim comporta apenas a guerra em sentido material, que seria aquela em que a produção da hostilidade se dá sem a emissão de uma declaração formal de estado de beligerância¹². O fator decisivo aqui são “as ações, mais do que as

⁷ FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 17.

⁸ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do estado nacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 19.

⁹ Na mesma página, o autor salienta que a guerra é universalmente conhecida como uma “contenda” (*contention* em inglês), ou seja, uma violenta luta através da aplicação da força armada. OPPENHEIM, L. *International Law: A treatise*. 7. ed. London: Longmans, Green, 1952, p. 202.

¹⁰ *Ibid.*, p. 203.

¹¹ Para Oppenheim, essa afirmação contrasta com a situação estabelecida na Antiguidade e em grande parte da Idade Média, onde a guerra envolvia toda a população. Durante a contenda, todo indivíduo, seja homem ou mulher, adulto ou criança, podia ser morto escravizado pela outra parte beligerante. *Op. Cit.*, p. 204.

¹² Dinstein afirma que pode haver uma guerra estritamente formal, que se inicia com uma declaração de guerra e termina com um tratado de paz. Não é necessária a produção de hostilidades durante esse período. O autor traz como exemplo a relação entre a Alemanha e inúmeras nações aliadas (especialmente da América Latina), que nas duas Guerras Mundiais viveram em estado formal de guerra, iniciado pela emissão de declarações, sem que fossem realizados, durante esses conflitos, atos militares de agressão. A guerra formal é uma exceção, e não a regra, uma vez que, desde a antiguidade, os beligerantes praticam as hostilidades sem a devida formalização. DINSTEIN, Yoram, *Op. Cit.*, p. 12 - 13.

declarações. O que se considera não é o estado de guerra de jure, mas combate de facto. [...] não há nenhuma guerra no sentido material sem alguns atos de natureza militar”¹³.

A última característica diz respeito ao propósito da guerra. Nela, cada parte deve visar à dominação do inimigo. A vitória é necessária para a dominação, e essa tem sido evocada para justificar todos os horrores da guerra, o sacrifício das vidas humanas, a destruição da propriedade e a devastação do território. Ao derrotado, cabe cumprir as demandas estabelecidas pela nação vitoriosa, uma vez que será ela quem ditará os termos da paz a ser estabelecida. Não estão inseridos nesse contexto os ataques de menor intensidade, que não visam a esses objetivos¹⁴.

A guerra, no mundo pós-Vestfália, com base no conceito de soberania, é vista como uma mera manifestação do jogo contratual entre Estados, uma forma usual de praticar a política externa, devendo ser encarada com a mesma naturalidade que a paz¹⁵. Nas palavras de Oppenheim, a guerra era vista pelo Direito como “uma função natural do Estado e uma prerrogativa de sua soberania sem controle”¹⁶.

Para Guido Soares, nessa quadra da história, o Direito Internacional passou a ser visto como uma criação voluntária, de fundo contratual, de entidades todo-poderosas. O *Ius Ad Bellum* era confundido com o poder dos Estados, que, agora, possuíam “direito subjetivo incondicionado de quebrar a paz a qualquer momento, e de fazer a guerra a seu talante e por qualquer motivo”¹⁷.

Nesse cenário, no qual a guerra era utilizada de forma irrestrita, a insegurança foi instaurada na Europa. O maior medo das nações do Velho Continente era o fortalecimento de um Estado através das conquistas militares, de forma que esse sobrepujasse os demais.

Foi adotado, como sistema de contrapeso entre as nações europeias, o “Princípio do Equilíbrio de Poder”. Toda vez que uma potência europeia, de forma ambiciosa, ameaçasse conquistar e anexar um território vizinho, os demais Estados europeus aliar-se-iam para resistir ao ataque, uma vez que a ameaça a um Estado poderia transformar-se, rapidamente, em uma ameaça contra todos. A guerra era, assim, um mal necessário para o sistema político europeu e indispensável para a salvaguarda da sobrevivência e independência de vários Estados¹⁸.

¹³ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 13.

¹⁴ OPPENHEIM, L. *Op. Cit.*, p. 208.

¹⁵ SOARES, Guido Fernando da Silva. Legitimidade de uma Guerra Preventiva em pleno 2003?. *Política Externa*, São Paulo, v.12, n.1, jun.-ago. 2003, p. 09.

¹⁶ OPPENHEIM, L. *Op. Cit.*, p. 178.

¹⁷ SOARES, Guido. *Op. Cit.*, p. 10.

¹⁸ GALLIE, W. B. *Os filósofos da paz e da guerra, Kant, Clausewitz, Marx, Engel and Tostoy*. Brasília: Art Nova, 1979, p. 30.

No início do Século XIX, apesar de ter sido mantido no âmbito europeu, o sistema de equilíbrio de poder revelou-se, aos poucos, impraticável em escala mundial. A difusão da Revolução Industrial permitiu a ascensão de novas nações, fixadas em solo não-europeu, capazes de utilizar a força bélica, tendo especial destaque os Estados Unidos. Se as potências europeias eram equivalentes em desenvolvimento, o que tornava possível a concepção de um equilíbrio entre Estados soberanos, o mesmo não podia ser dito das inúmeras nações que surgiram nos séculos seguintes, cada qual com seu nível de poder e influência diversos¹⁹.

O argumento que caracterizava o direito à guerra como inerente a soberania é, sem dúvida alguma, incoerente. Como basear a ordem internacional na soberania estatal isonômica se cada Estado possui o direito subjetivo (e soberano) de destruir o outro? Segundo Wright, todo o sistema jurídico visa a proteger os interesses vitais de seus subordinados. Uma vez que os Estados são os sujeitos primários do direito internacional, a ordem jurídica internacional deve garantir a sobrevivência desses, e não permitir a sua destruição. Pensar de forma diversa é, ao mesmo tempo, afirmar e negar o direito dos Estados de existirem, o que seria ilógico²⁰.

O primeiro avanço do Direito Internacional, no sentido de limitar o uso da força e tentar superar o esquema de equilíbrio de poder, ocorreu com a assinatura dos tratados multilaterais celebrados nas duas Convenções de Paz de Haia (Holanda), realizadas em 1899 e 1907²¹. Essas conferências, ao contrário das anteriores, que objetivavam acabar com conflitos em andamento, foram realizadas durante o período de paz, com o propósito de elaborar o direito aplicável em situações de guerra²².

O primeiro desses tratados, firmado em 1899, estabelece, em seu artigo 2º, que na hipótese de uma disputa séria, antes de apelar às armas, os países signatários deveriam recorrer a meios de soluções pacíficas da controvérsia.

A Segunda Convenção de Haia, de 1907, também chamada de Convenção Drago-Porter, versou sobre a “limitação do uso da força para cobrança de dívidas contratuais”, fato motivado por um conflito ocorrido anos antes, em 1902, quando o Reino Unido, Alemanha e Itália associaram-se para pressionar a Venezuela, incidente em mora, a pagar suas dívidas. Como este país, por enfrentar uma grave crise financeira, não tinha como pagá-los, os três

¹⁹ CARON, David. War and International Adjudication: reflections on the 1899 Peace Conference. *American Journal of International Law*, Washington, v. 94, n. 1, jan. 2000, p. 07.

²⁰ WRIGHT, Quincy. The Present Status of Neutrality. *American Journal of International Law*, Washington, v. 34, n. 3, jul. 1940, p. 33.

²¹ A terceira convenção foi agendada para 1915, mas foi cancelada em consequência da Primeira Guerra Mundial. CARON, David. *Op. Cit.*, p. 04.

²² ALDRICH, George H; CHINKIN, Christine M. Symposium: The Hague Peace Conferences. *American Journal of International Law*, Washington, v. 94, n. 1, jan. 2000, p. 01.

credores passaram a realizar um bloqueio marítimo na costa venezuelana, mediante a utilização de inúmeros bombardeios²³.

O acontecimento causou extrema revolta na comunidade latino-americana, que partiu em defesa de seu país vizinho. Muitas dessas nações encontravam-se na mesma situação da Venezuela e temiam sofrer represálias similares. Os Estados Unidos inspirando-se na Doutrina Monroe²⁴ tomaram posição frontalmente contra o bloqueio.

No mesmo ensejo, o Ministro argentino para Assuntos Exteriores, Drago, propôs a proibição do uso da força para a cobrança de dívidas contratuais, sendo prontamente apoiado por Porter, Ministro Plenipotenciário Norte-americano, que redigiu e encaminhou a proposta do colega. Importante ressaltar que, a proposta de Drago, ao ser votada, sofreu modificações, que liquidaram a sua eficácia²⁵.

Veja-se que, o art. 1º da Convenção estabelece: “as potências contratantes não recorreriam à força para cobrar as dívidas contratuais reclamadas a um governo e contraídas por seus nacionais”. Dita disposição arrolava nesse elenco apenas dívidas privadas, ficando de fora as mais importantes, as públicas. Pior do que tal omissão, foi a disposição constante do parágrafo segundo do mesmo artigo, que preconizava o seguinte: caso o Estado agredido não quisesse levar a questão a um árbitro, ou se não cumprisse a decisão arbitral, haveria legitimidade para o país credor utilizar-se da guerra como meio de pressão²⁶.

Uma terceira convenção foi agendada para 1915, mas acabou sendo cancelada em consequência da eclosão da Primeira Guerra Mundial. A destruição propiciada por esse conflito de escala mundial²⁷ fez com que as nações proclamassem a falência do sistema de equilíbrio de poder e buscassem uma nova alternativa, no sentido de limitar o uso da força de forma mais contundente²⁸. Conforme Casella, o Tratado de Versalhes, que pôs fim ao conflito “marca a passagem do direito internacional de mera coexistência e de mútua abstenção, para direito de cooperação”²⁹.

²³ Os textos das Convenções de Haia podem ser encontrados no site da Universidade de Yale. Ver THE AVALON PROJECT AT YALE LAW SCHOOL. *The Laws of War*. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/lawofwar/lawwar.htm>>. Acesso em 05 out. 2007.

²⁴ O sustentáculo da Doutrina Monroe é célebre frase “América para os americanos” ou, em outras palavras; toda e qualquer intervenção européia em um país do continente americano deveria ser rechaçada de plano.

²⁵ Pela ampla participação desses ministros, a Segunda Convenção de Haia foi conhecida como Drago-Porter. GARCIA, Romualdo Bermejo. *El Marco Jurídico Internacional en Materia de Uso de la Fuerza: Ambigüedades y Limites*. Madrid: Civitas, 1993, p. 26.

²⁶ DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain; DINH, Quoc. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 818.

²⁷ O fator tecnológico teve grande peso na Primeira Grande Guerra. Novas máquinas de guerra foram testadas com sucesso: a arma automática (metralhadora), o gás mostarda e o avião como instrumento de combate.

²⁸ CARON, David. *Op. Cit.*, p. 04.

²⁹ CASELLA, Paulo Borba. *Tratado de Versalhes na história do direito internacional*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 14.

Destarte, a comunidade internacional articulou-se para a criação de uma entidade internacional, que fosse administrada por todos os países, cujo objetivo seria manter a paz mundial. Um dos maiores defensores do projeto era o Presidente norte-americano Woodrow Wilson que, em discurso realizado no Congresso Americano, em 8 de janeiro de 1918, formulou um ideário de quatorze pontos a serem observados após a Grande Guerra, dentre os quais se destacava a criação de uma Sociedade de Nações com o objetivo de garantir a integridade territorial e independência política de todos os Estados³⁰. Dita organização possuía como competência administrar todas as questões atinentes à paz mundial.

O Presidente Wilson propôs, como uma das metas mais importantes da Organização, a proibição da utilização de força armada em quaisquer circunstâncias, salvo no caso de legítima defesa. Sua revolucionária proposta foi rechaçada pela comunidade internacional, que a considerou irrealizável³¹. Ao longo de sua elaboração, o tratado, por conseqüência, perdeu seu objetivo inicial de congregar todas as nações, já que tanto os Estados Unidos³² quanto a União Soviética³³, duas grandes potências emergentes, não o subscreveram³⁴.

O preâmbulo da mesma convenção indica que os Estados signatários, para o desenvolvimento da cooperação entre as nações, e a garantia da paz e segurança internacionais, devem aceitar “certas obrigações de não recorrer à guerra”. É como se afirmasse que a promoção da guerra é autorizada, embora os Estados devessem estar preparados para utilizar, em alguns casos, meios pacíficos.

A Sociedade das Nações era dividida, essencialmente, em dois órgãos: a Assembléia, composta pelos representantes dos Estados-Membros da sociedade e o Conselho, que reunia as potências vitoriosas da Primeira Guerra e representantes de quatro outros Estados-Membros³⁵, eleitos em regime de alternância. De menor importância, existia, ainda, o Secretariado, que cumpria as funções administrativas. Ao Conselho foi dado o papel específico de tratar questões referentes à guerra e paz entre as nações³⁶.

³⁰ GARCIA, Romualdo Bermejo. *Op. Cit.*, p. 28.

³¹ *Ibid.*, p. 28.

³² SOARES, Guido. *Op. Cit.*, p. 12. O Senado dos EUA recusou-se a aprovar o Pacto da Sociedade das Nações.

³³ GARCIA, Romualdo Bermejo. *Op. Cit.*, p. 34. A União Soviética permaneceu anos à margem da Liga, aderindo-a somente em 1934. Foi expulsa em 1939, quando invadiu a Finlândia.

³⁴ Apesar dos Estados Unidos e União Soviéticas não participarem da Liga das Nações, Seitenfus afirma que a organização conseguiu um grande número de adesões para a época. Em 1923, a Liga possuía, como membros, 54 Estados. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 88.

³⁵ O Conselho possuía, inicialmente, nove membros. Cinco deles eram permanentes: Estados Unidos, França, Reino Unido, Itália e Japão. As outras 4 vagas eram temporárias, eleitas anualmente pela Assembléia. O Brasil foi um dos primeiros a ocupar esta vaga, juntamente com Bélgica, Grécia e Espanha. O artigo 4º, § 2º do Pacto permitia, mediante aprovação da maioria da Assembléia, o aumento do número de membros permanentes e temporários.

³⁶ “Os Membros da Sociedade comprometem-se a respeitar e manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política presente de todos os Membros da Sociedade. Em caso de agressão, ameaça ou perigo de agressão, o Conselho resolverá os meios de assegurar a execução desta obrigação”. (art. 10 do Pacto da Liga das Nações). “Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra, quer afete

Tem-se, assim, com a Liga das Nações, um “esboço” de um mecanismo de segurança coletiva. Na segurança coletiva, os Estados compartilham essa responsabilidade com uma agência internacional, criada por tratado multilateral e investida de poder para autorizar a força contra agressores. Dito instrumento, segundo Dinstein, pode ser caracterizado como “introvertido” uma vez que foi criado para combater um futuro agressor entre as partes contratantes³⁷.

Quanto aos procedimentos para a solução de controvérsias e funcionamento do sistema de segurança coletiva, o próprio tratado preconizou que ocorrido um conflito, aos Estados-Membros cumpria submeter a questão ao processo arbitral³⁸, judiciário³⁹, ou ao exame do Conselho.

Sendo possível levar a lide diretamente ao Conselho, a utilização do meio arbitral ou judicial não era imposta, encontrava-se inserida como um “plano recomendatório”⁴⁰.

A recomendação do Conselho deveria ser emitida em seis meses, e a decisão dos árbitros ou juízes em um “prazo razoável”. Se esse lapso temporal não fosse respeitado, haveria margem para os litigantes tomarem providências⁴¹.

Da mesma forma, se Conselho não chegasse a uma decisão unânime, excluindo os votos dos representantes das partes, o Pacto reservava aos países conflitantes o direito de “agirem como julgassem necessário para a manutenção da paz e da justiça”, o que tornava o uso da força amparado pelo Direito Internacional⁴².

Caso a decisão fosse proferida, seja pelo Conselho ou pelo juízo arbitral ou judiciário, o artigo 12, § 1º proibia a utilização da guerra entre os litigantes, por um período de três meses. O documento ficou silente quanto à questão de saber se a guerra seria permitida quando esgotado esse prazo.

diretamente ou não um dos Membros da Sociedade, interessará à Sociedade inteira e esta deverá tomar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das Nações. Em semelhante caso, o Secretário Geral convocará imediatamente o Conselho a pedido de qualquer Membro da Sociedade. Além disso, fica declarado que todo Membro da Sociedade tem o direito de, a título amigável, chamar a atenção da Assembléia ou do Conselho sobre qualquer circunstância de natureza a afetar as relações internacionais e que ameace, conseqüentemente, perturbar a paz ou o bom acordo entre as Nações, do qual depende a paz”. (artigo 11)

³⁷ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 379.

³⁸ O artigo 13, § 2º estabelece as questões que são “geralmente suscetíveis” de solução arbitral ou judiciária: “[...] litígios relativos à interpretação de um Tratado, a qualquer ponto de direito internacional, à realidade de qualquer fato, que, se fosse determinado, constituiria rompimento de um compromisso internacional, ou a extensão ou natureza da reparação devida pelo mesmo rompimento”.

³⁹ A Sociedade das Nações estabelece, em seu artigo 13, § 3º, como órgão geral de julgamento das lides, a Corte Permanente de Justiça, criado pelo Pacto que também criou a Liga. Também é permitido o julgamento por “qualquer jurisdição ou tribunal designado pelas Partes ou previsto em suas convenções anteriores”.

⁴⁰ SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 90.

⁴¹ Artigo 12, § 2º do Pacto da Sociedade das Nações.

⁴² Artigo 15, § 7º do Pacto da Sociedade das Nações.

Havia, ainda, a possibilidade do agressor excluir-se da Liga, para impedir que a contenda fosse submetida à apreciação, não sendo alcançado pelo poder decisório da Sociedade⁴³.

O Pacto da Liga tentou esboçar, no artigo 16, § 1º, uma sanção contra aqueles que desrespeitassem as decisões da Liga (ou do juízo arbitral / judicial) e recorressem à guerra. Esse ato é considerado como um ato de guerra contra todos os outros membros da Sociedade. Os signatários do Pacto comprometeram-se em romper imediatamente todas as relações comerciais ou financeiras, bem como proibir relações e comunicações entre seus nacionais e os nacionais do país agressor.

No parágrafo seguinte, (artigo 16, § 2º) o Pacto previa a possibilidade do Conselho recomendar aos governos interessados a utilização da força armada para fazer respeitar os compromissos, já referidos da Liga.

Ao observar os mecanismos de coerção da Liga das Nações, pode-se concluir que não se trata de um “verdadeiro sistema de segurança coletiva”, segundo Dinstein⁴⁴. Enquanto os Estados possuíam a obrigação de aplicar as medidas comerciais e financeiras contra um agressor, o mesmo não pode ser dito das decisões acerca do recurso a ações militares, visto que, nesse caso, como o próprio dispositivo expunha, estas eram meramente recomendatórias, podendo ou não ser acatadas pelos Estados-Membros.

Não há que falar em sistema de segurança coletiva quando uma organização de caráter internacional não consegue obrigar seus Estados-Membros a impor sanções contra o responsável por um ataque armado ilícito, uma vez que as sanções econômicas são parciais, temporárias e ineficazes por natureza⁴⁵.

Como visto, os Estados ainda não estavam preparados para tomarem uma posição pacifista, uma vez que o texto final do Pacto, apesar de referir-se a guerra diversas vezes, não a proibia formalmente. Os redatores do respectivo texto, ao delegarem alguma importância aos meios de solução pacífica, restringiram a guerra para, pelo menos, tentar diminuir sua ocorrência.

Nesse sentido, “o sistema da Liga não proibiu a guerra nem o uso da força, no entanto estabeleceu um procedimento projetado a restringi-los a limites toleráveis”⁴⁶. Waldock segue o mesmo sentido ao afirmar que a Liga proibiu apenas parcialmente a guerra⁴⁷.

⁴³ Apesar de não ter sido um caso específico de agressão, é importante referir que o primeiro Estado a auto-excluir-se foi o Brasil, em 1926. O motivo, segundo Seitenfus, diz respeito ao descontentamento do Brasil em não obter uma cadeira de membro permanente do Conselho, bem como o impedimento à entrada da Alemanha na Liga, promovido pela nação brasileira. Isso criou para o Brasil uma situação insustentável. SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 89.

⁴⁴ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 381.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ SHAW, Malcolm. *Op. Cit.*, p. 780.

Durante o funcionamento da Sociedade das Nações foram feitas algumas tentativas tardias e infrutíferas de restringir o recurso à guerra. Em 1923, foi elaborado um Tratado de Assistência Mútua, no âmbito da Liga, que considerava em seu artigo primeiro, a guerra de agressão como um crime internacional. No entanto, previa a licitude da guerra contra aqueles que desrespeitassem as decisões do Conselho, da Corte Permanente de Justiça ou de um Tribunal Arbitral. Esse projeto foi aceito somente por 18 membros da Sociedade, e nunca entrou em vigor⁴⁸.

Outra tentativa foi feita em outubro de 1924, ainda no âmbito da Liga, com a elaboração do “Protocolo para a solução pacífica das controvérsias internacionais”, também chamado de Protocolo de Genebra. O preâmbulo indicava a guerra de agressão como uma violação da solidariedade e um crime internacional. Proibia a guerra, exceto quando se tratava da resistência contra um ato de agressão. Apesar de 48 Estados-Membros terem recomendado sua ratificação na sessão da Assembléia, apenas 19 a assinaram.

A última tentativa ocorreu em setembro de 1927, com a adoção pela Assembléia da Liga, mediante proposta da Polônia, de resolução no sentido de que todas as guerras de agressão deveriam ser proibidas e os meios pacíficos de controvérsia sempre usados para solucionar as controvérsias entre Estados⁴⁹.

Os problemas enfrentados pela Sociedade das Nações levaram os países a uma solução alternativa: assinar tratados paralelos, capazes de colocar todas as guerras no campo da ilegalidade. O primeiro deles foi o Acordo de Locarno, de dezembro de 1925, também chamado de Pacto Renano. Por meio dele, Alemanha, Bélgica e França comprometeram-se em não recorrer à guerra, em qualquer disputa entre eles⁵⁰.

Por esses Pactos possuírem um âmbito muito restrito, que englobavam poucos países, perpetrou-se uma tentativa internacional, com maior adesão. Dessa forma, foi assinado, em 1928, o Tratado de Paris, também conhecido como Pacto Briand-Kellogg.

Em 1927, Aristide Briand, Ministro de Assuntos Exteriores da França, propôs a Frank B. Kellogg, Secretário de Estado norte-americano, a promulgação de um tratado bilateral que proibiria qualquer forma de guerra entre as duas nações. Kellogg sugeriu a abertura deste Pacto para a participação de outros Estados, transformando-o num ajuste multilateral.

⁴⁷ WALDOCK, Claude Humphrey Meredith. The regulation of the use of force by individual states in international law. *Recueil des Cours*, Haia, v. 81, n.2, 1952, p. 476.

⁴⁸ GARCIA, Romualdo Bremejo. *Op. Cit.*, p. 36.

⁴⁹ OPPENHEIM, L. *Op. Cit.*, p. 180.

⁵⁰ O Pacto Renano estimulou a criação de inúmeros tratados bilaterais no mesmo sentido, entre 1926 a 1929. Em 1926, foi firmado o tratado entre França e Romênia; em 1927, entre França e o Reino dos Sérvios Croatas e Eslovenos; em 1928, entre Grécia e Romênia; e em 1929, entre Grécia e o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos. GARCIA, Romualdo. *Op. Cit.*, p. 41.

O texto do Pacto é curto, com apenas o preâmbulo e três artigos, e visa estimular a abdicação por parte de todas as nações do uso da força como um instrumento para fazer valer seus interesses nacionais, pregando a solução de qualquer conflito apenas pelos meios pacíficos de solução de controvérsias⁵¹. A proposta de universalidade do tratado pode ser constatada em seu preâmbulo:

[...] Esperando que, animadas por seu exemplo, todas as outras nações do mundo se juntem nesses esforços humanitários e, aderindo ao presente Tratado, tão logo que entre em vigor, coloquem seus povos em condições de aproveitar de suas benéficas estipulações, unindo assim, as nações civilizadas do mundo numa renúncia comum à guerra como instrumento de sua política internacional[...]

Não existia no Pacto uma sanção para aquele que o violasse. A técnica adotada para manter o seu respeito era simples: se um Estado signatário recorresse à guerra, as demais nações adquiririam autorização para utilizarem-se da força contra o transgressor. Nesse sentido, estabelece o preâmbulo do Pacto Briand-Kellogg:

[...] Convencidos de que quaisquer mudanças nas suas relações mútuas não devem ser procuradas senão por meios pacíficos e, ser realizadas dentro da ordem e da paz, e que qualquer Potência signatária que procure, doravante, desenvolver seus interesses nacionais, recorrendo à guerra, deverá ser privada das vantagens do presente Tratado [...]

O Pacto não previa um mecanismo efetivo de coerção, o que ocasionava a dependência dos procedimentos pela Sociedade das Nações, que possuía inúmeros problemas na tomada de decisões, consoante o que já foi abordado. Apesar da falta de efetividade, é necessário que se enalteça o valor do Pacto Briand-Kellogg, pois este formalizou, pela primeira vez, uma proposta de renúncia total à guerra, enraizando-a como doutrina do Direito Internacional Moderno⁵².

A euforia que tomou conta da Liga após a assinatura do Tratado de Paris durou pouco, pois um ano depois, em 1929, houve o *crack* financeiro na bolsa de Nova York, iniciando uma grave crise econômica nos países capitalistas. Nessa situação caótica, o idealismo wilsoniano, que congregava todas as nações, foi deixado de lado, sendo substituído pelo isolacionismo e pelo nacionalismo que desmantelaram a Liga das Nações. A impotência da instituição foi demonstrada quando não conseguiu barrar uma cadeia de eventos que

⁵¹ SOARES, Guido. *Op. Cit.*, p. 12. Os primeiros signatários foram EUA, França, Bélgica, Tchecoslováquia, Alemanha, Itália, Japão, Polônia e Reino Unido. O Brasil aderiu ao pacto em 1934.

⁵² Oppenheim aponta quatro exceções à renúncia da guerra, que podem ser deduzidas em uma interpretação do Pacto Briand-Kellogg: por meio da legítima defesa; como medida para uma ação coletiva de uma organização internacional; em uma guerra entre signatários do pacto e não signatários; contra Estados que quebraram o Pacto ao utilizar a recurso da Guerra. *Op. Cit.*, p. 182.

culminaram na Segunda Guerra Mundial: a invasão da Manchúria pelo Japão, a invasão da Etiópia pela Itália e o expansionismo da Alemanha nazista⁵³.

1.1.1.2 Direito e contrato social internacional

Mesmo com os avanços no campo do *Ius Ad Bellum* no início do Século XX, uma nova Grande Guerra, de maior magnitude que a primeira, não pôde ser evitada. A Segunda Guerra Mundial atingiu um nível de destruição nunca antes imaginado, seja pelo holocausto judeu patrocinado pelos nazistas, seja com a utilização do arsenal atômico contra Hiroshima e Nagasaki pelos norte-americanos⁵⁴.

Antes do fim do conflito, as nações já articulavam como deveria ser constituído o cenário do Pós-Guerra⁵⁵. Em agosto de 1941, os representantes norte-americanos (que naquele momento, ainda não participavam do conflito) e britânicos assinaram a Carta do Atlântico, que já fazia menção da necessidade de criação de um novo sistema de segurança internacional, diverso da mal sucedida Liga das Nações⁵⁶. Os princípios estabelecidos na Carta do Atlântico foram reiterados um ano depois, na Conferência de Washington, que contou com a participação de 26 países⁵⁷. Em outubro de 1943, foi firmada em Moscou a “Declaração das Quatro Potências”⁵⁸ que expressava a vontade dessas nações em criar uma “organização para manter a paz e seguranças internacionais”⁵⁹. Nas conferências posteriores,

⁵³ SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 99.

⁵⁴ “É bem verdade que eu, no fundo secreto do meu pensamento, sou um apocalíptico: creio que depois de Hitler a medida transbordou, e a fúria destrutiva passou com bravura a sua prova geral, e essa fúria ou loucura somada a um arsenal de bombas de cem megatons é um espetáculo que não desejo assistir: não porque tenha medo de morrer, mas porque teria vergonha de sobreviver. Sou um apocalíptico porque, ademais, mesmo se alguns não perceberam ou fingem não perceber, com Hitler o apocalipse já ocorreu, pelo menos em uma parte do mundo”. BOBBIO, Norberto. *O Problema da Guerra e as Vias de Paz*. São Paulo: UNESP, 2002, p. 59-60.

⁵⁵ Firmada por Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e China. Mais tarde, a França também aderiu ao Pacto.

⁵⁶ Estabelece o ponto 8 da Carta do Atlântico: “Acreditam que todas as nações do mundo, por motivos realistas assim como espirituais, deverão abandonar todo o emprego de força. Em razão de ser impossível qualquer paz futura permanente, enquanto nações que ameaçam de agressão fora de suas fronteiras – ou podem ameaçar, - dispõem de armamentos de terra, mar e ar, acreditam que é impossível que se desarmem tais nações, até que se estabeleça um sistema mais amplo e duradouro de segurança geral. Eles igualmente prestarão todo auxílio e apoio a medidas práticas, tendente a aliviar o peso esmagador dos armamentos sobre povos pacíficos”.

⁵⁷ SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 107.

⁵⁸ Correspondentes aos Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e China.

⁵⁹ A Resolução Connally, adotada pelo Senado Norte-Americano dias após a assinatura do Pacto de Moscou, ratifica o objetivo dos Estados Unidos na fundação de uma organização responsável pela paz mundial: “Resolve [...] que os Estados Unidos, agindo através de seu processo constitucional, irá unir-se com as nações livres e soberanas no estabelecimento de uma autoridade internacional com poder de prever a agressão e para prevenir a paz do mundo. [...] O Senado reconhece a necessidade de estabelecer, o mais rápido possível essa organização internacional, baseada no princípio da igualdade soberana de todas as nações amantes da paz, e aberta à adesão de todos os Estados, grandes ou pequenos, para a manutenção da paz e seguranças internacionais”. UNITED STATES OF AMERICA. *Connally Resolution*. Disponível em: <<http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/431105a.html>>. Acesso em: 24 mai. 2007.

em Bretton Woods (julho de 1944), Dumbarton Oaks (agosto de 1944) e Yalta (janeiro de 1945), começaram a ser definidos os detalhes dessa instituição.

Tais encontros culminaram na criação, em 1945, na Conferência de São Francisco, da Organização das Nações Unidas. Este organismo tornou-se, a partir de então, um importante fórum de negociação e tomada de decisões em relação às questões de grande relevância no cenário internacional, principalmente no que tange à guerra e paz.

Para Ferrajoli, a Carta de São Francisco seria a materialização de um verdadeiro contrato social internacional, um efetivo ato constituinte, com o qual o Direito Internacional muda estruturalmente, transformando-se de um “sistema pactício”, na forma de um “simples pacto associativo”, para um verdadeiro ordenamento jurídico supranacional, na forma de um “pacto de sujeição”⁶⁰.

Essa sujeição é baseada no poder concedido à Organização de administrar os interesses de seus Estados-Membros, inclusive referente aos assuntos bélicos, estimulando a solução pacífica das controvérsias. No preâmbulo, já pode ser sentido o espírito pacifista que norteou a Conferência de São Francisco: nela os Estados-Membros comprometeram-se a “praticar a tolerância e a viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos” e unir “forças para manter a paz e segurança internacionais”, com o objetivo de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que, por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade”.

Os signatários da Carta também se comprometem a solucionar os conflitos de forma pacífica, conforme o artigo 2º, § 3º da Carta: “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”. Como complemento, existe o artigo 33 da Carta:

As partes em uma controvérsia, que possa vir constituir uma ameaça à paz, e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou qualquer outro meio de sua escolha.⁶¹

⁶⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Op. Cit.*, p. 40.

⁶¹ Quanto à escolha da solução pacífica de controvérsias: a regra estipula uma obrigação de meio, a solução pacífica, e não de resultado; também não estabelece um limite temporal para que a solução pacífica seja implementada. Ainda, há a consagração do princípio da livre escolha de meios, permitindo que as partes escolham, de forma consensual, o meio de solução. Pode ocorrer que uma parte insista em um meio de solução em que “tenha maior controle sobre o processo de resolução”, com o intuito de manter o *status quo* e se beneficiar de “uma aparente boa vontade ou boa-fé, no encaminhamento da questão”. “Se uma das partes é uma grande potência, ou ao menos um Estado militarmente forte quando comparado com outro Estado envolvido no litígio, a regra que estabelece a obrigação dos Estados de resolver suas disputas por meios pacíficos estará sujeita ao risco permanente de ser desrespeitada pelo uso ou ameaça do uso da força”. SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. Regulação do uso da força nas relações internacionais. *Anuário do Programa de Pós-graduação em Direito*, São Leopoldo, 2000, p. 281.

É importante referir que os criadores da ONU tomaram por base os fracassos da sua antecessora, a Sociedade das Nações. Constatou-se que seu maior erro foi permitir a restrição do uso da força pelos Estados, em detrimento de sua proibição total. A correção deu-se de forma tardia, através do Pacto Briand-Kellogg, um documento que, apesar de ser o primeiro a proibir formalmente todo o uso da força, era externo ao gestor do sistema de segurança, a Liga das Nações.

A Organização das Nações Unidas rompeu esse paradigma ao institucionalizar a proibição do uso da força pelos Estados, inserindo-a no corpo da Carta de São Francisco, como princípio fundante. Apesar de ser uma instituição que mantém um caráter intergovernamental⁶², tanto que possui como um de seus princípios básicos a igualdade soberana de todos os seus membros⁶³, ela constituiu uma limitação expressa a uma prerrogativa da soberania externa, qual seja, a liberdade de usar a força unilateralmente. Esse é seu maior triunfo – nunca antes uma organização internacional havia concretizado tal feito.

Assim como, séculos atrás, em prol da ordem social, os indivíduos abdicaram do uso da força concedendo ao Estado-Nação o seu monopólio, agora os países signatários da Carta de São Francisco, em favor da paz mundial, comprometeram-se em abdicar da prática do recurso à força, outorgando, à Organização, na figura do Conselho de Segurança, o monopólio da manutenção da segurança internacional.

A Carta contemplou apenas duas exceções ao uso da força: a primeira, quando a ação é perpetrada em nome do Conselho de Segurança, órgão especializado da instituição responsável pela administração da paz internacional, uma vez que o preâmbulo concede esse poder ao estabelecer que “força armada não será utilizada a **não ser no interesse comum**” (grifo nosso). A segunda, quando um Estado vítima de um ataque reage sob a égide da legítima defesa, seja ela individual ou coletiva, visto que esse é um direito inerente à auto-preservação.

A proibição do uso da força pelos Estados, o sustentáculo do novo sistema de segurança, encontra-se positivada no artigo 2º, § 4º da Carta:

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

⁶² As organizações ditas intergovernamentais são aquelas estruturadas em torno da prevalência dos interesses nacionais dos Estados-Membros. O órgão internacional acaba tornando-se um instrumento de harmonização dos interesses e estímulo da cooperação internacional. A tomada de decisões, via de regra, é por unanimidade. No Conselho de Segurança, o poder de veto, que será tratado a seguir, reflete o caráter intergovernamental da Organização das Nações Unidas. SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 119.

⁶³ “A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros.” (artigo 2º, § 1º da Carta das Nações Unidas).

Como se vê, a Carta inova ao proibir tanto a concretização do uso da força como sua mera “ameaça”. A ameaça seria uma promessa, expressa ou tácita, de recorrer à força caso determinado Estado estrangeiro não cumpra certas condições. Nesse sentido, a Corte Internacional de Justiça já se manifestou positivamente em punir a ameaça do uso da força, ao proferir um Parecer sobre a Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares em 1996:

As noções de ameaça ou uso da força segundo o artigo 2º, § 4 da Carta permanecem juntas, no sentido de que, se o uso da força por si mesma, numa determinada situação, for ilegal – independentemente de razão -, a ameaça do uso da força será igualmente ilegal ⁶⁴.

Não se confunda a ameaça de força com ultimato. O fato de um Estado mostrar-se preparado para utilizar a força se preciso, não caracterizaria necessariamente uma ameaça ilegal e sim um aviso legítimo⁶⁵. A ameaça é relevante quando utilizada para compelir determinado Estado a fazer concessões políticas substanciais não abarcadas pelo Direito Internacional⁶⁶. Dessa forma, pode-se concluir que a ameaça de força, proibida pela Carta, é aquela usada essencialmente como método de coação. Por exemplo, a existência de armas de destruição em massa constitui uma das mais graves ameaças de uso da força, pois implica, ainda hoje, em um grande risco à humanidade⁶⁷.

O texto final da Carta é motivo de polêmica, uma vez que enseja interpretações diversas para termos como “força”, “integridade territorial” e “independência política” possibilitando uma ampla gama de significados.

Ao redigir a Carta, os membros originários da Organização preferiram evitar a utilização da palavra “guerra”, ao contrário dos diplomas antecedentes, o Pacto da Liga das Nações e o Tratado de Paris. Essa expressão é empregada em uma única ocasião, no seu preâmbulo, sendo que no artigo 2º, § 4º proibiu-se o “uso da força” pelos Estados-Membros⁶⁸.

Entende-se que dois fatores motivaram a utilização do termo “uso da força” em detrimento de “guerra”. Primeiro, para dirimir qualquer dúvida sobre a necessidade da emissão de declarações formais de estado de beligerância. O conflito contemplado pela Carta é aquele de fato, em sentido material, que ocorre independentemente de qualquer formalidade. Caso fosse adotado o termo “guerra”, os agressores poderiam aproveitar-se

⁶⁴ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer de Opinião sobre a Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares. *ICJ Reports*, 1996, p. 281.

⁶⁵ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 122.

⁶⁶ SCHACHTER, Oscar. The right of states to use force. *Michigan Law Review*, Michigan, v. 5/6, n.82, 1984, p. 1621.

⁶⁷ GARCIA, Romualdo Bermejo. *Op. Cit.*, p. 95.

⁶⁸ Nas palavras de Michael Akehurst, os elaboradores da Carta foram felizes ao introduzir esta mudança, pois a palavra guerra, como era empregada, mostrava-se demasiadamente técnica e imprecisa. *Introducción al Derecho Internacional*. 2. ed. Salamanca: Alianza Editorial, 1994, p. 222.

dessa discussão interpretativa para afirmar que seus atos de força não estariam abarcados pelo dispositivo do tratado, uma vez que não teria sido formalizada a guerra, por meio de declarações.

O segundo fator que motivou a mudança é vinculado à magnitude das hostilidades. A guerra parece significar uma campanha militar, com a mobilização de todo o efetivo e recursos bélicos de uma nação, bem como a concretização de ataques de larga escala. Discorrendo sobre o tema, Dinstein afirma que a troca de termos deu-se para contemplar medidas de força de natureza breve⁶⁹: demonstrações de força que se resumem a apenas um único ato, constituindo incidentes isolados de rápida execução, que não precisam de todo o movimento da máquina estatal para serem efetivados.

No entanto, a própria palavra “força” é ambígua: ela pode ser usada para abarcar todos os tipos de coerção, tanto econômica, como política, psicológica e física⁷⁰. As divergências doutrinárias criaram duas correntes interpretativas: uma ampliativa, de aceitação minoritária e outra restritiva, de aceitação majoritária.

Representando a interpretação ampla do vocábulo, Hanna Bokor-Szegö acredita que a proibição do uso da força é aplicável não só à força armada, como a qualquer tipo de força⁷¹. Este entendimento foi acompanhado pelos países do Terceiro Mundo e do bloco socialista que tentaram, quando da elaboração da Carta, incluir no contexto do artigo 2º, § 4º o conceito de coerção econômica⁷², propondo aos membros das Nações Unidas uma abstenção “da ameaça ou uso de medidas econômicas”⁷³. Evidentemente a proposta foi rechaçada pelas superpotências ocidentais.

A corrente majoritária, que parte para uma interpretação restritiva do termo, aduz que a Carta refere-se apenas à “força armada”. Segundo Tom Farer, analisando o contexto em que foi criado o documento (final da Segunda-Guerra Mundial), bem como o comportamento dos Estados fundadores da ONU, chega-se a conclusão de que o artigo 2º, § 4º preocupou-se “com violência, com força militar, e não com coerção econômica”⁷⁴. Schachter, no mesmo

⁶⁹ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 121.

⁷⁰ SCHACHTER, Oscar. *The right of states to use force*, p. 1624.

⁷¹ BOKOR-SZEGÖ, Hanna. *The Attitude of Socialist States Towards the International Regulation of the Use of Force*. In: CASSESE, Antonio. *The Current Legal Regulation of The Use of Force*, Nijhoff, 1986, p. 458.

⁷² “Por coerção econômica (usar a palavra agressão traria o questionamento sobre a legalidade) entendo como esforços para projetar influência além das fronteiras negando ou condicionando acesso aos recursos de um país, matérias primas, produtos finais ou semi-produtos, capital, tecnologia, serviços ou consumidores. Parece-me que engloba um amplo espectro de instrumentos econômicos”. FARER, Tom. *Political and Economic Agression in Contemporary International Law*. In: CASSESE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 124.

⁷³ RUDA, José María. *El Principio del No Uso de la Fuerza en América*. In: MARTÍN, Araceli Mangas (org). *La Escuela de Salamanca y El Derecho Internacional en America de Pasado al Futuro*. Salamanca, Asocia, 1993, p. 183.

⁷⁴ Sobre a agressão política é difícil estabelecer um conceito: “Quais são os instrumentos? Onde estão os exemplos? Tudo parece ser terrivelmente intangível. O mais citado dos aspectos tangíveis da agressão política é a propaganda: a projeção de palavras além das fronteiras nacionais... Eu sou inclinado a dizer simplesmente que

sentido, afirma que a palavra deve ser interpretada de forma restritiva, como “ameaça ou o uso da força *armada*”⁷⁵.

A Resolução nº 2.625 (XXV) da Assembléia Geral, promulgada em 1970⁷⁶ tenta, de certa forma, resolver o impasse, buscando uma solução alternativa, reafirmando a importância do princípio da proibição ao uso da força, constante na Carta da ONU.

A inovação está na classificação de medidas que não envolvam força armada, como violações do “princípio da não intervenção em matéria de jurisdição doméstica de um Estado”, derivado do princípio da igualdade de soberania dos Estados (artigo 2º, § 1º da Carta) que impõe que os mesmos devem ser considerados de igual importância para a ordem internacional. Conforme a Resolução nº 2.625: “Nenhum Estado pode aplicar ou fomentar o uso de medidas econômicas, políticas ou de qualquer índole para coagir outro Estado a fim de subordinar o exercício de seus direitos soberanos e obter vantagens de qualquer ordem.”

À primeira vista, não existiria diferença entre classificar uma conduta como uma afronta à proibição do uso da força armada ou ao princípio da não intervenção, visto que as duas são graves violações do Direito Internacional. Todavia, existe uma consequência prática que provavelmente motivou a adoção do referido documento: enquanto a primeira outorga ao país vítima o direito à legítima defesa (conforme o artigo 51, que será visto no último tópico do capítulo), o segundo não a permite.

Assim, compreende-se a oposição ferrenha das superpotências à tese da interpretação extensiva, que englobaria inúmeros tipos de coerção. Ditas nações possuem enorme influência política e econômica em relação às demais, não sendo de seu interesse fornecer direito de autodefesa às nações subjugadas por seus eventuais abusos.

Ante ao exposto, cumpre-se interpretar o vocábulo “força” no sentido mais restrito possível, considerando-o como sinônimo de “força armada”. No entanto, outro impasse estava criado: como definir os parâmetros desse novo conceito?

Coube à Resolução 3.314 (XXX) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1974, responder a esse questionamento, ao definir o conceito de “agressão”, que é, conforme o preâmbulo, a forma “mais séria e perigosa de uso ilegal da força”. Ao propor um conceito geral, no artigo 1º da Resolução, a Assembléia estabeleceu que “agressão” e “uso da força armada” (ilícita) são sinônimos: “agressão é o uso das forças armadas por um Estado contra a

eu rejeito a noção de agressão política como projeção de palavras, a não ser que essas projeções sejam parte de uma campanha para destruir um governo reconhecido não culpado de graves violações de direitos humanos”. FARER, Tom. *Op. Cit.*, p. 123 e 126.

⁷⁵ SCHACHTER, Oscar. The right of states to use force. *Op. Cit.*, p. 1624.

⁷⁶ Conhecida como “Declaração Internacional sobre Princípios Internacionais relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas”.

soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer maneira inconsistente com a Carta das Nações Unidas”⁷⁷.

No art. 3º, passa-se a conceituar o termo “agressão” (e por equivalência “força armada”) de forma mais precisa e casuística, estabelecendo um rol dos atos que podem ser considerados como “agressão”⁷⁸:

[..] qualquer dos atos sobre a necessidade ou não de definição do que os seguintes se caracterizará como um ato de agressão:

- a) A invasão ou ataque pelas forças armadas de um Estado contra território de outro Estado, ou qualquer ocupação militar, embora temporária, que resulte dessa invasão ou ataque, ou qualquer anexação, pelo uso da força, do território de outro Estado ou parte dele;
- b) O bombardeio do território de um outro Estado pelas forças armadas de um Estado, ou o uso de quaisquer armas por um Estado contra o território de um outro Estado;
- c) O bloqueio dos portos ou das costas de um Estado pelas forças armadas de um outro Estado;
- d) Um ataque das forças armadas de um Estado contra as forças terrestres, navais ou aéreas, ou contra as frotas aéreas ou mercantes de outro Estado;
- e) O uso das forças armadas de um Estado que estão dentro do território de um outro Estado com a autorização do Estado receptor em violação das condições ajustadas no acordo, ou qualquer extensão de sua presença no território após o término do acordo;
- f) A ação de um Estado em permitir que o seu território, que colocou à disposição de um outro Estado, seja utilizado por esse outro Estado para cometer um ato de agressão contra um terceiro Estado;
- g) O envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos armados, grupos irregulares ou mercenários que executem atos de força armada contra um

⁷⁷ Segundo Schwebel, existiu uma tentativa de inserir, na Carta da ONU, na época da Conferência de São Francisco, um conceito do que seria agressão, estabelecendo todas as suas possibilidades de ocorrência. Tal tentativa foi refutada pela maioria das nações, sob o argumento de que o progresso da técnica da guerra dificulta a definição de todos os casos de agressão. SCHWEBEL, S.M. *Agression, intervention and self-defence in modern international law. Recueil des cours*, v. 136, 1972, p. 424. Em 1963, no âmbito da Comissão de Direito Internacional, houve a tentativa de estabelecer um conceito de agressão armada, que acabou resultando infrutífera, uma vez que o órgão resolveu não recomendar uma definição. Posteriormente, em 1967, foi criado um Comitê Especial sobre a Definição de Agressão. Muito se discutiu, nessa época sobre a necessidade de conceituar a agressão armada: argumentou-se que não era indispensável, uma vez que o Conselho de Segurança não estava encontrando dificuldades nesse sentido, que os dispositivos da Carta apresentavam parâmetros suficientes, e que não era possível definir em forma jurídica uma questão a mudanças políticas freqüentes. A Comissão entendeu que a definição de agressão seria um bom referencial para a conduta dos Estados e para a opinião pública, prevenindo os agressores em potencial e contribuindo para a proteção dos países menores, de forma a fortalecer o sistema de segurança coletiva da ONU. SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. *O Conceito de Agressão Armada no Direito Internacional. Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 33, n. 129, jan.-mar. 1996, p. 147.

⁷⁸ “Os atos enumerados acima não são exaustivos e o Conselho de Segurança pode determinar outros atos que constituem agressão conforme previsões da Carta.” (artigo 4º)

outro Estado, de tal gravidade que sejam equiparáveis aos atos enumerados acima, ou sua participação substancial nos ditos atos.

Na primeira alínea (“a”) encontra-se uma nova armadilha interpretativa. O dispositivo refere-se aos termos “ataque armado” e “invasão”, porém não estabelece quais tipos de forças militares empregadas caracterizariam estas duas hipóteses:

O item a acima [...] não fornece qualquer indicação do que seja um ataque armado ou invasão, isto é, qual proporção, ou tipo de forças militares empregados, ou atos ou ações praticados, que configurariam um ataque ou invasão. Seria, por exemplo, enquadrável como um ataque armado um mero incidente militar, localizado entre dois postos de fronteira? Quantos batalhões seriam necessários para se configurar um ataque armado ou uma invasão?⁷⁹

O ataque armado é uma ação militar, sob a direção de uma autoridade estatal, que atravessa limites territoriais e possui como alvo o território, navio ou avião estrangeiro⁸⁰. Um míssil balístico deflagrado por um Estado que tenha como alvo outra nação pode ser utilizado como exemplo.

O conceito de ataque armado engloba o de invasão, visto que este seria um ataque armado por intermédio de uma incursão ou entrada no território (seja de pelo meio naval, aéreo ou terrestre) pertencente ao Estado agredido. Nessa lógica, o ataque armado seria gênero, enquanto a invasão, espécie.

O item “b” da mesma resolução refere-se tanto às armas convencionais quanto as de destruição em massa, como mísseis, armas nucleares, biológicas ou químicas⁸¹.

A alínea “c” trata do bloqueio de costas e portos pelas forças armadas de um Estado. O bloqueio mais célebre da história das relações internacionais foi realizado pelos Estados Unidos à Cuba, em outubro de 1962, momento em que impôs “medidas de quarentena”, impedindo a ancoragem de navios que transportassem material bélico para o porto cubano⁸².

