

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TITO OLIVEIRA FRAGA