A alínea “d” merece algumas críticas quando proíbe o ataque a “qualquer” navio ou aeronave. Erroneamente, não se levou em consideração que o Direito Internacional divide a jurisdição marítima em diversas áreas: mar territorial, zona contígua, estreitos internacionais, zona econômica exclusiva, plataforma continental e auto-mar, cada qual regulamentada de forma diversa em relação a direitos e deveres⁸³.

O mar territorial, como foi concebido, é uma extensão da soberania do Estado ribeirinho, a quem compete estabelecer regras quanto à navegação e trânsito de navios

⁷⁹ SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. O Conceito de Agressão Armada no Direito Internacional. *Op. Cit.*, p. 151.

⁸⁰ FAWCETT, J. General course on public international law. *Recueil des Cours*. v. 132, 1971, p. 497-498.

⁸¹ SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. O Conceito de Agressão Armada no Direito Internacional. *Op. Cit.*, p. 151.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

estrangeiros em seu território. Um Estado ribeirinho tem a plena competência no que refere a segurança de seu mar territorial, podendo abordar navios (o que implica a utilização da força), se sua passagem revelar-se não ser inofensiva⁸⁴. A Resolução, dessa forma, não poderia proscrever este tipo de comportamento, visto que é plenamente harmônico com o Direito Marítimo: “incidentes costeiros de menor gravidade, envolvendo forças armadas ou a força policial, do Estado costeiro e navios ou aviões civis da frota mercantil ou aérea de outro Estado, não deveriam jamais serem estimados como atos de agressão”⁸⁵.

A presença de forças armadas estrangeiras em território de um Estado sem sua permissão, segundo o item “e”, constitui agressão armada. No caso de haver um tratado entre duas nações permitindo a instalação de bases militares, estará constituída a agressão se esta força militar for usada de modo diverso ao que foi acordado previamente ou permanecer em território estrangeiro por um prazo superior ao estabelecido.

Cumpra referir que se as forças estrangeiras permanecerem por mais tempo do que foi acordado, e o país receptor quedar silente quanto à situação, não pedindo expressamente sua retirada ou denunciando sua permanência ilegal⁸⁶, não existe agressão. Entretanto, este silêncio pode trazer conseqüências graves, pois se após este consentimento tácito os militares locados na base atacarem um terceiro Estado, a nação receptora poderia ser, juntamente com a pátria de origem dessas forças armadas, caracterizada como agressora.

O item “f” proíbe que um Estado autorize o uso de seu território para que um outro Estado pratique ato de agressão a um terceiro Estado. Nesse caso, o Estado cedente igualmente será responsabilizado pelo ataque. Chega-se, aqui, a um assunto extremamente polêmico. Enquanto as alíneas anteriores tratam de uma agressão direta realizada por um Estado, de razoável facilidade na verificação, a alínea “g” refere-se à agressão indireta que pode ser caracterizada como aquela em que o Estado agressor opera através de terceiros, geralmente grupos armados que atuam por meio de seu patrocínio ou iniciativa⁸⁷. Pode ser configurada por intermédio do fornecimento de armamento a grupos rebeldes em outro Estado, bem como permitindo o treinamento desses indivíduos em seu próprio território.

Como um ataque direto, invariavelmente, desgasta em demasia a imagem do agressor, causando revolta perante a opinião pública, tornou-se prática corriqueira das nações utilizarem-se desse método alternativo, muito mais sutil e sorrateiro. Ademais, essa forma de agressão é difícil de ser provada, pois muitas vezes é mascarada como se fossem assuntos que dependem da jurisdição interna de um Estado. A história demonstra, dolorosamente, que as

⁸⁴ ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Publico*. 3. ed. Barcelona: Ariel, 1966, p. 449-450.

⁸⁵ SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. O Conceito de Agressão Armada no Direito Internacional. *Op. Cit.*, p. 152.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ GARCIA, Romualdo Bermejo. *Op. Cit.*, p. 259.

maiores ameaças ao bem estar nacional são aquelas que não envolvem uma forma de ataque direto ou aberto⁸⁸.

A decisão paradigmática quanto ao conceito de agressão indireta encontra-se no Caso Nicarágua. Com a queda do presidente Anastasio Somoza, em 1979, instaurou-se um novo governo, com base na Frente Sandinista de Libertação Nacional, descrita como uma “coalizão democrática”. Criou-se, a partir de então, uma ferrenha oposição ao novo governo, composta pelos antigos apoiadores de Somoza que rapidamente transformaram-se numa força militar irregular.

A Corte Internacional de Justiça foi acionada pela Nicarágua, que acusou os Estados Unidos de patrocinar esse grupo rebelde (também conhecido como “contras”) com o objetivo de derrubar o novo governo estabelecido. O governo americano teria praticado a agressão indireta ao ‘recrutar, treinar, armar, equipar, financiar, suprir e outras formas encorajando, apoiando, auxiliando e dirigindo ações militares e paramilitares contra a Nicarágua”⁸⁹.

As evidências encontram-se na legislação orçamentária votada pelo Congresso norte-americano em 1983, que direcionou fundos às agências de inteligência para o apoio “direto ou indireto de ações militares e paramilitares na Nicarágua”. De acordo com os nicaraguenses, os *contras* causaram considerável dano material e maciça perda de vida, cometendo também atos como assassinato de prisioneiros, morte indiscriminada de civis, tortura, estupro e seqüestro⁹⁰.

O comando das operações, com a elaboração de táticas e estratégias, foi realizado por militares norte-americanos, segundo os nicaraguenses. O envolvimento foi tamanho que em certas operações os atos dos norte-americanos por si só já poderiam ser considerados como agressão direta: colocação de minas nas águas internas e no mar territorial da Nicarágua; ataque contra portos, plataformas de petróleo e bases navais, e incursões no espaço aéreo⁹¹.

Segundo a Corte Internacional de Justiça, no ataque ao Porto de Corinto, no qual foram colocadas minas aquáticas, houve o planejamento, direção, suporte e execução das operações por parte dos americanos. Foram de “navios-mães” norte-americanos que partiram os barcos menores, conduzidos por mercenários pagos e subordinados aos EUA, que minaram

⁸⁸ SCHWEBEL, S.M. Agression, intervention and self-defence in modern international law. *Op. Cit.*, p. 482.

⁸⁹ Na mesma oportunidade, também foram feitas acusações no que diz respeito às agressões diretas: ataque armado contra a Nicarágua pelo ar, terra e mar; incursão em suas águas territoriais; passagem por seu espaço aéreo; morte, ferimento, estupro e seqüestro de cidadãos nicarguenses. Como indenização, exigiu a soma de US\$ 320.200.000,00, excluindo dessa quantia, a reparação as vítimas do confronto, em um valor que deveria ser fixado pelo governo da Nicarágua. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Relativo às Atividades Para Militares Nicarágua, Mérito, *ICJ Reports*, 1986, p. 20.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁹¹ *Ibid.*, p. 22.

o mar territorial. Contou-se ainda com a presença de aeronaves pilotadas por civis norte-americanos, contratados pelo governo⁹².

Apesar dos argumentos da Nicarágua, para a Corte, não foram os americanos que criaram os *contras*. Pequenos bandos armados opositores, compostos por ex-membros da Guarda Nacional, partidários de Somoza, já existiam antes da interferência dos EUA. No entanto, com o início do apoio norte-americano, a quantidade de milicianos aumentou dramaticamente, de 500 homens, em dezembro de 1981, para 12.000, em novembro de 1983⁹³. Evidências apontam para a contratação de mercenários, que tiveram seu treinamento⁹⁴ e equipamento militar fornecidos pela CIA⁹⁵.

Segundo a Corte, com exceção das missões referidas acima (a colocação de minas e ataques a portos, plataformas de petróleo e bases navais), as operações realizadas no solo nicaraguense foram perpetradas de forma solitária pelos *contras*, sendo que seus instrutores norte-americanos permaneceram fora da fronteira, ou em águas internacionais⁹⁶. Não existiam evidências que o grau de dependência e controle tinham sido tão grandes, que os rebeldes agiram como um órgão dos EUA ou atuado sempre em benefício desse governo.

Uma vez que os *contras* continuaram a atuar mesmo após o fim da ajuda norte-americana em 1984, a Corte concluiu que as várias formas de assistência prestadas foram cruciais para concretizar suas atividades, mas insuficientes para demonstrar uma completa dependência da ajuda.

Quanto à acusação de promoção de assassinatos, estupros, tortura e outros atos atentatórios aos civis, não foi encontrada vinculação aos militares norte-americanos. A Corte considerou que a atuação do governo americano nesse aspecto limitou-se a elaboração e distribuição de um “Manual do Lutador pela Liberdade” (*Freedom Fighter Manual*), que explicava técnicas de guerrilha psicológica, desencorajando a violência indiscriminada contra civis, que deveriam ser utilizados como aliados⁹⁷.

A Corte afirma que um ataque armado não pode ser restringido apenas a “ações por meio de forças regulares dentro dos limites de fronteiras internacionais”, o que corresponde àquela noção clássica de combate, na qual dois Estados posicionam, em suas fronteiras, suas

⁹² CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Nicarágua. Méritos. *Op. Cit.*, p. 51-52.

⁹³ *Ibid.*, p. 54.

⁹⁴ Segundo a testemunha Sr. Chamorro, o treinamento incluía “táticas de guerrilha, sabotagem, demolição, e o uso de uma variedade de armas, incluindo rifles de assalto, metralhadoras, morteiros, lançadores de granadas, e explosivos [...]. Também houveram lições de “como usar certos códigos sofisticados que as Forças do Governo da Nicarágua não podia decifrar”. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Nicarágua. *Op. Cit.*, p. 59.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 59.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 60.

⁹⁷ Apesar da declaração da Corte Internacional de Justiça, o próprio manual, com alguns trechos apresentados no decisório, considera a possibilidade de atirar neles quando tentarem fugir das cidades, aconselha a neutralização de juízes locais na presença da população, bem como a utilização de criminosos profissionais para realizar “trabalhos não especificados”. *Ibid.* p. 69.

forças armadas (que são órgãos oficiais do governo), devidamente uniformizadas e identificadas. Tomando por base o artigo 3º, “g” da Resolução nº 3.314, o Tribunal afirma que também pode ser considerado como um ataque armado, “o envio de grupos armados irregulares para dentro do território de outro Estado”⁹⁸.

Concluiu a Corte que o conceito de ataque armado indireto implica, necessariamente, o envio de grupos armados irregulares por um Estado para dentro de outro, não podendo ser equiparado a esse conceito o “suprimento de armas e outros tipos de apoio”⁹⁹. Uma vez que, como dito anteriormente, para os juízes, não foram os Estados Unidos que criaram os *contras* e os enviaram, o seu apoio logístico não pode ser classificado como um ataque armado¹⁰⁰. Ainda, conforme estabelecido no dispositivo, é imperativo referir que, além do envio, o grupo deve praticar ou participar de um ato de força armada previsto nas alíneas anteriores ou de gravidade equiparável¹⁰¹.

O propósito do apoio sempre foi substituir o governo da Nicarágua por outro que seguisse os interesses dos EUA. Assim, restou configurada, para a Corte, a quebra do “princípio da não intervenção em assuntos domésticos”¹⁰².

Ao final do decisório que deu ganho de causa à Nicarágua, a Corte classificou as condutas norte-americanas em duas classes: aquelas referentes a uma maior participação das forças americanas, como a destruição e a colocação de minas em portos nicaraguenses, foram consideradas como um ataque armado direto (ou agressão direta), que constituem uma violação ao princípio do não uso da força (artigo 2º, § 4º, que conforme dito anteriormente, deve ser interpretado como uso da força *armada*). Já o patrocínio aos rebeldes, realizado pelos EUA, não foi classificado como uma agressão indireta (ou ataque armado indireto), e sim como uma violação do princípio da não intervenção em assuntos internos.

A Resolução nº 2.625 (XXV) do Conselho de Segurança apresenta alguns conceitos, que geram ainda mais confusão. O documento classifica como violação ao uso da força (armada) “organizar ou encorajar a organização de forças irregulares ou bandos armados, incluindo mercenários, para a incursão em território de outro Estado”. No parágrafo seguinte, complementa: “todo Estado tem o dever de evitar organizar, instigar, assistir ou participar em atos de luta civil ou atos terroristas em outro Estado ou consentir em organizar atividades

⁹⁸ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Nicarágua. *Op. Cit.*, p. 103.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 127.

¹⁰⁰ O Juiz Jennings, em um voto dissidente, discorda desse entendimento. O mero envio de armas não pode ser considerado, em si, como um ataque armado. No entanto, se esse envio for acompanhado por um apoio logístico, o ataque restaria plenamente configurado. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Nicarágua, Voto dissidente do Juiz Jennings. *Op. Cit.*, p. 543.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 127.

¹⁰² *Ibid.*, p. 124.

diretamente ligadas à concretização desses atos, quando os atos referidos nesse parágrafo envolverem a ameaça ou uso da força”.

A quebra do princípio da não intervenção apresenta-se da seguinte forma: “nenhum Estado deve organizar, assistir, fomentar, financiar, incitar ou tolerar atividades subversivas, terroristas ou armadas ligadas a mudança violenta de regime de outro Estado, ou interferir em lutas civis em outro Estado”.

Ambos referem os termos “organizar”, “assistir” e “incitar”; o primeiro também fala em “participar”; o segundo expõe ainda “fomentar” e “financiar”, que denota uma participação mais distante. Como se vê, a linha que divide essas duas classes, baseada na Resolução, é tênue e irregular. Percebe-se “que a grande diferença não está nos meios utilizados, mas na finalidade ou propósito daquela ação”¹⁰³, que no segundo é a mudança violenta de regime de outro Estado. A divisão dos dois princípios (da proibição do uso da força e da não intervenção) é tão difícil que poderá ocorrer uma violação simultânea por meio de uma mesma ação¹⁰⁴.

Além do vocábulo “força”, outro tema que desperta polêmica é a proibição do uso da força “contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado”. A expressão não deve ser confundida com uma “intervenção nos assuntos internos políticos de um Estado”, haja vista que se encontra ligada ao ânimo de conquistar o oponente, subjugar-lo ao seu total domínio, podendo ter anexação de territórios. Uma intervenção nos assuntos políticos, por sua vez, diz respeito à uma interferência por um Estado no sistema político de outro Estado, não com o objetivo de anular a sua independência, mas de fazer com que esse sistema funcione em benefício e conforme os interesses da nação agressora. A técnica legislativa não foi adequada, pois pode gerar a interpretação de que uso da força não dirigido “contra a integridade territorial ou independência política” de outro Estado estaria permitido.

Esse argumento, por diversas vezes, foi utilizado como elemento de escusa quando o agressor não reconhece o Estado vítima como independente, e sim como parte de seu próprio território. Essa justificativa foi apresentada pela Índia, quando anexou o território de Goa, de domínio português, sob o argumento de que não deveria haver fronteiras entre os dois territórios. O mesmo raciocínio foi invocado pelo Iraque contra o Kuwait e pela Argentina na Guerra das Malvinas. Essa interpretação não deve ser considerada, pois abriria uma brecha muito extensa para legitimar o uso indevido da força¹⁰⁵.

Atualmente, discute-se muito a natureza ambígua do artigo 2º, § 4º da Carta, o qual permite variadas interpretações, bem como o desrespeito contínuo a esse dispositivo, tendo

¹⁰³ SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. A Regulação do Uso da Força nas Relações Internacionais. *Op. Cit.*, p. 290.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 290.

¹⁰⁵ SCHACHTER, Oscar. The Right of States to Use Force. *Op. Cit.*, p. 1627.

em vista que os conflitos armados não desapareceram com a simples instituição desse mecanismo de segurança coletiva. A doutrina divide-se entre aqueles que acreditam em sua eficácia e os que a questionam.

Filiado a primeira corrente, Thomas M. Franck considera que:

[...] se as leis que proíbem o uso da força são imperfeitas e, até certo ponto, já obsoletas na época que a Carta entrou em operação, não foi apenas por causa da falência do Artigo 2º, § 4º. A culpa por isto deve ser compartilhada por poderosos, e às vezes não tão poderosos, Estados que, de tempos em tempos, durante vinte anos, sucumbiram à tentação de vingar-se de uma ofensa, acabar uma disputa ou perseguir seus interesses nacionais através do uso da força ¹⁰⁶.

Assim, a proibição contida na Carta da ONU teria perdido a sua eficácia, visto que os Estados reiteradamente estariam violando-a sem maiores conseqüências, motivo pelo qual proclama a morte do sistema adotado pela ONU, aduzindo que vinculado ao princípio de proibição da força restaram-se apenas palavras.

Louis Henkin reagiu, em sentido contrário, ponderando que:

Minha principal diferença com o diagnóstico do Dr. Franck é que esse julga a vitalidade de um direito apenas olhando suas falhas. O propósito Artigo 2 (4) foi estabelecer uma norma de comportamento nacional para ajudar a deter sua violação. Apesar das comuns más impressões, o Artigo 2 (4) tem sido, de fato, uma norma de comportamento e tem detido violações... ¹⁰⁷

Conforme Schachter, as disposições da Carta, na maioria das vezes, são encaradas com cinismo, como se fossem mera retórica, uma vez que as guerras continuam ocorrendo. As regras de uso da força são tão vagas e incertas que, às vezes, parecem oferecer uma gama de justificativas legais compatíveis para qualquer situação em que um Estado resolva utilizar a força.

Tal fato não deve ser minimizado. Todavia, existe outro aspecto que não pode ser esquecido: nunca na história da humanidade foram reconhecidos, de forma tão ampla pela população mundial, os custos e os horrores que envolvem uma guerra ¹⁰⁸. O fracasso do sistema em prevenir ou castigar as violações não outorga a outros Estados o direito de desrespeitá-lo. Segundo este autor, a reciprocidade no não uso da força é uma necessidade

¹⁰⁶ FRANCK, Thomas M. Who Killed Article 2(4): Changing norms governing the use of force by states. *American Journal of International Law*, Washington, v. 65, n. 5, out. 1970, p. 113.

¹⁰⁷ HENKIN, Louis. The Reports of the Death of Article 2 (4) are Greatly Exaggerated. *American Journal of International Law*, Washington, v. 65, n. 03, jul. 1971, p. 544-548.

¹⁰⁸ SCHACHTER, Oscar. The Right of States to Use Force. *Op. Cit.*, p. 1620 - 1621.

política: “nenhum Estado nunca sugeriu que as violações do art. 2º, § 4º tenham aberto a porta para liberar o uso da força”¹⁰⁹.

Dinstein, por sua vez, afirma que: “os códigos criminais de todos os Estados são constantemente transgredidos por inúmeros criminosos, e mesmo assim, a validade jurídica inalterável destes códigos é universalmente reconhecida.”¹¹⁰ O autor conclui argumentando que apesar de diversos Estados recorrerem às armas, a maioria professa a sua fidelidade à Carta.

1.1.2 Limites do direito da força

1.1.2.1 Direito institucional dos vencedores

Antes de mais nada, é importante referir que a Organização das Nações Unidas foi criada a partir de conferências conduzidas pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial e grandes potências da época (Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética). Sua estrutura contempla a proteção institucional aos interesses nacionais desses países¹¹¹. No entanto, estes não podiam limitar-se apenas a tal objetivo, sob pena de não conseguirem o respaldo da comunidade internacional, imprescindível para a perpetuação da Organização. Sendo assim, foi também conferido à Carta um espírito congregador¹¹².

A saída estaria em estabelecer, dentro da vindoura instituição, um sistema bicameral. A primeira câmara deveria ser estruturada para assuntos gerais e sem um poder real (ou “de fato”), onde todas as nações estariam em pé de igualdade, de modo a limitar a sua interferência nos assuntos de maior importância. A outra câmara deveria ser de acesso restrito, composto pelas potências vencedoras da Segunda Guerra, que detinham o poder militar e teriam o objetivo de zelar pela segurança mundial¹¹³. A estrutura das Nações Unidas reflete o equilíbrio de poder de 1945¹¹⁴.

¹⁰⁹ SCHACHTER, Oscar. In Defense of International rules on the use of force. *University of Chicago Review*, v. 53, 1986, p. 134.

¹¹⁰ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 134.

¹¹¹ KIRGIS JUNIOR, Frederic L. The Security Council First Fifty Years, *American Journal of International Law*, Washington, v. 89, n. 03, jul. 1995, p. 506.

¹¹² SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 108.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Enquanto os propósitos da Organização são altamente idealistas (o que pode ser constatado no Preâmbulo e no Capítulo I), suas regras e procedimentos são tradicionalmente realistas. KÖCHLER, Hans, The United Nations Organization on Global Power Politics: The Antagonism between Power and Law and The Future of World Order. *Chinese Journal of International Law*, Oxford, v. 5, jul. 2006, p. 325.

O desejo inicial dos elaboradores da Carta foi satisfeito, uma vez que a Organização sustenta-se, basicamente, em dois pilares, assim como a sua antecessora: a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança. Acrescenta-se, a esse rol, outros dois órgãos complementares: o Secretariado e a Corte Internacional de Justiça. Propõe-se, a partir daqui, uma análise breve das instituições que compõe a ONU, atendo-se, com maior detalhes, posteriormente, ao Conselho de Segurança, que possui funções estritamente ligadas à temática do presente estudo.

O Secretariado possui a função, assim como na Liga, de exercer o trabalho administrativo e burocrático da Organização. É comandado pelo Secretário-Geral, que possui total independência de seu país de origem e atua como embaixador da ONU nos encontros mundiais¹¹⁵.

A Corte Internacional de Justiça é a sucessora natural da Corte Permanente de Justiça. Como a solução pacífica de controvérsia é um dos princípios fundamentais preconizados na Carta¹¹⁶, a Corte funciona como um órgão judiciário, legitimado apenas para julgar lides entre Estados¹¹⁷.

Um grave problema enfrentado no âmbito deste órgão diz respeito ao baixo reconhecimento de sua jurisdição obrigatória por diversos membros importantes da ONU¹¹⁸. Além disso, suas decisões precisam ser acatadas pelas nações para serem realmente concretizadas, uma vez que não existe, no plano internacional, ao contrário da jurisdição interna, uma estrutura de execução de medidas. Tal questão está ligada ao caráter não-hierárquico do Direito Internacional, que baseia-se no princípio da soberania das nações. Sendo assim, acaba funcionando mais como uma Corte *Ad Hoc* de arbitragem que um Tribunal propriamente dito, com autonomia e autoridade capaz de executar as suas decisões¹¹⁹.

Assembléia Geral é composta por todos os membros das Nações Unidas¹²⁰. Trata de todos os assuntos relacionados a instituição, de maneira geral¹²¹, coadunando com o que já foi

¹¹⁵ SEITENFUS, *Op. Cit.*, p. 128.

¹¹⁶ Artigo 2º, § 3º da Carta: “Os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça não sejam ameaçadas”.

¹¹⁷ Segundo Seitenfus, existem duas maneiras de um caso chegar a Corte Internacional de Justiça: de forma posterior, levando o problema à Corte, por intermédio dos países envolvidos, membros ou não da ONU; e de forma antecipada, antes do conflito ocorrer, desde que exista previsão em um determinado tratado, que as lides referentes ao mesmo sejam julgadas pela Corte, ou por meio de uma declaração, de um Estado, afirmando a sujeição à jurisdição da Corte, podendo ser por caráter permanente, prazo determinado ou em condições de reciprocidade. *Op. Cit.*, p. 129.

¹¹⁸ Entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, apenas o Reino Unido leva as suas lides à CIJ.

¹¹⁹ SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 131.

¹²⁰ Artigo 9º, § 1º da Carta das Nações Unidas: “Assembléia Geral será constituída por todos os membros das Nações Unidas”. Ainda, no artigo 9º, § 2º: “Nenhum membro deverá ter mais de cinco representantes na Assembléia Geral”.

exposto como as reais intenções dos países elaboradores do projeto da Carta. Todos os participantes da Assembléia estão em pé de igualdade, pois cada membro possui um voto¹²². As decisões, por seu turno, são tomadas, via de regra, por maioria dos membros presentes e votantes¹²³, a não ser em questões consideradas “importantes” que devem ser por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes¹²⁴. Nota-se, dessa forma, uma reprodução do mito da igualdade entre as nações inaugurado pelo sistema vestfaliano.

Não pode haver deliberação da Assembléia sobre um assunto que está em pendência de uma decisão do Conselho de Segurança¹²⁵. O resultado final das deliberações da Assembléia concretizam-se em resoluções, que são unicamente recomendações feitas aos Estados-Membros ou ao Conselho de Segurança, ausentes de qualquer componente de constrangimento¹²⁶.

Por fim, o órgão de maior importância, que detém o poder “de fato” dentro da instituição, é o Conselho de Segurança. É ele quem delibera sobre todas as questões atinentes a paz mundial, sendo em torno dele que gira todo o sistema de segurança coletiva.

Conforme o artigo 24 da Carta da ONU, os “membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles”. O poder decisório do Conselho é coercitivo, ao contrário da Assembléia Geral que emite meras “recomendações”, uma vez que os Estados signatários se comprometeram, no artigo 25 da Carta, a “aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança”.

É importante referir que a Carta, em seu artigo 11, § 1º, 2º, 3º, confere uma competência subsidiária à Assembléia Geral nessa matéria, permitindo que o órgão possa discutir questões relativas à manutenção da paz e segurança internacionais e chamar a atenção do Conselho para uma respectiva ameaça à paz.

¹²¹ Artigo 10, primeira parte, da Carta das Nações Unidas: “Assembléia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionem com os poderes e funções de qualquer dos órgãos nela previstos [...]”.

¹²² Artigo 18, § 1º da Carta das Nações Unidas.

¹²³ Artigo 18, § 3º da Carta das Nações Unidas.

¹²⁴ Artigo 18, § 2º da Carta das Nações Unidas: “As decisões da Assembléia Geral sobre questões importantes serão tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Essas questões compreenderão: as recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, a eleição de membros do Conselho Econômico e Social, a eleição do Conselho de Tutela [...], admissão de novos membros das Nações Unidas, a suspensão dos direitos e privilégios dos membros, a expulsão de membros”.

¹²⁵ Artigo 12 da Carta das Nações Unidas: “Enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembléia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança solicite”.

¹²⁶ SEINTEFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 121.

A Corte Internacional de Justiça teve esse entendimento, no “Caso das Certas Despesas”, ao afirmar que a competência do Conselho é “primária não exclusiva”¹²⁷, conforme o que está disposto no artigo 11, § 2º da Carta. É permitido a Assembléia Geral opinar sobre essas questões, desde que a lide não esteja sendo discutida pelo Conselho, pois usurparia a sua função (artigo 12, § 1º da Carta)¹²⁸.

O Conselho é composto por quinze membros, divididos em temporários e permanentes. Os temporários, na quantidade de dez¹²⁹, são eleitos pela Assembléia Geral para o exercício de um mandato de dois anos, não sendo possível a reeleição para o período imediato. Na eleição, a Assembléia toma em consideração “a contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais”, bem como “uma distribuição geográfica e equitativa”.

Os cinco membros permanentes são, justamente, as potências vitoriosas que participaram dos encontros Pós-Segunda Guerra e arquitetaram a estrutura da organização: Estados Unidos, Reino Unido, Rússia, China e França¹³⁰.

Para o sistema de votação, cada membro do Conselho Segurança tem um voto (artigo 27, § 1º da Carta). As decisões meramente procedimentais são tomadas pelo voto afirmativo de pelo menos nove membros, independentemente da condição de membro temporário ou permanente. Já quanto ao mérito, é necessário o voto afirmativo de nove membros, incluindo *todos* os membros permanentes do Conselho de Segurança (artigo 27, § 2º da Carta). É aqui que se encontra o polêmico poder de veto.

A Liga, como dito anteriormente, adotava um sistema de votação unânime que englobava tanto os votos dos membros permanentes como dos temporários, o que causava um engessamento da instituição na hora de tomar decisões. Para as potências do Pós-Segunda Guerra, a principal falha estava na possibilidade de um país de menor relevância no cenário internacional, que ocupasse uma cadeira dita eletiva no Conselho, bloquear todo o sistema decisório.

A Carta não menciona especificadamente a palavra “veto”, mas está implícita em seu modo de votação. Como é necessário o voto afirmativo de *todos* os cinco membros

¹²⁷ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Parecer sobre Certas Despesas. *ICJ Reports*, 1962, p. 163.

¹²⁸ Artigo 12, § 1º, da Carta: “Enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer, em relação a qualquer controvérsia, ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembléia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança o solicite.”

¹²⁹ Na época da elaboração da Carta, o número de membros temporários eram seis. Em dezembro de 1963, operou-se uma reforma na Carta, aumentando o número de membros temporários para dez.

¹³⁰ Esse cargo foi ocupado por décadas pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), sendo substituída, depois de seu desmantelamento, nos termos da sucessão internacional, pela Federação Russa.

permanentes, caso qualquer um deles vote contra, estará exercendo seu poder de veto. Cumpre referir que é necessário o voto negativo, pois a mera abstenção não ocasiona o veto.

1.1.2.2 Monopólio internacional de violência legítima

O exercício das funções do Conselho de Segurança está previsto no Capítulo VII da Carta. Como esse órgão é o gestor do sistema de segurança, agindo em nome de todos os membros da ONU, o artigo 39 prevê a seguinte prerrogativa:

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Segundo Dinstein, as últimas palavras do artigo 39 concluem a função do Conselho de Segurança: manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. A manutenção da paz tem como objetivo evitar a concretização de sua violação; para isso, o Conselho deve utilizar a prevenção e dissuasão. Uma vez que a paz é violada, cabe ao Conselho restaurá-la, usando de medidas coercitivas, inclusive a força armada¹³¹.

Segundo o dispositivo, compete ao Conselho detectar “ameaça à paz”, “ruptura da paz” e “ato de agressão”. O termo “ato de agressão” é o que apresenta menos problemas. Como já referido, a Resolução 3.314 (XXX) utilizou “agressão” como sinônimo de “ataque armado” (e uso da força armada), tanto direto quanto indireto.

Quanto à expressão “ruptura da paz”, e sua modalidade de ameaça (“ameaça à paz”), existem dificuldades. Uma ruptura ou ameaça à paz apresenta um conceito mais amplo que o de agressão: além da agressão, englobaria medidas que envolvem o uso da força não armada.

Distúrbios internos, como guerras civis e grandes violações de direitos humanos (como assassinatos e estupros em massa, limpeza étnica, expulsão forçada) são problemas que, em regra, devem ser resolvidos internamente pelo país que sofre esse problema. Segundo o princípio da não intervenção, conforme visto, Estados não podem interferir nesses assuntos. Conforme o disposto no artigo 2º, § 7º, apesar do princípio da não intervenção ser importante no Direito Internacional, o Conselho de Segurança pode desconsiderá-lo, com objetivo de tomar uma medida coercitiva prevista no Capítulo VII da Carta.

Entende-se que os governos soberanos possuem a responsabilidade primordial de proteger seus próprios cidadãos dessas catástrofes, mas quando são incapazes de realizar tal

¹³¹ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 382.

feito, a responsabilidade deve ser assumida pela comunidade internacional. Não se trata de um reconhecimento do “direito de intervir”, mas a responsabilidade de impedir o sofrimento humano¹³². Esses problemas internos podem, dependendo da magnitude, evoluir facilmente para uma ameaça à paz internacional.

Apesar das tentativas em definir o que seria uma ameaça ou ruptura da paz, a Carta não oferece uma diferenciação clara das expressões. Como a autoridade do Conselho é indiscutível, sendo que não é necessário expor sua motivação, “a classificação dessas medidas é de pouca relevância”¹³³.

As medidas mais brandas que o Conselho pode tomar, para tornar suas decisões efetivas, são aquelas que não envolvem o emprego de forças armadas. O artigo 41 prevê que o órgão pode obrigar os Estados-Membros a interromper completa ou parcialmente relações econômicas; bloquear meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de qualquer outra espécie; e romper relações diplomáticas com o Estado agressor. A lista não é exaustiva¹³⁴.

Esses embargos, sejam econômicos como de comunicação, podem afetar inúmeras nações, devido a interdependência comercial. Para isso, a Carta, em seu artigo 50, prevê que um país não envolvido no conflito, seja membro ou não da ONU, que sofrer dificuldades econômicas indevidas resultantes de medidas do Conselho, pode consultá-lo no que diz respeito à solução dessas dificuldades.

Durante a Primeira Guerra do Golfo, o Conselho de Segurança impôs, por meio da Resolução nº 661, embargos econômicos ao Iraque como sanção pela invasão ao Kuwait. A Jordânia que possuía estrita ligação comercial com a nação iraquiana, encontrou-se prejudicada. Apelou para o artigo 50 da Carta da ONU e prosseguiu, mediante o aval do Conselho de Segurança (Resolução nº 669), com as trocas comerciais.

A adoção de medidas econômicas e bloqueio de comunicações como sanção não é inovador, tendo em vista que se encontrava previsto no âmbito da Liga das Nações, no artigo 16 § 1º do Pacto, e mostrou-se, de certa forma, ineficaz já naquela época. A ONU, no entanto, dá um passo além: é permitido, segundo os parâmetros estabelecidos pela Carta, o uso da força armada para concretizar uma decisão do Conselho de Segurança; e não se trata apenas de meras recomendações como as dispostas no artigo 16, § 2º do Pacto da Liga; mas sim um efetivo poder de coerção. Foi justamente esse elemento que faltou para o sucesso do sistema de segurança da Sociedade das Nações.

¹³² UNITED NATIONS. *A More Secure World: Report of the Secretary-General's High-Level Panel On Threats, Challenges and Change*, 2004, p. 65 - 66.

¹³³ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 390.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 383.

O uso da força armada pelo Conselho de Segurança pode operar em duas situações: quando os embargos econômicos, bloqueio de comunicações e relações diplomáticas tenham sido aplicados e revelados ineficazes, ou quando a gravidade da situação é tamanha que a única medida possível para manter ou restabelecer a ordem é por intermédio da força. Essa medida encontra-se disposta no artigo 42 da Carta da ONU:

Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstrarem ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.

A Organização das Nações Unidas não possui forças armadas permanentes próprias. Assim, a execução dessas medidas drásticas é realizada pelos próprios Estados-Membros, sob o comando do Conselho de Segurança, que age no interesse de toda a instituição¹³⁵. Para isso, os Estados se comprometeram em dispor suas forças armadas ou dar assistência às ações multilaterais, a pedido do Conselho, conforme acordos especiais a serem firmados¹³⁶. Para medidas militares urgentes, os membros devem manter forças aéreas nacionais, imediatamente utilizáveis, dentro dos limites estabelecidos dos referidos acordos¹³⁷. Aqueles que colaborarem têm o direito de participar das decisões do Conselho de Segurança referentes à ação militar que está sendo executada¹³⁸.

Os acordos especiais, que deverão ser firmados entre o Conselho e os Estados membros da ONU, determinarão o número e os tipos de forças, o seu grau de preparação e sua localização geral, bem como as formas de assistência¹³⁹. O objetivo é estabelecer os parâmetros exatos para que os países já deixem, previamente, em prontidão parte de suas forças para uma ação rápida da instituição, sem a necessidade de perda de tempo na mobilização e destacamento de militares.

Após a criação da ONU, para o pleno exercício do sistema de segurança coletiva, esses acordos deveriam ter sido negociados da maneira mais breve possível¹⁴⁰. Ocorre que,

¹³⁵ Segundo o artigo 48, § 1º da Carta, “a ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para a manutenção da paz e segurança internacionais será levada a efeito por todos os membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança”.

¹³⁶ Artigo 43, § 1º da Carta da ONU.

¹³⁷ Artigo 45 da Carta da ONU.

¹³⁸ Artigo 44 da Carta da ONU: “Quando o Conselho de Segurança decidir recorrer ao uso da força, deverá, antes de solicitar a um membro nele não representado o fornecimento de forças armadas em cumprimento das obrigações assumidas em virtude do Artigo 43, convidar o referido membro, se este desejar, a participar nas decisões do Conselho de Segurança relativas ao emprego de contingentes das forças armadas do dito membro”.

¹³⁹ Artigo 43, § 2º da Carta da ONU.

¹⁴⁰ Artigo 43, § 3º da Carta da ONU.

apesar de sua importância, após mais de meio século de funcionamento do ONU, esses acordos nunca foram assinados¹⁴¹.

O Capítulo VII da Carta também cria para o auxílio do comando das operações militares, uma Comissão de Estado-Maior¹⁴². Essa seria composta pelos chefes de Estado-Maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança e outros membros da ONU que participem das ações¹⁴³.

A Comissão foi estabelecida em 1946¹⁴⁴, mas foi desmantelada como órgão permanente nos primeiros dias da ONU¹⁴⁵, tendo a partir de então, reuniões esporádicas, sem desempenhar um papel significativo. Um exemplo disso está na Resolução 665 do Conselho de Segurança, a qual solicitou que as operações na Guerra do Golfo fossem coordenadas pela Comissão, decisão esta que não foi respeitada pela coalizão liderada pelos Estados Unidos, que não a utilizou. O entendimento atual das Nações Unidas é de que o dispositivo (artigo 47) que trata da Comissão de Estado-Maior deve ser excluído, devido ao desuso¹⁴⁶.

A saída para contornar a falta de um contingente nacional específico para suas ações, está no estabelecimento das chamadas “forças de manutenção de paz”. Segundo Dinstein, essas são formadas de modo *ad hoc*, para conflitos específicos, e dependem da cooperação voluntária dos países para integrar essas forças¹⁴⁷. Criadas com objetivo primordial de separar os oponentes e evitar maiores derramamentos de sangue, devido à diversificação das operações, acabam funcionando quase como um “braço armado” da organização nos conflitos em que estão destacados.

Sem os acordos do artigo 43, sem a Comissão de Estado-Maior e sem a clareza sobre a amplitude de seus atos – não se sabe que ponto é permitido interferir nos assuntos internos de outro Estado, para impedir uma suposta “ameaça ou ruptura da paz”, o que torna a atuação do Conselho deveras arbitrária.

Em 1992, sob a égide do Capítulo VII, o Conselho de Segurança impôs embargo à Somália, que se encontrava em guerra civil, através da Resolução nº 733, sob o argumento de que havia uma “ameaça à estabilidade e paz da região”. Apesar da boa aceitação por parte da comunidade, houve poucas evidências “de que o embate entre clãs na Somália, embora devastador naquele país, eram realmente uma ameaça às nações vizinhas”¹⁴⁸.

¹⁴¹ KIRGIS JUNIOR, Frederich L. *Op. Cit.*, p. 520.

¹⁴² Artigo 46 e 47, § 1º da Carta da ONU.

¹⁴³ Artigo 47, § 2º da Carta da ONU.

¹⁴⁴ KIRGIS JUNIOR, Frederich L. *Op. Cit.*, p. 520.

¹⁴⁵ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 409.

¹⁴⁶ UNITED NATIONS. *A More Secure World*, p. 64.

¹⁴⁷ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 410.

¹⁴⁸ KIRGIS JUNIOR, Frederich L. *Op. Cit.*, p. 513.

Meses após, o Conselho voltou a agir na Somália, por intermédio da Resolução nº 794, em que foi disposto o seguinte: “A magnitude da tragédia humana causada pelo conflito na Somália, exacerbada pelos obstáculos que foram criados para a distribuição da assistência humanitária, constituem ameaça a paz e segurança internacionais”, devendo assim, os Estados-Membros colaborar com a missão. Na adoção dessa resolução, não se discutiu se haveria uma ameaça à paz internacional ou se o conflito restringia-se apenas a esse país: seu único objetivo era restabelecer a ordem.

Da mesma forma, na atuação no Haiti (Resoluções 841 e 940) e na Angola (Resolução 864) não houve menção se a situação caótica nesses países constituiria ou não uma ameaça à paz internacional.

Não é apenas em suas funções escassamente definidas que o Conselho apresenta problemas. Ao realizar uma análise mais minuciosa de sua estrutura, constata-se que ela também se encontra maculada. Não se pode olvidar que o Conselho de Segurança não é um órgão judicial. Como Schwebel bem salientou em seu voto dissidente no Caso Nicarágua, o Conselho é um “órgão político que age por razões políticas”¹⁴⁹, não precisando, assim, motivar as suas ações.

O próprio poder de veto dos membros permanentes reflete a natureza política, que permite que estes controlem o novo sistema de segurança de uma forma quase “oligárquica”¹⁵⁰, o que é uma afronta ao princípio da igualdade entre os Estados. Os “Cinco Grandes”, que representariam as nações com o maior poderio bélico do planeta, propuseram-se a agir em nome de todos. Contudo, sabe-se que isso nem sempre corresponde a verdade: com esse poder imenso, não raras vezes os interesses nacionais dessas nações foram colocados em primeiro plano¹⁵¹. Seitenfus expõe uma preocupante consequência do poder de veto:

Face à hegemonia institucionalizada dos detentores do poder de veto, político e parcial, o Conselho leva os Estados a considerar mais importante estar protegidos por um dos grandes do que respeitar o direito. Logo, se produzem relações de clientelismo, barganha ou submissão, que contrariam

¹⁴⁹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Nicarágua. Voto dissidente do Juiz Schwebel. *ICJ Reports*, 1986. p. 290.

¹⁵⁰ Segundo Seitenfus, o direito ao veto sofre severas críticas dos países latino-americanos e da Austrália. De acordo com esses países, não é possível tal concepção, baseada na distinção entre membros permanentes e temporários, em uma instituição como a ONU, que pretende ser democrática. *Op. Cit.*, p. 109.

¹⁵¹ Schachter afirma que apesar da inoperância do Conselho, mesmo os membros permanentes não escaparam da censura da comunidade internacional. Como exemplos, tem-se condenação pela invasão da URSS ao Afeganistão (Resolução 37/37 de 82 da Assembléia Geral), condenação da invasão dos EUA à Granada (Resolução 38/7 de 83 da Assembléia Geral), condenação pelos embargos econômicos realizados pelos EUA à Nicarágua (Resolução 562 de 1985 do Conselho de Segurança). SCHACHTER, Oscar. *Self-Defense and The Rule of Law. American Journal of International Law*, Washington, v. 83, n. 02, abr. 1989, p. 265.

o espírito da própria Carta das Nações Unidas e resultam em paralisia, ou ação paliativa, ou ainda ação tardia¹⁵².

Nas reuniões preliminares à fundação da ONU, as nações vencedoras da Segunda Guerra Mundial já anteviam, em algum grau, os conflitos de interesses nacionais que iriam ocorrer no restante do Século XX. Durante essas reuniões, aos poucos foram revelados interesses diametralmente opostos entre as maiores potências: enquanto os Estados Unidos queriam implantar a democracia nas nações vencidas e impedir o domínio soviético na Europa Central, bem como se consolidar como uma nova força, a União Soviética empenhava-se em adquirir novos territórios como prêmio por sua vitória e pelo sofrimento imposto ao povo russo¹⁵³.

Em torno dessas duas nações, representantes de dois modelos econômicos e ideológicos rivais, o capitalismo e o comunismo, é que se sucedeu a bipolarização do mundo, de perdurou dos anos 50 até o início dos anos 90. Tal confronto afetou em muito o poder decisório do Conselho, uma vez que ambos os países eram membros permanentes do órgão e passaram décadas exercendo seu poder de veto para barrar decisões contrárias aos seus interesses¹⁵⁴. Seitenfus aponta uma verdadeira “paralisia que assolou a organização internacional, através de sua instituição-chave, no momento que a própria destruição do planeta estava em jogo”¹⁵⁵.

A paralisia na época da Guerra Fria foi tamanha, que a Assembléia Geral adotou a Resolução nº 377 de 1950, conhecida como “Unidos para a Paz” (*Uniting for Peace*), que alargava sua competência para tratar de questões de segurança. Conforme a Resolução, nos casos em que o Conselho de Segurança estivesse com dificuldade de exercer suas funções pela impossibilidade de se alcançar um consenso, a Assembléia, desde que convocada pela maioria de seus membros ou do Conselho, pode deliberar sobre a manutenção da paz internacional, inclusive se envolver a utilização da força armada.

Ainda referente ao veto, é interessante constatar que os membros permanentes do Conselho de Segurança participam da votação, podendo usar todas as suas prerrogativas, mesmo quando seus atos estão sendo analisados como ilegais. É impossível que um membro permanente sofra uma sanção do Capítulo VII: ao sentir-se ameaçado, basta utilizar o poder de veto.

¹⁵² SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 124.

¹⁵³ KISSINGER, Henry. *A Diplomacia das Grandes Potências* 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999, p. 458.

¹⁵⁴ Schachter, em uma exposição idealista, não concorda que o antagonismo entre Leste e Oeste propiciado pela Guerra Fria tenha contribuído para o equilíbrio de poder que impediu a deflagração de uma nova grande guerra. Para ele, foi justamente o sistema de segurança internacional instituído pela Carta que trouxe esse novo período de relativa paz, sem conflitos em escala mundial. *Right of States to Use Armed Force*, p. 1620.

¹⁵⁵ SEITENFUS, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 123.

Com o fim da Guerra Fria, e do antagonismo da URSS e EUA que paralizava o Conselho, parecia que novas condições de atuação estavam sendo criadas. Para Rostow, o consenso atingido no conflito do Golfo, de 1990, serve como paradigma de como as Nações Unidas deveriam responder quando confrontarem uma agressão¹⁵⁶.

Logo após a invasão do Kuwait pelo Iraque, o Conselho já emitiu a Resolução nº 660 de 1990, ordenando a retirada das tropas iraquianas e a busca por uma solução pacífica para a controvérsia. Nenhuma medida foi tomada, e o Conselho passou a impor embargos econômicos à nação agressora (Resolução nº 661). Como o Iraque continuou a negar-se em obedecer, em decisão posterior (Resolução nº 678), o Conselho possibilitou uma ação militar, “autorizando os Estados-Membros a cooperarem com o Governo do Kuwait... podendo usar todos os meios necessários”.

No entanto, o mesmo consenso não foi alcançado no conflito posterior, o da Jugoslávia, em 1999. Enquanto o Conselho estava lidando com o problema em Kosovo (Resoluções nº 1160, 1199, 1203), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) iniciou uma série de bombardeios, tomando a frente nas operações de manutenção de paz. As tentativas, por parte da Rússia, de cessar e condenar os atos da organização de segurança regional foram frustradas no âmbito do Conselho de Segurança, uma vez que Estados Unidos e Reino Unido eram as principais forças atuantes na OTAN¹⁵⁷.

Em 2001, o Conselho de Segurança teve papel de destaque, ao impor as sanções do Capítulo VII ao Afeganistão. A comunidade internacional discutiu se o Conselho teria ou não dado a autorização, de forma tácita, aos Estados Unidos para lançarem uma ação militar em solo afegão, o que será tratado mais adiante.

Já no caso da Guerra do Iraque, o Conselho foi incapaz de prevenir ou condenar esse uso unilateral da força, legitimando-o, indiretamente, através da Resolução nº 1438 de 2003, ao reconhecer a autoridade e as obrigações dos Estados Unidos e seus aliados como “forças de ocupação”. Além disso, posteriormente, a Resolução nº 1546 de 2004 ratificou o novo governo interino do Iraque, instituído pelas forças invasoras.

No recente relatório “A More Secure World”, elaborado pela própria organização, ficou consignado que “as decisões do Conselho são, freqüentemente, pouco consistentes, pouco persuasivas e pouco responsáveis em relação aos Estados e às necessidades da segurança humana”¹⁵⁸.

¹⁵⁶ ROSTOW, Nicholas. The International Use of Force After Cold War. *Harvard International Law Journal*, v. 32, n. 2, 1991, p. 415.

¹⁵⁷ HENKIN, Louis. Kosovo and The Law of “Humanitarian Intervention”. *American Journal of International Law*, Washington, v. 93, n. 04, out. 1999, p. 825.

¹⁵⁸ UNITED NATIONS. *A More Secure World*, p. 64.

A situação encontra-se tão crítica, que hoje muito se discute, inclusive no âmbito da Organização, sobre a necessidade de uma reforma do Conselho de Segurança¹⁵⁹. Com as mudanças na distribuição de poder, as decisões devem ser tomadas não apenas pelos “Cinco Grandes”, mas também por aqueles que possuem maior envolvimento financeiro, militar e diplomático com as Nações Unidas. Recentemente, através do relatório já citado, foi proposta uma maior regionalização do Conselho de Segurança¹⁶⁰.

No entanto, surpreendentemente, os países não se mostraram dispostos a alterar a questão do veto, um dos problemas crônicos da instituição. Segundo o relatório, o veto possui a função de assegurar que as nações mais poderosas da ONU terão seus interesses salvaguardados. O documento estabeleceu que não existe uma solução prática para o problema do veto, limitando-se a implorar aos membros permanentes que abdicuem do direito apenas em casos de genocídio e abusos de larga escala em Direitos Humanos¹⁶¹.

1.2 SEDIMENTOS DO TERROR CONTEMPORÂNEO

1.2.1 Emergência do multiculturalismo

1.2.1.1 Multipolaridade do mundo

A origem do Direito Internacional Público está ligada estritamente à origem dos Estados. Durante a Idade Média, a sociedade era policêntrica e não hierárquica: existiam diversos pontos de poder (tais como a igreja, os senhores feudais, os reis, as tribos locais) operando de forma simultânea e muitas vezes antagônica. O universo jurídico era caótico, pois cada uma dessas ordens era capaz de editar normas jurídicas igualmente válidas, ainda que sobrepostas¹⁶².

¹⁵⁹ Seitenfus discute a possibilidade de abertura do Conselho de Segurança, de forma que permitisse a inserção de novos membros permanentes: “Poder-se-ia imaginar qual seriam as funções de um Conselho de Segurança ampliado, com seus membros em pé de igualdade? Certamente suas decisões seriam mais lentas e mais justas mas, provavelmente, menos eficazes. Uma grande potência compelida a fazer, em razão dos compromissos assumidos nas Nações Unidas, algo que considera contrário ao seu interesse nacional, utilizaria uma gama infinita de subterfúgios para eximir-se de sua responsabilidade”. *Op. Cit.*, p. 125.

¹⁶⁰ Dois modelos foram apresentados, que aumentariam o número de membros do Conselho de 15 para 24. O modelo A consiste em criar 6 novas cadeiras permanentes, sem direito a veto: 2 para a África, 2 para a Ásia e Pacífico, 1 para Europa e 1 para as Américas. Também seriam criados mais 3 assentos de mandatos de 2 anos, sem oportunidade de reeleição. O modelo B não cria novas cadeiras permanentes, mas 8 com mandatos de 4 anos, com direito à reeleição, e mais 1 com mandato de 2 anos, sem direito à reeleição. UNITED NATIONS. *A More Secure World*, p. 81.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 82.

¹⁶² Ver GROSSI, Paolo. *El orden jurídico medieval*. Madrid: Marcial Pons, 1996.

A partir do Século XIX é que surge noção de “Estado-Nação”. A máquina estatal, além de auto-determinar-se politicamente, passa a ter também a função de moldar os seus indivíduos, homogeneizando-os, na busca incessante da criação de uma “identidade cultural nacional”¹⁶³. Esse processo, que possui como objetivo dar coesão ao Estado, impedindo sua desintegração em inúmeros grupos de pessoas de origem diferentes, induz aos indivíduos sentirem-se iguais aos seus pares, de modo que se identifiquem como membros de uma determinada nação, composta por uma cultura específica (língua, história, etnia, valores característicos). Podemos encontrar exemplos dessa situação nos movimentos unificadores da Alemanha e Itália. Compostos por inúmeros reinos, ao se unificarem, no Século XIX, suprimiram a cultura local em prol da cultura nacional (cobrindo as diferenças e ressaltando as semelhanças), o que permitiu a formação desses países.

Cada Estado-Nação é uma ordem jurídica em si mesma, voltada para a proteção de seus nacionais. Esses centros de poder são plenamente independentes, uma vez que não há, pelo menos no plano teórico, uma nação com maior valor que a outra.

Da necessidade de regular-se as relações entre nações é que se desenvolveu o Direito Internacional. Antes da criação das Nações Unidas, as nações auto-regulavam as suas condutas, criando e extinguindo obrigações internacionais de forma pactícia (com base no princípio fundamental do *pacta sunt servanda*). Após a Carta de São Francisco (não levando em consideração, aqui, a tentativa frustrada da Liga das Nações) é que se criou uma estrutura, que apesar de ser, em última análise, controlada pelas nações, é externa a eles, capaz de criar e aplicar o Direito Internacional.

As nações foram, por excelência, os grandes atores desse ramo do Direito nos últimos séculos. A luta pelo interesse individual de cada nação ensejou a disputa pelo poder hegemônico, que conduziu aos confrontos mais sangrentos (como a Primeira e Segunda Guerras Mundiais).

Apesar da pretensão universalista das Nações Unidas, até mesmo nesse órgão os interesses nacionais podem ser sentidos, conforme já exposto. O próprio princípio da soberania, um dos pilares da instituição, demonstra o apego ao interesse particular de cada nação. A configuração do Conselho de Segurança, que se compõe, não por acaso, das nações vencedoras da Segunda Guerra Mundial é um reflexo do jogo de poder dos interesses dos Estados-Nações.

A instituição mergulhou em um período conturbado durante a Guerra Fria, na qual o mundo permaneceu por quase meia década, dividido entre a influência dos norte-americanos

¹⁶³AXTMANN, Roland. *Op. Cit.*, p. 260.

e a dos soviéticos. Nessa era de rivalidade, o consenso, no organismo internacional, era praticamente impossível.

A rivalidade era tanto política (uma vez que as duas nações buscavam o poder hegemônico) como econômico e ideológico (os EUA representavam o modelo ocidental e capitalista, enquanto a URSS representava o modelo oriental e comunista).

O capitalismo conseguiu prosperar no lado ocidental, proporcionando o crescimento econômico e a integração das economias nacionais. O mesmo não foi observado no comunismo, que se mostrou incapaz de rivalizar com o outro modelo (o ideal de acumulação de riqueza, bem como a perspectiva de crescimento, mostraram-se muito mais sedutores em mundo individualista), amargando uma estagnação econômica que culminou na unificação das duas Alemanhas, em 1989, e o colapso da União Soviética, 1991.

Sem a resistência do comunismo, o capitalismo proliferou-se de forma impressionante, especialmente nos países do Leste Europeu que até pouco tempo estavam sob a cortina de ferro da URSS. A partir daqui se desenvolveu o fenômeno da globalização, pelo qual o capitalismo expandiu-se sem freios, integrando economicamente quase todas as nações, eis que “pressupõe uma economia sem fronteiras”¹⁶⁴.

Este fenômeno iniciou-se no campo econômico, mas não se limitou a este setor. A globalização também fortaleceu o fluxo internacional de capitais, pessoas, bens e serviços¹⁶⁵. Origina-se, assim, uma comunidade integrada. O próprio termo “global” supõe uma “tomada de consciência de interesses comuns a tudo aquilo que recobre a superfície da terra”¹⁶⁶.

Na mesma época, sucedeu-se uma nova revolução tecnológica, que ampliou os efeitos da globalização¹⁶⁷. Os novos avanços no campo da tecnologia e das telecomunicações, como a invenção do microchip, reduziram o custo de produção, facilitando o acesso popular.

A evolução da tecnologia propiciou o surgimento de novas formas de mídia, que iniciaram a sua franca expansão por meio da popularização da televisão, capitaneadas pelos conglomerados empresariais midiáticos. O ápice foi atingido com a consolidação da internet, que criou uma verdadeira estrada informacional de fácil acesso. Esta interconectividade facilitou a aproximação entre as pessoas, criando laços antes inimagináveis¹⁶⁸.

Como a tecnologia ocupa papel de destaque nesta nova ordem global, os países que possuem estabilidade econômica e detém o monopólio tecnológico conseguem usufruir do

¹⁶⁴ ARNAUD, André-Jean. *O Direito entre Modernidade e globalização: lições de filosofia do direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, introdução (não paginado).

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 4.

¹⁶⁷ MATHEUS, Jessica. *Power Shift. Foreign Affairs*, New York, v. 76, n. 5, 1997, p. 05.

¹⁶⁸ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 07.

crescimento econômico com relativa facilidade. Da mesma forma, os ditos “países emergentes”, também se beneficiam da globalização. Estes são aqueles que possuem uma infra-estrutura mínima referente à industrialização e recursos humanos, capaz de atrair capital estrangeiro.

Em esmagadora maioria, estão aqueles países excluídos das vantagens da globalização¹⁶⁹, pois são impossibilitados de atraírem investimentos devida a instabilidade política, falta de estrutura, e mão de obra desqualificada.

Nesse cenário, há estimulação de uma intensa competição entre os Estados, com ares quase “corporativos ou empresariais” para a atração de investimentos, na tentativa de extrair o máximo dos benefícios da globalização. Os reflexos desta competição “selvagem” são sentidos, sobretudo, no campo laboral. A alocação de mão-de-obra barata, na busca incessante de redução de custos para a fixação de preços competitivos, está propiciando o aumento da taxa de desemprego em escala mundial¹⁷⁰.

A globalização afeta diretamente a instituição do Estado, outrora o grande órgão centralizador de poder econômico, político e cultural (por ser um notório defensor da formação de uma identidade nacional). Os governos encontram-se, a partir da globalização, imobilizados em decorrência da independência dos mercados financeiros nacionais, que paralisam o intervencionismo estatal na economia. O capital, desse modo, passa a ser internacionalizado, descolando-se dos subsistemas econômicos nacionais¹⁷¹.

Como o Estado-Nação encontra-se incapacitado de dominar sozinho a economia globalizada, inaugura-se, a partir daqui, o conceito de governança, com a necessidade de uma crescente descentralização do poder, em todos os níveis, tanto internacional quanto local¹⁷². Segundo Octavio Ianni, podemos visualizar a sociedade como “um cenário no qual movimentam-se e predominam atores”. São de todos os tipos: Estados Nacionais (agora com seu poder reduzido), empresas transnacionais, organizações bilaterais e multilaterais, organizações criminosas ligadas ao narcotráfico ou ao terrorismo e organizações não-governamentais (ONGs)¹⁷³.

Os atores privados possuem papel de destaque nessa ordem global. Sobre as corporações transnacionais, Ianni afirma que essas “movimentam seus recursos, desenvolvem

¹⁶⁹ WORLD COMMISSION ON THE SOCIAL DIMENSION OF GLOBALIZATION. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, 2004, p. 37-38.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 40-42.

¹⁷¹ IANNI, Octávio. *Teorias da Globalização*. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 68.

¹⁷² AXTMANN, Roland. *Op. Cit.*, p. 269. Conforme Deisy Ventura, agir em bloco, por intermédio da governança, é particularmente eficaz no que tange à política externa dos países em desenvolvimento. VENTURA, Deisy de Freitas Lima. A governança democrática no MERCOSUL. In WEFORD, Francisco; PEIXOTO, Antonio Carlos. Brasil e Argentina no Atual Contexto do Mercosul. *Seminário do IEPES*, Rio de Janeiro, dez. 2004.

¹⁷³ IANNI, Octávio. *Op. Cit.*, p. 78.

suas alianças estratégicas, agilizam suas redes e circuitos informáticos e realizam suas aplicações de modo independente ou mesmo com total desconhecimento dos governos nacionais”, e mesmo quando tomam conhecimento, nada podem fazer para interferir. As empresas transnacionais “organizam-se e dispersam-se pelo mundo segundo planejamentos próprios, geoeconomias independentes, avaliações econômicas, políticas, sociais e culturais que muitas vezes contemplam muito pouco as fronteiras nacionais ou os coloridos dos regimes políticos nacionais”¹⁷⁴.

A impotência do Estado em realizar suas antigas funções somada a facilidade das telecomunicações ocasionou o seu declínio também como um agente moral. Devido a perda do monopólio da informação para o setor privado, o Estado não participa mais como mediador entre seus nacionais e os estrangeiros, criando-se, dessa forma, laços transnacionais cada vez mais fortes. A consequência desse processo é a formação da identidade entre cidadãos de países diferentes, desvinculando-se de uma cultura nacional e estatal.

A soberania do Estado-Nação, na globalização, é abalada pela base¹⁷⁵, pois não consegue exercer suas funções sem compartilhar poder em diversos níveis. Essa perda de soberania é ainda mais alarmante para uma nação periférica ou do sul, que nunca a experimentou em sua totalidade¹⁷⁶.

Forma-se, assim, com essa grande divisão de poder, uma sociedade não-hierárquica¹⁷⁷, segundo Jessica Matheus. Esse também é o entendimento de Samuel Huntington, que apesar de acreditar no papel predominante do Estado nos assuntos mundiais, confirma a drástica perda de soberania estatal para outras estruturas, tanto em nível local, como regional e internacional. Não se pode mais falar em um Estado sólido, aquele iniciado a partir do Tratado de Westfália, que era o único ator das relações internacionais: experimenta-se, hoje, uma “ordem internacional complexa, de múltiplos níveis, que se parece mais com a Idade Média”¹⁷⁸.

A queda do mundo de Berlim e o fim da Guerra Fria trouxeram um otimismo exacerbado com a idealização de uma nova perspectiva para as Nações Unidas e a vigência de uma paz duradoura¹⁷⁹. O pensamento de Francis Fukuyama, exposto na obra ‘O Fim da História e o Último Homem’, reflete justamente esse lapso temporal. O autor considera a

¹⁷⁴ IANNI, Octávio. *Op. Cit.*, p. 66.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 44.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 85.

¹⁷⁷ MATHEUS, Jessica. *Op. Cit.*, p. 64.

¹⁷⁸ HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997, p. 37.

¹⁷⁹ Huntington relata um fato que demonstra o grau de otimismo da época: “o decano da que talvez se possa chamar a universidade mais importante do mundo vetou a nomeação de um professor de estudos de segurança porque sua necessidade havia desaparecido: ‘Aleluia! Não estudamos mais a guerra porque a guerra não existe mais’”. *Op. Cit.*, p. 32.

democracia liberal e a expansão do capitalismo o último estágio de evolução da humanidade. A partir disso, todas as nações possuiriam instituições mínimas democráticas em suas estruturas, incapazes de serem revogadas.

Para o autor, o capitalismo nem sempre foi um modelo econômico incontestável: o mundo sentiu-se tentado a adotar regimes totalitários (e de fato adotou na Alemanha, Itália e outras nações) antes da Segunda Guerra Mundial. Após o conflito, a bipolarização trouxe uma verdadeira encruzilhada, em que o comunismo era considerado passível de sucesso, como alternativa econômica¹⁸⁰.

A adoção do capitalismo, por intermédio da globalização, trouxe, para Fukuyama, uma homogeneidade mundial, que freia o ímpeto dos Estados em buscar seus interesses nacionais ou competirem no plano ideológico. O autor chega a declarar a morte do “realismo” (doutrina que prega a condução das relações internacionais conforme os interesses de uma determinada nação), que conduziria a atritos, e a inauguração de uma nova era de paz¹⁸¹. O consenso atingido pelo Conselho de Segurança, na Guerra do Iraque, em 1991, é dado como prova desse novo consenso mundial.

Conforme Huntington, as previsões de Fukuyama revelaram-se uma ilusão. Tal como havia sido experimentado em duas oportunidades, no pós-Primeira Guerra Mundial e no pós-Segunda Guerra Mundial, no qual um período de euforia é subsequente a tempos de distúrbio, os conflitos do Pós-Guerra Fria não cessaram. A ilusão de harmonia logo caiu por terra, pela proliferação de conflitos étnicos, pelo fundamentalismo religioso e pela incapacidade das Nações Unidas exercerem sua função. Segundo o autor, nos anos seguintes ao fim da bipolarização mundial, ouviu-se muito mais a palavra “genocídio” que durante a Guerra Fria¹⁸². Na realidade, hoje se experimenta um período extremamente conturbado, dentro de um mundo multipolar e multicivilizacional.

Huntington divide a história das relações internacionais em três períodos distintos. A formação de diversos Estados-Nacionais na Europa, permitiu que, em primeiro momento, as relações internacionais fossem realizadas em um sistema multipolar. Como não havia estruturas estatais no Oriente, as relações internacionais eram concentradas na porção ocidental. Com a Guerra-Fria, passa-se a um sistema bipolar semi-ocidental, com a rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética. O último estágio, que pode ser observado nos dias atuais, é de um novo sistema multipolar, com a participação de várias nações¹⁸³.

¹⁸⁰ FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 2002, p. 34-35.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 21 e ss.

¹⁸² HUNTINGTON, Samuel. *Op Cit.*, p. 33.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 62.

No mesmo sentido, Kissinger acredita que a bipolarização da Guerra Fria deu-se de forma assimétrica. A União Soviética poderia ser uma superpotência militar, mas era um nanico econômico perto dos Estados Unidos. Com o final da Guerra-Fria, caminha-se para um sistema multipolar, uma vez que os Estados Unidos, ou o próprio Ocidente, não conseguirá manter-se como uma potência solitária. Assim, o “poder militar relativo aos Estados Unidos irá diminuir. A ausência de um inimigo evidente resultará na pressão interna para o uso dos recursos de defesa em outras prioridades”. [...] “novo sistema internacional irá na direção de um equilíbrio até militar, mesmo que leve algumas décadas para chegar a esse ponto”. Visualiza, dessa forma, um mundo multipolarizado composto por, pelo menos, seis potências maiores: EUA, Europa, China, Rússia, Japão e provavelmente Índia, e um grande número de países médios e pequenos¹⁸⁴.

De acordo com os argumentos expostos por esses dois autores, permite-se ir além: a multiplicidade de pólos de poder, consoante o que já foi exposto, não se dá apenas no nível estatal, mas abarca também as organizações não-estatais, em constante ascensão.

Huntington apresenta o argumento de que a distribuição dos pontos de poder, com o fim da Guerra Fria, encontra-se baseado em um novo critério, diverso das antigas rivalidades econômicas e ideológicas. A disputa das superpotências, atualmente, encontra-se baseada nas diferenças culturais e civilizacionais. Desse modo, além do mundo ser multipolar, ele é multicivilizacional¹⁸⁵.

As civilizações, conforme o autor, são entidades culturais amplas, que possuem elementos culturais-chave, capazes de identificá-las facilmente. Para ele, a “civilização é o mais alto agrupamento cultural de pessoas e o mais amplo nível de identidade cultural que as pessoas têm aquém daquilo que distingue seres humanos das demais espécies”. Como elementos culturais comuns, temos a “língua, história, religião, costumes, instituições”, complementado por uma “auto-identificação subjetiva das pessoas”¹⁸⁶.

As civilizações são entidades culturais, e não políticas, fazendo com que as fronteiras civilizacionais contenham inúmeros Estados. Não raras vezes, pode conter um Estado que a represente de forma mais fiel, denominado “Estado-Núcleo”¹⁸⁷.

Huntington apresenta 8 civilizações contemporâneas: a Sínica, que engloba a cultura comum na China e comunidades chinesas do Sudeste Asiático, bem como Vietnã e Coréia; a Japonesa que diz respeito apenas a nação nipônica; a Hindu, que compreende a Índia e nações de sua influência; a Islâmica, que está estritamente relacionada a religião, englobando outras

¹⁸⁴ KISSINGER, Henry. *Op. Cit.*, p. 20.

¹⁸⁵ HUNTINGTON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 20-21.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 48.

¹⁸⁷ HUNTINGTON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 50.

culturas como a árabe, turca, persa e malaia; a Ortodoxa, ligada ao cristianismo ortodoxo, tendo como Estado-Núcleo a Rússia; Ocidental, que contém a Europa e a América do Norte; Latino-Americana, que é uma modificação da civilização ocidental, na medida que possui uma forte influência indígena e não passou por uma reforma protestante, ao contrário de sua civilização irmã, a Ocidental; e Africana, que apesar de ter sofrido influência islâmica e européia, possui uma forte identidade tribal¹⁸⁸.

Os atores das relações internacionais agem cada vez mais pautados em diferenças civilizacionais e culturais. É justamente esse conflito de interesses entre entidades tão diferentes gera uma situação instável, um verdadeiro “choque de civilizações”¹⁸⁹.

Para embasar sua teoria do “choque das civilizações” Huntington discorda, de forma veemente, que haja uma “civilização universal”, ou que a globalização trouxe a unificação das culturas, com a supremacia da cultura ocidental. O autor considera que os seres humanos compartilham valores básicos (como o repúdio ao assassinato) e instituições básicas (a família, por exemplo). Ainda, existe uma moralidade mínima de “conceitos básicos do que é certo e errado”. No entanto, isso não permite afirmar que todas as sociedades são iguais em todos os aspectos.

Tem-se a tendência de analisar a situação sobre os parâmetros dos valores ocidentais. Não se pode considerar como “civilização universal” alguns pressupostos, valores e doutrinas adotados pela civilização ocidental e por alguns povos de outras civilizações. Huntington chama essa cultura de “Cultura de Davos”. Anualmente, inúmeros homens de negócios, banqueiros, funcionários de governos, intelectuais e jornalistas, de vários países, encontram-se no Foro Econômico Mundial em Davos, na Suíça. Essas pessoas possuem muitos elementos em comum: todos têm diplomas universitários, são fluentes em inglês, são empregados por governos, empresas e instituições acadêmicas, viajam frequentemente para fora de seus países. Ainda, acreditam no individualismo, na economia de mercado e na democracia política.

Segundo Huntington, as pessoas de Davos controlam, praticamente, todas as instituições internacionais, muitos governos e grande parte da capacidade econômica e militar do mundo. Apesar da força no cenário das relações internacionais, essa cultura é extremamente elitizada e quase inexistente nos povos não-ocidentais, não podendo ser considerada, dessa forma, como “universal”¹⁹⁰.

Para Huntigton, o universalismo é a ideologia do Ocidente como escudo para a confrontação com culturas não-ocidentais. O que o Ocidente vê como universal, as outras

¹⁸⁸ HUNTINGTON, Samuel. *Op Cit.*, p. 50-54.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 50.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 67.

civilizações vêm meramente como “ocidental”. O fim da Guerra-Fria, definitivamente, não trouxe o “Fim da História”, como prega Fukuyama, e a conseqüente unificação do mundo em torno de uma só cultura, a ocidental.

O autor refuta qualquer tentativa de associar a ocidentalização do mundo com a noção de “modernidade”. Uma sociedade não precisa abraçar os valores ocidentais para adotar uma revolução tecnológica. Os valores ocidentais, que são os fatores que distinguem o Ocidente de qualquer civilização, foram conquistados antes de qualquer avanço na técnica: o legado clássico (de Roma e da Grécia), a Reforma Protestante, a secularização do Estado, a primazia do Direito, o pluralismo social com a utilização de corpos representativos nos governos, o individualismo. A secularização do Estado, por exemplo, com a separação entre a política e religião é uma característica forte da civilização ocidental.

Essa confluência de fatores é que caracteriza o Ocidente. Sua adoção, todavia, não significa, necessariamente a modernização. Segundo Huntington, observa-se que as sociedades que acharam que o caminho do avanço moderno estava na adoção da ocidentalização, os efeitos foram diversos: à medida que o poder econômico, político e militar da sociedade aumentou, cresceu sua confiança em uma cultura própria; no plano individual, surge um sentimento de alienação e anomia, mergulhando em uma crise de identidade. Tudo isso gera um movimento contrário, em prol de um ressurgimento cultural e religioso civilizacional¹⁹¹.

Mustafá Kemal Atatürk, antigo presidente da Turquia, apostou, em 1919, na ocidentalização como meio de modernização. Mudou o alfabeto (que possuía caracteres árabes) para o ocidental e separou a Igreja do Estado. O mesmo não pôde ser observado no Irã: as tentativas do Xá em ocidentalizar sua nação provocou a Revolução Islâmica, com a reafirmação da identidade islâmica e o repúdio à ocidentalização. Huntington, no entanto, apresenta o Irã como uma sociedade que conseguiu ser moderna sem se tornar ocidental. A reação foi antiocidental, e não antimoderna¹⁹². O autor conclui que a “modernização não quer dizer necessariamente ocidentalização. As sociedades não-ocidentais podem se modernizar, e tem se modernizado, sem abandonar suas próprias culturas e sem adotar de forma generalizada, os valores, as instituições e as práticas ocidentais”¹⁹³.

Um dado importante, diz respeito à religião. A vitória da porção ocidental, na Guerra Fria, não significou, de modo definitivo, a expansão do Catolicismo, predominante no Ocidente. Nos dias atuais, a religião que mais cresce é o Islamismo, principalmente por ser adotada em regiões em que o crescimento populacional é alto.

¹⁹¹ HUNTINGTON, Samuel. *Op Cit.*, p. 91.

¹⁹² *Ibid.*, p. 93.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 94.

Nas palavras de Huntington: “é pura arrogância pensar que, porque o comunismo soviético desmoronou, o Ocidente ganhou o mundo para sempre e que os muçulmanos, os chineses, os indianos e outros vão se precipitar para abraçar o liberalismo ocidental como a única alternativa”, deixando de lado suas “ideologias seculares” que tornam essas civilizações tão únicas¹⁹⁴. Se a divisão entre capitalistas e comunistas acabou, o mesmo não pode ser dito das “divisões mais fundamentais da Humanidade”, no que se refere às etnias, religiões e civilizações.

A globalização não produziu, definitivamente, a ocidentalização do mundo. A expansão das fronteiras do Ocidente produziu um efeito contrário à homogeneização: esse choque acentuou as diferenças culturais, que permaneciam sem muito destaque antes da globalização, seja pela ocultação político e ideológica (dividiu o mundo entre capitalismo e comunismo), seja porque o contato entre os povos era muito reduzido, antes da revolução tecnológica dos meios de transporte e comunicação. O contato gera a busca pela identidade, por meio da diferenciação¹⁹⁵.

1.2.1.2 Estado e Islã

A fundação do islamismo deu-se no Século VII d.C., com Muhammad (ou Maomé em português), mercador oriundo de Meca que, aos 40 anos, passou a ter visões e ouvir vozes, de origem divina. Tal revelação falava de um deus único e onipotente (Alah), diante de quem cada ser humano deve respeitar¹⁹⁶.

No início, a pregação de Maomé causou irritação à elite comercial de Meca, cujo poderio econômico advindo da religião, passou a ser ameaçado pela insistência do profeta em destruir as imagens dos deuses politeístas. Após ser pressionado, Maomé e seus seguidores fugiram para Medina, em 622. Tal evento marca o início da contagem de anos no calendário muçulmano.

Apesar de uma oposição inicial, o profeta teve sucesso em conquistar seguidores, organizando na nova cidade a primeira comunidade a viver sob leis muçulmanas. Em Medina, o profeta tornou-se líder político e militar, dando início, com a ajuda de inúmeras tribos convertidas, a impressionável expansão do Islã¹⁹⁷.

¹⁹⁴ HUNTINGTON, Samuel. *Op Cit.*, p. 79.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 80.

¹⁹⁶ DEMANT, Peter. *O Mundo Muçulmano*. São Paulo: Contexto, 2005, p. 25.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 26.

Segundo Bernard Lewis, a cristandade e o Islã são civilizações irmãs, derivadas da mesma raiz monoteísta – “a revelação e profecia judaicas e a filosofia e ciências gregas”¹⁹⁸. Samuel Huntington aduz que os monoteístas, ao contrário dos politeístas, não conseguem assimilar com facilidade outras divindades. Sendo assim, sua visão de mundo é dualista (“nós-e-eles”).

Conforme o mesmo autor, o cristianismo e o islamismo também partilham o universalismo, afirmando serem a única fé verdadeira a qual devem aderir todas as pessoas. Além disso, ambas são religiões missionárias, que acreditam ter a obrigação de converter os não-crentes a esta única fé verdadeira¹⁹⁹.

O Islã experimentou, durante seus dois primeiros séculos de existência (Séculos XVI a XVII), um crescimento impressionante, o que culminou na ascensão de uma civilização culturalmente rica, muito à frente do Ocidente da época. Enquanto a Europa vivia na Idade das Trevas, os árabes estudavam as obras dos antigos filósofos gregos, e graças a este resgate de uma tradição esquecida, é que se deu o Iluminismo. Os números hoje utilizados são conhecidos como arábicos, por terem sido incorporados ao conhecimento ocidental graças ao contato com a civilização islâmica.

A superioridade era tamanha, em termos culturais e tecnológicos, que os muçulmanos subestimavam os europeus, que para eles não possuíam artes nem inventos para partilhar²⁰⁰. Esse pensamento culminou em um total isolamento voluntário dos muçulmanos. Posteriormente, deu-se no Ocidente a Revolução Industrial, o que acarretou uma evolução tecnológica sem precedentes, não havendo equivalente no Islã²⁰¹.

Um a um, os territórios islâmicos foram sendo conquistados com extrema facilidade pelos ocidentais. As incursões militares realizadas por Napoleão Bonaparte, liderando os franceses, e Horácio Nelson, pelos ingleses, solidificaram o domínio europeu na região, que se tornaram militarmente e economicamente mais fortes com a Revolução Industrial. Apesar de nunca ter sido totalmente ocupada, a presença de estrangeiros perto da península arábica, local onde estão as sagradas cidades de Meca e Medina, era vista como um sacrilégio para os islâmicos.

O último bastião de independência islâmica, até meados do Século XX, encontrava-se no Império Otomano, que englobava um vasto território. Como na Primeira Guerra Mundial, os otomanos alinharam-se com a Alemanha e o Império Austro-Húngaro, restando vencedora a entente formada por Inglaterra, França e Rússia. Seus territórios foram rapidamente

¹⁹⁸ LEWIS, Bernard. *A Crise do Islã*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004, p. 29.

¹⁹⁹ HUNTINGTON, Samuel *Op. Cit.*, p. 264.

²⁰⁰ LEWIS, Bernard. *O que deu errado no Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 12.

²⁰¹ LEWIS, Bernard. *A Crise do Islã*, p. 64.

desmembrados. Com a criação da Liga das Nações, os territórios árabes passaram a ser tutelados por França e Inglaterra, com objetivo de facilitar a transição para a independência. Entretanto, tal ação passava a legitimar as relações imperialistas e o domínio europeu da região que já existia há alguns séculos.

Conforme Lewis, a maior parte dos Estados-Nações que compõem o Oriente Médio Moderno é uma criação nova, remanescente da dominação anglo-francesa que se instaurou após a derrota do Império Otomano²⁰². Nesse mesmo sentido, Huntington afirma que tais Estados possuem um grave problema de legitimidade, porque são produtos arbitrários do imperialismo europeu, visto que suas fronteiras não coincidem com as divisões dos grupos étnicos²⁰³. A minoria curda, por exemplo, foi massacrada durante décadas pelo regime autoritário iraquiano, por pertencer a uma etnia diversa da maioria da população deste país, que é árabe.

A destruição da Segunda Guerra Mundial trouxe a decadência das potências européias que dominavam o Oriente Médio: França e Grã-Bretanha encontravam-se arrasadas, incapazes de manter o seu poder colonial. O Reino Unido tentou em vão exercer seu poder, mas se revelou como apenas uma sombra de seus séculos de glória. Aos poucos foram abandonando suas colônias (encontra-se como exemplo mais emblemático a retirada da Índia, um de seus domínios mais importantes do Império), e apoiando a independência das nações árabes. Visava, porém, à manutenção de seus interesses firmando acordos privilegiados com esses novos governantes²⁰⁴. Restaram, no Oriente Médio, uma plênade de Estados frágeis, formados segundo um modelo ocidental e estranho às tradições do Islã.

A estrutura política dos países islâmicos, segundo Huntington, tem sido o oposto do Ocidente moderno, que considera o Estado-Nação como o “ápice da lealdade política”. Dessa forma, os grupos que transcendem os Estados-Nações, como comunidades lingüísticas, religiosas ou civilizacional, possuem “lealdade e devotamento menos intenso” no Ocidente²⁰⁵.

Segundo o autor, a estrutura das nações islâmicas é o inverso. Existem duas influências fortes e concomitantes. Em âmbito local, tem-se a família, a tribo ou o clã. Para ilustrar a importância desta influência familiar, Huntington traz o exemplo da Chechênia, região da Rússia conhecida por sua fé muçulmana e por seu conflito com o governo de Moscou, devido suas idéias separatistas. Durante a Cortina de Ferro, existiam na Chechênia

²⁰² Para o autor, até mesmo os nomes dessas novas nações refletem sua artificialidade. O Iraque possuía as fronteiras totalmente diferentes das estabelecidas pelos europeus. A Síria, igualmente. O nome “Palestina” possui origem romano-bizantina, e não era utilizado por séculos. O nome romano “Líbia” só foi introduzido com a dominação italiana. Argélia e Tunísia, por sua vez, não existem como nomes árabes. LEWIS, Bernad. *A Crise do Islã*, p. 15.

²⁰³ HUNTINGTON, Samuel *Op. Cit.*, p. 219-220.

²⁰⁴ HOURANI, Albert. *Uma História para os Povos Árabes*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 361.

²⁰⁵ HUNTINGTON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 218.

cerca de 100 “clãs da montanhas” e 70 “clãs da planície” que controlavam a economia da região. Chegou-se a dizer que em contraste com a economia soviética “planificada”, os chechenos possuíam uma economia “clanificada”²⁰⁶.

O outro ponto de influência, desta vez de caráter universal, é a religião. O Islã é ao mesmo tempo uma religião, uma comunidade “universal” e um modo de viver que regulariza todos os aspectos da vida. Essa onipresença religiosa é o principal elemento formativo da identidade coletiva. O “ummah” (a grande fé) é a idéia da coletividade islâmica, fiéis unidos em torno dos preceitos do Islã. Segundo Peter Demant, a noção do “ummah” é tão importante, que esse forma “quase uma nação não-territorial”²⁰⁷.

É importante referir que não existe secularização no islamismo, isto é, a divisão entre Estado e Igreja. A célebre frase do Cristianismo “dar a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus”, não encontra similar no Corão²⁰⁸. Ao se estabelecer em Medina, Maomé fundou ao mesmo tempo o Estado e a Igreja, formando uma comunidade política e religiosa com o Profeta como chefe de Estado²⁰⁹.

Após uma longa e destrutiva guerra entre o Estado e a Igreja, os cristãos concluíram que somente despojando o clero de acesso aos poderes coercitivos e repressivos do Estado, e excluindo a participação estatal nos assuntos religiosos, seria possível a coexistência tolerável entre os povos²¹⁰. No Islã nunca houve este antagonismo, uma vez que não existe instituição similar à Igreja no mundo muçulmano. Apesar da incrível força que a religião exerce sobre os muçulmanos, sua fé não é organizada em torno de uma estrutura hierárquica, não podendo haver mediadores entre Deus e seus fiéis. Não existe um clero constituído no Islã: os “ulemás” são ao mesmo tempo teólogos e juristas, e possuem a função de apenas auxiliar na interpretação do Corão.

A própria idéia de Estados soberanos, para Huntington, é “incompatível com a crença na soberania de Alá e no primado do ummah”²¹¹. Devido essa rápida expansão do Islã, que assimilou diversas etnias, e a configuração político-territorial imposta pelo imperialismo, as nações islâmicas são essencialmente heterogêneas, o que também dificulta a formação de uma cultura “nacional”. A identificação dá-se apenas na esfera familiar e religiosa.

No entanto, cumpre ressaltar que a concepção apresentada por Huntington, do Estado como “ápice da lealdade política” da civilização ocidental, precisa ser revista em tempos de

²⁰⁶ HUNTINGTON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 219.

²⁰⁷ DEMANT, Peter. *Op. Cit.*, p. 35.

²⁰⁸ O Corão é o livro sagrado para a religião muçulmana. É ele que contém os dogmas da religião, revelados por Alá a Maomé.

²⁰⁹ LEWIS, Bernard. *A Crise do Islã*, p. 29.

²¹⁰ LEWIS, Bernard. *O que deu errado no Oriente Médio*, p. 121.

²¹¹ HUNTINGTON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 219-220.

globalização. O declínio do Estado como um agente moral, faz com que as pessoas busquem novos pontos de referência. No mundo ocidental, já não é possível mais se falar em Estado-Nação, órgão centralizador e unificador da cultura.

Se esse modelo já não pode ser considerado como paradigma até mesmo para o Ocidente, tampouco para as civilizações islâmicas. Os verdadeiros focos de lealdade e devoção para o Islã, sempre foram a “tribo”, em nível local, e “grande fé” (“*ummah*”) em nível universal²¹², não sobrando espaço para o Estado-Nação, que se fixaria no meio desses dois níveis, e exerceria o papel mais importante segundo uma concepção tradicional. Como o Estado-Nação islâmico nunca possuiu esta função, com o fenômeno da globalização, nunca terá chance de atingir sua plenitude. E mesmo se atingisse, seria inútil o esforço visto que a sociedade atual encontra-se cada vez mais descentralizada.

Devido ao desconhecimento dessa concepção clássica de Estado, tentou-se no Século XX, por influência de idéias ocidentais, a implantação de regimes nacionalistas no Oriente Médio. No entanto, o que se produziu, foi um conjunto de governos ditatoriais desprovidos de apoio popular e fadados ao fracasso²¹³.

Um caso *sui generis* é o da Turquia, o único Estado muçulmano secularizado, graças às medidas de ocidentalização de Ataturk²¹⁴. Essa política até hoje está em voga, como demonstram os esforços da nação turca em ingressar na União Européia.

Pensou-se que a moderna república turca, no momento de sua concepção, seria o paradigma adotado pelos demais países islâmicos, no decorrer do Século XX. Posteriormente, revelou-se que o processo era mais uma visão solitária de seu presidente do que um movimento crescente no mundo islâmico, que adotou uma postura diametralmente oposta²¹⁵.

1.2.2 Mutação do terrorismo

1.2.2.1 Gênese e características do terror islâmico

Primeiramente,   necessário enfrentar uma questão recorrente para os juristas internacionais: o que se entende por terrorismo? Esse é o maior problema a ser enfrentado pela comunidade internacional para o combate a essa ameaça: o termo é muito amplo, muitas práticas podem ser consideradas como “terroristas”. É comum a seguinte frase: ‘o que  

²¹² HUNTINGTON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 219.

²¹³ LEWIS, Bernard. *O que deu errado no Oriente Médio*, p. 182.

²¹⁴ LEWIS, Bernard. *O Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 305.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 306.

terrorismo para uns, é heroísmo para outros”²¹⁶. Tentar-se-á, doravante, delimitar o tipo de terrorismo que constitui objeto do presente trabalho.

Segundo Guillaume, Ex-Presidente da Corte Internacional de Justiça, a noção de terrorismo está ligada ao termo “terror”. Em sentido geral, esse termo denota medo extremo causado por uma ameaça relativamente desconhecida. Nessa linha, o terror poderia ser causado tanto por uma ação humana quanto por desastres naturais (como erupções vulcânicas e terremotos)²¹⁷.

Contudo, o termo “terror” só adquiriu novo significado por meio da Revolução Francesa, no final do Século XVIII. Na época, a facção revolucionária dos Jacobinos, após a derrota do Ancien Régime, instaurou um verdadeiro “reino de terror” na nova República, ao caçar seus oponentes, que incluíam a facção rival, os Girondinos, e qualquer outro que estivesse descontente com sua administração. Esse período, que durou de 1793 a 1794, ficou conhecido pela promoção de execuções em massa da população, por meio da guilhotina. Cerca de 40.000 pessoas foram mortas. Ao final, Robespierre, líder revolucionário, foi executado sob a acusação de prática de “terrorismo”, um neologismo que significava o “uso do terror pelo Estado contra indivíduos”²¹⁸.

Já no Século XIX, com as ações dos movimentos anarquistas na Europa, o termo “terrorismo” também passou a ser utilizado no sentido inverso como “atos de terror produzidos por indivíduos contra um Estado”. Nos anos posteriores, os dois significados passaram a coexistir no senso comum da comunidade internacional²¹⁹.

Nas palavras de M. Cherif Bassiouni, o terrorismo é “uma estratégia de violência designada a incutir terror em um segmento da sociedade com o objetivo de conseguir poder, propagandear uma causa, ou infligir dano por propósitos políticos e vingativos”²²⁰.

Guillaume, em seu turno, considera como “terrorismo” “qualquer atividade criminal envolvendo o uso da violência em circunstâncias capazes de causar lesão corporal ou ameaçar a vida humana, conectando-se com uma operação cujo objetivo é provocar terror”. São necessárias três condições para o autor: a perpetração de certos atos de violência capazes de causar a morte, ou pelo menos um dano físico menos severo; o ato não deve ser simplesmente improvisado, mas refletir uma operação coordenada para atingir uma meta específica; e por último, deve possuir como objetivo criar terror entre pessoas, grupos ou o público em geral

²¹⁶ BASSIOUNI, M. Cherif. Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 43, 2000, p. 84.

²¹⁷ GUILLAUME, Gilbert. Terrorism and International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, v. 53, n. 3, jul. 2004, p. 537.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 538.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 538.

²²⁰ BASSIOUNI, M. Cherif. *Op. Cit.*, p. 84.

pré-determinados. Em suma, “terrorismo” é um método de combate no qual as vítimas são escolhidas de forma simbólica. O objetivo final não é a eliminação das pessoas em si, mas “espalhar terror ao grupo que elas pertencem”²²¹.

Tomando por base os dois significados para a palavra “terrorismo”, essa estratégia pode ser executada tanto por um Estado contra sua própria população ou de outros países, quanto por atores não-estatais, como insurgentes e grupos revolucionários agindo dentro de seu país ou fora dele, ou grupos ideologicamente motivados, cujos métodos podem variar de acordo com suas crenças ou objetivos²²².

O terrorismo praticado por uma nação é o chamado “terrorismo de Estado”. É caracterizado pelo uso da violência de forma extensiva e sistemática, em desacordo com as provisões do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos. Suas práticas incluem o genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e tortura. Suas metas costumam ser a subjugação de uma população de origem estrangeira em seu território, ou a continuação de um regime ilegal, que possui oposição interna. Bassiouni cita como exemplo os regimes nazistas na Alemanha, o regime de Stalin na União Soviética e o Khmer Vermelho na Camboja, que utilizam o terror (ou infligência do medo) de forma sistemática como meio de perseguir civis devido a raça ou visões políticas. Uma nação que, de forma recorrente, promove a ocupação em outros países e direciona seus ataques à população civil, desrespeitando a proibição do uso da força, exculpado na Carta das Nações Unidas, pode enquadrar-se nessa categoria. O “terrorismo de Estado” não se confunde com “terrorismo apoiado por Estado”, que se trata de atores não-estatais praticando o terrorismo com a anuência ou apoio de um Estado.

O terrorismo não-estatal divide-se em duas classes: grupos revolucionários ou insurgentes, e grupos ideologicamente motivados²²³. Grupos revolucionários são movimentos em guerra contra um regime em particular, e sua meta é destituir esse governo. Não possuem forças militares próprias, sendo compostos por combatentes voluntários que não tiveram treinamento militar. Como as forças anti-regime não conseguem se opor às forças governamentais no mesmo nível militar, passam a utilizar táticas não convencionais (classificadas como modos ilegais de uso da força, em desacordo com os dispositivos do Direito Internacional Humanitário), que podem ser consideradas como terrorismo: ataque a civis e à propriedade pública ou privada. Bassiouni traz como exemplo os bolcheviques da Revolução Russa de 1917, os Vietcongs no Sul do Vietnã e os movimentos africanos de

²²¹ GUILLAUME. *Op. Cit.*, p. 540.

²²² BASSIOUNI, M. Cherif. *Op. Cit.*, p. 84.

²²³ *Ibid.*, p. 85.

libertação nacional e repúdio aos regimes coloniais. Inclui, ainda, a Brigada Vermelha italiana, o ETA espanhol e o IRA irlandês²²⁴.

Grupos ideologicamente motivados tendem a ter poucos membros e não possuem a capacidade de destituir um regime de governo, mas suas técnicas de terror são capazes de desestabilizar um Estado e infligir dano a membros de sua sociedade, de forma vingativa, para atingir um fim. Por revelar as fraquezas de um Estado, causando terror à população ao expor sua vulnerabilidade, esses grupos terroristas, conforme entendimento do autor, forçam o governo vítima a reagir em excesso e cometer atos ilegais, criando uma crise política. Dessa forma, esses movimentos passam a ter maior legitimidade para sua causa e encontrar maior apoio nas populações locais e estrangeiras.

Apesar do termo “terrorismo” abarcar todas essas modalidades, devendo ser igualmente repreendidas pela utilização de seus métodos (especialmente no que tange a utilização dos civis como alvos), optou-se por restringir o presente trabalho aos movimentos terroristas islâmicos, que podem ser classificados como grupos ideologicamente motivados. É nesse sentido que o vocábulo “terrorismo” será utilizado no decorrer do texto.

As raízes do terrorismo reportam-se à 632 d.C., ano em que o Profeta Maomé morreu sem deixar clara indicação de quem o sucederia. Duas soluções foram apresentadas para o problema. A primeira defendia que o sucessor deveria ser da família do Profeta, no caso, Ali, seu genro. A segunda tendência pregava que qualquer fiel poderia ser candidato ao posto, desde que fosse aprovado pela comunidade²²⁵. Dessa divisão é que se originaram as correntes “sunitas” e “xiitas” (a origem do nome Xi’ia significa partido de Ali), no Islã²²⁶.

A sucessão de Ali também foi conturbada, assim como de Maomé, gerando divisões também no xiismo. Em destaque, estão os “Ismaelitas”, que consideram apenas Ismael na condição de sucessor direto de Ali²²⁷. Como Ismael também não deixou descendentes, os Ismaelitas acreditavam que um novo líder só apareceria em tempos melhores²²⁸, devendo ser morto como herege qualquer um que se auto-proclamasse como tal. Essa posição conferiu um ímpeto revolucionário aos Ismaelitas, fazendo com que estes atacassem inúmeras autoridades do mundo islâmico, alterando muitas vezes, o equilíbrio de poder na região.

A seita dos Ismaelitas foi o primeiro movimento islâmico a empregar táticas não-convencionais para atingir seus objetivos, que podem ser identificadas como terroristas. Isso

²²⁴ O ETA (*Euskadi Ta Askatasuna* – Pátria Basca e Liberdade) é um movimento separatista que visa à criação de um país basco (englobando porções territoriais francesas e espanholas). O IRA (*Irish Republican Army* – Exército Republicano Irlandês), por sua vez, busca a independência da Irlanda do Norte do domínio britânico.

²²⁵ DEMANT, Peter. *Op. Cit.*, p. 38.

²²⁶ LEWIS, Bernard. *Os Assassinos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p. 33.

²²⁷ *Ibid.*, p. 39.

²²⁸ DEMANT, Peter. *Op. Cit.*, p. 51.

era feito por meio de sua força de elite, denominada os Assassinos²²⁹. Seu alvo era sempre um indivíduo determinado, “um líder do alto escalão político, militar ou religioso visto como uma fonte do mal”²³⁰. Sempre utilizavam a mesma arma, a adaga, para cometer o assassinato.

Por portarem uma adaga, os assassinos deveriam realizar seu feito bem próximo do oponente, tornando a missão suicida, pois era certo que este terrorista seria capturado e morto pelos seus oponentes. Segundo Lewis, o “assassino não espera - ou, ao que parece, nem mesmo desejava - sobreviver a seu ato, que acreditava lhe garantir a bem-aventurança eterna”²³¹. A seita dos Assassinos não prosperou, sendo derrotada mediante expedições militares realizadas por seus inimigos, que tomaram suas bases no Irã e na Síria, no final do século XIII.

O terrorismo islâmico ressurgiu somente no Século XX e sua origem está ligada à complexa política geopolítica do Oriente Médio, especialmente no que diz respeito à “Questão Palestina”, que criou uma situação de instabilidade crônica. A incompetência por parte dos ocidentais em lidar com esse problema minou, severamente, as relações entre o Ocidente e o Islã.

Antes mesmo das Grandes Guerras, o movimento sionista (judeus que lutavam pela criação do Estado de Israel na Palestina) dialogavam com as grandes potências, especialmente o Reino Unido, que ocupava o território na época (adquirido após a derrota do Império Otomano). Em 1917, o Reino Unido chegou a emitir a “Declaração Balfour” que assim exteriorizava:

O governo de Sua Majestade encara favoravelmente o estabelecimento na Palestina de um lar nacional para o povo judeu, e realizará seus melhores esforços para facilitar a consecução desse objetivo, ficando claramente entendido que não se fará nada que possa prejudicar os direitos civis e religiosos das comunidades não-judaicas existentes na Palestina, bem como os direitos e condições políticas gozadas pelos judeus em qualquer outro país²³².

A Declaração de São Remo de 1920, assinada por Reino Unido, Itália e França, ratificou o desejo exposto no documento anterior, legitimando o mandato dos britânicos na região com o objetivo de implementar o projeto de criação um Estado Israelense na Palestina.

²²⁹ O termo “Assassino” é termo proveniente do árabe *Hashishiyya*, “quem consome haxixe”. Segundo Lewis, não existem indícios que eles utilizavam a planta psicotrópica. Aparentemente, o termo adquiriu conotação pejorativa pelos inimigos da seita. Os assassinos preferiam chamarem-se a si mesmo de *fidayeen*, “aquele que morre pela causa”. LEWIS, Bernard. *Os Assassinos*, p. 23.

²³⁰ LEWIS, Bernard. *A crise do Islã*, p. 135.

²³¹ *Ibid.*

²³² THE AVALON PROJECT AT YALE LAW SCHOOL. *Balfour Declaration*. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/balfour.htm>>. Acesso em 05 out. 2007.

A crescente migração de judeus para região revoltou os muçulmanos palestinos, que perfaziam uma esmagadora maioria. Entre 1936 e 1939, os palestinos entraram em conflito com os mandatários britânicos, em sinal de protesto pela imigração israelense (muitos imigrantes fugiam do regime nazista recentemente instaurado)²³³. Para resolver o problema, o Reino Unido estabeleceu, em 1936, uma comissão, conhecida como ‘Comissão Peel’ (uma vez que era comandada por Earl Pearl, político britânico).

Dito grupo constatou em seu relatório o desejo dos palestinos em ter reconhecida no local uma nação árabe, bem como o medo de criação de um Estado judeu²³⁴. Ao final do documento, a comissão recomendou a divisão da Palestina em dois Estados, um muçulmano e outro judeu, com fronteiras bem definidas e territórios sagrados para as duas religiões (como Jerusalém) administrados pela Liga das Nações. Assevera que tal decisão seria fundamental para uma paz duradoura. Um documento posterior do governo britânico, de 1939, conhecido como “MacDonald White Paper”, revela, mais uma vez, a intenção dos mandatários de criar um Estado Palestino²³⁵.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial impediu que as negociações avançassem. Com o Holocausto judeu e a descoberta das atrocidades cometidas pelo regime nazista alemão, as pressões sionistas aumentaram. A Grã-Bretanha, enfraquecida pela guerra, não podia mais servir como mediadora. A questão foi levada à ONU, que estava em seus primeiros anos de funcionamento.

A Comissão Especial da ONU seguiu a mesma linha estabelecida pelos esforços anteriores, na criação de dois Estados, um árabe e outro judeu, com Jerusalém sendo administrada pela ONU. Entretanto, o novo plano de partilha apresentado era, segundo Hourani, bem mais favorável aos sionistas. Apesar dos protestos das nações árabes, que consideravam a proposta prejudicial aos seus interesses, o plano foi adotado pela Resolução 181 de 1947 da Assembléia Geral, com amplo apoio da União Soviética e dos Estados Unidos, que desejavam a retirada britânica da região.

Em 14 de maio de 1948, os britânicos retiraram-se da Palestina. A comunidade judaica, por sua vez, declarou sua independência como Estado de Israel, o qual foi reconhecido pelos EUA e URSS. As nações árabes avançaram sobre os territórios predominantemente muçulmanos, entrando em guerra com o novo Estado. Consoante Hourani, “por prudência, inicialmente, e depois por pânico e por causa da política deliberada

²³³ HOURANI, Albert. *Op. Cit.*, p. 362.

²³⁴ UNITED NATIONS INFORMATION SYSTEM ON THE QUESTION OF PALESTINE. Disponível em: <<http://domino.un.org/unispal.nsf/0/08e38a718201458b052565700072b358?OpenDocument>>. Acesso em 05 out. 2007.

²³⁵ THE AVALON PROJECT AT YALE LAW SCHOOL. *MacDonald White Paper*. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/brwh1939.htm>>. Acesso em 05 out. 2007.

do exército israelense, quase dois terços da população árabe (que agora se encontrava sob o domínio do Estado de Israel) deixou suas casas e tornou-se refugiada²³⁶. A partir de então, Israel passou a ocupar 75% da Palestina²³⁷.

Para Hourani, a opinião pública nos países árabes foi muito afetada por esse acontecimento, que foi encarado como uma dura derrota. O tão sonhado Estado Árabe da Palestina não foi criado, tendo sido identificado um amplo apoio aos interesses sionistas por parte do Reino Unido e Estados Unidos²³⁸.

A difusão da Guerra-Fria no Oriente Médio fez com que as nações árabes fossem assediadas para seguir uma das posições ideológicas. Os Estados Unidos, até então quase desconhecido no mundo árabe, tornou-se cada vez mais presente em seu território, com o estreitamento das relações comerciais, alavancado pelo descobrimento do Petróleo no Oriente Médio e pela oportunidade de exportação de produtos norte-americanos que, com a Europa arrasada, não encontrava concorrentes²³⁹.

No campo da defesa, os ocidentais concentraram seus esforços no “Pacto de Bagdá”, de 1955, firmado entre Iraque, Irã, Turquia, Paquistão e Reino Unido. Esse constituía-se em um acordo de segurança mútua, com fundamento no artigo 51 da Carta da ONU²⁴⁰.

Nessa época, destacou-se, deixando profundas marcas no consciente islâmico, a doutrina de não-alinhamento, de Gamal Abdel Nasser. Nasser ascendeu, em 1952, ao governo Egípcio, uma das nações islâmicas mais poderosas da época, e passou a executar uma política pan-arabista e contra o Estado de Israel. A posição do líder incomodava os ocidentais, os Estados Unidos estreitavam seus laços com Israel, o Reino Unido encontrava-se ligado ao Pacto de Bagdá, e a França preocupava-se que a “doutrina Nasser” ganhasse adeptos em sua colônia argelina²⁴¹. Além disso, o presidente já começava a ensaiar uma aproximação com a União Soviética, o que era preocupante.

Em 1956, os EUA prometeram ao Egito o financiamento de um grande projeto de irrigação para a região (construção da barragem Assuan), mas a oferta não foi concretizada. Sendo assim, a nação egípcia tomou o controle do Canal de Suez, uma importante rota

²³⁶ THE AVALON PROJECT AT YALE LAW SCHOOL. *MacDonald White Paper*, p. 364.

²³⁷ As Nações Unidas, desde março de 1948, já constatavam a instabilidade na região. A primeira Resolução sobre o tema, a Resolução 42 do Conselho de Segurança, alerta para a necessidade de prevenção de um conflito na Palestina. Na Resolução 46, de abril de 1948, é estabelecida a necessidade do Reino Unido, como mandatário do território, em manter a paz. Ainda, requer o fim de atividades militares e paramilitares, perpetradas ou patrocinadas pelas nações árabes. Na Resolução 50, de maio de 1948, propõe um cessar fogo as partes; caso não fosse aceito, o Conselho reservaria-se em aplicar uma medida do Capítulo VII da Carta. Na Resolução 54, de julho de 1948, o Conselho declara a situação palestina como uma “ameaça à paz e segurança internacionais”.

²³⁸ HOURANI, Albert. *Op. Cit.*, p. 364.

²³⁹ LEWIS, Bernard. *A Crise do Islã*, p. 75.

²⁴⁰ THE AVALON PROJECT AT YALE LAW SCHOOL. *Baghdad Pact*. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/baghdad.htm>> Acesso em: 05 out. 2007.

²⁴¹ HOURANI, Albert. *Op. Cit.*, p. 370

comercial, que fazia a ligação entre o Mar Mediterrâneo e o Mar Vermelho, sendo ainda controlada pelos britânicos. Tal ato provocou a ira de Israel, que viu a oportunidade para neutralizar seu vizinho hostil. Grã-Bretanha e França, antigos senhores da região, também se sentiram ameaçados, e tomaram de volta, juntamente com os israelenses, o Canal de Suez.

O líder egípcio passou a inspirar confiança ao mundo árabe, sendo visto como um vitorioso. A euforia foi tamanha, que o Egito e a Síria fundiram-se em um só Estado, a República Árabe Unida (que não durou muito, é verdade, devido as maquinações políticas). Iraque e Jordânia também ensaiaram uma união, que acabou tendo o mesmo fim²⁴².

Em 1967, um incidente levou a um grave confronto desastroso das nações árabes com Israel, que ficou conhecido como a “Guerra dos Seis Dias”. Nasser, cada vez mais poderoso, solicitou a retirada das Nações Unidas do Canal de Suez, passando a fazer bloqueios aos navios israelenses, o que foi considerado como uma afronta. Além disso, existiam indícios de que preparações militares estavam sendo feitas pelos demais países árabes, para uma futura guerra contra Israel. Como os israelenses não estavam dispostos a dar uma nova vitória política ao Egito, atacaram, preventivamente, a força aérea egípcia. O efeito para os países árabes foi devastador: as tropas israelenses ocuparam do Monte Sinai até o Canal de Suez, incluindo Jerusalém, e parte da Jordânia e do Sul da Síria (as colinas de Golam), antes que um cessar fogo fosse decretado²⁴³. Dessa forma, o Estado de Israel passou a dominar o que restava da Palestina árabe, ocupando a totalidade de seu território. Por conseguinte, o número de refugiados, bem como o de muçulmanos vivendo em solo israelense cresceu, dificultando ainda mais a concretização da antiga pretensão de formação de Estado Árabe da Palestina.

Segundo Hourani, a Guerra dos Seis Dias foi um momento decisivo para o Oriente Médio. Israel mostrou que era militarmente mais forte que qualquer Estado árabe, o que despertou uma simpatia na Europa e América, onde as lembranças do destino judeu durante a Segunda Guerra eram fortes; além disso, a rápida vitória tornou Israel mais desejável como aliado aos olhos americanos²⁴⁴.

O caos instaurado na Palestina, assim como no Oriente Médio, permitiu a organização dos primeiros grupos terroristas de orientação islâmica. No entanto, cumpre ressaltar que na mesma época surgiram, em contrapartida, organizações sionistas que executavam a mesma prática. Durante a criação do Estado de Israel, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução nº 46, já requeria o fim das atividades paramilitares, bem como atos de violência, terrorismo e sabotagem, de ambos os grupos.

²⁴² HOURANI, Albert. *Op. Cit.*, p. 371.

²⁴³ Na época, o Conselho de Segurança, por meio das Resoluções 233 e seguintes, solicitou a decretação de um cessar-fogo. A Resolução 242 de novembro de 1967 faz referência a situação da Palestina ao taxar a “aquisição de territórios por meio da guerra”, por parte de Israel, como “inadmissível”.

²⁴⁴ HOURANI, Albert. *Op. Cit.*, p. 414 - 415.

O um dos primeiros movimentos a ser realmente organizado, foi a Organização para Libertação da Palestina (OLP) em 1964. Segundo Lewis, a criação desses grupos deu-se em uma percepção gradativa de que os métodos tradicionais de guerra contra os ocidentais tinham falhado (entende-se como “métodos tradicionais” o clássico combate entre forças armadas, devidamente identificadas, de dois ou mais países) visto que os exércitos combinados de várias nações árabes haviam sido derrotados, em duas ocasiões decisivas, na oposição à criação do Estado de Israel e na Guerra dos Seis Dias. Embora a OLP tenha declarado que lutava exclusivamente pela causa Palestina, e não pelo Islã (conforme Lewis, uma grande proporção de líderes e ativistas da organização eram cristãos), esta organização abriu margem para o surgimento de muitas outras, que empregavam táticas terroristas ²⁴⁵.

Os alvos passaram a ser locais públicos e aglomerações de qualquer tipo, visando-se o ataque de civis que não possuem necessariamente conexão com o inimigo declarado. Aqui os efeitos da globalização fazem-se notar. Naquela época, a mídia começa a ser globalizada e popularizada, especialmente no campo televisivo. O surgimento desta nova via informacional (a televisão) passou a ser utilizada com maestria pelas organizações terroristas. Por isso é que essa nova forma de terrorismo não visa a inimigos específicos, como fazia a seita dos Assassinos, mas almeja influenciar a opinião mundial. A escolha de alvos, de acordo Bassiouni, é para chamar a atenção da mídia, particularmente os segmentos sensacionalistas, de modo a promover uma grande visibilidade para tais grupos e criar um medo social coletivo ²⁴⁶. Consoante Lewis, seu “principal propósito não é derrotar ou mesmo enfraquecer o inimigo militarmente, mas ganhar publicidade e inspirar medo – uma vitória psicológica” ²⁴⁷.

Cria-se uma relação simbiótica entre a mídia e o terrorismo: ao disseminar notícias sobre eventos terroristas, a mídia contribui para as metas desses grupos. Além disso, a cobertura midiática extensiva costuma levar os governos a uma reação desproporcional, o que ajuda a criar uma simpatia pública a esses movimentos.

O terrorismo internacional manuseia o contexto globalizante, que trouxe a eliminação de barreiras de tempo e distância, bem como aumentou o acesso popular à informação, tecnologia e comunicações, com maestria. Essas características permitem o cruzamento de fronteiras por membros do grupo a procura de equipamentos e informação. Encontra-se também facilitada a sua comunicação e a transferência de fundos ilegais, além do acesso à mídia internacional. A globalização permitiu aos grupos terroristas criarem alianças estratégicas com outras organizações criminosas transnacionais, de modo a maximizar sua efetividade. Beneficiam-se, ainda, da possibilidade de gerir seus recursos por meio da

²⁴⁵ LEWIS, Bernard. *Crise do Islã*, p. 137.

²⁴⁶ BASSIOUNI, M. Cherif. *Op. Cit.*, p. 86.

²⁴⁷ LEWIS, Bernard. *A Crise do Islã*, p. 137.

lavagem de dinheiro em mercados globais, da falta de um domínio efetivo no controle do tráfico de armas internacionais e de cooperação policial e judiciária em um mundo globalizado²⁴⁸.

Por conseguinte, se a OLP não teve sucesso na formação de um Estado palestino, teve êxito em alcançar destaque nos jornais e televisão, ocupando um papel relevante nas relações internacionais. Isso inspirou a criação de novas organizações, desapegadas do nacionalismo da OLP, que revelou-se fracassado, voltando-se para o fundamentalismo religioso. Utilizando a terminologia proposta por Bassiouni, tem-se, a partir de então, uma mudança na predominância do terrorismo oriundo do Oriente Médio: de grupos terroristas insurgentes para grupos terroristas ideologicamente motivados, com orientação na religião islâmica. Numa época em que a devoção ao Estado-Nação encontra-se cada vez menor (e permite-se dizer, conforme o que já foi apresentado, nunca foi intenso no Islã), a força dessas organizações em congregar fiéis baseia-se na noção de pan-islamismo, forte laço que une o mundo muçulmano.

No entanto, cumpre ressaltar que não existe, na realidade, uma “internacional terrorista” de cunho islâmico, que congrega todas as organizações deste tipo. Apesar da maioria possuir ideais em comum, existem “nuances de cinza” no mundo muçulmano. A divisão entre correntes sunitas e xiitas, que também pode ser sentida nesses grupos, permite, por vezes, a adoção de posturas antagônicas. O mesmo pode ser notado com alguns Estados islâmicos que sustentam vínculo com o terrorismo internacional: governos xiitas e sunitas patrocinam apenas organizações de mesma interpretação religiosa.

É justamente com o terrorismo religioso, introduzido pelas organizações religiosas extremistas, em meados da década de 80, que se passou a utilizar os ataques suicidas. Os terroristas nacionalistas das décadas de 60 e 70 não usavam essa tática, pois geralmente tomavam precaução em não morrer com suas vítimas, perpetrando seus ataques à distância. Muitas vezes, os capturados tinham a sua soltura negociada por seus companheiros, que barganhavam em troca de reféns.

Estima-se que esses movimentos radicais de origem islâmica encontram-se muito afastados da verdadeira doutrina religiosa do Islã. Apesar de autoproclamarem-se detentores da visão mais pura dos textos sagrados islâmicos, acabam sendo “altamente seletivos em sua escolha e interpretação dos textos”. Ao interpretar os ditos do Profeta, descartam “métodos tradicionais desenvolvidos por juristas e teólogos ao longo de séculos para testar a precisão e autenticidade de tradições transmitidas oralmente”, acabando por aceitar ou rejeitar suas

²⁴⁸ BASSIOUNI, M. Cherif. *Op. Cit.*, p. 86.

proposições, “dependendo se esses apóiam ou contradizem suas próprias posições dogmáticas ou militantes”²⁴⁹.

Diversos fatores contribuíram para o surgimento de movimentos religiosos islâmicos de orientação anti-ocidental e, porque não dizer, anti-americanos. A ocupação européia (e depois a presença soviética e norte-americana) ajudou, de alguma maneira, o mundo islâmico a adentrar na pobreza e tirania. A modernidade trazida pelo Ocidente pode ter conduzido o progresso econômico, uma vez que as terras do Oriente Médio revelaram-se ricas em petróleo. No entanto, a riqueza não trouxe o desenvolvimento social nem a distribuição de renda equitativa, ficando restrita a uma pequena elite. E foi justamente essa pequena elite, tão distante do povo, é que foi alçada ao poder, com o apoio ocidental.

A baixa produtividade econômica, aliada a alta taxa de natalidade, bem como ao grande êxodo rural, criou uma massa de desempregados, problema que, em tempos de globalização, tornou-se ainda mais agudo. Os candidatos para missões suicidas são, via de regra, homens jovens e desempregados, sem instrução e completamente frustrados. Não raras vezes são oriundos de campos de refugiados. Nessa situação de desespero, na qual não há perspectivas futuras, essas pessoas acabam seduzidas pelas organizações terroristas de duas formas: pela promessa de encontrar a recompensa no paraíso e pelo dinheiro que será entregue a sua família, que se encontra na miséria, após a sua morte²⁵⁰.

Essas organizações religiosas, tanto xiitas como sunitas, fazem uma crítica à tentativa de importação de modelos políticos, econômicos e sociais estrangeiros pelo mundo muçulmano. Tanto o capitalismo quanto o socialismo foram experimentados no mundo muçulmano, e ambos falharam, causando frustração²⁵¹. Apesar das virtudes sociais conquistadas pela troca com o Ocidente, eles entendem que essa cega imitação trouxera valores estranhos e imoralidade. Seria necessária uma reforma na moralidade individual e social, baseando-se no que havia dado errado nessas sociedades muçulmanas²⁵².

Segundo Lewis, esses movimentos são uma “alternativa atraente para todos aqueles que sentiam que tem de haver algo melhor, mais verdadeiro e mais promissor que as tiranias ineptas de seus governantes e ideologias falidas impostas pelo exterior”²⁵³. A solução para vencer os problemas está no retorno ao verdadeiro Islã, e o respeito à Shari'a, lei sagrada muçulmana que deve regular todos os aspectos da vida social, não devendo ser utilizado modelos legislativos ocidentais, que são repudiados por sua natureza laica.

²⁴⁹ LEWIS, Bernard. *Crise do Islã*, p. 130.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 140.

²⁵¹ HUNTINGTON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 125.

²⁵² HOURANI, Albert. *Op. Cit.*, p. 350.

²⁵³ LEWIS, Bernard, *A Crise do Islã*, p. 125.

Possuem uma vantagem em relação a outros movimentos, na medida que é difícil o controle até mesmo para regimes repressivos: ditadores podem proibir partidos ou reuniões, mas em uma nação islâmica, nunca poderão proibir preces públicas e sermões, de forma que estas organizações acabam ficando fora do controle estatal.

Os grupos islâmicos terroristas vêm como principal motivo de sua degradação “muçulmanos falsos e renegados que governam os países do mundo islâmico e importaram e impuseram costumes infiéis aos seus povos”²⁵⁴. Não raras vezes as potências ocidentais demonstraram complacência com diversos tiranos que governavam o mundo muçulmano, desde que reservem seus interesses econômicos. Faz-se valer a seguinte máxima: “é mais simples, mais barato e seguro substituir um tirano impertinente por um disposto a cooperar, ao invés de enfrentar os riscos imprevisíveis de uma mudança de regime”²⁵⁵. Sendo assim, além do retorno ao autêntico modo de vida muçulmano, é necessária a remoção desses governos apóstatas. A revolta dos radicais islâmicos é dirigida primeiro contra seus próprios governos, e depois contra aqueles que os mantêm.

Lewis alerta ainda para os efeitos da política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, que visa a impedir uma hegemonia regional, capaz de dominar a área e estabelecer um monopólio do petróleo no Oriente Médio. No entanto, para isso, acaba relacionando-se e apoiando regimes autoritários, formando um elo precário²⁵⁶.

A Revolução Iraniana de 1979 é um paradigma para a instituição de um novo projeto político, baseado no retorno às antigas tradições islâmicas, tanto nos costumes quanto nas leis, e a instituição de um regime teocrático. O presidente da época, o Xá Mohammed Reza Pahlevi, que foi deposto pelos revolucionários, era visto como personificação de um líder apóstata, apoiado pelos norte-americanos. Pelo mesmo fundamento, foi perpetrado o assassinato do presidente Sadat, do Egito, sucessor de Nasser. Nesse sentido, cumpre referir que não é uma mera coincidência que todos os autores dos ataques do 11 de setembro fossem sauditas, provenientes de um regime que mantém ótimas relações com os Estados Unidos. A relação entre os dois países não é vista com bons olhos pelos terroristas, principalmente pela presença de bases militares norte-americanas na sagrada Península Arábica (que foram utilizadas amplamente para realização dos ataques ao Iraque, na primeira Guerra do Golfo).

O autor enumera algumas situações em que o governo norte-americano, e outras nações ocidentais, relacionaram-se com esses governantes. Em 1982, o governo Sírio atacou grupos radicais causando em torno de 10 a 25 mil mortes. O ato teve pouca repercussão na

²⁵⁴ LEWIS, Bernard, *A Crise do Islã*, p. 127.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 105.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 125.

mídia. O massacre não impediu que os EUA cortejassem o líder sírio, que recebeu inúmeras visitas dos presidentes americanos²⁵⁷.

Na Argélia, a Frente Islâmica de Salvação, com ligações com Saddam Hussein, venceu o primeiro turno de suas eleições para presidente. No segundo turno, o pleito foi cancelado, e um golpe de estado foi realizado com a aprovação dos EUA e dos países ocidentais. Estima-se 80 mil mortos neste conflito.

Em 1991, os EUA conclamaram o povo iraquiano a se revoltar contra Saddam Hussein. Assim fizeram os curdos no norte e os xiitas no sul do país. Com o fim da Guerra do Golfo, os EUA assistiram o tirano iraquiano atacar os dois grupos com os helicópteros que o acordo de cessar-fogo havia permitido utilizar.

Para elucidar a questão, importa compreender a dinâmica da política nos países islâmicos. Acredita-se que os governantes estão no poder pela vontade divina, mesmo quando eleitos democraticamente pelo o povo. Assim, qualquer objeção aos seus atos leva ao confronto com a vontade de Deus, o que seria imperdoável²⁵⁸.

No entanto, a tradição islâmica reconhecia ao “princípio da rebelião justificável”. Ao mesmo tempo em que a religião concede poderes autocráticos ao soberano, ela estabelece que o dever de obediência do súdito prescreve quando o poder é pecaminoso, ou seja, quando o governo é apóstata, deturpador dos preceitos do Corão. O próprio livro sagrado estabelece que “não deve haver nenhuma obediência a uma criatura contra o seu criador”. Dessa forma, uma vez que não há procedimento previsto para testar a retidão do governo conforme a religião, o único recurso para o subjugado é rebelar-se contra o governante e depô-lo pela força²⁵⁹. Nesse cenário, matar um tirano ou usurpador não é um crime, mas uma virtude²⁶⁰. Em última análise, o Ocidente é a autoridade a ser combatida, pois é visto como conivente com a tirania.

Dessa forma, essas organizações adotam um perfil quase político-libertário. Por isso faz-se presente a questão da secularização já referida. Trata-se de uma amálgama de uma guerra religiosa e de libertação. E não poderia ser diferente, devido a ausência da separação entre religião e política. No Islã, segundo Bernard Lewis, “o descontentamento político encontra expressão religiosa; e o desacordo religioso adquire implicações políticas”²⁶¹.

²⁵⁷ LEWIS, Bernard. *A Crise do Islã*, p. 107.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 109.

²⁵⁹ LEWIS, Bernard. *Os Assassinos*, p. 143.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 141.

²⁶¹ LEWIS, Bernard, *A Crise do Islã*, p. 33.

1.2.2.2 Cronologia do combate ao terrorismo internacional

A ascensão do terrorismo como ameaça internacional não se restringe aos dias atuais. Por décadas, a comunidade internacional repudiou tal prática e elaborou estratégias para a erradicação desse problema. ‘Leis domésticas e convenções internacionais são geralmente discutidas, e eventualmente acordadas, após grandes eventos’²⁶². É justamente esse padrão que pode ser observado no que tange aos mecanismos de combate ao terrorismo internacional.

Dessa forma, optou-se por uma abordagem em ordem cronológica, de modo que seja percebido o crescimento dessa ameaça ao longo dos anos, bem como a evolução dos mecanismos de combate, com especial destaque à produção realizada pela ONU (principalmente no que diz respeito à elaboração de Resoluções por parte da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança, bem como a elaboração de tratados internacionais sobre o tema) e demais instituições internacionais.

Uma escalada de violência contra líderes políticos, no início do Século XX, colocou a comunidade internacional em alerta, pela primeira vez, para o problema do terrorismo. O assassinato do Arqueduoque Francisco Ferdinando, em 1914, pode não ser o atentado terrorista mais antigo da história da humanidade, mas, com certeza, é famoso por suas conseqüências devastadoras, uma vez que conduziu à Primeira Grande Guerra. Esse ato foi seguido por outros tantos, como a morte do General Tellini em um incidente envolvendo Albânia e Grécia, em 1923; o assassinato do Chanceler Dolfuss da Áustria, a tentativa de homicídio contra o Ministro Duca do Romênia; e o assassinato do Rei Alexandre I da Iugoslávia, em 1934²⁶³.

Os esforços contra o terrorismo internacional, no âmbito da Liga das Nações, começaram em 1926, quando Romênia sugeriu à organização a elaboração de uma convenção para que o terrorismo fosse internacionalmente punível. O assunto foi trazido a tona em uma série de conferências sobre a unificação do Direito Penal Internacional de 1930 a 1937. Na Terceira Conferência de Bruxelas, o termo terrorismo reapareceu, caracterizado como “o uso de meios capazes de produzir perigo comum” visando a tirar a vida, prejudicar a “integridade física de pessoas” ou atentar “diretamente contra a propriedade pública ou privada”, “com o propósito de expressar ou executar idéias políticas”²⁶⁴.

²⁶² FRIEDRICH, Jörg. Defining the International Public Enemy: The political struggle behind the legal debate on international terrorism. *Leiden Journal of International Law*, Cambridge, v. 19, n. 1, mar. 2006, p. 71.

²⁶³ SAUL, Ben. Attempts to define “terrorism” in international law. *Netherlands International Law Review*, Cambridge, v. 52, n. 1, mar. 2005, p. 61 - 62.

²⁶⁴ SAUL, Ben. *Op. Cit.*, p. 59.

Na Conferência de Paris de 1931, tentou-se colocar na ilegalidade qualquer ato com o propósito de aterrorizar a população, como o uso de bombas, minas, dispositivos incendiários ou explosivos, bem como a promoção de epidemia, desastre ou interrupção de serviço de utilidade pública.

A Sexta Conferência em Copenhagem mencionou atos intencionais dirigidos contra a vida, integridade física, saúde e liberdade de pessoas protegidas, em que o perpetrador quer criar um perigo público comum, um estado de terror que pode incitar a mudança ou criar obstáculos ao funcionamento dos corpos públicos ou distúrbio nas relações internacionais²⁶⁵.

Em dezembro de 1934, o Conselho da Liga criou um grupo de trabalho, ao constatar que as regras do direito internacional, quanto à repressão de atividade terrorista, não eram suficientes para uma cooperação efetiva. Seu objetivo foi elaborar uma convenção para repressão de crimes cometidos com propósitos políticos. Esse documento deveria pautar-se no princípio de que “todo o Estado deveria abster-se de qualquer intervenção na vida política de outro Estado”. Os objetivos seriam proibir qualquer forma de preparação ou execução de atos terroristas contra a vida ou liberdade de pessoas que se encontram como autoridades públicas estrangeiras, prevenindo e punindo tais atos.

Como resultado, foram elaboradas duas convenções em 1937: uma definindo as condutas do terrorismo internacional e a outra criando uma Corte Internacional para julgar esses crimes. O primeiro tratado estabelece ser “dever de todos os Estados em abster-se de qualquer ato que encoraje atividades terroristas dirigidas contra outro Estado e prevenir que esses atos tomem forma” (Artigo 1 § 1º). O parágrafo seguinte define como “ato de terrorismo” aquele “ato criminoso dirigido contra um Estado, que visa ou calcula criar um estado de terror nas mentes de pessoas específicas ou grupo de pessoas, ou no público em geral”²⁶⁶.

Ben Saul afirma que o tratado definiu o terrorismo como a intenção de criar um “estado de terror”, não fazendo referências a motivações políticas ou sociais, devido a divergências entre os Estados durante a elaboração. O próprio termo “estado de terror” é ambíguo, sugerindo um “medo exacerbado”. Alguns Estados interpretaram a expressão como um estado objetivo, envolvendo vários indivíduos, e não um medo subjetivo, na mente de uma só pessoa²⁶⁷.

As Convenções nunca entraram em vigor, uma vez que, o primeiro tratado, intitulado “Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo”, apesar de assinado por 24 Estados,

²⁶⁵ SAUL, Ben. *Op. Cit.*, p. 60.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 63.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 64.

foi ratificado apenas por um. O fracasso da Liga das Nações e a explosão da Segunda Guerra Mundial contribuíram para que as negociações não avançassem²⁶⁸.

A primeira Convenção que entrou em vigor sobre o terrorismo foi realizada em 1963, em Tóquio, com o título “*Convenção sobre Ofensas e Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronave*” de Tóquio. Produzida no âmbito da Organização Internacional de Aviação Civil, tratava apenas indiretamente sobre o tema, na medida em que o tratado não fala especificamente de atos terroristas, mas “atos praticados por passageiros que podem afetar a segurança da aeronave” (artigo 1).

Um dos primeiros seqüestros de aeronave perpetrado por uma organização terrorista islâmica foi realizado em 1968, no qual um avião da *El Al*, empresa aérea israelense, que estava em curso para Roma, foi forçado a pousar na Argélia. No local, os terroristas membros da Frente Popular para a Libertação da Palestina libertaram todos os reféns, exceto 12 israelenses, que foram mantidos por cinco semanas, até a liberação de presos palestinos pelo governo²⁶⁹.

Em 06 setembro de 1970, membros da Frente Popular para Libertação da Palestina seqüestraram outros três aviões²⁷⁰, com o objetivo de negociar a liberação de colegas do movimento que estavam sendo mantidos presos na Alemanha, Suíça e Israel. Vendo que suas demandas não estavam sendo cumpridas, seqüestraram três dias depois, mais uma aeronave²⁷¹. Três dos aviões foram forçados a pousar em uma base abandonada da *Royal Air Force* britânica no meio do deserto, conhecido como “*Dawson’s Field*” (por isso o incidente foi nomeado como “*Caso Dawson’s Field*”), enquanto o restante foi deixado no Cairo. A tripulação, de aproximadamente 300 pessoas, foi feita refém na base militar.

Interessante como, naquela época, não havia noção da ameaça de uma organização terrorista (a revista norte-americana TIME, da época, chamou-os de “*piratas aéreos*”)²⁷². Em 09 de setembro, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução nº 286 declarou-se “*preocupado com a ameaça a vidas civis inocentes pelo seqüestro de aeronaves*”, e solicitou a imediata liberação dos reféns, bem como que os Estados-Membros tomem medidas para

²⁶⁸ SAUL, Ben. *Op. Cit.*, p. 63.

²⁶⁹ TIME MAGAZINE. Drama of The Desert. The Week of the Hostages. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,942267,00.html>>. Acesso em 05 out. 2007.

²⁷⁰ Os aviões foram da TWA vôo 741, Swissair vôo 100, Pam Am vôo 93. A tentativa de tomada do quarto avião, o El Al vôo 219 foi frustrada pelas autoridades. BBC NEWS. *Black September: Tough Negotiations*. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/in_depth/uk/2000/uk_confidential/1089694.stm>. Acesso em: 05 out. 2007.

²⁷¹ BOBACC vôo 775.

²⁷² TIME MAGANIZE. *Op. Cit.*

impedir que isso ocorra novamente. O Presidente Norte-Americano, Richard Nixon, anunciou, por sua vez, novas medidas para o combate a esse tipo de seqüestro²⁷³.

Ao final, uma semana depois, as aeronaves foram destruídas pelos terroristas e os passageiros libertados. Não houveram mortes. O incidente foi conhecido, durante muitos anos, como o maior sequestro de aviões já realizado, um verdadeiro “dia negro para a aviação” (até o 11 de setembro de 2001).

O documento seguinte, a “Convenção para Supressão de Sequestros Ilegais de Aeronave”, de 1970, realizada em Haia, adota o mesmo modelo do tratado anterior: não fala diretamente de “atos de terrorismo”, buscando reprimir o seqüestro de aeronaves, prática constante das organizações terroristas. A agressão é tipificada como o seqüestro ou exercício do controle, através da ameaça ou uso da força, ou por qualquer outra forma de intimidação, de aeronave (artigo 1). Tais atos são considerados como de grande preocupação para a comunidade internacional, uma vez que afetam seriamente a operação dos serviços aéreos. Devido a gravidade dos atos, os Estados-Partes devem tomar “medidas urgentes para punir os agressores”.

No ano seguinte, em 1971, foi realizada a “Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Aviação Civil” de Montreal. Apesar de seguir a mesma temática de suas antecessoras, define com maior clareza ditos “atos ilegais”. Condena, no artigo 1º “atos de violência contra uma pessoa a bordo de uma aeronave em vôo” capazes de colocar em risco a segurança da aeronave; a destruição de uma aeronave em serviço ou sua incapacitação para vôo; a colocação de dispositivos ou substâncias (explosivas) capazes de destruir a aeronave, ou incapacitá-la para vôo; a destruição, danificação ou interferência em dispositivos de navegação aérea; comunicação falsa, com o objetivo de colocar em risco a aviação. Posteriormente, em 1988, essa Convenção foi emendada por meio do “Protocolo para a Supressão de Atos Ilegais de Violência em Aeroportos a Serviço da Aviação Civil Internacional”, que passou a abarcar, além dos atos ilegais realizados em aeronaves, aqueles perpetrados em aeroportos.

Posteriormente, um evento provocou a primeira reação propriamente anti-terrorista das Nações Unidas: o massacre de 11 atletas israelenses nas Olimpíadas de Munique, pelo

²⁷³ Em 11 de setembro de 1970, Nixon anunciou medidas para combater a “ameaça da pirataria aérea”, como o destacamento de policiais para a proteção das aeronaves, bem como a colocação de equipamentos de segurança em aeroportos, como o detector de raio-x (que era novidade na época, pois seu uso era exclusivamente militar). Aproveita, ainda, para parabenizar a ação do Conselho de Segurança, que condenou o sequestro. Termina, afirmando que a “pirataria não é um novo desafio para a comunidade de nações. A maioria dos Estados, incluindo os Estados Unidos, encontram meios efetivos para lidar com a pirataria no alto mar um século e meio atrás. Nós podemos – e vamos – lidar efetivamente com a pirataria nos céus hoje” NIXON FOUNDATION. *Statement Announcing a Program to Deal with Airplane Airjacking*. Disponível em: <[http://www.nixonfoundation.org/clientuploads/directory/archive/1970_pdf_files/1970_0291 .pdf](http://www.nixonfoundation.org/clientuploads/directory/archive/1970_pdf_files/1970_0291.pdf)>. Acesso em: 05 out. .2007.

grupo árabe pró-libertação da Palestina, Setembro Negro, em 1972. O ação chocou o mundo, principalmente por ter sido realizado durante um evento que prima pela paz entre as nações, os jogos olímpicos, e pela ampla cobertura realizada pela imprensa televisiva, na época. Frente a essa situação, o Secretário Geral da ONU na época, Kurt Waldheim colocou o terrorismo internacional na agenda da organização²⁷⁴.

Os Estados Unidos sugeriram a elaboração de uma nova convenção sobre medidas de combate ao terrorismo. A iniciativa foi reprimida pelo grupo dos “não-alinhados”, encabeçado pela Argélia. Muitos países árabes e africanos afirmaram que seria apropriado discutir primeiro as causas do terrorismo antes de sugerir medidas repressivas²⁷⁵.

Além disso, essas nações pregavam que a forma de terrorismo mais mortal era o chamado “terrorismo de Estado”. A posição expressada era uma clara alusão a novos regimes colonialistas que poderiam ser impostos pelas potências da época, uma vez que a lembrança dessa Era ainda estava viva na memória das nações árabes e africanas, recém independentes.

Existia o medo que a proposta dos EUA colocasse a luta contra a opressão e o colonialismo na ilegalidade, pois grande parte dos governos não-alinhados eram crias de movimentos de libertação nacional, muitas vezes conhecidos por utilizarem técnicas terroristas²⁷⁶. É possível visualizar um forte conflito de interesses: o Ocidente queria colocar organizações não-estatais terroristas na ilegalidade, enquanto os não-alinhados consideravam-nos como manifestações de movimentos de libertação nacional. E iam além: os verdadeiros terroristas seriam os governos impostos por nações estrangeiras, que promoveriam políticas racistas e colonialistas (“terrorismo de Estado”) – aqueles que são os antagonistas dos libertadores nacionais.

Diante do impasse, a Assembléia Geral resolveu criar um Comitê *Ad Hoc* sobre o Terrorismo Internacional (Resolução nº 3.034), um grupo de trabalho e estudo, composto por vários Estados-Membros, que objetiva a elaboração de recomendações sobre a cooperação entre países contra o terrorismo internacional.

No documento em questão, tentou-se agradar tanto o bloco ocidental, como dos países não-alinhados. Nele, a Assembléia mostra-se “profundamente perturbada com os atos de terrorismo internacional que estão ocorrendo com frequências crescente e que têm tirado vidas humanas inocentes”, comprometendo-se em buscar uma solução pacífica para a ascensão desses atos de violência. Ainda, as Nações Unidas aproveitaram a oportunidade para convidar os Estados-Membros a fazer parte das “convenções relativas a vários aspectos do

²⁷⁴ FRIEDRICH, Jorg. *Op. Cit.*, p. 72.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 72.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 72.

problema do terrorismo”, referindo-se, claramente, às três Convenções firmadas até então sobre atos atentatórios contra a aviação civil.

Ficou consignada no documento a realização de um “estudo sobre as causas dessas formas de terrorismo e atos de violência que crescem na miséria, frustração, descontentamento e desespero causando o sacrifício de vidas humanas, inclusive suas próprias, na tentativa de realizar mudanças radicais”. Além disso, a Resolução reafirma, mais adiante, que “o direito inalienável de auto-determinação e independência de todos os povos sob regimes coloniais, racistas e outras formas de dominação estrangeira, confirma a legitimação da luta de movimentos de libertação nacional”.

Apesar da iniciativa louvável da instituição do Comitê, em sua primeira reunião, em 1973, foi impossível estabelecer um consenso, uma vez que os Estados-Membros voltaram a sustentar opiniões antagônicas.

Nesses encontros, a delegação da Argélia chegou a sugerir que algumas vezes o terrorismo poderia ser justificado: “violência transforma-se em terrorismo, quando situações que levam a violência são exacerbadas”²⁷⁷. De forma a salvaguardar os interesses das lutas nacionais, chegou a propor a diferença entre “terrorismo hediondo”, ilegal, e “terrorismo de origem e propósito político”, que seria legal²⁷⁸. Nesse sentido, o terrorismo era considerado como uma “conseqüência inevitável quando as liberdades fundamentais são violadas”. Mais uma vez, tenta-se classificar as organizações terroristas como movimentos de libertação.

Os países ocidentais protestaram contra essa visão, em dois aspectos. Em primeiro lugar, afirmaram que não havia necessidade de buscar as causas do terrorismo para depois tomar alguma medida coercitiva, uma vez que em suas legislações domésticas, não esperam que todas as causas do crime fossem descobertas para depois aplicar a lei penal. Em segundo lugar, o terrorismo, mesmo visando à libertação nacional, não encontra justificativa: os fins nunca justificam os meios, e a violência contra pessoas inocentes deve ser condenada em qualquer circunstância²⁷⁹.

Apesar de todos os problemas, a iniciativa da ONU foi válida como primeira determinação da instituição no que tange a crescente ameaça do terrorismo. Constatou-se, que a partir da criação do Comitê, intensificou-se, sobremaneira, a produção de tratados sobre o tema, fazendo com que a ONU passasse a desempenhar a liderança no combate.

Em 1973, realizou-se a “Convenção para Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Internacionalmente Protegidas, Incluindo Agentes Diplomáticos”. Foi a primeira elaborada sobre o terrorismo no âmbito das Nações Unidas (Resolução nº 3166 (XXVIII) da

²⁷⁷ UNITED NATIONS DOCUMENT. A/9028.

²⁷⁸ UNITED NATIONS DOCUMENT. A/32/37.

²⁷⁹ FRIEDRICHS, Jorg. *Op. Cit.*, p. 73.

Assembléia Geral). Ao contrário das anteriores, que se limitaram a tratar de atos realizados em aeronaves, a nova convenção apresenta um assunto diferente: atos terroristas direcionados contra autoridades estatais.

O documento condena o cometimento, bem como a tentativa e participação em assassinato, seqüestro ou outro tipo de ataque a pessoas internacionalmente protegidas; ataque violento a dependências oficiais, acomodação privativa ou meio de transporte da pessoa internacionalmente protegida, de modo a colocá-la em perigo ou restrição sua liberdade (artigo 2º, § 1º). Para fins da convenção, considera-se como “*pessoa internacionalmente protegida*” o Chefe de Estado (ou outra pessoa exercendo essa função), o Chefe de Governo, o Ministro das Relações Exteriores ou qualquer representante de um Estado ou Organização Internacional que goza de proteção especial. A proteção estende-se ao familiares que os acompanham (artigo 1º, § 1º).

A prevenção para impedir esses crimes é altamente recomendada, com o objetivo de impedir a preparação dessas ações. Além disso, estimula-se a cooperação entre os Estados-Partes nessa matéria (artigo 4).

Anos depois, foi deflagrada em 1979, no Irã a chamada “Revolução Islâmica”. Os revolucionários pregavam a volta dos antigos costumes muçulmanos por meio do radicalismo religioso e a instauração de um regime teocrático. O movimento teve sucesso, fazendo com que o líder da nação, o Xá Mohamed Reza Pahlevi, que possuía relações próximas com o governo norte-americano fugisse do país, indo refugiar-se no México e posteriormente nos Estados Unidos. As décadas de relações escusas entre o governo do Xá e os Estados Unidos, considerada uma nação “infel”, eram alvos de crítica pelos revolucionários.

Isso motivou, em 04 de novembro de 1979, a invasão e tomada do corpo diplomático como refem na embaixada norte-americana no Irã, por um grupo de militantes da Revolução, composta por estudantes²⁸⁰. O Conselho de Segurança, cumprindo seu papel, determinou a libertação dos reféns (Resoluções n. 457 e 461, de 1979). Enquanto a lide estava sendo julgada, os Estados Unidos lançaram uma operação de resgate, que foi infrutífera. O seqüestro só acabou em 20 de janeiro de 1981, por iniciativa do Irã, que acabara de entrar em guerra com o seu vizinho Iraque.

Motivada por esses acontecimentos, foi realizada, em dezembro de 1979, a “Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns” pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Conforme o preâmbulo do documento, tais atos são de “grave preocupação para a comunidade internacional”, devendo ser, urgentemente, desenvolvida a cooperação entre os

²⁸⁰ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Relativo ao Corpo Diplomático e Consular Norte-americano no Irã. *ICJ Reports*, 1979, p. 12.

Estados na adoção de medidas efetivas para “prevenção, processamento e punição de todos os atos de tomada de reféns como manifestações do terrorismo internacional”. Pela primeira vez, depois de quatro convenções, que tratavam de forma indireta sobre esse assunto, menciona-se a necessidade de combater o terrorismo internacional.

O artigo 1º, § 1º estabelece que a tomada de refém, ato que deve ser repreendido pela comunidade internacional, ocorre quando:

Qualquer pessoa que seqüestra ou aprisiona e ameaça matar, machucar ou continuar aprisionando outra pessoa (aqui referido como o refém) com o objetivo de compelir uma terceira parte, nominalmente, um Estado, uma organização internacional intergovernamental, uma pessoa jurídica ou física, ou um grupo de pessoas, a fazer ou deixar de fazer algum ato como condição explícita ou implícita para libertar o refém [...]

Assim como na Convenção anterior, esta estimula os países a cooperarem entre si para o combate a essas ações, principalmente no que tange a tomada de medidas preventivas contra atos preparatórios realizados em seu território, mesmo que sejam direcionadas a outros Estados. É estabelecido que as nações devem proibir atividades ilegais, em seu território, de pessoas, grupos e organizações que encorajem, instigam, organizem ou participem na perpetração de tomada de reféns (artigo 4, “a”).

O aumento de produção de armas nucleares durante a Guerra Fria motivou, ainda em 1979, a criação de um tratado com objetivo de proteger esse material das organizações terroristas, a “Convenção para a Proteção Física de Material Nuclear” da Agência Internacional de Energia Atômica, realizada em Viena. O tratado reafirma a necessidade de utilização da energia nuclear para fins pacíficos, bem como alerta para os perigos em potencial na captura e uso ilegal de material nuclear, especialmente no que tange ao transporte desses elementos (preâmbulo). Criminaliza, ainda, a posse ilegal, o uso, a transferência ou o roubo de material nuclear para causar morte, graves lesões ou danos à propriedade.

Em 1988, foi a vez da “Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima” da Organização Internacional Marítima, realizada em Roma, que objetiva proibir os atos terroristas a bordo de embarcações, assim como havia sido feito anos atrás no âmbito da aviação. O preâmbulo declara que os Estados-Partes da Convenção estão “profundamente preocupados sobre o crescimento mundial de atos de terrorismo em todas as formas, que colocam em perigo ou tomam vidas inocentes, interferem nas liberdades fundamentais e prejudicam seriamente a dignidade da pessoa humana”. Constata-se, aqui, a utilização, pela segunda vez, dentre todos os tratados firmados até então,

a expressão “terrorismo”. Em adição a esse tratado, existe o “Protocolo para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança de Plataformas Continentais Fixas”, que estende a proteção da Convenção a essas estruturas.

A execução de um grande atentado terrorista no mesmo ano, o ataque ao vôo da 103 da Pam Am que não deixou sobreviventes (ficou conhecido como “Caso Lockerbie”, uma vez que o avião Boing caiu nas proximidades da cidade de Lockerbie, Escócia), causou grande comoção na comunidade internacional. A partir desse incidente, as organizações internacionais, especialmente a ONU, começaram a ficar alertas em relação à crescente ameaça terrorista.

O fato da destruição da aeronave ter sido causada por explosivos plásticos, motivou a criação da “Convenção sobre a Manufatura de Explosivos Plásticos para o Propósito de Detecção”, de 1991, da Organização Internacional de Aviação Civil. Em diversas vezes, no documento, menciona-se o terrorismo. Consoante o preâmbulo, os Estados-Partes encontram-se “conscientes do perigo de atos terroristas para a segurança internacional”, “expressando profunda preocupação em relação a atos terroristas que visem a destruição de aeronaves, outros meios de transporte e alvos”, “preocupados que os explosivos plásticos podem serem utilizados nesses atos terroristas”. A Convenção preconiza o maior fiscalização e controle, por parte das nações, em relação a essas armas explosivas.

Um acontecimento de 1993 que merece ser mencionado, diz respeito ao atentado à bomba no World Trade Center, nos Estados Unidos. A explosão matou 6 pessoas, ferindo mais de 1.000. O ato foi imputado a Osama Bin Laden, saudita envolvido com a causa terrorista islâmica. Foi uma espécie de prelúdio aos atentados de 11 de setembro²⁸¹.

Após a Resolução nº 3034 (XXV) da Assembléia Geral (a do Comitê sobre o terrorismo) a ONU passou a emitir, periodicamente (aproximadamente de dois em dois anos) resoluções que reiteravam a importância do combate ao terrorismo²⁸². Em cada documento, reeditava-se o texto da Resolução 3034 (XXV), acrescentando algumas observações e inovações. Ao final de mais de uma década, esses textos foram compilados sob o título de “Declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional”, adotado pela Resolução 49/60 de 1994.

²⁸¹ MURPHY, Sean D. Contemporary practice of the United States relating to international law. *American Journal of International Law*, Washington, v. 96, jan. 2002, p. 45.

²⁸² A condenação ao terrorismo, o apelo aos Estados-Membros para que ratificassem as convenções sobre o tema e a necessidade de cooperação para a prevenção foram objetos de diversas resoluções da Assembléia Geral, que reforçam todos esses pontos. São elas: Resolução nº 31/102 de 1976, Resolução nº 32/147 de 1977, Resolução nº 34/145 de 1979, Resolução nº 36/109 de 1981, Resolução nº 38/130 de 1983, Resolução nº 40/61 de 1985, Resolução nº 42/159 de 1987, Resolução nº 44/29 de 1989, Resolução nº 46/51 de 1991.

Na Resolução, a Organização mostra-se preocupada com o crescimento de atos terroristas baseados em “intolerância e extremismo”, nas várias regiões do mundo, bem como o estreitamento de laços entre os grupos terroristas, o tráfico de drogas internacional e as organizações paramilitares.

No documento, os atos de terrorismo podem ser classificados como “graves violações aos propósitos e princípios das Nações Unidas”, podendo evoluir para “ameaças a paz e segurança internacional”, interferindo nas “relações amistosas entre as nações”, nos “direitos humanos, liberdades fundamentais e bases democráticas da sociedade”.

Conforme a Assembléia Geral, o terrorismo é um ato criminoso injustificável:

Atos criminosos com o objetivo de provocar um estado de terror no público geral, um grupo de pessoas ou pessoas em particular por propósitos políticos são em qualquer circunstância, injustificáveis, independente se as considerações são políticas, filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas ou de qualquer natureza que possam ser invocada para justificá-los.

Expõe-se, assim, a necessidade de “eliminação do terrorismo em todas as suas formas e manifestações”, de modo que seus “responsáveis sejam levados à justiça”. Para isso, é imperativo que as nações cooperem entre si para tomar medidas visando prevenir e combater esses atos. O enfrentamento deve ser coordenado entre vários níveis e atividades correlatas, como o comércio de armas, a lavagem de dinheiro e o transporte de material explosivo e nuclear. Na mesma oportunidade, reforça-se a importância de ratificação por todos os Estados-Membros dos tratados internacionais sobre o terrorismo firmados até aquela data.

Um aspecto complexo da questão abordada é a vinculação que as organizações terroristas podem ter com os governos nacionais. Segundo a Resolução, é elemento essencial para a manutenção da paz e seguranças internacionais a supressão dos atos terroristas, “inclusive aqueles em que os Estados estão envolvidos de forma direta ou indireta”. Assim, com base nos propósitos das Nações Unidas, as nações devem evitar de “organizar, instigar, assistir, ou participar de atos terroristas em território de outros Estados, ou anuir com ou encorajar atividades dentro de seu território diretamente vinculados a efetivação desses atos”.

Mais adiante, no artigo 5º “a”, a resolução reforça o exposto ao estabelecer que os Estados devem se abster de “organizar, instigar, facilitar, financiar, encorajar ou tolerar atividades terroristas devendo tomar as medidas cabíveis para assegurar que seus respectivos territórios não são usados como instalações terroristas ou campos de *treinamento*, ou para a preparação de atos terroristas com o objetivo de serem cometidos contra outros Estados ou seus cidadãos”.

Nas comemorações dos 50 anos da ONU, em 1995, reforçou-se a necessidade de combate ao terrorismo²⁸³. Um ano após, na Resolução nº 51/210 da Assembléia, procurou-se, mais uma vez, intensificar as medidas de eliminação do problema, já expostos em oportunidades anteriores, dando especial destaque à coordenação internacional, sobretudo quanto aos organismos regionais.

Outra inovação apresentada por dita Resolução diz respeito a uma abordagem até então não explorada: o combate ao financiamento das organizações terroristas. Consoante o documento, as nações devem tomar todos os passos para prevenir e contra-atacar o financiamento de terroristas e suas organizações, mesmo que esse financiamento seja feito direta ou indiretamente por organizações que se auto-proclamam ser culturais, sociais ou de caridade. É preciso que se impeça a livre movimentação desses fundos, bem como intensificar a troca de informações sobre as operações financeiras.

Por meio dessa recomendação da Assembléia, também foi criado um novo “Comitê *Ad Hoc*”, aberto a todos os membros das Nações Unidas, agências especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, com o objetivo de elaborar uma convenção sobre o uso de bombas para a execução de atos terroristas, e outra no que tange à supressão do terrorismo nuclear, para que estes sejam acrescidos aos documentos internacionais ratificados até então.

O primeiro trabalho realizado pelo Comitê foi a criação da “Convenção para a Supressão de Bombas Terroristas”, de 1997. Conforme o documento, o uso de explosivos e outros dispositivos letais em atos terroristas, bem como a ausência de um tratado multilateral que se referisse a essa forma de ataque, foram os fatos ensejadores da sua elaboração. Considera-se ofensa, pelo tratado, quando uma pessoa intencionalmente, entrega, coloca, atira ou detona um explosivo ou outro dispositivo letal, dentro ou contra um espaço de uso público, instalações estatais ou governamentais, sistema de transporte público ou instalações de infraestrutura. O ato deve visar a morte ou a lesão corporal grave ou a destruição de um local, instalação ou sistema, com o objetivo de resultar grande perda econômica. Devem ser repudiados os cúmplices desses atos, bem como aquele que organiza ou dirige.

Um ano após a elaboração desse documento, um grande atentado terrorista, perpetrado por meio de “caminhões-bombas” tomou os noticiários, com a destruição, em 07 de agosto de 1998, das embaixadas norte-americanas em Nairóbi, no Quênia e Dar es Salaam, na Tanzânia, em que 257 pessoas foram mortas, havendo mais de 5.000 feridos. O Presidente Clinton, declarou, na época, em repúdio à agressão: “Esses atos de violência terrorista são tão horrendos como inumanos. Nós vamos utilizar todos os meios a nossa disposição para trazer

²⁸³ Na “Declaração para ocasião do Quinquagésimo Aniversário das Nações Unidas”, onde se reafirma os princípios básicos que compõem a Organização, a Assembléia estabeleceu que os Estados deveriam atuar juntos para reagir contra o terrorismo.

os responsáveis a justiça, não importando o que for necessário fazer e o tempo que demorar”. O presidente declarou ainda, que a “maior arma do nosso arsenal contra-terrorista é nossa determinação de nunca desistir”²⁸⁴.

A ONU também pronunciou-se sobre o assunto, por meio do Conselho de Segurança. Na Resolução nº 1189 de 13 de agosto de 1998, reafirmou a necessidade da supressão do terrorismo para a manutenção da segurança internacional. Condenou os ataques realizados, expressou condolências as vítimas e solicitou a todos os Estados-Membros que colaborassem com as investigações, lutando pela prevenção do terrorismo, através da cooperação internacional.

O segundo trabalho do “Comitê *Ad Hoc*” foi a “Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo”, realizada em 1999. Consoante o preâmbulo do tratado, nota-se que “o número e a gravidade de atos de terrorismo internacional depende do financiamento que os terroristas possam obter”. A figura do financiador do terrorismo é conceituada, no artigo 2º, como:

[...] aquela pessoa que de qualquer forma, direta ou indiretamente, ilegalmente e intencionalmente, providencia ou coleta fundos com a intenção de usar ou possui o conhecimento que serão usados, inteiramente ou em parte, com o objetivo de executar:

(a) Um ato no qual constitui uma ofensa a um dos tratados listados em anexo²⁸⁵; ou

(b) Qualquer outro ato com a intenção de causar morte ou lesão corporal a um civil, ou qualquer outra pessoa que não é parte ativa nas hostilidades de um conflito armado, quando o propósito de tal ato, por sua natureza ou contexto, é para intimidar a população ou compelir um governo ou organização internacional em fazer ou deixar de fazer qualquer ato.

O documento estabelece que as autoridades financeiras nacionais devam tomar medidas para identificar seus clientes, prestando a atenção, especialmente, em transações incomuns ou suspeitas. No artigo 8, § 1º, estabelece que todos os Estados-Membros devem tomar as medidas apropriadas para a identificação, detecção e congelamento ou confisco de todos os fundos relacionado com as atividades terroristas.

Para isso, é necessário que adotem a proibição de abertura de contas sem a devida identificação do beneficiário, seja ela pessoa física ou jurídica. Alguns procedimentos, que também devem ser tomados, dizem respeito a supervisionar todas as agências de transmissão de capital; controlar o transporte físico transfronteiriço de dinheiro; e manter, em um banco

²⁸⁴ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. INTERNATIONAL INFORMATION PROGRAM – USININFO. STATE.GOV. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/is/international_security/terrorism/embassy_bombings.html> . Acesso em 05 out. 2007.

²⁸⁵ Cumpre observar que o termo utilizado “tratados listados anexos” faz referência a todos os tratados e convenções internacionais sobre o terrorismo que foram mencionados até aqui.

de dados, as informações sobre operações financeiras realizadas, por pelo menos, cinco anos (artigo 18).

Em outubro de 2000, outro atentado foi realizado contra nação estadunidense: uma bomba foi colocada no USS Cole, atracado no Iêmen. A conduta foi, novamente, imputada ao grupo de Bin Laden, 17 marinheiros norte-americanos foram mortos e 39 ficaram feridos²⁸⁶.

Nota-se que ao longo dos anos, à medida que a força das organizações terroristas foi crescendo e os ataques intensificando-se, construiu-se um verdadeiro arcabouço internacional de tratados sobre o tema. Pode-se observar, ainda, que a preocupação sempre foi constante, buscando-se a implementação de novos mecanismos de prevenção e combate, que evoluíram consideravelmente no decurso do tempo.

No entanto, mesmo com todo esse trabalho desenvolvido até então, não haveria como prever ou proteger-se da maior ação terrorista já perpetrada: a série de ataques coordenados contra a nação norte-americana, no dia 11 de setembro de 2001. Nessa data, um grupo de 19 terroristas tomou o controle de quatro aviões comerciais com a finalidade de utilizá-los em uma campanha suicida. Para isso, cada um dos quatro grupos possuía um membro habilitado para pilotagem da aeronave (que tiveram seus estudos pagos em escolas norte-americanas).

Dois aviões (Vôo 175 da United Airlines e Vôo 11 da American Airlines) foram lançados contra as duas torres do *World Trade Center*, causando sua destruição. O terceiro avião (Vôo 77 da American Airlines) dirigiu-se ao Pentágono, enquanto o quarto (Vôo 93 da United Airlines) foi retomado pela tripulação, vindo a cair na Pensilvânia. Estima-se que quase 3.000 pessoas, de mais de 80 nacionalidades diferentes, foram mortas nesses incidentes. O ato foi atribuído ao *Al Qaeda* (em árabe significa “A Base”) organização terrorista comandada por Osama Bin Laden, que já havia se declarado como responsável aos ataques do World Trade Center, em 1993 e às embaixadas norte-americanas na África, em 1998.

Para Hongju Koh, o ataque do 11 de setembro não atingiu apenas os Estados Unidos ou civis inocentes de várias nacionalidades, mas o espírito do próprio Direito Internacional. Conclui afirmando que não se interferiu somente na segurança doméstica norte-americana, mas no “lado positivo da globalização”: a habilidade de voar cruzando fronteiras, em investir dinheiro em mercados globais e se comunicar com qualquer pessoa, em qualquer lugar, a qualquer momento²⁸⁷.

No dia posterior ao ataque, ainda que atordoados pelos acontecimentos, o Conselho de Segurança da ONU encontrou-se em uma reunião emergencial. Nas palavras do Secretário

²⁸⁶ MURPHY, Sean D. Contemporary practice of the United States relating to international law. *Op. Cit.*, p. 239.

²⁸⁷ KOH, Harold Hongju. The Spirit of Laws. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 43, 2002, p. 26.

Geral, ‘hossa nação anfitriã e essa cidade anfitriã foi submetida a um ataque terrorista que traz horror a todos nós’ (uma clara alusão à sede da ONU, em Nova Iorque). [...] “nós não sabemos a extensão do dano, mas parece que certamente milhares de pessoas perderam suas vidas e outras tantas ficaram feridas”. Continua, afirmando o seguinte: “terrorismo é um flagelo internacional que as Nações Unidas diversas vezes condenaram. Um ataque terrorista em um Estado é um ataque contra a humanidade como um todo. Todas as nações do mundo devem trabalhar juntas para identificar os agentes e trazê-los à justiça”²⁸⁸.

Como resultado do encontro, foi elaborada a Resolução nº 1368, que condenou o ato e determinou o combate a essa “ameaça à paz e seguranças internacionais”. Clama, ainda, que todos os Estados colaborem na captura dos “executores, organizadores e patrocinadores desses atos terroristas”, bem como aqueles que deram auxílio, apoio ou abrigaram essas pessoas. Pede que a comunidade internacional redobre os esforços para prevenir e suprimir essa ameaça.

Nota-se que no documento, a instituição “reconhece o direito inerente de legítima defesa individual e coletiva de acordo com a Carta”, declarando-se pronta “para tomar todas as medidas necessárias para responder aos ataques do 11 de Setembro e combater todas as formas de terrorismo, de acordo com suas responsabilidades de acordo conferidas pela Carta das Nações Unidas”.

No dia 28 de setembro de 2001, o Conselho, por meio da Resolução nº 1373, começa a tomar as primeiras medidas concretas. Agindo sob os poderes conferidos pelo Capítulo VII, o órgão “decide que todos os Estados devem prevenir e suprimir o financiamento ao terrorismo”. Relacionado à questão financeira, estabelece as seguintes medidas: congelamento de fundos utilizados para o patrocínio, direto ou indireto, de organizações terroristas, bem como a criminalização da conduta do “financiador do terrorismo” e a captura desses agentes. Ainda, reforça a proibição conferida aos Estados de “apoiar, de forma ativa ou passiva, entidades ou pessoas envolvidas em atos terroristas, incluindo a supressão do recrutamento de membros de grupos terroristas e a eliminação da distribuição de armas a terroristas”.

Exige também, um maior controle do movimento de terroristas e seus grupos, especialmente nas fronteiras, prestando-se atenção ao uso de identidade e documentos de

²⁸⁸ UNITED NATIONS DOCUMENT. *S/PV 4370*, p. 02. Como bem salientou o representante das Ilhas Maurício, “a perpetração de atos tão covardes claramente demonstram que nenhum país, não importando o quanto estiver preparado, é imune a ataques terroristas. Os atos de ontem, mais uma vez, confirmaram que o terrorismo não conhece limites ou fronteiras”. Em mesmo sentido, o representante da Colômbia afirmou que o ataque não deve ser considerado apenas contra uma nação, mas contra uma “comunidade de pessoas civilizadas, os valores da humanidade e o futuro da paz”. Diversas nações fizeram pronunciamento em repúdio aos ataques, incluindo uma nação islâmica, ressaltando a necessidade de uma reação global, por parte das Nações Unidas. UNITED NATIONS DOCUMENT. *S/PV 4370*, p. 03.

viagem falsos. A troca de informações e cooperação entre os Estados é novamente estimulada, sobretudo no que tange ao monitoramento do tráfico de armas, explosivos e materiais sensíveis, e na ameaça da posse de armas de destruição em massa por esses grupos. Enfatiza, ainda, a necessidade de coordenação sob todos os níveis, nacionais, sub-regionais, regionais e internacionais, com objetivo de reforçar a resposta global “a esse sério desafio e ameaça à paz internacional”. No mesmo ano, foi emitida a Resolução nº 1377, que não trouxe nada de novo, limitando-se a reforçar o que já havia sido exposto pela decisão anterior do Conselho.

Logo após o 11 de setembro, evidências apontaram ligações do *Al Qaeda* com o governo do Afeganistão controlado pelos Talibãs. Esse país foi muito visado durante a Guerra Fria, uma vez que, pela sua posição geográfica, cria uma verdadeira ponte entre a Ásia e o Oriente Médio. A União Soviética considerava a nação inserida dentro de sua zona de influência. Como era de praxe na Guerra Fria, apoiava o partido comunista da região.

Em dezembro de 1979, a URSS invadiu a nação Afegã, para dar suporte aos líderes comunistas e concretizar o seu interesse. Na época, a ONU, através da Assembléia, apesar de não identificar o agressor (a URSS), apontou o ato como uma tentativa de interferir na independência política do país, contrário ao Direito Internacional²⁸⁹. Os Estados Unidos, por sua vez, passaram a patrocinar as facções que eram contrárias ao controle soviético, como não poderia ser diferente, conforme a política internacional de contenção da Guerra Fria.

O conflito Afegão-Soviético durou quase uma década (1979-1989), deixando o país em ruínas. A infra-estrutura econômica e social passou a ser praticamente inexistente. Para piorar, com o fim da ocupação soviética e a separação das Repúblicas Socialistas, o Afeganistão mergulhou em uma sangrenta guerra civil pelo controle do país, entre as facções remanescentes: a “Frente Unida Islâmica para a Salvação do Afeganistão” (também conhecida como “Aliança do Norte”, que englobava várias etnias) e o Talibã, um grupo de fundamentalistas islâmicos sunitas (que significa “estudantes”, uma vez que estudavam com esmero o texto sagrado do Islã).

Ao final, o Talibã restou vitorioso. Em 1996, tomou a capital, Cabul, instituindo um regime autoritário, que pregava a interpretação extremamente restrita que o grupo dava as leis islâmicas, causava um desrespeito maciço aos Direitos Humanos. Perseguições étnicas e religiosas (especialmente contra os xiitas) eram promovidas pelo novo governo, o que ocasionou um êxodo de refugiados na região (que foi denunciado através da Resolução 1193 do Conselho de Segurança). Um assunto que ficou bem conhecido à época foi o tratamento dado às mulheres, que eram impedidas de estudar e obrigadas a utilizar a famosa burka afegã,

²⁸⁹ Resolução E-6/2 e Resolução 35-37 da Assembléia Geral.

uma vestimenta que cobria seus corpos dos pés a cabeça. Desde essa época, o território do país é utilizado para o treinamento e abrigo de terroristas, em especial do Al Qaeda, conforme apontado ao longo dos anos pela ONU.

No pronunciamento oficial sobre o 11 de setembro, no dia 20 do mesmo ano, o Presidente George W. Bush afirmou que possuíam evidências que ligavam o ataque ao Al Qaeda, a mesma organização responsável pelo bombardeamento das embaixadas americanas na Tanzânia, Quênia. Conforme o presidente, “A prática terrorista é uma forma de extremismo islâmico rejeitado pelos estudiosos do Islã”, pervertendo os ensinamentos pacíficos dessa religião. Afirma que o Al Qaeda está presente em mais de 60 países, sendo seus membros reinados em campos, como do Afeganistão em táticas de terror. Aponta, ainda, o desrespeito aos Direitos Humanos presente na nação. Por ameaçar a paz em patrocinar, abrigar e apoiar terroristas, os Estados Unidos demandaram o regime Talibã a entregar todas as autoridades do Al Qaeda que estão em solo Afegão, bem como fechar os campos de treinamento, permitindo o acesso dos norte-americanos a essas estruturas. O presidente no seu discurso tentou não vincular as práticas terroristas ao islamismo, afirmando que sua guerra não era contra a religião e sim contra uma “rede de terroristas e todos os governos que os suportam”²⁹⁰.

Conforme Bush, “Nossa guerra contra o terror começa com o Al Qaeda, mas não termina aqui. Vai continuar enquanto cada grupo terrorista de alcance global for encontrado, parado e derrotado”. Afirma que essa guerra não será como as outras: “os americanos não devem esperar uma batalha, mas uma campanha como qualquer outra que nós já vimos”.

Ao final, expõe o seguinte: “Nós vamos perseguir as nações que auxiliam ou garantem a segurança do terrorismo” devendo essas nações que “abrigam ou apóiam o terrorismo” serem consideradas como um “regime hostil”. Finaliza, afirmando que tomará “medidas defensivas para proteger os americanos”, criando uma estratégia nacional para salvaguardar os Estados Unidos contra o terrorismo e respondendo aos ataques que poderão ocorrer.

Não tendo os seus pedidos atendidos pelo governo Talibã, os Estados Unidos, Grã-Bretanha e outras nações (formando a Coalização para Operação “Liberdade Permanente”) atacaram o Afeganistão, em 07 de outubro de 2001. A justificativa aparente estaria no exercício da legítima defesa contra essa nação, devido às ligações entre o regime Talibã e o Al Qaeda. O objetivo da missão foi cumprido, uma vez que os talibãs foram retirados do poder.

²⁹⁰ ARQUIVO DA CNN. *Transcript of President Bush's Address*. Disponível em: <<http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>>. Acesso em: 05 out. 2007.

Em 05 de dezembro de 2001, representantes do Afeganistão firmaram o “Acordo de Bonn” para instituição de um governo interino transitório, com objetivo de conduzir às eleições democráticas. Aproveitaram, também, para solicitar a retirada de todas as unidades militares em Cabul e outros centros urbanos (em uma clara referência às tropas da Coalizão). Em substituição, os afegãos sugerem a criação de uma força de paz comandada pela ONU, uma vez que, conforme o texto da declaração, essa é uma “instituição reconhecidamente imparcial, com um importante papel a desempenhar”.

A Grã-Bretanha ofereceu-se para ser a líder inicial de uma “Força Internacional de Segurança” no Afeganistão, sob a égide da ONU, comprometeu-se em transferir o cargo em um breve período²⁹¹. O Afeganistão declarou-se disposto a aceitar a força internacional, desde que fossem sempre reportadas informações relativas ao contingente e nacionalidade das tropas à autoridade central²⁹².

Sendo assim, o Conselho de Segurança acabou por instituir uma “Força Internacional de Segurança” no Afeganistão²⁹³. Era a tentativa de permitir que as ações perpetradas na região fossem feitas de acordo com o respaldo da ONU, uma vez que essa força, ao contrário da Coalizão, seria totalmente vinculada ao decisório da organização internacional. Permitia-se, dessa maneira, a maior participação e fiscalização da instituição no processo de manutenção de paz na nação afegã. No mesmo documento, o Conselho solicitou, ainda, que os Estados-Membros cedessem recursos militares para a operação.

Sua função inicial era auxiliar na proteção de Cabul e do pessoal das Nações Unidas. Posteriormente, permitiu-se sua atuação fora dos limites da capital²⁹⁴. Consoante a decisão do Conselho, a Força pode tomar todas as medidas cabíveis para fazer sua prerrogativa. Seu mandato é renovado periodicamente e ainda hoje está em operação²⁹⁵.

Em 2003, a OTAN assume a liderança da Força²⁹⁶. A partir disso, o Conselho de Segurança passa a manifestar-se no sentido que a Força Internacional de Segurança deveria cooperar com a Coalizão. Posteriormente, chegou a elogiar a prontidão expressada pela Coalizão em ajudar na promoção de eleições no Afeganistão²⁹⁷. Essa posição demonstra um aparente enfraquecimento do Conselho de Segurança que, ao final, acabou aceitando a presença da Coalizão. Entretanto, observa-se que este estímulo à cooperação entre as duas

²⁹¹ UNITED NATIONS DOCUMENT. S/2001/1217. Os sucessores foram Turquia (Resolução n° 1413), Alemanha e Países Baixos (Resolução n° 1444) e OTAN (Resolução n° 1510).

²⁹² UNITED NATIONS DOCUMENT. S/2001/1223.

²⁹³ Resolução n° 1386 de 2001 do Conselho de Segurança.

²⁹⁴ Resolução n° 1510 de 2003.

²⁹⁵ As Resoluções n° 1413 de maio de 2002, 1444 de 2002; 1510 de 2003; 1563 de 2004; 1623 de 2005; 1659 de 2006 e 1707 de 2006 renovaram o mandato da Força Internacional de Segurança.

²⁹⁶ Resolução n° 1510 de 2003 do Conselho de Segurança.

²⁹⁷ Resolução n° 1563 de 2003 do Conselho de Segurança.

forças também pode ser uma forma de solidificar, para os olhos da opinião pública, que as tropas estrangeiras presentes no Afeganistão não estão a serviço dos interesses norte-americanos, mas sob um amplo apoio da comunidade internacional, conferido pela presença e suporte da ONU.

Os atentados realizados em Bali, na Indonésia, em 2002, fizeram com que o Conselho condenasse tais atos, por meio da Resolução nº 1438. Fez o mesmo, pouco depois, com a tomada de reféns executada em Moscou, Rússia, por separatistas chechenos, na Resolução nº 1440. Ao final do ano, condenou o ataque à bomba terrorista realizado pelo Al Qaeda no Paradise Hotel, Quênia, e a tentativa de destruição da aeronave Arkia Israli Aerolines, voo 582. Aproveitou, ainda, nessa Resolução de nº 1450, para condenar outros recentes atos terroristas em vários continentes.

O Conselho, em outras oportunidades, condenou os atentados ocorridos em Istambul²⁹⁸ e Bogotá²⁹⁹, em 2003³⁰⁰.

Em 2003, os ministros de relações exteriores integrantes do Conselho de Segurança se reuniram para firmar uma declaração de combate ao terrorismo. Condenaram todos os atos terroristas, como é de praxe, afirmando ser “a mais grave ameaça a paz e segurança”, sendo injustificáveis. Deve-se estar atento, pois em um mundo globalizado, os terroristas podem “explorar sofisticada tecnologia, comunicações e recursos para suas atividades criminais”, podendo ter acesso a materiais nucleares, químicos ou biológicos. Sendo assim, o controle desses elementos é crucial. Conclui afirmando que o terrorismo “só pode ser derrotado, de acordo com a Carta das Nações Unidas e o direito internacional, através de uma aproximação compreensiva envolvendo a ativa participação e colaboração de todos os Estados, organizações regionais e internacionais, redobrando-se os esforços em nível nacional”.

O ano de 2004 foi negro para a luta contra o terror: quando se pensava que os ataques continuariam restritos a regiões periféricas do globo, em 11 de março, Madrid foi atacada com bombas em seu sistema ferroviário (ao condenar o fato, o Conselho imputou a conduta ao ETA – grupo de libertação da região basca, no entanto, revelou-se mais tarde ser uma ação do Al Qaeda³⁰¹). Em 7 de julho de 2005, foi a vez de Londres, que viu a explosão de ônibus e estações do metrô³⁰².

²⁹⁸ Resolução nº 1516 de 2003 do Conselho de Segurança.

²⁹⁹ Resolução nº 1465 de 2003 do Conselho de Segurança.

³⁰⁰ Interessante constatar o posicionamento do órgão referente ao ataque de Bogotá, que por óbvio não teve participação de uma organização de confissão islâmica. Demonstra a posição adotada pela instituição, de repudiar todas as organizações, não importando a origem, que empregam táticas terroristas.

³⁰¹ Resolução nº 1530 de 2004 do Conselho de Segurança.

³⁰² Resolução nº 1611 de 2004 do Conselho de Segurança.

Em 2005, foi assinado o tratado mais recente sobre o terrorismo: "Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear". O documento visa a coibir o uso de material radiativo em atentados terroristas (principalmente na construção das chamadas "bombas sujas", armas explosivas com pequeno material nuclear, mas com grande capacidade de destruição). Para isso, as nações devem fazer uma intensa fiscalização de suas instalações nucleares.

A Organização das Nações Unidas conferiu papel de destaque ao problema de terrorismo, em dois documentos sobre a segurança global: "A More Secured World" e "In Larger Freedom".

A urgência do combate ao terror reside nos seguintes fatores: o Al Qaeda é visto, pela instituição, como uma organização extremamente perigosa, uma verdadeira "rede armada com alcance global". Ataques contra mais de dez Estados-Membros, em quatro continentes, durante o período de cinco anos, demonstram que o "Al Qaeda e suas entidades associadas posam como uma ameaça universal aos membros da ONU e as Nações Unidas". Como agravante, existe o fato que a própria organização terrorista, em seus discursos, "aponta Nações Unidas como o maior obstáculo para atingir as suas metas e a define como um de seus inimigos". Ainda, quanto à urgência, não pode ser olvidada a magnitude da destruição que essas organizações são capazes de causar, caso tivessem em poder suprimento nuclear, radiológico, químico ou biológico.

Conforme o documento, o terrorismo ataca os valores presentes na Carta das Nações Unidas, como o respeito aos direitos humanos, ao Estado de Direito, ao direito de guerra que protege aos civis, tolerância entre as pessoas e nações, a resolução pacífica de conflitos. Esse fenômeno floresce em um ambiente de desespero, humilhação, pobreza, opressão política, extremismo e abuso de direitos humanos, também no contexto de conflitos regionais e ocupação estrangeira, e se beneficia de Estados fracos na capacidade de manter a lei e ordem.

Para o seu combate, a ONU propõe uma abordagem difusa, que confronta também as causas do terrorismo. Deve-se promover os direitos sociais e políticos, o Estado de Direito e a reforma democrática, trabalhar para acabar com as ocupações, combater o crime organizado, reduzir a pobreza e o desemprego, impedindo o colapso estatal³⁰³.

O extremismo e a intolerância, por sua vez, devem ser combatidos com educação e debate público. Da mesma forma, é necessário o desenvolvimento de melhores instrumentos para a cooperação global anti-terrorista, que respeite as liberdades civis e os direitos humanos, de tal forma que seja construído nos Estados mecanismos para prevenir o recrutamento terrorista. Tal despeito provocaria mais tensão, ódio e desconfiança entre os

³⁰³ UNITED NATIONS. *A More Secured World*, p. 50.

governos, principalmente naquelas partes da população as quais os terroristas acham recrutadas³⁰⁴.

Conforme o documento “A More Secured World”, o Conselho de Segurança tem cumprido um papel importante na luta contra o terrorismo, uma vez que há anos vem tomando medidas coercitivas para a erradicação desse problema. Antes mesmo do 11 de setembro, já aplicava sanções ao Talibã e a Osama Bin Laden. A resposta aos ataques no ano de 2001, com a limitação do trânsito de capital e pessoas ligadas ao terrorismo, foi considerada rápida.

No entanto, frisa-se que o Conselho de Segurança deve proceder com mais cautela. Muitas entidades e indivíduos inocentes estão figurando em listas como terroristas, sem a possibilidade de apelar ou revisar a decisão judicialmente. É uma verdadeira afronta aos princípios da presunção de inocência e do duplo grau de jurisdição, consagrados pelos Direitos Humanos.

É preciso maior colaboração dos Estados para fazer valer as decisões do órgão de segurança e a implementação das convenções contra o terrorismo. Muitas nações ainda não assinaram ou ratificaram. O próprio combate ao financiamento às ações terroristas tem-se revelado inadequado: “enquanto nos três primeiros meses após o 11 de setembro 112 milhões de dólares foram congelados, apenas 24 milhões tiveram o mesmo fim nos anos subseqüentes”, o que representa pouco em comparação com os fundos disponíveis, que são mascarados como lícitos, para a perpetração de atos terroristas.

O grande problema do combate ao terrorismo na atualidade, apontado pelo documento “In Larger Freedom”, reside em uma questão que está sendo procrastinada há décadas: a falta de classificação legal precisa do termo “terrorismo”. Apesar de quase todas as formas de terrorismo encontrarem-se proibidas, por das 12 convenções, urge o estabelecimento de uma definição única capaz de ser entendida por todos. Basear-se só nesses documentos é insuficiente, uma vez que o objetivo deles limita-se, conforme Slaughter e Burke-White, a definir uma gama de crimes específicos, obrigando os Estados-Partes a puni-los por meio de sua legislação doméstica e aceitar a persecução e extradição desses agentes. Por estarem divididos em inúmeros documentos, não prevêm mecanismos de repressão padronizados. Além disso, os autores constataam que ditas convenções não estão sendo uniformemente respeitadas pelas nações signatárias³⁰⁵.

³⁰⁴ UNITED NATIONS. *In Larger Freedom*, 2005, p. 30.

³⁰⁵ Slaughter afirma que mesmo inúmeros países terem ratificado as convenções, ainda colocam empecilhos no momento de realizar a extradição de suspeitos de terrorismo. SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. *An International Constitutional Moment. Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 43, 2002, p. 11.

No que tange à persecução de crimes ligados ao terrorismo, é necessário o estabelecimento de redes de cooperação penal, tanto policial como judicial, de modo a agilizar a extradição. Outra alternativa para a questão, estaria em classificar o terrorismo como crime internacional, capaz de ser processado pelo Tribunal Penal Internacional.

Seguindo o exemplo da ONU, as organizações regionais também passaram a desenvolver políticas de combate ao terrorismo. Os maiores avanços foram realizados no âmbito da União Européia. Tomou-se por base o Tratado de Amsterdã, que já previa uma política coordenada de prevenção e combate ao crime. Em 21 de setembro de 2001, foi criado o “Plano de Ação de Luta contra o Terrorismo”, que estabeleceu 7 objetivos (depois de ser atualizado em 2004, ano que ocorreu os ataques à Europa): reforçar as iniciativas para o combate ao terrorismo; reduzir o acesso dos terroristas a recursos financeiros e econômicos; aumentar a capacidade da União e dos Estados-Membros em investigar e processar; zelar pela segurança do transporte internacional, criando um sistema efetivo de controle de fronteiras; aumentar a coordenação entre Estados-Membros para prevenir e lidar com as conseqüências de um ataque terrorista; identificar os fatores que contribuem para o recrutamento de terroristas; encorajar terceiros-países a engajar-se mais eficientemente na luta contra o terrorismo.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), produziu-se, em 2002, a “Convenção Interamericana contra o Terrorismo”. Espelhando-se nas outras convenções relativas à matéria, em nível internacional, não traz nada de novo, apenas reporta-se a esses instrumentos e reforça a sua aplicabilidade.

A luta contra o terror não é exclusiva do Ocidente, visto que os atos de terrorismo são repudiados pelo conjunto da comunidade internacional como um todo, inclusive com declarações de países islâmicos. A maior prova disso está na “Convenção para o combate do Terrorismo Internacional”, da Organização da Conferência Islâmica. Dito tratado estabelece que a “Shari’a (Direito Islâmico) rejeita todas as formas de violência e terrorismo, em particular aqueles baseados no extremismo”. Dessa forma, os Estados-Partes (nações islâmicas) comprometeram-se em “combater todas as formas de terrorismo”, na medida em que se constituem uma “grave violação dos direitos humanos, em particular do direito de liberdade e segurança” e um obstáculo para o “livre funcionamento das instituições e do desenvolvimento sócio-econômico, desestabilizando os Estados”.

2 LICITUDE DO EMPREGO DA LEGÍTIMA DEFESA NO COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL

2.1 EVOLUÇÃO DA DEFESA LEGÍTIMA NO DIREITO INTERNACIONAL

2.1.1 Marco regulatório geral

2.1.1.1 Tradição reativa

A Carta da ONU instituiu um novo sistema de segurança coletiva, baseado na proibição do uso da força armada como regra geral. O gestor dessa estrutura é o Conselho de Segurança, que possui o poder de utilizar da força militar, por intermédio dos Estados-Membros, para manter a ordem internacional. A Carta prevê, porém, uma exceção ao uso da força pelos Estados (a outra exceção ao uso da força é em interesse comum, em nome do Conselho de Segurança), na forma da legítima defesa.

Segundo Patrick Daillier, no momento de assinatura da Carta, quando os futuros membros permanentes do Conselho de Segurança adquiriram o poder de veto, muitos Estados não confiaram plenamente em um sistema hegemônico dos “Cinco Grandes”³⁰⁶. Nesse sentido, passaram a exigir que pretendido direito de legítima defesa fosse melhor explicitado, e positivado na Carta. O Direito à legítima defesa encontra-se incorporado no art. 51 da Carta das Nações Unidas:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual e coletiva, no caso de ocorrer 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 restabelecimento da paz e segurança internacionais.

A Carta estabelece que nenhum dos seus dispositivos pode prejudicar o direito inerente à legítima defesa. Ou seja, essa proteção não pode ser derogada nem limitada pelo Direito Internacional positivo³⁰⁷.

³⁰⁶ DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain; DINH, Quoc. *Op. Cit.*, p. 823.

³⁰⁷ SCHACHTER, Oscar. *Self-Defense and The Rule of Law*. *Op. Cit.*, p. 259.

Ao contrário do que possa parecer, o direito à auto-defesa encontra plenamente harmônico com os parâmetros com do sistema de segurança da Carta, não afetando, de maneira alguma, o monopólio de utilização da força. Como o texto bem ressalta, a reação do Estado vítima de um ataque armado deve ser imediatamente comunicada ao órgão, de modo que não se afete a suas atribuições. A legítima defesa possui um caráter essencialmente temporário, pois, uma vez avisado o Conselho, só pode ser exercida até que esse assuma a administração das hostilidades e passe a tomar as medidas necessárias, praticando, desse modo, a autoridade e responsabilidade conferida pela Carta.

Schwebel polemiza essa questão. Para ele, em atos de legítima defesa que envolvam um ataque armado indireto, não deveria haver notificação do Conselho de Segurança. Ao se impor essa necessidade, acabar-se-ia beneficiando os agressores, que podem realizar operações secretas livremente, enquanto os países que estão em legítima defesa são obrigados a reportarem-se ao Conselho, o que estragaria totalmente seu disfarce. No entendimento do jurista, se uma nação realiza uma agressão indireta, não se deve culpar que a vítima reaja através de uma ação secreta, que não pode, por sua natureza, ser reportada ao Conselho de Segurança sem prejudicar a efetividade dessa medida ³⁰⁸.

Waldock discute a legítima defesa e o sistema de votação do Conselho. Como o instituto é utilizado em um momento anterior à atuação do órgão de segurança, uma vez que exige-se a sua comunicação após concretizada a reação e não previamente ³⁰⁹, a ONU não pode impedir sua utilização, apenas decretar seu fim, para tomar as medidas em nome da coletividade. Sendo assim, nesse caso, a falta de consenso dentro do órgão é benéfica para o Estado vítima, visto que a legítima defesa só poderá cessar se todos os membros permanentes do Conselho assim o quiserem. No entanto, existe o outro lado da questão: um Estado que pratica uma agressão ilegal sob o pretexto de estar abarcado pela legítima defesa, poderá executar seus atos por um período indefinido ³¹⁰.

A inoperância do Conselho em proteger uma nação vítima de uma agressão fez com que os Estados cada vez mais dependessem desse instituto como a única forma de proteção efetiva. Se o sistema de segurança coletiva funcionasse, de forma rápida, eficaz e imparcial, a legítima defesa constituiria uma exceção remota, raramente utilizada. Contudo, não é essa a prática dos Estados que frenqüentemente são obrigados a levar a cabo suas ações sob a égide da legítima defesa, esperando um posterior aval do órgão de segurança.

³⁰⁸ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Nicarágua. Voto dissidente do Juiz Schwebell, p. 374.

³⁰⁹ A Carta não exige a aprovação prévia do Conselho de Segurança, apenas a posterior, mas nada impede que uma nação que irá utilizar a legítima defesa coletiva exija esse consentimento anterior do órgão.

³¹⁰ WALDOCK, C. H. M. *Op. Cit.*, p. 496.

Um argumento que vem crescendo é o da intervenção humanitária como exceção ao uso da força, de forma unilateral. Esta seria aplicável no caso de nações que desrespeitam, do modo recorrente os Direitos Humanos. Fundamenta-se na proteção dos valores humanitários básicos e possui um forte apelo emocional, pois, geralmente, é suscitado em casos de genocídios ou na tortura e assassinato de pessoas inocentes como reféns.

Há uma grande relutância dos países em legitimar a invasão estrangeira em interesse humanitário, devido aos abusos cometidos no passado por Estados poderosos. Quando poderosos o bastante para intervir, normalmente agem por motivações políticas. Eles sofrem de uma forte tentação de impor uma solução política que seja compatível com seus próprios interesses nacionais. A maioria dos governos reconhece o perigo em admitir a exceção ao artigo 2º, § 4º da Carta na forma de intervenção humanitária por meio de força armada³¹¹.

Realmente, um ato unilateral dessa natureza, apesar dos fins altruísticos, não deixa de ser uma afronta do princípio da não intervenção (artigo 2º, § 7º da Carta). A atuação do Conselho de Segurança, que não se encontra vinculado a esse princípio, por meio de medidas coercitivas do Capítulo VII e envio de forças multinacionais de manutenção da paz, é o bastante.

A Carta da ONU classifica a legítima defesa em duas modalidades: individual e coletiva.

2.1.1.1.1 Individual

O primeiro incidente no qual se discutiu a aplicabilidade do direito à legítima defesa pelos Estados foi no “Caso Caroline” de 1837. Na época, enquanto os Estados Unidos da América já eram independentes, o Canadá vivia sob o jugo do Reino Unido. Assim, no Século XIX, os canadenses começaram a se organizar em uma força revolucionária, com o fim de declarar independência. Norte-americanos, especialmente que moravam na região da fronteira entre os EUA e o Canadá, possuíam simpatia pelo movimento rebelde.

O governo dos EUA, por sua vez, tentava evitar qualquer ligação com esse movimento, entretanto, o aumento de simpatizantes norte-americanos à causa canadense aumentava cada vez mais. Estes acabaram por formar um exército voluntário para lutar ao

³¹¹ SCHACHTER, Oscar. *The Right of States to Use Force. Op. Cit.*, p. 1629.

lado dos canadenses. Em seguida, engrossaram suas fileiras, cruzaram a fronteira e ajudaram na conquista de Navy Island, de posse britânica³¹².

O Barco “Caroline”, de bandeira norte-americana, era usado no transporte de tropas, armamentos e suprimentos de Buffalo, cidade localizada no norte dos EUA, a Navy Island. No dia 29 de dezembro de 1837, o barco, que naquela noite possuía trinta e três pessoas a bordo, sendo que dez eram tripulantes, e o restante, cidadãos que não teriam encontrado vagas nos hotéis da região e solicitaram abrigo ao capitão, foi interceptado pela marinha britânica. Como resultado, duas pessoas foram mortas e duas capturadas, o restante conseguiu fugir. O “Caroline” foi queimado e deixado a deriva, vindo a cair nas Cataratas do Niágara.

O Secretário de Estado norte-americano, Sr. Forsyth, protestou, enviando uma carta ao Ministro Britânico em Washington, Sr. Fox, contra a ação de seu governo, já que o Caroline havia sido destruído em território dos EUA. Fox afirmou que o ato se fundamentou na “necessidade de legítima defesa e auto-preservação”³¹³.

O governo britânico chegou a consultar a sua assessoria jurídica, que emitiu parecer no seguinte sentido: apesar do incidente ser justificado pelo Direito Internacional, recomendasse um pedido de desculpas ou uma nota de arrependimento, no sentido de que o barco deveria ter sido capturado fora de território norte-americano³¹⁴. Tal pedido, nesse momento, não foi feito pelos britânicos.

Em 1841, o Reino Unido enviou a Washington um representante especial, Lord Ashburton, para resolver as disputas de delimitação de fronteira entre Estados Unidos e Canadá e outros casos pendentes, como o “Caroline”. Daniel Webster, novo Secretário de Estado, enviou ao representante britânico uma carta, expondo os fatos do Caroline, bem como a resposta dada pelo Sr. Fox.

No documento, Webster pede para que os britânicos demonstrem, para ser acatada sua justificativa no Caso Caroline, “uma necessidade de legítima defesa instantânea, irresistível, que não permitisse a eleição de outros meios e não deixasse nenhum momento para a deliberação”. Mesmo que as autoridades britânicas tenham suposto a necessidade de entrar em território norte-americano, não poderiam fazer “irracional ou excessivo, visto que o ato, justificado pela necessidade de defesa própria, deve limitar-se por esta necessidade e manter-se claramente dentro dela”.

Ressaltou, ainda, que os britânicos deveriam ter demonstrado “uma necessidade, presente e inevitável de atacá-los na calada da noite”, “enquanto homens desarmados

³¹² JENNINGS, Robert. The Caroline and McLeod Cases. *American Journal of International Law*, Washington, v. 32, n.1, 1938, p. 82-83.

³¹³ *Ibid.*, p. 85.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 87.

dormiam a bordo, matando alguns e ferindo outros”. Deveria também ter sido demonstrada a necessidade de destruição do barco, ateando fogo nele, sem se preocupar se poderia haver inocentes com os culpados, vivos com os mortos. E concluiu de maneira ríspida: “O governo dos Estados Unidos não pode acreditar que houve necessidade para tudo isso”³¹⁵.

A resposta do Lord Ashburton, foi no sentido de que as forças insurgentes teriam sido organizadas em território americano sem que as autoridades impedissem, e que a captura do “Caroline” foi um ato necessário, já que o barco era um importante instrumento para o transporte de recursos aos rebeldes. O representante britânico argüiu, ainda, que a expedição não foi premeditada para atacar o inimigo em águas americanas, e sim britânicas, mas durante o ocorrido, as circunstâncias os forçaram. O propósito do ataque à noite foi para evitar a reação da tripulação, o que causaria mais perda de vidas. A embarcação foi queimada para não causar danos a propriedades americanas, pois devido ao seu peso e não havendo como carregá-la, ela ficaria a deriva, correndo o risco de chocar-se com outros barcos ou instalações.

Ao final de sua resposta, o governo britânico, dessa vez, pediu desculpas, demonstrando o arrependimento em ter abatido a nau em território regido pela jurisdição dos EUA³¹⁶. Apesar de não acreditar as justificativas apresentadas, Webster aceitou o pedido, depois de notar que o acordo entre os dois governos demonstrou a importância em estabelecer-se os parâmetros do uso defensivo da força³¹⁷.

Discorrendo sobre o caso, Jennings afirma que por se envolver Estados fortes, não foi aceita a alegação de uma legítima defesa apenas como forma de justificativa para um ato unilateral, partindo-se então, para a definição do instituto e análise de seu conteúdo legal. Foi a partir do “Caroline” que a argüição de legítima defesa por uma nação mudou de desculpa política para doutrina do Direito³¹⁸.

A chamada “Fórmula Webster”, desde então, tornou-se precedente no assunto, passando a ser utilizada para a análise constitutiva dos requisitos do instituto. Preconiza dita fórmula que a legítima defesa deve ser “necessária” porque não existem meios alternativos que se possa evitá-la de forma satisfatória; “instantânea”, de tal maneira que não exista tempo para refletir sobre a utilização do meio empregado; e “proporcional”, devendo haver uma equivalência entre a agressão sofrida e o reação realizada, de modo que não se faça nada de “irracional ou excessivo”.

³¹⁵ JENNINGS, Robert. *Op. Cit.*, p. 89.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 90.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 91.

³¹⁸ *Ibid.*, p. 82.

Ao contrário do disposto no artigo 2º, § 4º da Carta da ONU, redigido de forma ambígua, principalmente no que tange a interpretação do termo “força”, o artigo 51 é claro quando afirma que a legítima defesa será permitida no “caso de ocorrer um **ataque armado**”. [grifo nosso]. Em relação ao conceito de ataque armado, entende-se ter sido esclarecido no capítulo anterior, não merecendo, pois, maiores digressões.

A Carta limita a amplitude da legítima defesa a um ataque armado, não considerando qualquer outro tipo de uso da força. Dessa maneira, ações que envolvam coerção econômica, cultural, política, ou qualquer outro meio de intervenção em assuntos internos de um Estado, não geram direito à auto-defesa (ou a uma “contra-intervenção”), devendo a questão ser levada ao Conselho de Segurança para as devidas providências.

A reação instantânea, que trata a “Fórmula Webster”, deve ser entendida, em um primeiro momento, como aquela que se sucede a um ataque ilícito que estiver acontecendo ou acabado de cessar. Assim, proíbe-se o uso indevido da força armada, segundo os interesses de uma nação, disfarçada de legítima defesa, nos casos em que a reação se deu muito depois da ofensa. A legítima defesa visa à auto-preservação de um Estado, com o objetivo próprio de cessar uma agressão que está sendo perpetrada, ou impedir que ela se realize de novo, não devendo ser utilizada como uma represália (punição) pelos danos sofridos. Conforme a Resolução 2.625 (XXV) da Assembléia Geral, “Os Estados possuem o dever de evitar atos de represália que envolvam o uso da força”.

Para Bowett, a legítima defesa e a represália podem ser classificadas como “auto-ajudas” estatais, mas diferem nos objetivos e na legalidade da ação, pois a legítima defesa é permitida e a represália proibida, implicitamente pelo artigo 2º, 4º da Carta e explicitamente pela Resolução acima. As represálias possuem um objetivo punitivo, procuram impor uma reparação de um mau realizado e condições a serem cumpridas pela nação vencida, enquanto a legítima defesa visa proteger a segurança de um Estado e seus direitos essenciais, principalmente no que diz respeito a sua integridade territorial e independência política³¹⁹. O autor ressalta que a linha que divide proteção e retribuição fica cada vez mais obscura quando nos afastamos de um incidente particular e abordamos todo o contexto em que o ato de violência foi cometido.

Hoje, já se discute se o ataque armado deve realmente ter se concretizado, ou basta a sua iminência para a legitimação de uma reação. A prática dos Estados construiu essa possibilidade, em um instituto denominado “legítima defesa preventiva”, que será abordado no momento oportuno, em um tópico separado.

³¹⁹ BOWETT, Derek. Reprisals Involving Recourse to Armed Force. *American Journal of International Law*, Washington, v. 66, n. 1, jan. 1972, p. 03.

Entende-se como abarcada pela necessidade, quando o Estado vítima não consegue de forma alguma, no momento do ataque, dispor de outro meio, senão o uso da força para cessar a agressão sofrida. A Procuradoria-Geral do Reino Unido, em parecer sobre a Guerra do Iraque, afirmou que a reação é necessária quando é o único meio de repelir o ataque³²⁰. Se houver meios alternativos de resposta, leva-se em consideração se eles seriam efetivos naquela ocasião. Em suma, acompanhar a necessidade é utilizar a legítima defesa como *ultima ratio*.

Costuma-se vincular esse requisito com a obrigação, imposta na Carta no artigo 2º, § 3º, de que os Estados-Membros devem buscar a solução pacífica de suas controvérsias. Schachter ressalva, porém, que seria ilógico pensar que um Estado não irá resistir a sua destruição, esperando “sentado” que a lide encontre uma solução pacífica. Um guarda de fronteira ou um navio de guerra por exemplo, não podem ser proibidos de se defenderem porque a questão deve ser resolvida por meios diplomáticos. O doutrinador conclui que não há dispositivo legal que diga que um Estado deve dar a outra face a seu agressor por causa de sua obrigação de procurar uma solução pacífica para o caso, contida na Carta³²¹. Assim, as nações atacadas devem, na realidade, tentar antever que uma solução amigável para o seu caso não é possível.

Hmound cita a Guerra do Iraque de 2003 como exemplo de utilização da legítima defesa de forma desnecessária. Desde a Guerra do Golfo, a ONU monitora o território iraquiano em busca de armas de destruição em massa, advindas da época na qual o governo utilizou esses artifícios contra seus antigos inimigos, os iranianos e os curdos. A partir da Resolução nº 1.441 do Conselho de Segurança, inspetores da Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção das Nações Unidas (UNMOVIC) e da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA) passaram a monitorar com maior intensidade o Iraque em busca dessas armas de destruição em massa. Com fulcro no diploma *supra*, o governo do Iraque deveria cooperar totalmente com a fiscalização, sob pena de retaliações.

O Estados Unidos perpetraram seu ataque, sob a justificativa da legítima defesa, uma vez que o governo iraquiano, segundo sua visão, estaria enganando esses inspetores designados, não cumprindo com as determinações. Antes dessa medida drástica, segundo o autor, o governo norte-americano poderia ter pressionado politicamente a ONU com o objetivo de aumentar a rigorosidade do processo de inspeção, até ser encontrada alguma arma proscrita pelo Direito Internacional³²².

³²⁰ ATTORNEY GENERAL OF U.K. *Iraq: Resolution 1441*, 2005, p. 01.

³²¹ SCHACHTER, Oscar. *The Right of States to Use Force. Op. Cit.*, p. 1635.

³²² HMOUND, Mahmoud. *The Use of Force Against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483. Cornell International Law Journal*, Nova Iorque, v. 36, n. 3, set.-dez. 2004, p. 53.

A fórmula Webster preconiza, ainda, que a reação do país vítima deve ser proporcional à agressão sofrida, sob pena de perder a proteção ao direito de legítima defesa. A proporcionalidade diz respeito à simetria ou entre a força ilegal e a contra-força legal, consoante a concepção de Dinstein. Para averiguar sua existência, deve-se comparar a quantidade de força e contra-força utilizada, assim como as perdas humanas e danos causados³²³.

A aplicação desse requisito torna-se problemática quando é empregada no fato concreto. Segundo Schachter, ele é respeitado no caso de ataques isolados de fronteira ou incidentes navais, pois a defesa aplicada, geralmente, limita-se à proporção do ataque sofrido, não evoluindo para um bombardeio de cidades ou o lançamento de uma invasão. Dessa forma, uma ação defensiva muito maior que a sua provocação, medida pelas perdas humanas e magnitude das armas, será condenada pela opinião pública como desproporcional.

Para o autor, a questão geográfica também apresenta dificuldades. Um ataque isolado em um local, como no caso de uma disputa territorial, dificilmente gerará uma ação defensiva que envolva uma incursão profunda no território inimigo. No entanto, essa situação pode mudar quando a vítima chega a conclusão que é necessário uma reação contra a “fonte” do ataque, que pode estar em outro local, para deter ações futuras³²⁴.

Exemplo clássico de desrespeito ao princípio da proporcionalidade está em um incidente ocorrido em 1914, logo após o início da Primeira Guerra Mundial, no qual três cidadãos alemães foram mortos na fronteira do território angolano (que pertencia na época a Portugal) com a colônia alemã do sudeste da África (hoje, Namíbia). Em resposta, militares alemães destruíram inúmeras instalações portuguesas em Angola no transcurso de diversas semanas. Os árbitros escolhidos para julgar a questão consideraram as medidas como sendo desproporcionais³²⁵.

Um assunto polêmico em matéria de legítima defesa diz respeito à utilização da força defensiva para o resgate ou proteção de nacionais com sua integridade ameaçada em solo estrangeiro.

Unindo os ensinamentos de Waldock³²⁶ e Schachter³²⁷, chega-se aos seguintes requisitos para que o resgate de nacionais seja considerado como um ato de legítima defesa. Esses são a aplicação dos parâmetros estabelecidos no Caso Caroline, com suas devidas adaptações: deve haver uma iminente ameaça de danos aos nacionais³²⁸ (imediatidade);

³²³ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 320.

³²⁴ SCHACHTER, OSCAR, *The Right of States to Use Force. Op. Cit.*, p. 1638.

³²⁵ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 304.

³²⁶ WALDOCK, C. H. M. *Op. Cit.*, p. 467.

³²⁷ SCHACHTER, Oscar. *The Right of States to Use Force. Op. Cit.*, p. 1629.

³²⁸ Schachter chama de “situação emergencial de salvamento de vidas”. *Ibid.*, p. 1629.

esgotamento de todos os meios de solução pacífica de controvérsias e constatação de falha ou incapacidade por parte do Estado estrangeiro em proteger as pessoas em perigo (necessidade) e emprego das medidas de força estritamente direcionadas ao objeto de proteção (os nacionais), evitando-se qualquer interferência na integridade territorial ou independência do Estado no qual ocorreu a ação. Ainda, a intervenção não pode ser feita de forma prolongada, sob pena de tornar-se ilegal (proporcionalidade) ³²⁹.

Schachter traz, como exemplo, o resgate frustrado dos reféns norte-americanos na embaixada dos EUA no Irã, em 1979. Para ele, primeiramente deveriam ser feitas duas perguntas, a saber: os meios pacíficos de controvérsias teriam sido esgotados para justificar a intervenção norte-americana? (uma vez que a solução pacífica é um dos corolários da Carta da ONU) e os reféns estariam em perigo iminente de perder suas vidas ou sofrer graves danos?

Na época, o Conselho de Segurança adotou resolução que condenou o ato iraniano e requisitou a imediata soltura dos reféns. Enquanto a lide estava sendo julgada pelo Corte Internacional de Justiça, sendo que o mérito ainda não havia sido analisado, os Estados Unidos, após tentativas frustradas de solicitação para que o processo fosse julgado mais rápido, intervieram no Irã, antes do esgotamento dessas vias pacíficas. A operação militar revelou-se um fracasso, pois não conseguiu cumprir seu objetivo.

Para Schachter, não se deve colocar em risco a segurança desses indivíduos apenas pela morosidade da Corte. Uma atmosfera emocional existia em torno do caso, sendo que era pública e concreta a ameaça de execução dos reféns. O regime iraniano não acatou a decisão do Conselho de Segurança nem da Corte Internacional de Justiça, bem como nada fez para diminuir a ansiedade do governo norte-americano. Desse modo, é muito difícil dizer que ação militar perpetrada pelos EUA seria desnecessária apenas porque o processo da Corte ainda estaria pendente. O resgate foi indispensável, não podendo ser considerado ilegal pelo Direito Internacional. O autor assim conclui: “se foi sábio no contexto militar ou político, é outra questão”³³⁰.

2.1.1.1.2 Coletiva

Pode ocorrer que uma nação ataque mais de um Estado, fazendo com que as duas vítimas tenham o direito à legítima defesa. Os dois Estados vítimas podem se unir e reagir

³²⁹ SCHACHTER, Oscar. *The Right of States to Use Force. Op. Cit.*, p. 1631.

³³⁰ *Ibid.*, p. 1631.

contra o Estado que os atacou. Apesar do que possa parecer, aqui não se encontra configurada uma legítima defesa coletiva, e sim uma pluralidade de atos de legítima defesa individual realizados coletivamente.

A legítima defesa coletiva encontra-se, então, configurada quando uma nação vítima de uma agressão pede auxílio a outra nação (ou nações), que não sofreram o ataque, para que ambas ou apenas o Estado assistente, reajam sob a salvaguarda da legítima defesa coletiva. Não é obrigatório que haja um acordo prévio entre as nações, bastando um pedido de auxílio posterior ao ataque, uma vez que esse é um direito inerente às nações, conforme o artigo 51 da Carta³³¹.

Aplica-se à legítima defesa coletiva todos os requisitos presentes na legítima defesa individual. Logo, deve ser exercida também conforme a Fórmula Webster: de forma imediata, necessária e proporcional. Assim como na modalidade individual, o Conselho também deve ser avisado de qualquer ato perpetrado em nome da legítima defesa coletiva.

A Corte acrescentou mais dois no julgamento do Caso Nicarágua: a necessidade do Estado vítima declarar-se vítima de um ataque armado e a necessidade de solicitar auxílio à outras nações para exercitar a legítima defesa.

No Caso Nicarágua, os Estados Unidos levantaram o argumento que suas ações foram realizadas em favor de El Salvador, Guatemala, Honduras e Costa Rica. Apesar de haver uma simpatia do governo nicaraguense em relação aos movimentos rebeldes desses países, a Corte não encontrou indícios da concretização de um ataque armado ou seu envolvimento indireto com a oposição política armada nessas nações³³².

No mesmo caso, a Corte declarou que “um Estado que é vítima de um ataque armado deve declarar que foi atacado”, tendo em vista que o exercício da legítima defesa coletiva não pode se basear apenas na percepção do Estado que age em auxílio³³³. Em outras palavras, é fundamental que a nação vítima declare a sua situação à comunidade internacional, não bastando que a nação que irá ajudá-la aponte, de forma solidária, a agressão.

É necessário, também, um pedido de auxílio da vítima para que outra (ou outras) ajam em seu socorro. Segundo a Corte Internacional de Justiça, não houve no Caso Nicarágua esse pedido. O governo de Honduras fez tal pedido, chegando até a afirmar ao contrário, que era um problema da América Central, devendo ser resolvido regionalmente. El Salvador, por sua vez, o fez tardiamente e em descompasso com a realidade, bem depois do início das atividades norte-americanas na Nicarágua³³⁴.

³³¹ SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. Regulação do Uso da Força nas Relações Internacionais. *Op. Cit.*, p. 299.

³³² CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Nicarágua. Méritos, *Op. Cit.*, p. 82.

³³³ *Ibid.*, p. 104.

³³⁴ *Ibid.*, p. 120.

Jennings, em seu voto dissidente, concorda com a necessidade do Estado vítima declarar sua situação e pedir auxílio, todavia não se pode exigir uma declaração ou requisição formal, pois seria irreal³³⁵.

Dois ou mais países podem firmar um acordo antecipado, que prevê as situações de legítima defesa coletiva e como deve se dar seu exercício. A Carta da ONU permite expressamente, em seu artigo 52, § 1º, a utilização dessa legítima defesa coletiva baseada em tratado:

Nada na presente Carta, impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

Esses tratados podem ser de duas espécies: na forma de pactos de assistência recíproca ou de alianças militares. Os pactos de assistência recíproca são, segundo Dinstein, simples acordos bilaterais ou multilaterais, nos quais as partes contratantes determinam que um ataque armado contra um deles será considerado como um ataque contra todos, estabelecendo a ajuda militar mútua em tais circunstâncias³³⁶. O pacto paradigma no assunto é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro de 1947 (TIAR).

Jennings afirma que não basta apenas essa relação contratual, que estabeleça “que um ataque a um membro será considerado como um ataque a todos”, pois é apenas uma ficção legal, sendo necessário que o país que entrou no conflito para ajudar outro, realmente se sinta ameaçado, de modo que a sua segurança dependa do destino da outra nação³³⁷.

As alianças militares, de natureza mais complexa, são a evolução natural dos tratados de assistência recíproca. Ao contrário das primeiras, que não possuem coordenação prévia, tratando-se de uma mera reunião de forças militares de países diferentes, estes se caracterizam pela total integração do comando militar, com o objetivo de proporcionar uma reação mais rápida ao ataque inimigo. O Tratado do Atlântico Norte, de 1945, foi elaborado como um Pacto de assistência mútua, porém o mesmo documento estabelece um órgão central de gestão das atividades militares, denominado Organização de Tratados do Atlântico Norte (OTAN), o que constitui uma aliança militar. O extinto Pacto de Varsóvia, opositor comunista da OTAN, é outro exemplo de aliança militar.

A Carta estabelece que o Conselho de Segurança pode usar essas organizações para efetivar suas próprias medidas coercitivas (artigo 53, § 1º), aquelas previstas no Capítulo VII, uma vez que, como dito anteriormente, a ONU não possui um exército próprio, em prontidão.

³³⁵ Voto dissidente do Juiz Jennings., p. 545.

³³⁶ DINSTEIN, Yoram. *Op. Cit.*, p. 349.

³³⁷ Voto dissidente do Juiz Jennings, p. 545.

2.1.1.2 Inovação preventiva

O avanço tecnológico e científico no campo bélico, experimentado na segunda metade do Século XX, permitiu o desenvolvimento das chamadas armas de destruição em massa (sejam elas nucleares, radiológicas, químicas ou biológicas³³⁸), pelo qual um agressor pode eliminar sua vítima em questão de segundos, com um mero “apertar de botão”, sem possibilidade alguma de defesa. Frente a essa situação, a comunidade internacional desenvolveu o instituto da “legítima defesa preventiva”, que visa o exercício do direito de defesa na iminência de um ataque armado, ou seja, antes de sua concretização, em situações críticas, vinculadas à própria sobrevivência do Estado vítima.

Em uma tese oposta à legítima defesa preventiva, Louis Henkin discorda de sua utilização, argüindo que o artigo 51 da Carta só permite o uso unilateral da força numa circunstância estreita e nítida, ou seja, quando ocorre, de fato, um ataque armado. Segundo preleciona o doutrinador, nada existiria nos trabalhos preparatórios da Carta que possa corroborar um eventual direito de antecipação da legítima defesa. Assim sendo, seu uso preventivo corresponde apenas a uma falácia³³⁹.

Complementando o autor acima, Shaw aduz que o conceito de legítima defesa preventiva seria extremamente frágil, visto que deve ser calculada conforme os movimentos do inimigo³⁴⁰. Um contra-ataque realizado em um momento inoportuno pode caracterizar um ato de agressão.

Também neste sentido, Akehurst afirma que a legítima defesa preventiva é incompatível com o espírito que norteou a Carta³⁴¹. Seria impossível para qualquer Estado que utiliza tal expediente, ter certeza absoluta sobre as intenções da outra parte. Para o autor, o juízo de que o ataque seria iminente depende muito de opiniões subjetivas, portanto tangenciador de abusos. Conclui com a seguinte indagação: “É lícito que uma potência

³³⁸ O relatório da ONU “*A More Secure World*” aponta os perigos dessas armas de destruição em massa. Apesar da vigência do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, muitos países ainda utilizam e realizam pesquisas com a essa fonte de energia, que podem ser revertidas para o campo bélico. Outra ameaça são as armas radiológicas, também conhecidas como “bombas sujas”, explosivos menores que utilizam os efeitos duradouros da radiação. São feitas de urânio e plutônio enriquecido de pequena quantidade, capazes de serem encontrados na indústria ou em departamentos médicos. As armas químicas, por sua vez, são fáceis de adquirir e produzir. O avanço da biotecnologia no combate às doenças, permitiu um desenvolvimento ainda maior das armas biológicas. O relatório aponta para o perigo do agente “ricin”, é mais perigoso que o “antraz”, pois não há antídoto conhecido, sendo letal para o ser humano em quantidades menores que a cabeça de um alfinete. UNITED NATIONS, 2004.

³³⁹ HENKIN, Louis. *Derecho y Política Exterior de las Naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-Americano, 1986, p. 157.

³⁴⁰ SHAW, Malcolm N. *Op. Cit.*, p. 790.

³⁴¹ AKEHURST, Michael. *Op. Cit.*, p. 225.

nuclear destrua grande parte da humanidade porque um sistema de radar confunde o vôo de uma manada de gansos com os projéteis do inimigo?”³⁴².

Bothe traz um argumento interessante, optando por ler o artigo 51 da Carta com base na Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados. Conforme o documento, os tratados devem ser analisados à luz de seus objetivos e propósitos. Como as Nações Unidas visam restringir o uso unilateral da força, qualquer interpretação que expande esse horizonte é ilegal³⁴³.

Bowett discorda das afirmações anteriores, ao pregar a necessidade da utilização da legítima defesa preventiva. Para o autor, ao contrário do que disse Louis Henkin, nunca foi intenção da Carta proibir o uso da legítima defesa na iminência de um ataque. Além do mais, a rejeição do direito antecipatório é, hoje em dia, totalmente irreal e inconsistente com a prática geral dos Estados³⁴⁴.

Schwebel interpreta o artigo 51 da Carta em consonância com o artigo 2º, § 4º. Como a proibição da força envolve tanto seu “uso”, como “ameaça”, seria perfeitamente possível uma ação defensiva de forma antecipatória, antes de concretizado o ataque armado. Como na era nuclear, o primeiro golpe pode ser decisivo, não se pode conceber que a vítima ficará esperando a sua destruição para exercer a legítima defesa. No entanto, o autor ressalta o outro foco da questão: os perigos no exercício abusivo da legítima defesa preventiva por meio de armas nucleares são enormes³⁴⁵.

Reisman, por seu turno, concebe a legítima defesa antecipatória da seguinte maneira: é necessário que se substitua o requisito objetivo do ataque armado por uma percepção subjetiva da “ameaça” de um ataque que, segundo o julgamento do Estado alvo, é tão palpável, iminente e provavelmente destrutivo que a única defesa é a prevenção³⁴⁶.

Nas palavras de Schachter, deve-se reconhecer que existem situações em que a iminência do ataque é tão clara e o perigo tão grande que uma ação defensiva é essencial para auto-preservação de uma nação. Para o autor, a Fórmula Webster não restringe a legítima defesa à ocorrência de um ataque armado, podendo uma ação preventiva ser imposta pela necessidade, o que coadunaria com os preceitos estabelecidos no Caso Caroline. Conclui que

³⁴² AKEHURST, Michael. *Op. Cit.*, p. 225.

³⁴³ BOTHE, Michael. Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 14, apr. 2003, p. 229.

³⁴⁴ Bowett traz uma lista de fatos em que foi dada a justificativa da legítima defesa preventiva. Em 1948, o Paquistão utilizou-a quando invadiu a Kashimira, da mesma forma, Israel aplicou, em 1967, para invadir o Sinai, a OEA também utilizou o argumento em retaliação ao bloqueio de Cuba, durante a crise dos mísseis em 1962. *Op. Cit.*, p. 04.

³⁴⁵ SCHWEBEL, S. M. *Op. Cit.*, p. 481,

³⁴⁶ REISMAN, Michael. Criteria for the lawful use of force in international law. *Yale Journal of International Law*, n. 10, 1985, p. 84.

é válida a utilização da legítima defesa antes de um ataque, mas “apenas quando o ataque é iminente, não deixando momento para deliberação”³⁴⁷.

Assim como os autores anteriores, Waldock afirma que é um erro interpretar o trecho “se um ataque armado ocorrer” como “depois que um ataque armado já ocorreu”. Ao impedir essa prerrogativa, estar-se-ia concedendo, de maneira equivocada, um direito ao agressor de beneficiar-se com o primeiro ataque, que poderia ser devastador³⁴⁸. Do mesmo modo, conforme Schwebel, na era nuclear o primeiro golpe pode ser decisivo, não se podendo conceber que o Estado vítima fique assistindo sua destruição para depois exercer seu direito inerente à legítima defesa³⁴⁹.

Baseando-se nessa construção doutrinária, alguns países, ainda que de forma tímida, também passaram a aplicar a legítima defesa preventiva. Segundo o Consultor Jurídico do Governo Britânico, no parecer sobre a Guerra do Iraque, hoje é “amplamente aceito que um ataque iminente justifica o uso da força”, desde que haja um certo grau de iminência, conforme as circunstâncias do caso³⁵⁰. Schachter expõe que desde 1946, os Estados Unidos já afirmavam que o termo “ataque armado” deveria incluir não apenas a ação militar, mas “certos passos preliminares para praticar tal ato”³⁵¹. Israel adotou essa tese em 1981 ao atacar reatores nucleares em Osirik, perto de Bagdá (condenado pelo Conselho de Segurança – Resolução 487). Da mesma maneira, essa foi a justificativa para arrasar a frota aérea árabe, em 1967, na Guerra dos Seis Dias, enquanto estas ainda estavam em solo, preparando-se para atacar.

Ante ao exposto até aqui, opta-se por vincular a questão da legítima defesa em dois fatores: a existência de um perigo concreto e inevitável (de tal forma a apontar a força atacante) e a capacidade de identificar quem é o (futuro) Estado vítima de uma agressão, que utilizará esse direito. Nesse sentido, pode-se concluir que existem três momentos para o exercício desse instituto, em ordem cronológica.

Em um primeiro momento, exerce-se no caso da iminência de um ataque, a reação é denominada como legítima defesa preventiva ou antecipatória. Ressalta-se que a iminência deve ser concreta e inevitável, de tal forma que a única maneira para impedi-la é por meio de uma ação militar (o que cumpriria o requisito da necessidade conforme a Fórmula Webster). Além disso, o ataque que está prestes a ocorrer deve ser de uma gravidade tão grande que

³⁴⁷ Ao referir “não deixando momento para deliberação”, Schachter cita Webster, vinculando à questão da legítima defesa preventiva com o requisito da necessidade da Fórmula. SCHACHTER, Oscar. *The Right of States to Use Force*. *Op. Cit.*, p. 1635.

³⁴⁸ WALDOCK, C. H. M. *Op. Cit.*, p. 498.

³⁴⁹ SCHWEBEL, S. M. *Op. Cit.*, p. 481.

³⁵⁰ ATTORNEY GENERAL OF UK. *Op. Cit.*, p. 01.

³⁵¹ SCHACHTER, Oscar. *The Rights of States to Use Force*. *Op. Cit.*, p. 1635.

torne impossível a nação vítima esperar o ataque ser lançado, para depois começar a reação. Pensa-se, por exemplo, no uso durante o ataque de armas de destruição em massa capazes de eliminar o Estado-vítima por completo, impedindo-o de qualquer reação.

Segundo Soafer, preparações militares podem provar que o Estado visa utilizar a força agressivamente. Contudo, um Estado não pode atacar outro Estado ou outro grupo pela mera possibilidade de prevenir um futuro ataque. Por exemplo, os EUA não pretendem atacar a China só porque ela tornou-se forte o bastante para ameaçá-lo ou desafiar sua superioridade. “Prevenção necessita-se da prova que um ataque está prestes a ocorrer”³⁵².

Conforme bem salientou a ONU no “*A More Secure World*”, o problema dessa modalidade reside quando o ataque futuro possui um grande potencial de devastação, mas a prova da iminência não é irrefutável³⁵³. Nesses casos, o pressuposto da existência de um perigo concreto funciona, de forma eficaz, como uma verdadeira barreira de contenção para arbitrariedades. Toma-se como exemplo a questão das armas de destruição em massa. A mera aquisição de um reator nuclear, ou indícios da produção de outros tipos de armas proscritas é, veementemente, contrária ao Direito Internacional, mas não pode ser, por si só, uma justificativa para o uso da legítima defesa preventiva. O perigo encontra-se ainda em formação, tanto que não existe uma vítima individualizada. Diferentemente, quando descobre-se mísseis transcontinentais apontados para uma nação ou planos de um ataque nuclear em curso.

O documento “*A more Secure World*” apresenta uma solução interessante para a questão. Se existem evidências na preparação de um ataque a longo prazo (que seria classificado como “não iminente”) por um Estado agressor, que o Conselho de Segurança seja acionado, para tomar as providências preventivas cabíveis, consoante o Capítulo VII³⁵⁴, uma vez que não existiria uma suposta vítima individualizada; a ameaça estaria sendo perpetrada contra a comunidade internacional como um todo, o que justificaria a predominância do sistema de segurança coletiva. Isso impediria o uso unilateral da força, sob a égide da legítima defesa preventiva, de forma desenfreada, sem a prova da iminência de um ataque, fundamental para a sua legalidade.

A legítima defesa também pode ser utilizada durante a agressão, de modo a neutralizar um ataque que está sendo perpetrado. É a reação direcionada à força atacante exatamente no momento dos atos de agressão. Por exemplo, se uma nação ataca com um míssil balístico, direciona-se a reação a esse míssil; se o ataque vem por meio de aeronaves, destrói-se essa

³⁵² SOAFER, Abraham D. On the Necessity of Pre-emption. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 14, apr. 2003, p. 220.

³⁵³ UNITED NATIONS. *A More Secure World*, p. 53.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 54.

frota; da mesma maneira, se o ataque é realizado por terra ou mar. Essa é a forma mais pura de legítima defesa, pois é inquestionável a defesa do Estado vítima nesse momento.

O último momento é aquele que executado “após um ataque armado ocorrer”. Esse, conforme exposto acima, é adotado por alguns doutrinadores como o único momento que permite a utilização da legítima defesa, que para eles seria a interpretação mais fidedigna do artigo 51, devido a sua literalidade. Aqui, o objetivo é oportunizar ao Estado vítima reagir para neutralizar o agressor, de tal forma, que novos ataques ocorram. No entanto, questiona-se: e se caso for um ato isolado, no qual o agressor ataca uma só vez, não pretendendo realizar novos ataques? Devido a ausência de perigo, não se estaria legitimando uma reação em forma de represália, contrária ao Direito Internacional? Nota-se que, mesmo nessa situação, é necessário vincular-se a questão da presença de perigo concreto.

2.1.2 Controvérsias sobre autoria e materialidade

2.1.2.1 Ataque terrorista como ataque armado

Como as organizações terroristas, que devem ser consideradas como estruturas autônomas até primeira ordem (sua vinculação com os Estados será tratada em um momento oportuno), constituem um perigo real para a comunidade internacional, é importante levantar certos questionamentos. Cumpre referir que uma concepção de que os confrontos bélicos resumem-se em confrontos entre Estados é retrógrada, da época em que se utilizava ainda a termo “guerra” para essas situações. Foi essa idéia que norteou a Carta, e não poderia ser diferente: na época temia-se a eclosão da terceira guerra mundial, já que a lembrança das Grandes Guerras passadas ainda estava viva na memória e não existiam meios para prever, naquela quadra da história, outra ameaça à paz internacional que não envolvesse a atuação dos Estados. Nessa concepção considerava-se que as “guerras propriamente ditas” ocorreriam entre dois ou mais Estados, enquanto as “guerras civis” ou “conflitos internos” englobavam os confrontos entre duas ou mais forças antagônicas (um grupo de indivíduos *versus* o governo oficial, por exemplo) dentro do território de um único Estado.

No entanto, a Guerra Fria, que já se encontrava instaurada nos primeiros dias da ONU, trouxe um novo contexto. Com o objetivo de conter o expansionismo soviético, os norte-americanos desenvolveram, como estratégia, a “política de contenção”. Conforme preconizou George Kennan, esta consiste em opor uma contra-força norte-americana em qualquer local

do mundo onde a URSS pudesse expandir sua zona de influência³⁵⁵. Essa contra-força, por óbvio, não poderia ser manifestadamente ligada ao governo dos EUA, uma vez que criaria uma nova guerra mundial. Assim, inaugura-se a era dos conflitos indiretos, que se caracterizam pela ausência de embate imediato entre as forças militares das nações rivais.

Dessa forma, esse período foi marcado pelo patrocínio, tanto pelos EUA quanto pela URSS, de facções dentro de um Estado para que seguissem suas orientações ideológicas. Como exemplo, existe a questão da Nicarágua, podendo-se enumerar muitos outros.

Uma situação emblemática, refletente à época, diz respeito à Guerra do Vietnã. Enquanto os Estados Unidos envolveram-se diretamente no conflito, apoiando o Vietnã do Sul, a URSS limitou-se a um apoio logístico à parte contrária, os *vietcongs*. O que poderia ser uma guerra civil por natureza, tomou proporções mundiais, com o envolvimento das duas potências. Assim, constata-se que, a partir da Guerra Fria, existem certas ocasiões em que há uma grande confusão do que seria um conflito interno (ou guerra civil) e o que seria uma guerra propriamente dita, conforme o conceito de Oppenheim, referido no primeiro capítulo. Não se fala mais em “guerra” (internacional) em oposição à “guerra civil” (de caráter interno), e sim em “conflitos armados internacionais ou internos”.

Em primeiro lugar, afasta-se qualquer formalismo na declaração de um “estado de guerra”, uma vez que se importa com os conflitos materiais, independentemente de reconhecimento da ocorrência do conflito pelas partes envolvidas.

Retirando-se o termo “guerra” e adotando o de “conflitos armados” também revela-se um aspecto interessante: passa-se a admitir que partes beligerantes não precisam ser necessariamente Estados, mas também estruturas não-estatais, o que não poderia ser diferente na era da globalização, onde estes rivalizam com os Estados-Nações na briga pelo poder³⁵⁶. Nesse passo, Kretzmer acredita na possibilidade de existir um conflito armado entre um Estado e uma organização terrorista³⁵⁷.

Contribuindo para o tema, Cassese expõe a desatualização do termo “guerra”, tendo em vista que esse é um conflito entre dois ou mais Estados. Dessa forma, o uso do termo “guerra contra o terrorismo”, é igualmente equivocado³⁵⁸. Sherry, em seu turno, aduz que o termo, cunhado pelos norte-americanos, foi utilizado diversas vezes por seus governos ao longo dos anos, ligado a um objetivo a ser alcançado na execução de diversas políticas públicas. A guerra mais conhecida, no âmbito dos EUA, é a “guerra contra o crime”, que

³⁵⁵ KENNAN, George. *The Sources of Soviet Conduct*. *Foreign Affairs*, New York, v. 25, 1945, p. 581.

³⁵⁶ SLAUGHTER, Anne Marie; BURKE-WHITE, William. *Op. Cit.*, p. 04.

³⁵⁷ KRETZMER, David. Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defence? *European Journal of International Law*, Oxford, v. 16, apr. 2005, p. 188.

³⁵⁸ CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *European Journal of International Law*. Oxford, v. 12, dec. 2001, p. 998.

envolve aplicação de medidas duras contra criminosos como a “tolerância zero” e políticas de encarceramento em massa, mas já foram “declaradas guerras” em diversas situações: contra a pobreza, aborto, AIDS, ao câncer, só para citar algumas³⁵⁹.

O 11 de setembro trouxe a chamada “guerra contra o terrorismo” aos discursos. Cassese entende que a expressão possui o objetivo de causar um grande impacto psicológico na opinião pública. Seria, então, “para enfatizar que o ataque foi tão sério como uma agressão de um Estado, a resposta necessária deve ser direcionada com todos os recursos e energia”³⁶⁰.

Na realidade, não existe uma “guerra contra o terrorismo” de forma genérica, contra um inimigo indefinido. É certo que a comunidade internacional pode ficar em um “estado de alerta” em relação a essa ameaça, mas nunca, frisa-se, pode existir uma “guerra sem fim”. Conforme Sherry, o terror é um método de guerra, e não um inimigo. Fazendo-se uma analogia, é como se os aliados declarassem guerra ao blitzkrieg e ao kamikaze, ao invés da Alemanha e o Japão. A luta, na realidade, é contra organizações que utilizam métodos terroristas, especialmente aquelas ligadas ao fanatismo religioso.

Explica-se: permite-se, apenas, um “conflito armado” (e não guerra, que seria tecnicamente incorreto) entre uma “nação Y” e uma “organização terrorista X”, que são partes bem definidas. Existiu um “conflito armado” entre os EUA e o Al Qaeda, e não um conflito entre os “EUA” e “todas as organizações terroristas existentes”.

O Tribunal Penal Internacional, para a Ex-Iugoslávia, já estabeleceu um precedente no sentido de vislumbrar “conflitos armados” entre organizações não-estatais e Estados. Decidiu a Câmara de Apelação dessa Corte, no “Caso Tadic”, que “um conflito armado existe em qualquer lugar que haja o recurso à força armada entre Estados ou violência armada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre tais grupos dentro de um Estado”³⁶¹.

A diferença entre um conflito armado internacional e um conflito armado interno irá depender do grau de “transnacionalidade” que envolve a questão, da organização do grupo e da capacidade de causar graves danos. Exemplificando: se o governo do “Estado A” encontra-se em luta contra um grupo de insurgentes dentro de seu território, está caracterizado um conflito armado interno. No entanto, se “Estado B” apóia os insurgentes do “Estado A”, existe um conflito armado internacional, pois os efeitos do confronto estão

³⁵⁹ SHERRY, Michael. Dead or Alive: American Vengeance Goes Global. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 31, 2005, p. 256.

³⁶⁰ CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International. *Op. Cit.*, p. 993.

³⁶¹ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. Caso n. IT-94-1-A. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. *Prosecutor v. Tadic*. Haia, 02 de out. de 1995, parágrafo 70.

ultrapassando fronteiras. Em se tratando das organizações terroristas, pode-se visualizar um conflito interno quando seus interesses e ações limitarem-se ao país de origem do grupo terrorista.

As organizações terroristas islâmicas, objeto do estudo, por sua vez, são “transnacionais por natureza”: a fé islâmica, elemento comum entre essas organizações terroristas, não possui fronteiras nem se vincula às nacionalidades, sendo estas frutos do imperialismo ocidental. Dessa maneira, sua agenda ultrapassa fronteiras nacionais, congregando membros de diversas nacionalidades e dispersando suas estruturas em vários Estados (as chamadas “células terroristas”). Kretzmer, contribuindo para o tema afirma que “o terrorismo transnacional é aquele que passa as fronteiras internacionais e é dirigido contra cidadãos e residentes de um país que não é o mesmo do perpetrador”³⁶².

O problema enfrentado pelo governo russo no território da Chechênia pode ser tomado como exemplo. Apesar de, aparentemente, observar-se a questão como uma manifestação de cunho separatista, controlada por uma parcela da população russa de religião islâmica, tem-se notícia que existem, na região, combatentes de outras nacionalidades vinculados aos insurgentes. Comprovado esse elemento, o conflito poderia, facilmente, evoluir para um plano internacional.

Outro fator determinante para a internacionalização diz respeito ao grau de organização desses grupos. Uma pessoa sozinha, sem vinculação a uma organização terrorista, apenas por uma motivação pessoal, não inaugura, por si só um conflito armado internacional. Dessa forma, é importante considerar, que o Direito Internacional visa, essencialmente, ao grupo terrorista como ameaça à comunidade internacional, e não atos individualizados de seus membros. Para demonstrar um certo grau de organização, os ataques devem ser sistemáticos³⁶³, de acordo com um planejamento utilizado, e não incidentes esporádicos³⁶⁴.

Os casos de Timothy McVeigh, militante norte-americano da extrema direita, ou de Theodore Kaczynski, professor, de mesma nacionalidade, defensor de idéias contra a evolução tecnológica, mais conhecido como “Unabomber”, podem ser tomados para análise. Ambos praticaram atentados terroristas dentro de solo nos EUA, mas caso tivessem como alvo outro Estado, mesmo tendo resultados graves, não justificariam, o *status* de conflito internacional. Não se está dizendo que tais atos não podem ser classificados como terrorismo,

³⁶² KRETZMER, David. *Op. Cit.*, p. 175.

³⁶³ Conforme o Tribunal Penal para Crimes cometidos na Ex-Iugoslávia, a noção de sistematicidade estaria na “natureza organizada de atos de violência e a improbabilidade de uma ocorrência randômica” (aleatória). TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. Caso nº IT-96-23. Judgment. Prosecutor v. Kunarac. Haia, 22 de fev. de 2001, parágrafo 439.

³⁶⁴ SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. *Op. Cit.*, p. 05.

mas sim que não podem ser considerados como conflitos armados internacionais que gerariam a aplicação direta do Direito Internacional (especialmente no que tange à legítima defesa). Tal indivíduo responderá criminalmente, de acordo com a tipificação da conduta dos países em questão (não cumpre aqui referir a problemática sobre a aplicação da lei penal no espaço ou sobre mecanismos de cooperação penal, como a extradição).

A última questão diz respeito à capacidade da organização em realizar atos de grande magnitude. Como o artigo 2º, § 4º da Carta da ONU proíbe o “uso da força armada”, é necessário que os atos de uma organização terrorista enquadrem-se no que a Resolução nº 3.314 (XXX) caracteriza como “agressão” (que é sinônimo de “ataque armado” e “força armada”, conforme visto no primeiro capítulo).

O artigo 5º, § 1º estabelece que nenhuma consideração de qualquer natureza, seja política, econômica ou militar pode servir de justificativa para o ato de agredir. Dessa forma, qualquer justificativa para o terrorismo também cai por terra, no que tange a prática de um ato de agressão.

Tomando por base o artigo 1º, Mégret apresenta a sua opinião discordando da utilização do referido documento para classificar os atos das organizações terroristas, uma vez que está disposto que agressão é o uso de força armada por Estado contra a soberania, integridade territorial e independência política de outro Estado. Opta, dessa maneira, por uma interpretação literal. No entanto, o próprio autor apresenta uma justificativa para que o documento limite à questão estatal: existia uma verdadeira incapacidade histórica, na época de elaboração da Carta das Nações Unidas e da criação do sistema de segurança coletivo em entender um mundo em que os Estados não reinam mais em absoluto³⁶⁵. Desse modo, enquanto não é produzido um documento específico sobre o tema, entende-se que devam ser aplicadas as disposições atinentes ao uso da força por Estado também às organizações terroristas.

Fora a proibição genérica contida no artigo 1º do documento (que as partes devem abdicar do uso da força armada), as organizações terroristas já se mostraram capazes de realizar pelo menos duas espécies de atos, considerados como exemplos de uso da “força armada”, preconizados no artigo 3º: utilizar qualquer armamento contra o território de outro Estado (alínea “b”) e atacar forças terrestres, navais e aéreas, bem como frotas aéreas e mercantes de outro Estado (alínea “d”).

Na alínea “b”, de natureza ampla, pode-se enquadrar quase todas as ações ilícitas das organizações terroristas. Esse dispositivo considera “bombardear ou o usar qualquer outra

³⁶⁵ MÉGRET, Frédéric. “War”? Legal semantics and the move to violence. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 13, apr. 2002, p. 379.

arma contra o território de um Estado” como uma agressão. O original em inglês utilizou o termo “bombardment”, que pode ser traduzido como “bombardeio” em português, que significa utilizar a força aérea ou mísseis balísticos para executar um ataque, não devendo ser confundido com o termo “bombing”, utilizado amplamente nas convenções sobre o terrorismo, que significa o “uso de bombas” (não havendo verbo equivalente no português, o mais próximo seria “bombardear”, mas seu uso poderia gerar confusão). Mesmo não sendo possível fazer alusão ao uso de dispositivos explosivos, os atos terroristas se encaixam no “uso de qualquer arma contra o território de um Estado”, que englobaria quase qualquer ataque armado: desde o uso de carros e homens bombas até armas nucleares, químicas ou biológicas.

Quanto ao disposto na alínea “d”, “ataque a forças terrestres, navais ou aéreas”, diz respeito ao ataque de organizações terroristas às “forças militares” (incluindo exército, aeronáutica e marinha) de uma determinada nação. Dessa forma, classifica-se esse ato como agressão independentemente se realizado no território da nação vítima, desde que seja perpetrado contra as suas forças armadas.

Tem-se como exemplo para esse alínea o ataque ao USS Cole, navio da marinha norte-americana e a ação realizada contra o Pentágono, no 11 de setembro. Como não é necessário que o ataque seja realizado no território do Estado vítima, também pode ser utilizado como exemplo os atentados realizados contra militares estrangeiros em missão no Iraque e Afeganistão.

Ainda, o mesmo dispositivo prevê ações contra “frotas aéreas e mercantes”. Aqui, os exemplos recorrentes dizem respeito ao seqüestro de aeronaves civis, tática muito utilizada pelas organizações terroristas, que apresentou, em 2001, uma variante extrema com o uso de aviões como armas.

O referido documento, em seu artigo 2º, estabelece, ainda, que o Conselho de Segurança pode desclassificar um ato como agressão se for constatado ser de pequena gravidade. Apesar do poder conferido, não se pode enquadrar os ataques terroristas como de perigo reduzido só porque não foram perpetradas por um Estado. Se nas primeiras décadas da ONU poderia-se classificar as ações terroristas como de pequena gravidade, vinculando-se a questão como problema interno de um Estado, uma vez que o terrorismo ainda não tinha tomado proporções internacionais. Atualmente, as organizações terroristas já mostraram que são capazes de realizar atos classificados pela Resolução nº 3.314 (XXX) em grande escala: vide os atentados de 11 de setembro de 2001, bem como os ataques na Espanha e Inglaterra, em 2003.

Conforme Kretzmer, um ataque terrorista transnacional ou a série de tais ataques, desde que possua suficiente escala e efeitos, pode constituir um ataque armado³⁶⁶. No mesmo sentido, Schachter afirma que o ataque deve ser suficientemente grave para interferir no interesse essencial do Estado em proteger seus cidadãos e sua ordem política, bem como “parte do padrão de ataques acompanhado por indicadores confiáveis que futuros ataques estão sendo planejados”³⁶⁷. Da mesma forma, Cassese afirma que o ataque não deve ser apenas muito sério, como também parte de um padrão de atos violentos terroristas, e não apenas atos isolados e esporádicos³⁶⁸.

Com tudo apresentado até aqui, pode-se concluir que os atos de uma organização terroristas, enquanto estruturas autônomas, podem ser considerados como um ataque armado por equivalência. Se for considerada tal tese, com base no artigo 51 da Carta da ONU, o Estado vítima teria o direito à legítima defesa contra uma organização terrorista, em qualquer território que ela estiver localizada.

2.1.2.2 Estados e organizações terroristas

Conforme Mégret, por mais que se considere as organizações terroristas como independentes, uma ação em nome da legítima defesa sempre será direcionada, em última análise, a um Estado, que sofrerá conseqüências. Isso ocorre independentemente se a ação terrorista é ou não apoiada por uma nação, uma vez que a reação é sempre tomada em solo de outro Estado, a não ser que a agressão tenha ocorrido no alto mar ou no espaço³⁶⁹. Dessa forma, a problemática das relações entre o país cujo território que é utilizado para operações terroristas de atores não estatais não pode deixar de ser mencionada, visto que tal discussão é de inevitável importância. Não raras vezes, as organizações terroristas são patrocinadas por Estados. É imperativo questionar como esses atos são colocados na ilegalidade e se são capazes de legitimar a auto-defesa.

A questão está em descobrir se determinada nação contribuiu para o ato terrorista, seja por meio de ação ou de omissão, definindo seu grau de participação, ou se esta se mostra incapaz de impedir a proliferação dessas organizações em territórios, de tal forma que demonstre sua inocência.

³⁶⁶ KRETZMER, David. *Op. Cit.*, p. 187.

³⁶⁷ SCHACHTER, Oscar. The Lawful Use of Force by State against terrorists in another country. *Israel Yearbook on Human Rights*, [s.n.], n. 19, 1989, p. 248.

³⁶⁸ CASSESE, Antonio. The International Community's "Legal" Response to Terrorism. *International Comparative Law Quarterly*, Oxford, n. 38, 1989, p. 596.

³⁶⁹ MÉGRET, Frédéric. *Op. Cit.*, p. 379.

Thürer aponta o perigo dos “Estados Falhos” (da expressão “*Failed States*” do inglês) ou “Estados Sem Governo” (da expressão “*Etats sans gouvernement*” do francês) para a comunidade internacional. Estes tratam-se de Estados que possuem as suas estruturas, total ou parcialmente em colapso, subsistindo como uma “presença fantasmagórica” na ordem mundial³⁷⁰. Muitas vezes se encontram mergulhados em uma guerra civil, existindo uma desintegração dos órgãos estatais, tais como o executivo, legislativo e judiciário, e uma total usurpação do poder. Outro fenômeno que pode ser observado nesses países diz respeito à extrema violência com que os conflitos sociais são resolvidos, uma vez que inexistem instituições imparciais, que ajam de acordo com o ideal dos Direitos Humanos.

Contribuindo para o tema, Gray apresenta o conceito de “Estados Criminosos” (“*Rogue States*”). Segundo a autora, estas são nações que compartilham os seguintes atributos: brutalizam seu próprio povo, demonstram não ter respeito ao direito internacional, ameaçam seus vizinhos, violam tratados internacionais os quais são parte, estão determinados em adquirir armas de destruição em massa para utilizar como ameaça, auxiliam o terrorismo ao redor do globo, rejeitam os valores humanos básicos, apresentam postura anti-ocidental e, na maioria das vezes, anti-norte-americana³⁷¹.

Thürer expõe como exemplo a atual situação da República do Congo. Nessa nação, as milícias congoleesas tornaram-se organizações criminosas; os militares passaram a utilizar a força militar para seu próprio enriquecimento, os recursos estatais são explorados em benefício privado. Existe uma verdadeira “privatização da máquina estatal” e a “criminalização do Estado”, já que os órgãos oficiais estão ligados à condutas ilícitas³⁷².

Dessa maneira, esses Estados são extremamente vulneráveis ao controle de facções criminosas ou organizações terroristas, apresentando-se como uma ameaça à paz internacional. Vide a recente situação vivida pelo Afeganistão, que era controlado pelo regime Talibã, aparentemente ligado ao tráfico internacional (de ópio) e a organização terrorista responsável pelos atentados de 11 de setembro, dados que serão referidos a seguir.

Para Cassese, com base na Declaração de Princípios, bem como nas posteriores decisões da ONU e todos os tratados firmados pela comunidade internacional, existe um verdadeiro dever dos Estados de não se vincularem às organizações terroristas³⁷³. Há um arcabouço jurídico que coloca o patrocínio ao terrorismo na ilegalidade.

³⁷⁰ THÜRER, Daniel. The “Failed State” and International Law. *International Review of the Red Cross*, Genebra, n. 81, 1999, p. 732.

³⁷¹ GRAY, Christine. The US National Security Strategy and the New “Bush Doctrine” on Preemptive Self-defense. *Chinese Journal of International Law*, v. 1., 2002, p. 439.

³⁷² THÜRER, Daniel. *Op. Cit.*, p. 733.

³⁷³ CASSESE, Antônio. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *Op. Cit.*, p. 997.

Reportando-se ao que já foi referido no primeiro capítulo, a Declaração de Princípios da ONU já estabelecia, em 1970, o “dever de evitar” realizar certas condutas que seriam atentatórias ao princípio do não uso da força (e conseqüentemente uma afronta ao disposto no artigo 2º, § 4º), proibindo a organização, a instigação, a assistência ou participação de um Estado em atos terroristas em outro Estado. Tratam-se aqui de condutas comissivas, uma ação, um “fazer”. A primeira delas, diz respeito a “organizar”. Um Estado que cria ou administra (organiza) um movimento terrorista, incide nesta prática.

O próximo verbo é “incitar”. Assim, a nação que incita, ou seja, estimula a criação de um grupo terrorista dentro de seu território por terceiros, viola o princípio do não uso da força. Por último, a resolução menciona “assistência” ou “participação”.

Além disso, dita resolução também clama pela punição da “anuência de um Estado na organização de atos terroristas” em seu território, ou seja, a nação não participa das ações, mas concorda com a realização dessas atividades. Apresenta-se como uma inércia, uma omissão. Bothe afirma que a caracterização da omissão como envolvimento é discutível. Ressalta que possível argüir que uma omissão é equivalente a uma ação quando há um dever legal de agir, violado pelo omissão. Baseando-se na afirmação que é um dever legal de todos os Estados em prevenir atividades terroristas transfronteiriças (conforme estabelecido em diversas Resoluções da ONU e pelos tratados firmados, bem como por um suposto costume internacional de repúdio ao terrorismo), essa construção, para o autor, pode ser considerada válida³⁷⁴.

Murphy, em seu turno, considera que, em respeito ao princípio da necessidade esculpido na Fórmula Webster, deve-se, primeiramente, permitir que o Estado suspeito de abrigar terroristas tenha a oportunidade de tomar medidas para remover a ameaça. Não se pode pensar em responsabilizar uma nação simplesmente porque é incapaz de prevenir que um grupo terrorista atue em seu território. Nesse caso, ressalta que as medidas defensivas devem ser direcionadas apenas ao grupo terrorista³⁷⁵. Esse também é o entendimento de Kretzmer³⁷⁶.

A conduta de organizar um grupo terrorista é clara, não necessitando de maiores interpretações. Também nesse sentido, é a situação de “concordar que seja organizado”. O grande problema, na realidade, diz respeito aos termos “assistência” e “participação”. Qual é o grau de assistência e participação que uma nação deve possuir em uma organização

³⁷⁴ BOTHE, Michael. *Op. Cit.*, p. 233.

³⁷⁵ MURPHY, Sean Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the U.N. Charter. *Havard International Law Journal*. Cambridge, n. 1, 2002, p. 47.

³⁷⁶ KRETZMER, David. *Op. Cit.*, p. 128.

terrorista para que esta seja considerada como um ataque armado, suscetível de legítima defesa?

Na Declaração de Princípios, além de referir-se em a “assistência” e a “participação” como afrontas ao “princípio da proibição do uso da força”, consigna como violação ao “princípio da não intervenção”, “organizar”, “assistir”, “fomentar”, “financiar”, “incitar” ou “tolerar” atividades terroristas “com o objetivo de mudar violentamente o regime de outro Estado” (interferência política). O dispositivo menciona em “fomentar” e “financiar”, o que, à primeira vista, denotaria um envolvimento mais distante, termos que não são citados quando se reporta à proibição do uso da força, no mesmo documento. Como dito, enquanto um ataque armado gera o direito à legítima defesa (artigo 51 da Carta da ONU), não existe uma “contra-intervenção”.

No Caso Nicarágua, já analisado, a Corte Internacional de Justiça, com fulcro no artigo 3º, “g” da Resolução nº 3.314, classificou como um ataque armado indireto, “o envio de grupos armados irregulares para dentro do território de outro Estado”³⁷⁷. Por analogia, o envio de grupos terroristas por parte de uma nação, com o posterior execução de um atentado contra outro país, constitui uma afronta ao não uso da força.

No entanto, o Tribunal não considerou como ataque armado o “suprimento de armas e outros tipos de apoio”³⁷⁸ a grupos irregulares por parte de um Estado, sendo necessário um “envolvimento substancial”. Dessa forma, esses atos foram caracterizados como violação do princípio da não intervenção, que não admite legítima defesa³⁷⁹. Seguindo essa linha, o suporte logístico, seja financeiro, material ou humano, de um Estado em relação a uma organização terrorista não poderia, a princípio, ser enquadrado como um ataque armado.

O problema está em definir o que a Corte estabeleceu como “envolvimento substancial”. A declaração de princípios parece considerar que o envolvimento mais indireto (fomentar e financiar) implicaria em apenas uma violação do princípio da não intervenção. No entanto, apesar desta saída ter sido utilizada pela Corte Internacional de Justiça no Caso Nicarágua, deve-se discutir se seria aplicável quanto às organizações terroristas, uma vez que a intervenção política possui um fim definido, qual seja, mudar violentamente o regime de outro país. Não parece ser esse o objetivo desses movimentos.

A definição do “envolvimento substancial” deve ser estabelecida analisando-se caso a caso, não sendo possível arrolar certas condutas como de gravidade pré-determinadas. Nesse sentido, Murphy considera que a solução apresentada pela CIJ no Caso Nicarágua (baseada no “envolvimento substancial”) permanece obscura, necessitando ser desenvolvida ao longo

³⁷⁷ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Nicarágua. *Op. Cit.*, p. 103.

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 127.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 124.

do tempo por meio da prática dos Estados e das decisões das Cortes Internacionais³⁸⁰. A “participação” e a “assistência”, condutas proibidas pela Declaração de Princípios, possuem uma gama de significados, englobando todo e qualquer apoio logístico (incluindo o financiamento).

Ainda conforme os parâmetros definidos no Caso Nicarágua, são necessárias evidências que o grau de dependência e controle tenham sido tão grandes, que os terroristas tenham agido como um órgão de determinada nação, atuando em benefício desta. Deve-se demonstrar uma completa dependência de ajuda, não sendo suficiente a mera assistência distante.

No Caso Irã, a CIJ realizou importantes considerações acerca do tema, que merecem ser reportadas. Uma das discussões levantadas dizem respeito à responsabilidade do governo iraniano no que tange à tomada da embaixada norte-americana. Os juízes entenderam que, à época dos acontecimentos, não haviam evidências que os militantes teriam o *status* de agentes ou órgãos do governo iraniano, reconhecidos oficialmente.

Para eles, tais atos só poderiam ser imputados ao Irã se os terroristas tivessem, além de “agido em benefício deste Estado” (conforme o precedente do Caso Nicarágua), uma ordem, por parte de um órgão do governo, para executar essa operação específica. A suposta instigação realizada pela liderança religiosa (e também liderança da revolução iraniana) não alteraria o caráter independente e não-oficial dos militantes radicais, nem poderiam ser consideradas como ordens expressas para a invasão da Embaixada norte-americana no Irã³⁸¹.

A Corte, porém, decidiu que apesar dos atos não poderem ser imputados diretamente ao Irã, isso não significa que a nação estaria livre da responsabilidade. O Irã possuía o dever, como país receptor, de proteger a embaixada norte-americana e seus consulados, seu pessoal, seus arquivos, seus meios de comunicação e liberdade de locomoção, com base nas Convenções de Viena de 1961 e 1963³⁸². Mesmo com os pedidos de socorro dos norte-americanos, os iranianos recusaram-se a fornecer ajuda, chegando a declarar, por intermédio do Ministro das Relações Exteriores que o seqüestro do corpo diplomático “gozava de

³⁸⁰ MURPHY, Sean, D. Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the U.N. Charter. *Op. Cit.*, p. 51.

³⁸¹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso relativo ao corpo diplomático e consular norte-americano no Irã. *ICJ Reports.*, 1979, p. 30.

³⁸² Convenção de Viena de 1961, artigo 22, § 1º: “Os locais das missões são invioláveis. Os agentes do Estado acreditado não poderão neles penetrar sem o consentimento do Chefe da Missão. § 2º: “O Estado acreditado tem a obrigação especial de adotar todas as medidas apropriadas para proteger os locais da missão contra qualquer instrução ou dano e evitar perturbações à tranqüilidade da Missão ou ofensas à sua dignidade. Artigo 24: “os arquivos e documentos da Missão são invioláveis, em qualquer momento e onde quer que se encontrem”. Artigo 29: “A pessoa do agente diplomático é inviolável”, § 1º: “Não poderá ser objeto de nenhuma forma de detenção ou prisão. O Estado acreditado trata-lo-á com devido respeito e adotará todas as medidas para impedir qualquer ofensa à sua pessoa, liberdade ou dignidade”. A mesma proteção é dada as repartições consulares, por meio da Convenção de Viena de 1963. Ver artigos 31, 33, 34, 35, 40, 41 do documento.

endosso e suporte do governo”. Recusaram-se, a partir de então, em realizar qualquer negociação com o governo dos reféns³⁸³.

A CIJ atenta para o fato de ter entrado em vigor um decreto em 17 de novembro de 1979, por parte do governo iraniano, que acusa a embaixada norte-americana de ser um centro de espionagem, devendo não gozar de proteção diplomática. Declarou, ainda, que só libertaria os reféns se os EUA entregassem o Xá Reza Pahlevi (governante predecessor de Khomeini, apoiado pelos norte-americanos) para julgamento. Assim, para o Tribunal, ao utilizar a situação em seu proveito, o governo iraniano teria transformado os seqüestradores em agentes do Estado, passando a ser responsável internacionalmente por seus atos. Segundo Mégret, um Estado pode ser responsável por um ataque lançado por agentes não estatais que ele endossa, mesmo que tacitamente³⁸⁴. Para Cassese, a CIJ considerou que os militantes que ilegalmente ocuparam a embaixada dos EUA tiveram suas ações aprovadas e endossadas pelo governo, tornando-os internacionalmente responsáveis pela ação³⁸⁵.

Atualmente, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas ocupa-se na codificação do “Direito de Responsabilidade Estatal”. Apesar do trabalho ainda não estar concluído, o último rascunho³⁸⁶ apresentado na 53ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, estabelece, no artigo 8º, que “a conduta de uma pessoa ou grupo de pessoas devem ser consideradas como um ato de um Estado dentro do Direito Internacional se a pessoa ou grupo de pessoas está agindo de fato sobre instruções de, ou sob a direção ou controle de, aquele Estado que está conduzindo tal conduta”.

Comentando esse artigo 8º, a Comissão estabelece que “tal conduta só será atribuída a um Estado se dirigir ou controlar uma operação específica e a conduta explicar-se como parte integral dessa operação”. Tal afirmação vai ao encontro do precedente estabelecido no CIJ no Caso Irã, uma vez que a conduta dos terroristas não foi imputada, ao menos no início, ao governo do país em questão pela ausência de uma ordem específica para tomar as embaixadas dos Estados Unidos em Teerã.

Tomando por base a noção pretoriana de “envolvimento substancial” exarada pela Corte Internacional de Justiça nos Casos Nicarágua e Teerã, observam-se dois elementos referentes à problemática da responsabilidade estatal por uma agressão armada praticada por uma organização terrorista: a utilização do uso da força por parte da organização criminosa e o elevado grau de participação no ato por parte de uma nação. Assim, pode-se afirmar que serão imputados a um Estado, atos realizados por um movimento terrorista quando este o

³⁸³ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Op. Cit.*, p. 35.

³⁸⁴ MÉGRET, Frédéric. *Op. Cit.*, p. 383.

³⁸⁵ CASSESE, Antonio. *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, p. 996.

³⁸⁶ UNITED NATIONS DOCUMENTS A/56/10.

utiliza como um instrumento para realizar um ataque armado, que será classificado como indireto. A nação irá figurar como uma co-autora ou partícipe do uso ilegal da força, proibido pela Carta.

A “substancialidade” do envolvimento também está estritamente ligada ao uso da força ilegal. Conforme o Caso Irã, necessita-se que haja ligação na “operação específica” para que se entenda que o terrorista está agindo como um agente do Estado. O baixo envolvimento, que não seria “substancial” (sendo que CIJ forneceu como um exemplo, pelo menos discutível, o fornecimento de armas), ou um envolvimento sem a definição de uma operação específica (que pressupõem agentes e alvos bem definidos) pode ser reprimido pelo Direito Internacional (uma vez que os Estados possuem o dever de evitar essas condutas) por meio do Conselho de Segurança (Capítulo VII), no entanto, não sustentam, sozinhos, a legitimidade para a utilização do instituto da auto-defesa, seja individual como coletiva.

2.2. EXERCÍCIO DA LEGÍTIMA DEFESA CONTRA O TERRORISMO

2.2.1 Razão prática ascendente

2.2.1.1 Antes do 11 de setembro

Apesar de existirem fortes argumentos para considerar um ato terrorista como um ataque armado, a aplicabilidade da legítima defesa é objeto de discussão por parte da comunidade internacional. Tem-se observado, ao longo de décadas, que existe uma evolução na prática dos Estados quanto ao tema que culminou da Guerra do Afeganistão, ação-paradigma em matéria de uso da força contra o terrorismo. De modo a detectar essa evolução, realizar-se-á, a partir de agora, um breve estudo de casos.

Em junho 1976, um vôo da Airfrance que ia de Tel Aviv a Paris foi seqüestrado e desviado para Entebbe, na Uganda. Os seqüestradores ameaçaram matar todos os passageiros ao menos que 153 terroristas palestinos fossem liberados de prisões na França, Israel, Quênia, Suíça e Alemanha. Os passageiros de origem judia foram mantidos como reféns, enquanto os demais foram libertados pelos terroristas no terceiro e quarto dia da operação. Conforme Byers, o governo de Uganda nada fez para reverter a situação³⁸⁷, demonstrando anuência à ação dos terroristas.

³⁸⁷ BYERS, Michael. Not Yet a Havoc: geopolitical change and the international rules on military force. *Review of International Studies*, Cambridge, n. 31, 2005, p. 52.

No dia 3 de julho de 1976, militares israelenses iniciaram uma operação de resgate. Sem notificar o governo da Uganda, pousaram no aeroporto internacional de Entebbe, mataram todos os terroristas, salvaram a vida de quase todos os passageiros (três foram mortos) e voaram de volta a Israel. Um grande número de membros das forças armadas de Uganda foram mortos na ação, bem como várias aeronaves militares do país foram destruídas. Israel declarou como justificativa, o uso da legítima defesa para proteger nacionais em solo estrangeiro.

Conforme Byers, dois rascunhos de resoluções foram submetidas ao Conselho de Segurança. A primeira, preparada pelos Estados Unidos e o Reino Unido, condenava o seqüestro e chamava os Estados a prevenir e punir tais atos terroristas. Apesar de apoiada pelos aliados ocidentais, o documento não entrou em vigor por não conseguir alcançar a maioria de votos dentro do Conselho de Segurança.

O segundo rascunho, submetido por Benim, Líbia e Tanzânia, condenava Israel pela violação à soberania e integridade territorial de Uganda, demandando que esta nação israelense ressarcisse todos os danos causados. Este projeto nunca foi colocado em votação, por pressões políticas do bloco ocidental. O autor afirma que as nações, em geral, não condenaram o ataque de Israel, preferindo ficarem silentes, devendo dessa forma, ser entendida como uma aceitação tácita.

No ano 1982, Israel invocou o direito à legítima defesa para justificar ações no Líbano com o objetivo de impedir ataques terroristas ao norte de seu território pela Organização para Libertação da Palestina (OLP), atitude que foi criticada pelo Conselho de Segurança (Resoluções nº 508, 509 e 517) e a Assembléia Geral (Resolução ES 7/9 de 1982).

Três anos mais tarde, aeronaves israelenses atacaram bases da OLP na Tunísia, como resposta a ataques realizados anteriormente. O Conselho de Segurança, mais uma vez, condenou a ação, por meio da Resolução nº 573, em 14 votos a zero (os Estados Unidos absteram-se de votar)³⁸⁸.

No mês de abril de 1986, a explosão de uma bomba em um clube noturno freqüentado por militares norte-americanos, na cidade de Berlim, causou a morte de 2 soldados e feriu 230, incluindo 50 militares. Duas semanas mais tarde, os Estados Unidos declararam legítima defesa e bombardearam inúmeros alvos em Trípoli, na Líbia: 36 pessoas foram mortas, incluindo a filha do líder libanês Muammar Gadafi³⁸⁹. Na época, George P. Shultz, Secretário de Estado norte-americano, fez a seguinte declaração:

³⁸⁸ BYERS, Micheal. *Not Yet a Havoc. Op. Cit.*, p. 47.

³⁸⁹ *Ibid*, p. 56.

As restrições da Carta para o uso ou ameaça do uso da força nas relações internacionais incluem uma exceção específica para a legítima defesa. É um absurdo argüir que o direito internacional nos proíbe de capturar terroristas em águas internacionais ou no espaço aéreo, de atacá-los no solo de outras nações mesmo para o propósito de resgatar reféns, ou de usar a força contra Estados que apóiam, treinam, abrigam terroristas ou guerrilheiros³⁹⁰.

Os argumentos norte-americanos foram rejeitados por várias nações, que questionaram o cumprimento dos requisitos da necessidade e da proporcionalidade, conforme os parâmetros da Fórmula Webster, uma vez que houve um atraso de duas semanas para resposta, bem como a utilização de armamento pesado para a operação. A maior evidência de como a comunidade internacional repudiou o operação norte-americana está na recusa, por parte da França e Espanha, grandes aliados dos EUA na OTAN, de permitir a utilização de seu espaço aéreo para a condução dos referidos bombardeios³⁹¹. Naquela ocasião, o Conselho de Segurança mostrou-se impossibilitado de condenar o incidente, uma vez que três de seus membros permanentes votaram contra uma declaração desfavorável à reação norte-americana (França, Estados Unidos e Reino Unido)³⁹².

Em abril de 1993, no Kuwait, durante a Guerra do Golfo, uma tentativa de assassinato foi realizada, utilizando-se um sofisticado carro-bomba, contra George Bush, presidente norte-americano da época, e pai do atual governante. Dois meses depois, os Estados Unidos responderam bombardeando o quartel general do Serviço Secreto Iraquiano, em Bagdá. Mais uma vez, os EUA clamaram pela legítima defesa, tendo em vista que o ataque ao presidente deveria ser considerado como um ataque a própria nação.

Conforme Byers, os membros do Conselho de Segurança responderam positivamente ao argumento da legítima defesa, sem contudo, emitir uma resolução sobre o assunto. O Japão considerou o uso da força como uma “situação inevitável”, enquanto a Alemanha afirmou ser o “ataque justificado”. No entanto, fora do âmbito do órgão, as reações foram de condenação: Irã e Líbia condenaram o ataque como um ato de agressão, enquanto a Liga Árabe expressou “extremo pesar”, reafirmando que o uso da força deveria ter sido autorizado pelo Conselho de Segurança. O restante dos países não expressaram suas opiniões³⁹³.

Tal visão começou a mudar no limiar do Século XX. Em 1998, após os ataques terroristas do *Al Qaeda* às embaixadas norte-americanas em Nairóbi e Dar es Salaam, os Estados Unidos evocaram, mais uma vez, o direito à legítima defesa, lançando mísseis contra

³⁹⁰ SHULTZ, George P. Apud BYERS, Micheal. Not yet a havoc. *Op. Cit.*, p. 56.

³⁹¹ BYERS, Michael. Terrorism, the use of force and international law after 11 september. *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, v. 51, abr. 2002, p. 407.

³⁹² MURPHY, Sean D. Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the U.N. Charter. *Op. Cit.*, p. 47.

³⁹³ BYERS, Micheal. Not yet a havoc. *Op. Cit.*, p. 57.

seis campos de treinamento em Khowst, no Afeganistão e instalações farmacêuticas em Khartoum, no Sudão, que supostamente produziriam armas químicas. Posteriormente, revelou-se que a informação quanto à existência de armas químicas e biológicas estava equivocada³⁹⁴.

Segundo Murphy, o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral, nesse caso, preferiram não se manifestar. Os líderes europeus da França, Alemanha e Reino Unido fizeram declarações públicas aprovando a reação dos EUA. A Liga Árabe condenou o ataque ao Sudão, devido à ausência de evidências que ligassem o laboratório farmacêutico com a produção de agentes químicos e biológicos, mas não fez o mesmo no que tange à ação em solo afegão³⁹⁵.

2.2.1.2. Após o 11 de setembro

A grande mudança da prática dos Estados ocorreu após os atentados do 11 de setembro de 2001. Conforme Cassese, o comportamento dos Estados e organizações internacionais, após esse incidente, revelam que praticamente toda a comunidade internacional assimilou que um ataque por uma organização não-estatal deve ser considerado como se fosse uma agressão armada por Estado, passível de legítima defesa³⁹⁶. Da mesma forma, foi a reação exarada no sentido de repudiar a vinculação dos Estados a essas estruturas criminosas, de maneira a também considerar a aplicabilidade da reação nesses casos. Para Ratner, apesar das críticas realizadas por particulares, partidos políticos, jornalistas e círculos acadêmicos, a reação dos Estados foi positiva, de modo quase unânime³⁹⁷.

No dia seguinte ao atentado, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução nº 1.368 de 12 de setembro de 2001, declarou que “reconhece o direito inerente de legítima defesa individual e coletiva de acordo com a Carta”, considerando-se pronto “para tomar todas as medidas necessárias para responder aos ataques do 11 de Setembro e combater todas as formas de terrorismo, de acordo com suas responsabilidades de acordo conferidas pela Carta das Nações Unidas”. No documento posterior, sobre o tema, a Resolução nº 1373,

³⁹⁴ MURPHY, Sean D. Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the U.N. Charter. *Op. Cit.*, p. 47.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 49-50.

³⁹⁶ CASSESE, Antonio. Terrorism is also disrupting some crucial legal categories on international law. *Op. Cit.*, p. 997.

³⁹⁷ RATNER, Steven. Jus Ad Bellum And Jus in Bellum After September 11. *American Journal of International Law*, Washington, v. 96, 2002, p. 909.

reafirma o disposto sobre a legítima defesa e passa a aplicar uma série de medidas do Capítulo VII contra os terroristas.

Apesar de Gray sustentar que ditos documentos exarados pelo órgão da ONU expressamente autorizaram o uso da legítima defesa³⁹⁸, enquanto Benvenisti acredita haver um “endosso implícito”³⁹⁹, a declaração do Conselho de Segurança causou verdadeira celeuma na comunidade internacional. De fato, o órgão limitou-se a frase “reconhece o direito inerente à legítima defesa...”, não afirmando expressamente a quem assistia a esse direito ou como deveria proceder-se para seu exercício.

Mégret afirma que o disposto nessas resoluções quanto à legítima defesa são termos abstratos e genéricos, que meramente lembram que esse direito existe. A ambigüidade teria dado, equivocadamente, um cheque em branco a uma coalizção anti-terrorista⁴⁰⁰. No mesmo sentido, Cassese considera que a resolução é ambígua e contraditória. No seu preâmbulo, reconhece o direito de legítima defesa individual e coletiva. No entanto, define os atos terroristas como “ameaças a paz”, e não como um “ataque armado”, nos termos do artigo 51 da Carta da ONU. Depois, expressa que o Conselho de Segurança está pronto para tomar todos os passos necessários para responder os ataques terroristas de acordo com as responsabilidades dentro da Carta das Nações Unidas.

Para o jurista, é como se o Conselho de Segurança oscilasse entre o desejo de tomar as providências por si só ou permitir uma ação unilateral pelos EUA. Provavelmente, a vontade dos EUA em lidar com a crise sozinho (com a possibilidade de assistência de Estados de sua escolha), sem passar pelo Conselho de Segurança e regularmente reportar-se a ele, contribuiu para a ambigüidade da resolução⁴⁰¹.

A Corte Internacional de Justiça já teve oportunidade de interpretar as Resoluções nº 1368 e 1373. No entanto, foi demasiadamente breve e conservadora ao deliberar sobre a questão. No Caso da Construção de um Muro de Contenção para a Palestina, o Estado de Israel justificou essa criação de um limite que circunscrevia dito território como um ato de legítima defesa em relação à ataques terroristas oriundos dessa região. Sua legitimidade estaria nas resoluções referidas.

A Corte afirmou que artigo 51 da Carta reconhece a existência de um direito inerente de legítima defesa apenas no caso de um ataque armado por um Estado contra outro Estado.

³⁹⁸ GRAY, Cristine. *Op. Cit.* p. 440.

³⁹⁹ BENVENISTI, Eyal. The US and the Use of Force: Double-edged Hegemony and the Management of Global Emergencies. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 15, set. 2004, p. 685.

⁴⁰⁰ MÉGRET, Frédéric. *Op. Cit.*, p. 375.

⁴⁰¹ CASSESSE, Antônio. Terrorism is also disrupting some crucial legal categories on international law. *Op. Cit.*, p. 996.

Como a justificativa de Israel não envolveria um Estado estrangeiro, não haveria legítima defesa⁴⁰².

No entanto, o assunto foi objeto de divergência no âmbito do Tribunal, por meio da juíza Higgins, do juiz Kooijmans e do juiz Bughental. Para Higgins, não há nada no texto do artigo 51 da Carta da ONU estipulando que a legítima defesa é disponível apenas quando um ataque armado é realizado por um Estado⁴⁰³.

Kooijmans, versando sobre o assunto, afirma que as resoluções nº 1368 e 1373 reconhecem o direito inerente à legítima defesa, sem mencionar que os atos ilícitos devam ser perpetrados por Estados⁴⁰⁴. Por fim, Buergenthal, no mesmo sentido, aduz que o Conselho de Segurança, por meio das referidas resoluções, reafirmou tanto que o “terrorismo internacional constitui uma ameaça a paz e seguranças internacional”, como a existência de um “direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva”. Dessa forma, o Conselho de Segurança invocou o direito à legítima defesa para combater o terrorismo sem se limitar que os atos de terrorismo deveriam ser perpetrados por atores estatais⁴⁰⁵.

Expressando entendimento contrário à maioria da Corte Internacional de Justiça, Murphy apresenta um emblemático argumento interpretativo em defesa da reação contra essas organizações terroristas. Conforme o autor, apesar da linguagem utilizada no artigo 2, § 4º da Carta referir em uso da força por um “Membro” contra “qualquer Estado”, tais termos não são repetidos no artigo 51, que trata da legítima defesa. Assim, “não há nada no artigo 51 da Carta da ONU que requeira para o exercício da legítima defesa que o ataque armado seja cometido por um Estado”, ficando silente o dispositivo sobre “quem ou o que pode cometer um ataque armado que justificaria uma legítima defesa”⁴⁰⁶. Esse também é o entendimento de Franck, que afirma que a linguagem do artigo 51 autoriza a vítima a agir em legítima defesa, no caso de um “ataque armado”, sem definir quem é o atacante⁴⁰⁷. Da mesma forma, Paust aduz que a linguagem do artigo 51 da Carta não se refere a “Estados, nações ou beligerantes”, permitindo o uso da legítima defesa contra atores não-estatais⁴⁰⁸.

Murphy cita, ainda, o Incidente Caroline para justificar sua posição. Para ele, este abriu um precedente à reação de legítima defesa contra atores não-estatais, uma vez que a contenda analisada por Webster, que produziu sua famosa fórmula, era entre um grupo de

⁴⁰² CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Opinião sobre Muro da Palestina*. ICJ Reports, 1998, p. 62.

⁴⁰³ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Opinião separada da Juíza Higgins*, ICJ Reports, p. 83

⁴⁰⁴ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Opinião separada do Juiz Kooijmans*, ICJ Reports, p. 98.

⁴⁰⁵ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Opinião separada do juiz Buergenthal*. ICJ Reports, p. 110.

⁴⁰⁶ MURPHY, Sean D. Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the U.N. Charter. *Op. Cit.*, p. 50.

⁴⁰⁷ FRANCK, Thomas M. Terrorism and the Right of Self Defense. *American Journal of International Law*, Washington, v. 95, n. 4, out. 2001, 840.

⁴⁰⁸ PAUST, Jordan J. Use of Armed Force Against Terrorists in Afghanistan, Iraq, and Beyond. *Cornell International Law Journal*, Nova Iorque, v. 35, n. 3, set.-dez. 2002, p. 21.

americanos que participavam de uma rebelião em solo canadense (e até primeira ordem, sem qualquer ligação com o governo norte-americano) e o Reino Unido. E, tendo em vista que o artigo 51 caracteriza a legítima defesa como um “direito inerente”, esta seria a expressão de um direito costumeiro anterior à adoção da Carta, que permitiria, com base na Fórmula Webster, a resposta aos ataques independentemente de sua procedência⁴⁰⁹. Essa também é a visão expressada por Paust⁴¹⁰.

Duas organizações internacionais importantes também fizeram declarações positivas de modo a legitimar a reação norte americana. Em 12 de setembro, a OTAN, em pronunciamento oficial, reafirmou a aplicabilidade do artigo 5º do Tratado de Washington, que estabelece que o ataque contra um ou mais Estados-Membros deve ser considerado como um ataque contra todos, fazendo uma clara referência da aplicabilidade do instituto da legítima defesa coletiva contra um ataque terrorista⁴¹¹.

De forma similar foi a reação da Organização dos Estados Americanos (OEA), que afirmou o seguinte: “ataques terroristas contra os EUA são ataques contra todos os Estados americanos, de acordo com todos os dispositivos relevantes do TIAR”. Dessa forma, “todos os Estados-Partes devem prover assistência recíproca para manter a paz e segurança no continente”⁴¹².

Após as manifestações do Conselho de Segurança, bem como de outros órgãos internacionais, os Estados Unidos, em 7 de outubro de 2001, iniciaram a operação em solo afegão. Os argumentos apresentados para a utilização da legítima defesa contra o governo do Afeganistão e o Al Qaeda podem ser encontrada em uma carta, em nome de John Negroponte, embaixador norte-americano, enviada a ONU, no dia do início ação militar.

Afirma o seguinte:

De acordo com o artigo 51 da Carta das Nações Unidas, eu quero, em benefício do meu governo, reportar que os Estados Unidos da América, juntamente com outros Estados, iniciaram ações para o exercício do direito inerente de legítima defesa individual e coletiva como consequência do ataque sofrido pelos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001.⁴¹³

Como prova, expõe possuir evidências que o Al Qaeda e o regime Talibã trabalharam juntos, sendo que o ataque só pôde ser concretizado porque o governo afegão

⁴⁰⁹ MURPHY, Sean D. Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the U.N. Charter. *Op. Cit.*, p. 50.

⁴¹⁰ PAUST, Jordan J. Use of Armed Force Against Terrorists in Afghanistan, Iraq, and Beyond, *Op. Cit.*, p. 22.

⁴¹¹ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Press Release n. 124. 12 de setembro de 2001.

⁴¹² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Rc. 24/RES.1/01. 21 de setembro de 2001.

⁴¹³ UNITED NATIONS DOCUMENT. S/2001/946.

permitiu usar seu país como base para a operação. O objetivo da ação é prevenir que novos ataques fossem realizados contra os Estados Unidos. Dessa forma, a operação militar será desenvolvida contra os campos de treinamento da organização terrorista e instalações militares no Afeganistão.

Tal afirmação expõe que existiria, no caso em tela, dois direitos de legítima defesa diferentes, o primeiro, contra o Al Qaeda, por estarem ligados diretamente aos atentados, devendo, assim, atacar suas instalações, em especial os centros de treinamento; e o segundo contra o Afeganistão, sendo permitido toda e qualquer estrutura ligada às forças militares afegãs, capazes de representar perigo. A carta é concluída com uma referência de que os EUA estão comprometidos em minimizar as baixas civis e destruição de sua propriedade, prometendo prover, ainda, ajuda humanitária, por meio de comida, medicamentos e suprimentos⁴¹⁴.

A imputabilidade do atentado de 11 de setembro ao Al Qaeda, à época dos acontecimentos era irrefutável, uma vez que seu próprio comandante, Bin Laden, já havia, oficialmente, confessado a autoria dos atos. Além disso, afirmou, em tom ameaçador, que novas ações seriam executadas. Se for considerada a possibilidade da legítima defesa contra organizações terroristas, tal declaração, aliada a evidências de que novos atentados estariam sendo planejados, já legitimariam um ataque ao Al Qaeda, enquanto entidade autônoma.

Contudo, para legitimar uma reação contra as tropas afegãs (o segundo uso da legítima defesa) eram necessárias provas cabais da ligação do Talibã, que controlava o governo, e o Al Qaeda. O assunto foi objeto de polêmica por parte dos contrários à Guerra do Afeganistão, que consideraram a ação norte-americana como um mero exercício arbitrário do uso da força, mascarado de legítima defesa, o que é avesso à Carta das Nações Unidas. Em uma análise dos documentos emitidos pela ONU, nota-se que o assunto já era conhecido no âmbito das Nações Unidas há alguns anos, uma vez que dito órgão aplicou inúmeras sanções ao Talibã pela vinculação ao terror. Pode-se considerar que dito envolvimento era notório para comunidade internacional.

Em 1995, ano em que o Talibã assumiu o controle do Afeganistão, a Assembléia Geral colocou-se em alerta. Rapidamente, pronunciou-se sobre a situação nessa nação, que se encontrava fragmentada pela guerra civil e oprimida pelo controle dos fundamentalistas. Clamou por um cessar-fogo entre as diversas facções e a instituição de um governo provisório, de ampla representatividade, multi-étnico e multi-cultural. O tratamento dado ao sexo feminino também foi motivo de preocupação, a proliferação de tráfico de drogas na região (o Afeganistão figura como um dos maiores produtores de ópio do mundo), assim

⁴¹⁴ UNITED NATIONS DOCUMENT. S/2001/946.

como o “uso do território Afegão para o treinamento e abrigo de terroristas, o que cria uma ameaça à paz e às seguranças internacionais”, demonstrando que tal fato era conhecido desde aquela época⁴¹⁵. Nota-se aqui, como o Afeganistão entrou uma situação de “Estado Falho”, conforme sustentado por Tüerer, apresentando um perigo aos outros países.

O Conselho de Segurança, por meio da Resolução nº 1214 de 08 de dezembro de 1998, ligou diretamente o Talibã ao terrorismo, ao fazer remissão à Resolução nº 1189, que condenou os atentados realizados no Quênia e Tanzânia (atos que, por sua vez, conforme já apresentado, foram imputados também ao Al Qaeda). Estabelece, no documento, que o Talibã, assim como as outras facções Afegãs, porem de “proteger e treinar terroristas internacionais, devendo cooperar na entrega desses indivíduos”.

Em carta direcionada ao Secretário-Geral (de 1º de outubro de 1999), o representante dos Estados Unidos no Conselho de Segurança reporta que desde novembro 1998 o governo norte-americano tentou solicitar a extradição dos acusados dos atentados no Quênia e Tanzânia, Osama Bin Laden e Muhamed Afet, com a finalidade de responderem aos seus crimes. Todos os pedidos teriam sido negados pelo governo do Afeganistão. Bin Laden, é apontado, desde aquela época como o líder do Al Qaeda, “uma organização terrorista mundial”.

Na Resolução nº 1267 de 15 de outubro de 1999, o Conselho de Segurança acusa o Afeganistão, dirigindo-se especialmente ao Talibã, de abrigar Osama Bin Laden, permitindo que ele e seus associados operassem uma rede de campos de treinamento para terroristas, usando essa nação como base para as suas operações. Sob a égide do Capítulo VII, o Conselho de Segurança determinou que a facção conhecida como Talibã cessasse seu patrocínio ao terrorismo, cooperando com a captura dos indivíduos acusados de tal crime. O Conselho aproveitou a oportunidade para, ainda, impor aos Estados-membros o congelamento dos fundos relacionados ao Talibã, bem como impedir a operação de aeronaves nas regiões controladas por essa organização sem a devida autorização.

Em dezembro de 2000, vendo que o Talibã não cumpriu as determinações, resolve, mais uma vez, agir conforme o Capítulo VII da Carta. Reafirma a necessidade de entrega de Bin Laden, bem como determina o imediato fechamento dos campos de treinamento para terroristas. Impõe um embargo na venda de materias bélicos e serviços correlatos. Recomenda o rompimento das relações diplomáticas com o fechamento das representações Talibã em outros países. Determina que os países congelem os fundos relacionados a Osama Bin Laden e ao Al Qaeda (Resolução nº 1333 de dezembro de 2000).

⁴¹⁵ A Resolução em questão, de nº 51/95, da Assembléia Geral, foi reeditada e endossada durante três anos, pela Resolução nº 52/211 de 1997 (Assembléia Geral) e Resolução nº 1193 (Conselho de Segurança).

Benvenisti afirma que o Afeganistão ao evitar prevenir que fossem planejadas atividades terroristas em seu território falhou claramente com os mais básicos deveres internacionais⁴¹⁶. No entanto, assevera que a responsabilidade estatal por abrigar terroristas e por um ataque armado em outro Estado realizado por esses mesmos terroristas não são as mesmas coisas. Deveria-se provar que não só Bin Laden era a mente por parte do ataque, mas também provar que o estado afegão era responsável pelo Al Qaeda.

Posto isso, acredita Cassese que existiam fortes evidências de que uma organização terrorista estaria planejando e executando ataques no Afeganistão. Uma vez que esse Estado tolerou a presença de organizações terroristas em seu território, não cooperando com a comunidade internacional para deter os terroristas, seu território teria se tornado um alvo legítimo⁴¹⁷. A vinculação do regime Talibã ao Al Qaeda encontrou-se plenamente configurada. Se for considerada a tese de que o Afeganistão encontrava-se substancialmente envolvido (utilizando-se aqui os parâmetros da CIJ para o Caso Nicarágua) com uma organização terrorista, constata-se a presença de uma agressão (indireta), que permite a legítima defesa.

Quando à discussão sobre se o Conselho de Segurança teria ou não emitido uma autorização para o uso da força, com base nas resoluções, cumpre ressaltar, que a legítima defesa, conforme visto, não necessita de um consentimento prévio do órgão da ONU, uma vez que, com fulcro no artigo 51 da Carta, “nada na presente Carta limitará o exercício da legítima defesa”.

Conforme Franck, a Resolução reconhece o direito de utilizar a legítima defesa, mas não faz, nem legalmente poderia, autorizar o exercício de legítima defesa, visto que é um direito inerente da vítima. O autor considera que sob o artigo 51, a legítima defesa é um direito discricionário do Estado atacante e não do Conselho de Segurança. Conclui da seguinte maneira: “se os Estados fossem proibidos de se defenderem até que o Conselho entrasse em um consenso, não haveria muitos Estados para formar as Nações Unidas”⁴¹⁸.

O que se exige é, devido ao caráter provisório do instituto, uma comunicação posterior ao Conselho, para que esse passe a administrar as hostilidades, já esta é a sua prerrogativa como detentor do monopólio decisório em questões atinentes ao uso da força.

Na Carta de John Negroponte, os Estados Unidos reportaram-se, no dia da reação (07 de outubro de 2001), ao Conselho de Segurança. No entanto, o grande erro dos EUA foi não ter, após o ataque inicial, entregue a liderança da operação ao órgão, consoante o disposto

⁴¹⁶ BENVENISTI, Eyla. *Op. Cit.*, p. 383.

⁴¹⁷ CASSESE, Antonio. *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. Op. Cit.*, p. 998.

⁴¹⁸ FRANCK, Thomas M. *Terrorism and the Right of Self Defense. Op. Cit.*, p. 840,

na Carta. Cassese admite que o sistema de segurança coletivo não obriga à necessidade de solicitar autorização prévia, porém os norte-americanos deveriam, à época dos acontecimentos, ceder, pelo menos, o comando de parte das operações militares ao Conselho de Segurança, uma vez que é dele o monopólio do uso da força⁴¹⁹.

Como o direito de legítima defesa é exercido “até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para manter a segurança e paz internacionais”, no momento que foi emitida a Resolução nº 1373, o Conselho de Segurança teria suspenso o direito à legítima defesa e passado a exercer o seu papel no sistema de segurança coletivo. No entanto, o documento refere-se a existência do direito à legítima defesa, de forma que as medidas tomadas por meio da resolução não devem ser interpretadas como a tomada da administração das hostilidades, mas sim ações paralelas ao instituto da auto-defesa⁴²⁰.

Sobre a entrega da liderança das hostilidades às Nações Unidas, cumpre referir que a “Força Internacional de Segurança” do Afeganistão, coordenada pelo Conselho de Segurança, iniciou-se somente no final de 2001, de forma muito tímida, com espaço limitado de atuação na Capital, Cabul, e com o objetivo restrito de proteger os funcionários da organização internacional. Só passou a ter maior destaque dois anos depois, quando sua competência estendeu-se. No entanto, sua atuação até hoje é concomitante com a “Operação Liberdade Duradoura”, força de ocupação liderada pelos Estados Unidos quando, a essa altura dos acontecimentos, deveria ser feita de forma única, pelo Conselho de Segurança. Essa situação enfraquece, sobremaneira, o papel da ONU no sistema de segurança coletivo.

Franck assevera, no entanto, que mesmo que a legítima defesa dependa da discricionariedade do Estado vítima, não significa que a apresentação de evidências ao órgão de segurança coletivo seja irrelevante. Não se exige que as provas sejam demonstradas *previamente* ao Conselho, e sim *após* o direito de legítima defesa ser exercido. Caso se revele que a parte atacada é inocente, o Estado que utilizou a pretensa legítima defesa estará praticando uma agressão, em violação ao artigo 2, § 4º, o que permite o exercício, por parte do inocente, de legítima defesa em seu nome. Ainda, devido a essa violação, a parte dissimulada pode ficar sujeita as medidas coletivas do Conselho de Segurança⁴²¹.

Mesmo confirmando todo esse poder dado a vítima que está sob a égide da legítima defesa, Cassese opta por ver as implicações políticas à discricionariedade solitária de um Estado no caso do terrorismo. Fora o 11 de setembro, incidente cujos agressores foram

⁴¹⁹ CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *Op. Cit.*, p. 1000.

⁴²⁰ FRANCK, Thomas M. Terrorism and the Right of Self Defense. *Op. Cit.*, p. 841.

⁴²¹ *Ibid.*

plenamente identificáveis, não parece ser justificável que os EUA passem a decidir unilateralmente suas reações contra o terror.

No caso da luta contra o terrorismo, apesar da discricionariedade unilateral ser juridicamente aceita, não é politicamente recomendável. Não se pode esquecer que a regra é a proibição do uso da força, sendo que a legítima defesa é a exceção, que deve ser restrita. O uso da força armada de forma recorrente pode expandir uma crise militar e política, o que poderia levar a um conflito mundial, contrário ao objetivo da ONU. Existem organizações terroristas que estendem seus tentáculos em mais de 60 países. Será que isso autorizaria o uso da legítima defesa em escala mundial? Cassese afirma que na era dos ataques dos atores não-estatais, vários Estados podem estar envolvidos, o que dificulta a identificação. Além disso, o grau de cumplicidade pode variar⁴²².

Como alternativa, poderia ser exigida uma autorização prévia, uma vez que esses casos envolvem uma análise minuciosa de documentação probatória, que não pode ser afastada do crivo da comunidade internacional. Dessa forma, a autorização prévia funcionaria como um mecanismo de contenção de arbitrariedades que poderiam levar ao exercício indiscriminado do uso da força unilateral, avesso à Carta. Essa exigência fortaleceria o Direito Internacional, as Nações Unidas e todo o sistema de segurança coletivo⁴²³. No mesmo sentido, Bothe afirma que se deve sempre privilegiar uma ação multilateral⁴²⁴.

Apesar de todas as polêmicas envolvendo a reação ao 11 de setembro é inegável que o incidente transformou o Direito Internacional. Atualmente, a maioria da comunidade internacional acredita na possibilidade da legítima defesa contra o terrorismo, seja contra uma organização autônoma, seja contra uma nação que patrocina o terror.

Em relação à Guerra do Afeganistão, nota-se que poucos países foram contrários à operação militar. Desses destacam-se declarações do Iraque, Sudão, Coreia do Norte, Cuba, Malásia e Irã que classificaram a operação norte-americana como injustificada. Esse último, contudo, que possui uma já histórica postura anti-americana, limitou-se a discutir sobre a necessidade de apresentar evidências no caso, mas não refutou a aplicabilidade da legítima defesa. Ratner reporta que a nação iraniana ofereceu, secretamente, ajuda caso alguma aeronave norte-americana precisasse realizar um pouso de emergência em seu solo⁴²⁵.

⁴²² CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *Op. Cit.*, p. 1000.

⁴²³ *Ibid.*, p. 1001.

⁴²⁴ BOTHE, Michael. Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force., p. 240.

⁴²⁵ Uma justificativa para esse posicionamento envolveria a postura xiita que o Irã possui na interpretação do Islã, enquanto o Talibã e Osama Bin Laden encontram-se vinculados à interpretação sunita. Nota-se, mais uma vez, como as fronteiras territoriais não dizem nada às nações islâmicas, enquanto a divisão da fé é determinante também na política externa. Aqui, fez-se valer a notória frase: “o amigo de meu inimigo é meu inimigo, enquanto o inimigo de meu inimigo é meu amigo”.

Constata-se, então, que a esmagadora maioria dos países foi a favor da Guerra do Afeganistão. Nesse sentido, Johnstone afirma que, logo após o incidente de 2001, muitas nações permitiram o acesso dos EUA a suas bases aéreas e instalações para perpetrar a operação militar⁴²⁶. No mesmo sentido, Christine Gray afirma que “a ação no Afeganistão é geralmente aceita como legítima defesa”⁴²⁷.

Murphy enumera, além do Reino Unido e países integrantes da OTAN, o oferecimento de apoio por parte nações como Georgia, Oman, Paquistão, Qatar, Arábia Saudita, Turquia, Usbequistão, China, Egito e Rússia. A Organização da Conferência Islâmica, que representa 56 países muçulmanos, solicitaram que os Estados Unidos não estendessem sua resposta militar além do Afeganistão, mas não fizeram, preliminarmente, críticas às suas ações militares⁴²⁸. A OPEC e a Liga Árabe também não realizaram manifestações condenando a reação norte-americana⁴²⁹. A Organização para União Africana e a Associação das Nações do Sudeste Asiático, que possuem em suas fileiras países muçulmanos, exteriorizaram a mesma postura das organizações anteriores⁴³⁰.

Frente ao exposto, Cassese acredita que estaria sendo criado, por meio dessa nova prática das nações um novo costume internacional, que permitiria a utilização da legítima defesa, seja individual ou coletiva, pelo Estado vítima, contra ataques realizados por organizações terroristas⁴³¹. Mesmo considerando a determinante influência dos Estados Unidos, como superpotência, no processo de modificação do direito internacional⁴³², a absorção por parte da comunidade mundial dessa nova modalidade de auto-defesa, é inegável.

Em sentido contrário, Guillaume afirma que é muito perigoso considerar uma mudança tão brusca do Direito Internacional com base em um precedente isolado⁴³³. Ratner acredita que os Estados Unidos e seus aliados não mensuraram os perigos desse novo precedente, e a reação em cadeia que isso pode causar. Ele vislumbra, que tal argumento, poderia ser utilizado, por exemplo, pela Índia para atacar o Paquistão, que patrocina rebeldes na Caxemira⁴³⁴.

Em suma, conforme o exposto, pode-se visualizar duas legítimas defesas distintas contra o terrorismo, no mundo pós 11 de setembro: primeiro, há uma reação legítima contra o

⁴²⁶ JOHNSTONE, Ian. Security Council deliberations: the power of the better argument. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 14, jun. 2003, p. 289.

⁴²⁷ GRAY, Christine. *Op. Cit.*, p. 440.

⁴²⁸ MURPHY, Sean D. Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the U.N. Charter. *Op. Cit.*, p. 49.

⁴²⁹ JOHNSTONE, Ian. *Op. Cit.*, p. 289.

⁴³⁰ RATNER, Steven. *Op. Cit.*, p. 910.

⁴³¹ CASSESE, Antonio. Terrorism is also disrupting some crucial legal categories on international law. *Op. Cit.*, p. 997.

⁴³² BYERS, Michael. Not Yet a Havoc. *Op. Cit.*, p. 59.

⁴³³ GUILLAUME, Gilbert. *Op. Cit.*, p. 547.

⁴³⁴ RATNER, Steven. *Op. Cit.*, p. 918.

grupo terrorista, que praticou (está na iminência de praticar ou está praticando) um ataque armado, conforme a Resolução nº 3.314 (XXX), (que define o conceito de agressão). Esse direito é criado independentemente da questão de saber se o Estado cujo território é base para essas organizações encontra-se ligado às operações terroristas ou concorda com sua execução.

No caso da nação possuir ligação com os terroristas, seja organizando, anuindo na organização desses grupos, incitando, ou dando apoio logístico (dependendo-se aqui, da comprovação de um “envolvimento substancial”) existe um segundo direito à legítima defesa, contra o Estado que apóia o terror. É permitido que se ataque todas as instalações que representam perigo para a perpetração de novos ataques.

O maior erro da comunidade internacional na análise das mais recentes ações unilaterais norte-americanas reside em não diferenciar a situação do Afeganistão da Guerra do Iraque, iniciada em 2003. Conforme Johnstone, os EUA basearam sua intervenção no Iraque, no início do conflito, em dois fatores: legítima defesa contra o terrorismo e o desenvolvimento de armas de destruição em massa, afrontando diversas resoluções do Conselho de Segurança emitidas após a Guerra do Golfo, que impuseram um embargo de armas.

O autor afirma que os norte-americanos falharam em demonstrar qualquer ligação do Iraque com os eventos do 11 de setembro, o que justificaria uma intervenção militar com base na legítima defesa⁴³⁵. Dessa forma, ao contrário do regime Talibã, cujo envolvimento com o terrorismo era comprovado (e admitido pela própria ONU, que apontava a situação e executava sanções desde 1995), não existia nada no regime de Saddam Hussein que provasse tal ligação. Esse também é o entendimento de Michael Bothe⁴³⁶ e Steven Ratner⁴³⁷.

Soafer, em posição isolada, discorda de tal afirmação. Para o autor, o Iraque possuía um histórico apoio à organizações terroristas, provado pela tentativa de assassinato do Presidente Bush à época da Guerra do Golfo. No entanto, observa-se que como os Estados Unidos não conseguiram provar, em 2003, perante a comunidade internacional, as ligações do regime de Hussein com o terrorismo, o atentado ao ex-presidente, coincidentemente pai do atual, tornou-se mais uma evidência do exercício de uma *vendetta* pessoal do que uma prova irrefutável de vinculação ao terror⁴³⁸.

Na Guerra do Iraque, não pôde ser reproduzido o choque emocional ligado a magnitude do 11 de setembro, bem como a surpresa pela utilização de meios inesperados. Esse constituiu um momento único para o Direito Internacional. Se no 11 de setembro a

⁴³⁵ JOHNSTONE, Ian. *Op. Cit.*, p. 830.

⁴³⁶ BOTHE, Michael. *Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force. Op. Cit.*, p. 240.

⁴³⁷ RATNER, Steven. *Op. Cit.* p. 223.

⁴³⁸ SOAFER, Abraham D. *Op. Cit.*, p. 226.

comunidade internacional mostrou-se solidária, na Guerra do Iraque, não pareceu disposta a alargar o instituto da legítima defesa mais uma vez.

Dessa maneira, o discurso de quem apoiava a ação militar mudou aos poucos: do patrocínio a organizações terroristas para a proliferação de armas de destruição em massa, que constituiria uma ameaça ao uso da força, cabível a legítima defesa. Na carta de 20 de março de 2003 do representante dos EUA ao presidente do Conselho de Segurança, justifica a ação no Iraque, baseando-se apenas nas armas de destruição em massa, sem mencionar o terrorismo⁴³⁹. Não conseguindo também provar a nova tese, os EUA lançaram o ataque à nação iraquiana sem qualquer apoio do Conselho de Segurança, que se encontrava paralisado pelo poder de veto do mesmo.

Conforme MacWhiney, ministro do Canadá, o governo dos Estados Unidos teria acreditado que receberia um amplo apoio na Guerra do Iraque, devido a boa vontade demonstrada pela comunidade internacional no pós 11 de setembro. No entanto, a situação era diversa: o atentado, à época, foi considerado como uma ameaça global; inúmeras nações encontravam-se vinculadas a tratados de repúdio ao terrorismo e os fatos em que se baseou a operação militar eram de conhecimento público, ao contrário da suposta vinculação de Hussein com terroristas, ou até mesmo da manutenção de armas de destruição em massa, provas nebulosas que só os EUA detinham⁴⁴⁰.

Como contraponto, havia os pareceres de duas organizações de reconhecida integridade política no sentido de que não existiam produção de armas de destruição em massa em solo iraquiano: a Agência Internacional de Energia Atômica e a UNIMOVIC, Comitê especial chefiado por Hans Blix, ex-ministro de relações exteriores da Suécia e ex-presidente da AIEA. A maioria dos países, por óbvio, preferiu aceitar o parecer neutro e técnico desses órgãos, que possuem respaldo internacional.

Ilustrando como as guerras estão inseridas em um contexto diverso, o Ministro exterioriza a posição canadense sobre essa questão. Enquanto seu governo participou ativamente no envio de tropas ao Afeganistão, negou-se em fazer o mesmo em relação ao Iraque, condenado a reação⁴⁴¹.

⁴³⁹ UNITED NATIONS DOCUMENTS. S/2003/351 e S/2003/350.

⁴⁴⁰ MCWHINNEY, Edward. The US/British Invasion of Iraq and the United Nations Charter Prohibition of the Use of Force: The Paradox of Unintended Consequences. *Chinese Journal of International Law*, Oxford, abr. 2003, 572 – 573.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 582.

2.2.2 Juridicidade Pendente

2.2.2.1 Parâmetros para a legítima defesa contra o terrorismo

Adotada a tese de que existe uma legítima defesa contra o terrorismo, na figura dos atores não estatais, ou contra aqueles Estados vinculados a essas organizações, questiona-se, a partir de agora, como deve ser exercido esse direito pela nação vítima.

O parâmetro que rege a legítima defesa, tanto em relação a Estados quanto a atores não Estatais, é a Fórmula Webster. Desse modo, deve ser observada a imediaticidade, a necessidade e a proporcionalidade da reação. No entanto, no caso do terrorismo, existem muitas incertezas, que impedem a aplicação correta do requisito⁴⁴².

Apesar de aceita pela doutrina do Direito Internacional em se tratando de agressões entre Estados, a questão da legítima defesa preventiva contra situações de terrorismo é um terreno espinhoso. Os Estados Unidos fizeram importantes considerações sobre suas futuras ações no documento de 2002 intitulado “Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América”. Fica consignado que devido ao perigo imposto pelas organizações terroristas, incluindo aqueles países que as patrocinam, os norte-americanos “agirão contra tais ameaças emergentes antes de elas estarem totalmente formadas”.

Tenta-se, a partir dessa estratégia, ligar a proliferação das organizações terroristas ao potencial risco desses movimentos adquirirem armas de destruição em massa, o que legitimaria o uso preventivo da legítima defesa. Nas palavras do texto: “doutrinadores e juristas internacionais muitas vezes condicionam a legitimidade de prevenção à existência de uma ameaça iminente – mais freqüentemente à mobilização visível de exércitos, navios, e forças aéreas preparando para atacar”. Opina pela necessidade de adaptar o conceito de “ameaça iminente” às capacidades e objetivos dos adversários de hoje, o terrorismo. Uma vez que o este visa, essencialmente, a população civil, o governo americano acredita que os resultados podem ser catastróficos se utilizadas armas nucleares, químicas e biológicas.

Frente à gravidade do perigo, o relatório estabelece que “os Estados Unidos mantêm a opção de realizar ações preventivas para contra-atacar uma ameaça suficiente a nossa segurança internacional”. Conclui: “maior a ameaça, maior o risco de ficar inerte – maior a obrigação em tomar uma ação antecipatória para nos defender, mesmo se resta incerto a hora

⁴⁴² BOTHE, Michael. Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force. *Op. Cit.*, p. 233.

e o lugar do ataque inimigo. Para prevenir tais atos hostis de nossos adversários, os Estados Unidos irá agir, se necessário, preventivamente⁴⁴³.

O maior problema apresentado pelo relatório norte-americano, está na noção de “perigo iminente”. Inexiste tal conceito no Direito Internacional; os EUA foram os primeiros a formulá-lo, em um perverso jogo de palavras. O que há, na realidade, na legítima defesa preventiva é um “ataque iminente”, ou seja, um ataque inevitável que está em vias de acontecer. O “ataque iminente” constitui um perigo concreto, inevitável, pois a ação está sendo planejada e será executada ao menos que for impedida.

Um “perigo iminente”, por sua vez, trata-se daquele perigo que nem está, ao menos concretizado, não se fala em “risco de sofrer um ataque”, o que é mais razoável, e sim em “risco de sofrer um mero perigo de ataque”. Nas palavras de Johnstone, “não é a prevenção de um verdadeiro ataque iminente, quando existem claras evidências que um ataque está para ser lançado, mas a prevenção de um possível ataque futuro”⁴⁴⁴. Nota-se que o conceito é muito mais abstrato, que visa permitir o exercício da legítima defesa preventiva em um momento muito anterior que a doutrina e a prática dos Estados considera como sendo aceita.

Uma crítica que também deve ser feita em relação à declaração norte-americana é referente a possibilidade de reação mesmo sem nenhum dado concreto da ameaça, como “à hora e o lugar do ataque inimigo”. A legítima defesa preventiva é a mais frágil de todas as modalidades de reação, uma vez que pode ser facilmente utilizada para mascarar o uso ilegal da força. Deve-se primar, ainda mais no que tange à legítima defesa preventiva contra o terrorismo, pela questão probatória: a prova da iminência de um ataque inevitável é fundamental para a sua legalidade. Não se pode basear a legítima defesa em tamanha incerteza; seria extremamente nocivo ao Direito Internacional.

Desvalorizar a questão probatória também desrespeita o requisito da proporcionalidade, previsto na “Fórmula Webster”. Como mensurar uma reação, se falta uma clara evidência da natureza e extensão da ameaça? Devido não haver necessidade de autorização prévia do Conselho de Segurança, Fitzpatrick alerta pela possibilidade de utilização de uma força esmagadora, em desrespeito ao princípio da proporcionalidade, já que um ataque terrorista futuro, devido a mítica envolvida (uso de armas de destruição em massa, alvo civis, postura de inimigos da “sociedade ocidental”), pode ser facilmente fantasiada em termos apocalípticos⁴⁴⁵.

⁴⁴³ UNITED STATES OF AMERICA. *The National Security Strategy of United States of America*. Disponível em: <www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> Acesso em: 20 out. 2005, p. 15.

⁴⁴⁴ JOHNSTONE, Ian. *Op. Cit.*, p. 832-833.

⁴⁴⁵ FRITZPATRICK, Joan. *Speaking Law to Power: The War Against Terrorism and Human Rights* *European Journal of International Law*, Oxford, v. 14, apr. 2003, p. 247.

Ainda em relação ao vínculo da temporalidade da reação e a questão probatória, nota-se que, na Guerra do Afeganistão e na Guerra do Iraque, dito requisito foi determinante para a ilegalidade da segunda. A reação do Afeganistão foi realizada “após um ataque armado” (o do 11 de setembro) contra uma vítima individualizada, os EUA. A probabilidade de que novos ataques seriam lançados era alta: a própria vinculação do Afeganistão com o Al Qaeda, exposta ao longo de uma década pela ONU, serviram como provas para tanto.

Já a Guerra do Iraque foi realizada em outro momento, “antes de um ataque ocorrer”, o que equivale a legítima defesa preventiva. No entanto, os EUA não lograram êxito em provar que haveria a iminência de um ataque inevitável: não havia vinculação do regime iraquiano ao terrorismo, muito menos a existência de armas de destruição em massa, direcionadas a um objetivo específico. Ficou provado, na realidade, que o Iraque não posava como perigo algum para os norte-americanos, o que torna a reação contrária ao Direito Internacional.

Em respeito ao princípio da proporcionalidade, outras considerações devem ser feitas. O critério da proporcionalidade é cumprido, na legítima defesa contra organizações terroristas ou países ligados a essas organizações, quando respeitados os propósitos de cada ato militar. Explica-se: no caso do ilícito somente ter sido praticado pela instituição terrorista (o Estado não possui envolvimento com esses movimentos ou revela-se incapaz de combatê-lo), mira-se apenas nessa organização. Contudo, se houver um “envolvimento substancial” (seja por ação ou omissão) entre uma nação e as operações terroristas, esse vira alvo (as instalações militares que possuem vínculo com o terror) para o Estado vítima.

Cassese, à época da Guerra do Afeganistão, dissertou sobre como deveria ser aplicada a força proporcionalmente nesse país. Considerou que o primeiro objetivo seria “deter as pessoas alegadamente responsáveis pelos seus crimes”; e o segundo, “destruir os objetivos militares como infra-estruturas, bases de treinamento e instalações similares utilizadas pelos terroristas”. Todavia, ressalva: “a força não deve ser utilizada para tirar a liderança do Afeganistão, destruir as instalações militares afegãs ou outros objetivos militares que nada tem haver com as organizações terroristas, a não ser que as autoridades centrais afegãs demonstrem que aprovaram ou endossaram as ações de organizações terroristas”. Nesse caso, será como se fosse no Caso Irã: os terroristas seriam tratados como agentes do Estado, o Estado afegão seria internacionalmente responsável por suas ações e, como consequência, as estruturas militares e políticas desse Estado se tornariam alvos legítimos na legítima defesa norte-americana⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *Op. Cit.*, p. 999.

2.2.2.2 Coordenação com o *Ius In Bello*

Hoje, tem-se aplicado, em nome da legítima defesa, a chamada “política da morte direcionada” (*targeted killings*), conduzida, principalmente, pelo Estado de Israel, em menor escala, pelos Estados Unidos. Esta consiste em eliminar pessoas apenas pelo simples fato de serem membros de organizações terroristas, sem levar em consideração sua participação no ataque iminente, ligado a noção de perigo concreto, já referido. Observa-se, também, a realização dessa política para punição de terroristas por atos passados, sem a devida prova de seu envolvimento em um novo ataque terrorista⁴⁴⁷.

Kretzman traz como exemplo um caso ocorrido no Iêmen, em novembro de 2002. Naquela ocasião, um carro de passeio foi completamente destruído pela CIA (agência de inteligência norte-americana), sob a suspeita de que as seis pessoas que estavam no veículo eram membros do Al Qaeda. O passageiro que morreu era conhecido por ser um dos guardacostas de Bin Laden e um dos executores do ataque ao USS Cole, em 2000⁴⁴⁸.

A “política de mortes direcionadas”, encontra-se, hoje, duramente contestada pela sociedade civil. Em 2002, a questão foi levada à Suprema Corte de Israel, por duas organizações: o “Comitê Público contra a Tortura em Israel” e a “Sociedade Palestina para a Proteção de Direitos Humanos e Meio Ambiente”. De acordo com dados anexados à petição inicial, até o ano de 2005, cerca de 300 membros de organizações terroristas foram mortos. No entanto, mais de 30 iniciativas falharam, ocasionando a morte de 150 civis e o ferimento de 100 que estavam próximos dos alvos⁴⁴⁹.

Para os autores, os atos do governo de Israel ferem o direito básico à vida, constituindo “execuções extra-judiciais”, uma vez que os suspeitos são mortos sem o devido processo legal, sem prisão ou julgamento. Seria a manifestação de um assassinato arbitrário.

A resposta do governo foi no sentido de que existe um conflito armado entre as organizações terroristas e o Estado de Israel, já que de 2000 a 2005 mais de 1.000 cidadãos israelenses perderam suas vidas⁴⁵⁰. A nação admite, no processo, não se utilizar mais a concepção clássica de guerra, que envolvia apenas Estados, e sim a de “conflitos armados”, que pode ter proporções internacionais. Existiria, então, um conflito armado internacional entre o Estado de Israel e as organizações terroristas que operam na Palestina, o que permite a utilização da legítima defesa contra esses atores não estatais. O problema está na afirmação, por parte da nação israelense, de que o prazo para o exercício da legítima defesa é constante,

⁴⁴⁷ KRETZMAN, David. *Op. Cit.*, p. 172.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 171.

⁴⁴⁹ SUPREMA CORTE DE ISRAEL, HC 796/02, p. 02.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 05.

de forma a poder ser utilizado a qualquer momento, enquanto durar esse conflito armado ⁴⁵¹. Frente a isso, questiona-se: o direito internacional concebe esse uso da legítima defesa por um período indefinido contra a ameaça terrorista? O tema é complexo: envolve coordenação entre os dispositivos do *Ius ad Bellum* e do *Ius in Bello*, inserido no contexto do pós 11 de setembro.

O uso de armas não convencionais (como os aviões seqüestrados) e a mistura entre alvos civis e militares (com terroristas agindo como civis e direcionando seus atos contra uma população também civil), causam dificuldades em classificar o terrorismo, como um ato de guerra (ou para ser mais específico, o uso ilegal da força) ou um ato criminoso. Ainda, o país mais engajado em combater o terrorismo, os EUA, costuma ao tratar a luta contra o crime como se fosse uma guerra, ao mesmo tempo que trata os terroristas como criminosos. A saída está na aplicação do *Ius in Bello*, intensamente discutido no referido *decisium* da Suprema Corte Israelense.

As Convenções de Genebra são os principais documentos de *Ius in Bello*. Seu corpo é constituído por três convenções, assinadas em 1949 e mais dois protocolos adicionais, de 1977. Nesses dispositivos, visualizam-se duas classes de pessoas em um conflito armado: os combatentes e os civis. Nas palavras de Byers, os combatentes são os alvos legítimos durante os conflitos armados, podendo ser vítimas do ataque ⁴⁵². Possuem o direito de participar diretamente das hostilidades. Os militares são considerados como combatentes por natureza, englobando os membros de todas as forças armadas dos países em conflito. (artigo 13 da Primeira e Segunda Convenções e artigo 4 da Quarta). Inseridos também no contexto de combatentes, estão milícias organizadas, desde que tenham uma pessoa à frente de seus subordinados (hierarquia militar), ter um sinal distintivo fixo que seja reconhecido a distância, carregarem armas à vista e respeitarem, nas suas operações, as leis e usos da guerra, ou seja, o que dispõe o *Ius in Bello*, seja em tratados ou normas costumeiras.

Aos combatentes que são capturados em um confronto, concede-se o *status* de prisioneiro de guerra, uma série de privilégios. É garantida a sua integridade física, respeito a hierarquia militar e conservação de seus pertences ⁴⁵³. A Suprema Corte de Israel, por sua vez, declarou que o prisioneiro de guerra não pode ser julgado pela sua mera participação no combate (uma vez que gozam, como já foi dito, do direito de participar diretamente), apenas no caso de praticarem um crime de guerra ⁴⁵⁴. Não será pormenorizado outros benefícios deste

⁴⁵¹ SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *Op. Cit.*, p. 05,

⁴⁵² BYERS, Micheal. Not yet a havoc. *Op. Cit.*, p. 64.

⁴⁵³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Direitos humanos e conflitos armados. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997p. 278-279.

⁴⁵⁴ SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *Op. Cit.*, p. 15.

tipo de prisioneiro, uma vez que não é o objetivo analisar *o Ius in Bello*, e sim utilizá-lo como um instrumento para melhor aplicação do *Ius ad Bellum*.

Para a Suprema Corte de Israel, os membros de organizações terroristas não se enquadram nessa primeira classe, uma vez que não integram um exército nacional. Também não podem ser classificados como milícia: não possuem um emblema distintivo que seja reconhecido a distância, nem respeitam os usos e costumes da guerra, pois ameaçam intencionalmente a vida de civis⁴⁵⁵.

O conceito de civil chega-se por meio da exclusão: aquele que não é combatente, é civil⁴⁵⁶. No caso de dúvida, classifica-se sempre o indivíduo como civil. Por serem inofensivos, não podem ser alvo das operações militares⁴⁵⁷, devendo ser promovida a sua defesa⁴⁵⁸. O Tribunal Penal Internacional para Crimes na Ex-Iugoslávia ao deliberar sobre o assunto, ligou a definição de civil à noção de inofensividade⁴⁵⁹. Ou seja, civil, para a Corte, seria aquele que no momento da ação não representa perigo.

No entanto, o artigo 51 § 3º do I Protocolo de Genebra estabelece uma exceção: as pessoas civis gozam de proteção, “salvo se participarem diretamente das hostilidades e enquanto durar essa participação”. Em outras palavras, o civil que participa diretamente das hostilidades, não possui a proteção inerente a categoria de civil, enquanto durar essa participação, assim podem ser alvos de um ataque (conseqüentemente vítimas) e, caso capturados, ser julgados pela sua participação no conflito (uma vez que não possuem a imunidade de julgamento do prisioneiro de guerra).

Os Estados costumam classificar essas pessoas como “combatentes ilegais”, como se fosse uma terceira categoria, desprovida de qualquer direito, mergulhada em um verdadeiro limbo legal. Os autores da ação julgada pela Suprema Corte criticam essa terminologia, constituindo uma tentativa de tratá-los por um período indefinido com o “pior de dois mundos”: como combatentes possuem a justificativa para matá-los; como civis, resguardam a necessidade de prendê-los e julgá-los⁴⁶⁰.

⁴⁵⁵ SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *Op. Cit.*, p. 15.

⁴⁵⁶ Artigo 50, § 1º do I Protocolo.

⁴⁵⁷ Consoante o artigo 51 do I Protocolo Adicional as Convenções de Genebra: “1. A população civil e as pessoas civis gozam de uma proteção geral contra os perigos resultantes de operações militares. De forma a tornar essa proteção efetiva, as regras seguintes, que se aditam as outras regras do direito internacional aplicável, devem ser observadas em todas as circunstâncias. 2. Nem a população civil enquanto tal nem as pessoas civis devem ser objeto de ataques. São proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror entre a população civil.” Nesse mesmo sentido, ver o Parecer da Corte Internacional de Justiça sobre o Uso de Armas Nucleares, onde se afirma “Estados nunca podem fazer civis como alvos de ataque”, p. 257.

⁴⁵⁸ SECURITY COUNCIL. Report of the Secretary-General to Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict. S/1999/957, 1999, p. 2.

⁴⁵⁹ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. Prosecutor v. Kupreskic, Case n. IT-95-16, Jugment, 14 jan. 2000, parágrafo 547.

⁴⁶⁰ SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *Op. Cit.*, p. 05.

A divisão entre civil e combatente é exaustiva, não há uma terceira classe. O que existe, na realidade, são civis que perdem transitoriamente o privilégio de não serem atacados, “enquanto estiverem participando diretamente das hostilidades”. Nas palavras da Suprema Corte de Israel, “enquanto está participando das hostilidades, o civil não perde seu *status*, apenas não goza, momentaneamente de sua imunidade. Ele passa a sofrer os riscos que um combatente sofre, sem ter o direito de gozar o privilégio de prisioneiro de guerra”⁴⁶¹. É nesse sentido que atuam os membros de organizações terroristas. Ademais, as Convenções de Genebra estabelecem, no artigo 50§ 1º do I Protocolo, que caso haja dúvidas em relação ao *status* de civil ou combatente de determinado indivíduo, deve-se primar pela situação de civil.

Existem, ainda, dois problemas que o artigo 51 § 3º, contém: o que se pode entender por “participação direta nas hostilidades”, e como definir a transitoriedade da perda do privilégio de não ser atacado.

Apenas a participação direta causa a perda da proteção. Como não se encontra mencionado no texto da convenção, a participação indireta não produz o mesmo efeito. A Corte afirmou que a função é que irá determinar, se é caso de participação direta ou indireta. O primeiro ato que pode ser classificado como “direto” diz respeito àquele que executa o atentado terrorista.

E quanto aqueles que planejam ou comandam os atentados? Os autores da ação argüíram que a participação direta seria apenas quando um agente carregasse armas abertamente, de tal forma que o planejamento e o comando de operações seriam classificados como ajudas indiretas; o Estado de Israel incluiu como participação direta essas últimas condutas. A Suprema Corte, por sua vez, decidiu no sentido de que “o termo direto não deve restringir-se apenas ao ato físico⁴⁶²”, podendo enquadrar aquele que comanda ou planeja o ato. O Tribunal ainda apresentou como exemplos de participação direta a coleta de inteligência, o transporte de terroristas para zona de conflitos e a manutenção de armas.

Apesar da participação indireta não legitimar um ataque, não significa que gerará impunidade. Aquele que age de forma indireta não pode ser alvo de um ataque militar, mas pode ser capturado e julgado por seus atos, como qualquer conduta criminosa, uma vez que, como civil, não goza de imunidade de jurisdição no que tange à sua participação no conflito armado (ao contrário do combatente que possui o *status* de prisioneiro de guerra). A Corte classificou como envolvimento indireto a conduta de vender comida medicamentos e outras provisões, ajudar financeiramente ou distribuir propaganda terrorista⁴⁶³.

⁴⁶¹ SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *Op. Cit.*, p. 23.

⁴⁶² SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *Op. Cit.*, p. 27.

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 26.

Outra questão polêmica diz respeito ao tempo em que o civil perde o privilégio de não ser atacado (“durante a participação direta nas hostilidades”). O primeiro argumento apresentado pelo Estado de Israel não foi de mérito: para eles, esse dispositivo não era aplicado ao caso, uma vez que sua nação não era signatária do I Protocolo às Convenções de Genebra, de 1977. Nesse raciocínio, não se leva em consideração se o agente está ou não participando do conflito no momento da reação, bastaria contribuir uma vez para causa terrorista para ser considerado como alvo⁴⁶⁴. A Suprema Corte refutou esse argumento de plano, reafirmando que o disposto nos Protocolos constituía direito costumeiro, portanto, aplicável ao caso⁴⁶⁵.

Os autores da ação apresentaram como exemplo o terrorista que realiza um ato e recolhe-se em sua casa, para perpetrar novos atentados em outra situação. Nesse momento, em que ele não está participando ativamente do combate, ele deixaria de ser um alvo legítimo podendo, no entanto, ser preso por seus atos pretéritos, sem o uso de força letal⁴⁶⁶.

O Estado de Israel, por sua vez, refutou esse exemplo, uma vez que seria garantida imunidade aos terroristas todo tempo que eles planejam os seus ataques terroristas, sendo retirada apenas na hora da execução do ato. Depois da execução, ele ganharia novamente imunidade, mesmo se é provado que ele está retornando para sua casa para planejar novos atentados⁴⁶⁷. É quase como se eles pudessem escolher, por conveniência, ora ser civil, ora ser combatente, o que é inaceitável.

Versando sobre a questão, a Suprema Corte de Israel trouxe o exemplo de um civil que participa diretamente das hostilidades uma única vez, ou esporadicamente, e depois se desvincula dessa atividade. Por óbvio, ele não pode ser atacado pelas hostilidades que ele causou, seria uma ação punitiva (ou uma execução extra-judicial). Somente pode ser preso e processado.

De outro lado, existe aquele civil que entrou em uma organização terrorista, participando ativamente, de modo a cometer uma cadeia de hostilidades, com pequenos períodos de descanso. No caso, ele perde a imunidade nesses períodos, uma vez que o descanso entre as hostilidades não é nada mais, nada menos que a preparação para uma nova hostilidade⁴⁶⁸. A preparação e planejamento, já referido, é considerado como se fosse uma participação direta no conflito.

É imprescindível que a informação que liga o indivíduo e a organização terrorista seja bem embasada, incontestável. Faz-se necessário uma identificação do alvo, bem como as

⁴⁶⁴ SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *Op. Cit.*, p. 06.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 05.

⁴⁶⁷ SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *Op. Cit.*, p. 07-08.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 28.

circunstâncias que o envolve, de tal modo que não possa haver dúvidas. Conforme Cassese, “Se é permitido a um beligerante atirar em civis inimigos simplesmente porque é suspeito de alguma forma de ter planejado ou conspirado em planejar ataques militares, ou de ter planejado ou dirigido ações hostis, as fundações básicas do direito internacional humanitário estariam seriamente abaladas”. Acrescenta-se, ainda, quanto aos meios militares empregados, aquele que possui o menor risco de violar o direitos humanos do alvo (no caso, direito à vida e a integridade física).

Não se pode olvidar que a legítima defesa visa, na realidade, a atacar as organizações terroristas de modo a impedi-las de realizar novos atos (que estão acontecendo ou estão em vias de acontecer). Como o alvo primordial são as organizações, fazendo-se uma analogia a uma operação militar contra um Estado, visa-se a atacar, principalmente as instalações e infra-estrutura dos terroristas. Caso haja patrocínio e ligação de um Estado, com essa organização, o Estado vítima também poderá utilizar a legítima defesa contra tal nação.

No entanto, o problema está no *modus operandi* dos terroristas. Não raro, estão dispersos pelo território, operam em pequenas células, ou até mesmo de modo quase individual. Essa difusão da ameaça, influenciada, principalmente, com os avanços da globalização e toda uma estrada informacional / logística impossível de ser controlada, torna o problema ainda mais complexo.

A “política de morte direcionada”, proposta pelo Estado de Israel visa justamente ao indivíduo, membro de uma organização terrorista, e não o grupo. Nesse caso, a legítima defesa deve ser ainda mais restrita, com base no *Ius in Bello*, consoante exposto pela decisão paradigmática da Suprema Corte de Israel: o uso da força contra terroristas (membros) que estão praticando o ataque é permitido (envolvimento direto), mas não contra aqueles que já praticaram (e não estão planejando novos atos, a serem realizados em um curto período de tempo) nem contra aqueles que possuem envolvimento indireto, que devem ser presos e julgados. É imperativo ressaltar que o Direito Internacional Humanitário assegura o prevalência do *status* de civil quando houver dúvidas. Devido à linha tênue que divide essas duas situações, deve-se primar, nesse caso, pela utilização de meios não-letais na reação, de modo a respeitar o princípio da proporcionalidade⁴⁶⁹.

⁴⁶⁹ Como uma afronta à proporcionalidade, tem-se o seguinte exemplo: em 22 de julho de 2002, uma bomba de 1.000 kg foi colocada na casa do procurado terrorista Salah Shehade, em um bairro populoso da cidade de Gaza. A bomba causou a morte do terrorista, sua mulher, sua família e de 12 vizinhos. SUPREMA CORTE DE ISRAEL, HC 796/02. Outro acontecimento que deve ser referido é a morte do brasileiro Jean Charles de Menezes, em 22 de julho de 2005, pela política britânica, no metrô de Londres. Ao ser confundido com um terrorista, o brasileiro foi alvejado com onze tiros na cabeça. A mera suspeita não pode legitimar ações como essa. Ademais, caso tivessem sido utilizadas armas não-letais, tal situação poderia ter sido evitada.

Novos conflitos necessitam de uma nova abordagem. Watkin traz por exemplo uma ação das forças militares russas, em outubro de 2002, em que foi utilizado o “fentanil”, uma anestésico sintético, para incapacitar um grupo checheno que havia tomado um teatro em Moscou, causando a morte de inúmeros reféns⁴⁷⁰.

O que não se pode conceber, de maneira alguma, é o exercício de uma legítima defesa por um período indeterminado, ao bel prazer das nações. A legítima defesa é um instrumento de auto-proteção para neutralizar uma ameaça a um país ou a comunidade internacional, não meio de punição. E quando cessar essa ameaça (concreta), capaz de ser traduzido em atos perigosos, não existe mais legítima defesa, e qualquer ação realizada nesse sentido é uso unilateral da força, vedado pelo Direito Internacional.

⁴⁷⁰ WATKIN, Kenneth. Controlling the use of force: a role for human rights norms in contemporary armed conflict. *American Journal of International Law*, Washington, v. 98, jan. 2004, p. 08.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade da regulação do uso da força foi percebida mesmo nos estágios iniciais da história, uma vez que a promoção da discórdia, com a criação de um ambiente instável, é plenamente prejudicial ao desenvolvimento da humanidade. A antiga “Doutrina da Guerra Justa” já demonstrava essa preocupação.

O surgimento do Estado-Nação fez com que o uso da força passasse por um período em que ele foi exercido sem restrições, de acordo com uma vontade soberana. Promoveu-se, como contraponto, o “Sistema de Equilíbrio Europeu”, mas este não visava a uma paz duradoura, muito pelo contrário: conferia uma frágil estabilidade, baseada no medo, que se revelou incapaz de impedir a Primeira Grande Guerra. Um conflito de tal magnitude nunca havia sido experimentado.

Como reação, criou-se, ao final da guerra, a Liga das Nações, que congregaria todos os países e deliberaria sobre as questões de segurança. No entanto, tal organização revelou-se ser um projeto natimorto: suas decisões eram meramente recomendatórias, sem força alguma. Em seu período de funcionamento, pouco fez para efetivar suas atribuições. Uma Segunda Grande Guerra foi inevitável.

Nota-se, pela análise dos acontecimentos, um verdadeiro processo histórico cíclico. Períodos de conflitos estimulam à reflexão da comunidade internacional sob um paradigma pacifista. Após a Segunda Guerra, o processo repetiu-se. Contudo, era preciso dar um passo além, uma vez que todos os limites haviam sido cruzados pelas atrocidades cometidas durante esse conflito.

A grande inovação da Organização das Nações Unidas, sucessora da Liga das Nações, está na institucionalização da proibição da ameaça e uso da força como regra. Dessa forma, ao ingressar na instituição, o Estado parte é obrigado a abdicar de tal prerrogativa.

A força prescrita no artigo 2º, § 4º é a armada, não contemplando outros tipos de coerção (como econômica ou política). No Caso Nicarágua, a Corte Internacional de Justiça considerou, também, como proibida a “agressão indireta”. No entanto, a decisão do Tribunal

foi demasiadamente tímida, pois não definiu, exatamente, um conceito para o uso indireto da força. Limitou-se, lamentavelmente, a afirmar que a mera assistência logística não estaria abarcada por essa categoria, necessitando-se de um “envolvimento substancial”, expressão repleta de subjetividade.

Apesar dos aparentes propósitos nobres (congregar as “nações amantes da paz”), não se pode olvidar que a Organização foi criada sob a luz dos interesses das nações vencedoras da Segunda Guerra Mundial. O Pacto de São Francisco conferiu o poder de deliberar sobre as questões atinentes à segurança mundial ao Conselho de Segurança, limitando a soberania das nações signatárias. No entanto, tal órgão não é nem um pouco democrático, ao conferir a prerrogativa do veto aos “Cinco Grandes” (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Rússia, França e China). Sabendo que o Conselho detém o monopólio da força, não existem dúvidas que os membros permanentes podem agir de acordo com seus interesses, sem se preocupar com as conseqüências, na medida que uma imposição de uma sanção a esses países é impossível, devido seu privilégio. É uma discrepância perigosa para uma instituição que prega a igualdade entre seus membros e a promoção da proteção de segurança comum, mas pratica uma política de segurança oligárquica.

Se a estrutura arcaica da ONU, que possui mais de meio século, enfrentou problemas em manter a ordem desde seus primeiros anos de nascimento (devido ao antagonismo entre EUA e URSS) com o advento da globalização, o problema intensificou-se. Cria-se uma comunidade global sem fronteiras, na qual os indivíduos que a compõem estão inseridos em um nível de interação mútua sem precedentes. Nesse cenário é que emergem as diferenças de um mundo multicivilizacional, que se encontrava oculto, por questões ideológicas, durante a Guerra Fria. Acredita-se que, apesar de a humanidade possuir valores universais, não se pode fechar os olhos para as particularidades de cada povo. Pregar a existência de diferenças não é algo negativo, ressalta-se, o mosaico de culturas existentes é o que torna a humanidade tão interessante. No entanto, existe um lado perigoso dessa questão, uma vez que a redução das distâncias físicas e informacionais causada pela globalização não significa, necessariamente, que a tolerância cultural tenha aumentado: o “outro”, o “desconhecido”, produzido pela ignorância, continua existindo, só que dessa vez, nunca esteve tão próximo.

Vivenciam-se, hoje, atritos entre as civilizações islâmica e ocidental. Deve-se, porém, enfrentar a questão sob um olhar crítico. Não se pode olvidar que grande parte da culpa recai sobre o Ocidente: séculos de imperialismo praticado no Oriente Médio trouxeram uma completa submissão política e econômica. As promessas não cumpridas pelos ocidentais, como a resolução da “questão palestina” e o auxílio no progresso econômico, agravaram ainda mais o problema. Forçados a se enquadrarem em um modelo durante a Guerra Fria, o

que se revelou ser um desastre, parte do povo islâmico renovou sua confiança voltando-se ao fundamentalismo religioso como alternativa. Esse cenário desesperador tornou-se profícuo para a proliferação de organizações terroristas, compostas, essencialmente, por uma massa de jovens desempregados e sem futuro, alvos fáceis desses movimentos.

Apesar de todas as justificativas para a sua existência, as atividades desenvolvidas pelas organizações terroristas – a utilização de métodos de combate não tradicionais, como matança de civis e difusão do medo – são totalmente contrárias ao Direito Internacional. E a comunidade internacional, incluindo aqui alguns países islâmicos, ao longo dos anos, demonstrou, com veemência, o repúdio a essa prática.

A solução para o problema passa por um programa de desenvolvimento econômico-social, juntamente com a promoção do diálogo entre as civilizações, de fundamental importância. Nunca pode ser esquecido a implementação desse projeto, pois apenas atacando as suas causas, é que se colocará fim na ameaça terrorista. No entanto, como tal feito é para longo prazo, medidas de reação devem ser aplicadas paralelamente para manter, pelo menos por hora, a paz e seguranças internacionais.

Mesmo com a previsão da hegemonia do Conselho de Segurança, os elaboradores da Carta da ONU pareciam não confiar plenamente no sistema que estava sendo instituído. Desse modo, positivou, no corpo do tratado, o instituto da legítima defesa, na forma individual e coletiva. Não se trata da distorção do esquema multilateral (ou oligárquico), visto que o direito só pode ser exercido até que o órgão passe a tomar as medidas cabíveis, de acordo com a autoridade e responsabilidade conferida pela Carta. Se o sistema de segurança funcionasse corretamente, de modo rápido, eficaz e imparcial, o recurso à legítima defesa seria raramente utilizado, porém, como se sabe, existem falhas estruturais, no que tange à tomada de decisões no Conselho de Segurança, que o torna, praticamente, inoperante. Sendo assim, os Estados se vêem obrigados a reagir, e o que deveria ser apenas uma exceção, aproxima-se de se tornar regra.

Os parâmetros para o exercício da legítima defesa, seja ela individual, como coletiva, devem ser buscados na “Fórmula Webster”, estabelecida no Caso Caroline, de fundamental importância para o Direito Internacional. Assim, a reação deve ser sempre imediata, necessária e proporcional.

A temporalidade da reação é um assunto que desperta polêmica. A inovação tecnológica (que tornou possível a produção de armas nucleares, químicas e biológicas) traz à discussão a possibilidade da legítima defesa preventiva. Admitindo essa modalidade, podem-se visualizar três momentos em que o exercício da reação é lícito: primeiramente, de forma antecipada, quando presente um ataque iminente e inevitável. Devido à fragilidade dessa

modalidade, que pode ser facilmente distorcida para mascarar uma agressão ilegal, deve-se atentar, especialmente, à questão probatória. Caso haja qualquer dúvida quanto à iminência do ataque, o Conselho de Segurança deve ser acionado para exercer o seu papel. O segundo momento diz respeito à reação durante o ataque, com o objetivo de neutralizar a agressão. Por último, é permitido, também, após um ataque ocorrer, conforme o que dispõe o artigo 51 da Carta da ONU, com o objetivo não de executar uma represália, mas impedir que novos ataques sejam perpetrados.

No mundo globalizado, no qual algumas organizações terroristas rivalizam com os Estados-Nações, pode-se conceber conflitos internacionais entre eles. O tratamento dado a esses movimentos deve ser o mesmo dado a uma nação hostil: são necessárias as provas irrefutáveis da iminência ou concretização de um ataque armado, bem como de sua autoria, para poder legitimar o uso da auto-defesa.

A vinculação das nações a movimentos terroristas é plenamente contrária ao Direito Internacional. A dificuldade está na definição do grau de envolvimento que constituiria uma afronta ao princípio do não uso da força. Aqui, cai-se novamente na armadilha do Caso Nicarágua, o qual não foi possível estabelecer, com clareza, os parâmetros da agressão indireta e o que seria o referido “envolvimento substancial”. Nas ligações entre o terrorismo e a máquina estatal, socorre-se às considerações feitas pelo Tribunal no “Caso Irã”. É necessário que o grau de dependência e controle tenham sido tão grandes, que os terroristas devem comportar-se como se fossem agentes do Estado, inseridos em uma operação específica e agindo em benefício deste.

No que tange ao estudo de casos referentes ao uso da legítima defesa contra organizações terroristas, o paradigma pode ser encontrado na resposta aos atentados de 11 de setembro. O Conselho de Segurança, apesar de ter condenado o ato terrorista de forma rápida, utilizou uma linguagem ambígua, não demonstrando, de maneira precisa, se era a favor ou contra quanto à possibilidade de uma reação.

No entanto, a reação norte-americana foi amplamente apoiada por diversas nações, uma vez que a ligação do regime Talibã com o terrorismo era notória, no âmbito das Nações Unidas, que já havia, em diversos momentos, pronunciado-se a respeito. É importante referir que a ausência de uma autorização prévia expressa não é óbice para seu exercício, pois não existe tal exigência. Pelo menos no princípio, pode-se dizer que ação inicial dos Estados Unidos foi realizada de acordo com o Direito Internacional.

O problema está na conduta após o desencadeamento da operação: apesar de não se necessitar de autorização prévia, a liderança das hostilidades deve ser entregue o mais rápido possível ao Conselho de Segurança, de modo a prestigiar a multilateralidade. Apesar de hoje

já existir uma missão de paz representando as Nações Unidas, a ocupação norte-americana ainda permanece. Tal fato abre margem para a ilegalidade da ação dos Estados Unidos, visto que usurpou esta função do Conselho de Segurança.

No que diz respeito à Guerra do Iraque, esta foi uma manifestação totalmente ilegal do uso da força. Ao contrário do Afeganistão, não havia indícios de que o regime de Hussein possuía ligação com movimentos terroristas. Nem o amplo suporte da comunidade internacional expressado quanto ao 11 de setembro pode ser repetido.

Considerando que é plenamente aplicável a utilização da legítima defesa contra organizações terroristas (bem como contra as nações que as patrocinam) questiona-se quais são os seus limites para o seu exercício. Assim como no caso de um Estado agressor, também em relação a uma reação contra uma organização devem ser respeitados os parâmetros previstos na Fórmula Webster. O documento “Estratégia Nacional de Segurança para os Estados Unidos da América”, que versa sobre as futuras ações norte-americanas contra o terrorismo é, por sua vez, avesso ao precedente instituído pelo Caso Caroline. É extremamente nocivo às relações internacionais sob dois aspectos: reporta-se a um conceito de “perigo iminente”, inexistente no Direito Internacional; e desprestigia a questão probatória, imprescindível para o correto exercício da legítima defesa, ao afirmar que os Estados Unidos agirão mesmo sem saber o local ou tempo do ataque.

Deve-se atentar que a legítima defesa possui como alvo, a princípio o “grupo terrorista” e não seus membros individualizados. No entanto, no caso de um ataque produzido por poucos membros, uma particularidade dessa ameaça, deve-se aplicar o *Ius Ad Bellum* em coordenação com o *Ius In Bello*. Cumpre referir que os terroristas islâmicos são civis, e não militares, sendo que civis não podem, a princípio, ser alvo de ataques. No entanto, perdem essa condição apenas no momento de condução “direta” as hostilidades. Dessa maneira, a campanha executada pelo Estado de Israel é contrária ao Direito Internacional, por não respeitar essas particularidades, constituindo um método de execução extrajudicial. Devido à dificuldade, nesses casos, em classificar-se o *status* de uma pessoa entre civil e militar, propõem-se, sempre que possível, a utilização de armas não-letais, de modo a respeitar os requisitos da necessidade e proporcionalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNAUD, André-Jean. *O Direito entre Modernidade e globalização: lições de filosofia do direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

AKEHURST, Michael. *Introducion al Derecho Internacional*. 2. ed. Salamanca: Alianza Editorial, 1994.

ALDRICH, George H; CHINKIN, Christine M. Symposium: The Hague Peace Conferences. *American Journal of International Law*, Washington, v. 94, n. 1, p. 01-30, jan. 2000.

ARQUIVO DA CNN. *Transcript of President Bush's Address*. Disponível em: <<http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>>. Acesso em 05 out. 2007.

ATTORNEY GENERAL OF U.K. *Iraq: Resolution 1441*, 2005.

AXTMANN, Roland. The State of the State: the model of the modern State and its contemporary transformation. *International Political Science Review*, Londres, v. 25, n. 3, 2004.

BASSIOUNI, M. Cherif. Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment. *Havard International Law Journal*, Cabridge, v. 43, p. 82-95, 2000.

BBC NEWS. *Black September: Tough Negotiations*. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/in_depth/uk/2000/uk_confidential/1089694.stm>. Acesso em 05 out. 2007.

BENVENISTI, Eyal. The US and the Use of Force: Double-edged Hegemony and the Management of Global Emergencies. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 15, p. 677-690, set. 2004.

BOBBIO, Norberto. *O Problema da Guerra e as Vias de Paz*. São Paulo: UNESP, 2002.

BOKOR-SZEGÖ, Hanna. The Attitude of Socialist States Towards the International Regulation of the Use of Force. In: CASSESE, Antonio. *The Current Legal Regulation of The Use of Force*, Nijhoff, p. 450-478, 1986.

BOTHE, Michael. Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 14, p. 227-240, apr. 2003.

BOWETT, Derek. Reprisals Involving Recourse to Armed Force. *American Journal of International Law*, Washington, v. 66, n. 1, p. 03-15, jan. 1972.

BYERS, Michael. Not Yet a Havoc: geopolitical change and the international rules on military force. *Review of International Studies*, Cambridge, n. 31, p. 51-70, 2005.

_____. Terrorism, the use of force and international law after 11 September. *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, v. 51, p. 400-425, abr. 2002.

CARON, David. War and International Adjudication: reflections on the 1899 Peace Conference. *American Journal of International Law*, Washington, v. 94, n. 1, p.04-30, jan. 2000.

CASELLA, Paulo Borba. *Tratado de Versalhes na história do direito internacional*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

CASSESE, Antonio. The International Community's "Legal" Response to Terrorism. *International Comparative Law Quarterly*, Oxford, n. 38, p. 578-599, 1989.

_____. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *European Journal of International Law*. Oxford, v. 12, p. 993-1001, dec. 2001.

CÍCERO. *Dos Deveres*. Rio de Janeiro: Martin Claret, 2005.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Relativo a Atividades Para Militares Nicarágua, Mérito, *ICJ Reports*, 1986.

_____. Caso Relativo à Plataforma Continental do Mar do Norte. *ICJ Reports*, 1969.

_____. Caso Relativo ao Corpo Diplomático e Consular Norte-americano no Irã. *ICJ Reports*, 1979.

_____. Parecer de Opinião sobre a Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares. *ICJ Reports*, 1996.

_____. Parecer sobre Certas Despesas. *ICJ Reports*, 1962.

DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain; DINH, Quoc. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

DEMANT, Peter. *O Mundo Muçulmano*. São Paulo: Contexto, 2005.

DINSTEIN, Yoram. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*. 3. ed. Baueri: Manole, 2004.

FARER, Tom. Political and Economic Agression in Contemporany International Law. In: CASSESE, Antonio. *The Current Legal Regulation of The Use of Force*, Nijhoff, p. 110-140, 1986

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do estado nacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAWCETT, J. General course on public international law. *Recueil des Cours*. v. 132, p. 400-500, 1971.

FRANCK, Thomas M. Terrorism and the Right of Self Defense. *American Journal of International Law*, Washington, v. 95, n. 4, p. 839-843, out. 2001.

_____. Who Killed Article 2(4): Changing norms governing the use of force by states. *American Journal of International Law*, Washington, v. 65, n. 5, p. 809-837, out. 1970.

FRIEDRICHS, Jörg. Defining the International Public Enemy: The political struggle behind the legal debate on international terrorism. *Leiden Journal of International Law*, Cambridge, v. 19, n. 1, p. 69-91, mar. 2006.

FRITZPATRICK, Joan. Speaking Law to Power: The War Against Terrorism and Human Rights *European Journal of International Law*, Oxford, v. 14, p. 241-264, apr. 2003.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 2002.

GALLIE, W. B. *Os filósofos da paz e da guerra, Kant, Clausewitz, Marx, Engel and Tostoy*. Brasília: Artenova, 1979.

GARCIA, Romualdo Bermejo. *El Marco Jurídico Internacional en Materia de Uso de la Fuerza: Ambigüedades y Límites*. Madrid: Civitas, 1993.

GRAY, Christine. The US National Security Strategy and the New "Bush Doctrine" on Preemptive Self-defense. *Chinese Journal of International Law*, v. 1, p. 437-448, 2002.

GROSSI, Paolo. *El orden jurídico medieval*. Madrid: Marcial Pons, 1996.

GUILLAUME, Gilbert. Terrorism and International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, v. 53, n. 3, p. 520-545, jul. 2004.

HENKIN, Louis. *Derecho y Política Exterior de las Naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-Americano, 1986.

_____. Kosovo and The Law of "Humanitarian Intervention". *American Journal of International Law*, Washington, v. 93, n. 04, p. 824-828, out. 1999.

_____. The Reports of the Death of Article 2 (4) are Greatly Exaggerated. *American Journal of International Law*, Washington, v. 65, n. 03, p. 544-548, jul. 1971.

HMOUND, Mahmound. The Use of Force Against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483. *Cornell International Law Journal*, Nova Iorque, v. 36, n. 3, p. 34-60, set.-dez. 2004.

HOURANI, Albert. *Uma História para os Povos Árabes*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva, 1998.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IANNI, Octávio. *Teorias da Globalização*. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

JENNINGS, Robert. The Caroline and McLeod Cases. *American Journal of International Law*, Washington, v. 32, n.1, 80-90, 1938.

JOHNSTONE, Ian. Security Council deliberations: the power of the better argument. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 14, 813-838, jun. 2003.

KENNAN, George. The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, New York, v. 25, p. 565-600, 1945.

KINSELLA, Helen M. Discourses of difference: civilians, combatants and compliance with the laws of war. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 31, 163-185, 2005.

KIRGIS JUNIOR, Frederic L. The Security Council First Fifty Years, *American Journal of International Law*, Washington, v. 89, n. 03, p. 506-539, jul. 1995.

KISSINGER, Henry. *A Diplomacia das Grandes Potências* 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.

KÖCHLER, Hans, The United Nations Organization on Global Power Politics: The Antagonism between Power and Law and The Future of World Order. *Chinese Journal of International Law*, Oxford, v. 5, p. 323-340, jul. 2006.

KOH, Harold Hongju. The Spirit of Laws. *Havard International Law Journal*, Cambridge, v. 43, p. 20-35, 2002.

KRETZMER, David. Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defence? *European Journal of International Law*, Oxford, v. 16, p. 171 - 212, apr. 2005.

LEWIS, Bernard. *A Crise do Islã*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. *Os Assassinos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. *O Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____. *O que deu errado no Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

MATHEUS, Jessica. Power Shift. *Foreign Affairs*, New York, v. 76, n. 5, p. 03-15, 1997.

MCWHINNEY, Edward. The US/British Invasion of Iraq and the United Nations Charter Prohibition of the Use of Force: The Paradox of Unintended Consequences. *Chinese Journal of International Law*, Oxford, p. 569 – 580, abr. 2003.

MÉGRET, Frédéric. “War”? Legal semantics and the move to violence. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 13, p. 361-399, apr. 2002.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direitos humanos e conflitos armados*. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MURPHY, Sean D. Contemporary practice of the United States relating to international law. *American Journal of International Law*, Washington, v. 96, p. 40-72, jan. 2002.

_____. Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the U.N. Charter. *Havard International Law Journal*. Cambridge, n. 1, p. 43-57, 2002.

NIXON FOUNDATION. *Statment Annoucing a Program to Deal with Airplane Airjacking*. Disponível em: <[http://www.nixonfoundation.org/clientuploads/directory/archive/1970_pdf_files/1970_0291 .pdf](http://www.nixonfoundation.org/clientuploads/directory/archive/1970_pdf_files/1970_0291.pdf)>. Acesso em 05 out. .2007.

OPPENHEIM, L. *International Law: A treatise*. 7. ed. London: Longmans, Green, 1952.

PAUST, Jordan J. Use of Armed Force Against Terrorists in Afghanistan, Iraq, and Beyond. *Cornell International Law Journal*, Nova Iorque, v. 35, n. 3, p. 20-37, set.- dez. 2002.

RATNER, Steven. Jus Ad Bellum And Jus in Bellum After September 11. *American Journal of International Law*, Washington, v. 96, p. 905-921, 2002.

REISMAN, Michael. Criteria for the lawful use of force in international law. *Yale Journal of International Law*, n. 10, p. 80-97, 1985.

ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Publico*. 3. ed. Barcelona: Ariel, 1966.

ROSTOW, Nicholas. The International Use of Force After Cold War. *Havard International Law Journal*, v. 32, n. 2, 400-430, 1991.

RUDA, José María. El Principio del No Uso de la Fuerza en América. In: MARTÍN, Araceli Mangas (org). *La Escuela de Salamanca y El Derecho Internacional en America de Pasado al Futuro*, Salamanca, p. 180-187, 1993.

SANTO AGOSTINHO. *A Cidade de Deus (Contra os Pagãos)*. v. 2, 2. ed. São Paulo: Vozes, 1990.

SAUL, Ben. Attempts to define “terrorism” in international law. *Netherlands International Law Review*, Cambridge, v. 52, n. 1, p. 57-83, mar. 2005.

SCHACHTER, Oscar. In Defense of International rules on the use of force. *University of Chicago Review*, v. 53, p. 113-136, 1986.

_____. Self-Defense and The Rule of Law. *American Journal of International Law*, Washington, v. 83, n. 02, p. 259-277, abr. 1989.

_____. The Lawful Use of Force by State against terrorists in another country. *Israel Yearbook on Human Rights*, [s.n.], n. 19, p. 231-252, 1989.

_____. The right of states to use force. *Michigan Law Review*, Michigan, v. 5/6, n.82, p. 1620-1646, 1984.

SCHWEBEL, S.M. Agression, intervention and self-defence in modern international law. *Recueil des cours*, v. 136, p. 410-450, 1972.

SECURITY COUNCIL. Report of the Secretary-General to Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict. S/1999/957, 1999,

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SHAW, Malcolm. *International Law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SHERRY, Michael. Dead or Alive: American Vengeance Goes Global. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 31, p. 245-263, 2005.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. An International Constitutional Moment. *Havard International Law Journal*, Cambridge, v. 43, p 01-30, 2002

SOAFER, Abraham D. On the Necessity of Pre-emption. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 14, p. 209-226, apr. 2003.

SOARES, Guido Fernando da Silva. Legitimidade de uma Guerra Preventiva em pleno 2003. *Política Externa*, São Paulo, v.12, n.1, p. 5-30, jun.-ago. 2003.

SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. O Conceito de Agressão Armada no Direito Internacional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 33, n. 129, p. 140-150, jan.-mar. 1996.

_____. Regulação do uso da força nas relações internacionais. *Anuário do Programa de Pós-graduação em Direito*, São Leopoldo, p. 279-304, 2000.

SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Escopo, 1988.

TIME MAGAZINE. Drama of The Desert. The Week of the Hostages. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,942267,00.html>>. Acesso em 05 out. 2007.

THE AVALON PROJECT AT YALE LAW SCHOOL. *Baghdad Pact*. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/baghdad.htm>> Acesso em 05 out. 2007.

_____. *Balfour Declaration*. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/balfour.htm>>. Acesso em 05 out. 2007.

_____. *MacDonald White Paper*. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/brwh1939.htm>>. Acesso em 05 out. 2007.

_____. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/lawofwar/lawwar.htm>>. Acesso em 05 out. 2007.

THÜRER, Daniel. The “Failed State” and International Law. *International Review of the Red Cross*, Genebra, n. 81, p. 713-740, 1999.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. Caso n. IT-94-1-A. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. *Prosecutor v. Tadic*. Haia, 02 de out. de 1999.

_____. *Prosecutor v. Kupreskic*, Case n. IT-95-16, Judgment, 14 jan. 2000.

_____. Caso nº IT-96-23. Judgment. *Prosecutor v. Kunarac*. Haia, 22 fev. de 2001.

UNITED NATIONS. *A More Secure World: Report of the Secretary-General's High-Level Panel On Threats, Challenges and Change*, 2004.

UNITED NATIONS. *In Larger Freedom*, 2005.

UNITED NATIONS INFORMATION SYSTEM ON THE QUESTION OF PALESTINE. Disponível em: <<http://domino.un.org/unispal.nsf/0/08e38a718201458b052565700072b358?OpenDocument>>. Acesso em 05.10.2007.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. INTERNATIONAL INFORMATION PROGRAM – USININFO. STATE.GOV. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/is/international_security/terrorism/embassy_bombings.html> . Acesso em 05 out. 2007.

UNITED STATES OF AMERICA. *Connaly Resolution*. Disponível em: <<http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/431105a.html>>. Acesso em: 24 mai. 2007.

UNITED STATES OF AMERICA. *The National Security Strategy of United States of America*. Disponível em: <www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> Acesso em 20 out. 2005.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. A governança democrática no MERCOSUL. In WEFFORD, Francisco; PEIXOTO, Antonio Carlos. Brasil e Argentina no Atual Contexto do Mercosul. *Seminário do IEPS*, Rio de Janeiro, dez. 2004.

WALDOCK, Claude Humphrey Meredith. The regulation of the use of force by individual states in international law. *Recueil des Cours*, Haia, v. 81, n.2, p. 430-476, 1952.

WATKIN, Kenneth. Controlling the use of force: a role for human rights norms in contemporary armed conflict. *American Journal of International Law*, Washington, v. 98, p. 01-34, jan. 2004

WORLD COMISSION ON THE SOCIAL DIMENSION OF GLOBALIZATION. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, 2004.

WRIGHT, Quincy. The Present Status of Neutrality. *American Journal of International Law*, Washington, v. 34, n. 3, p. 391-415, jul. 1940.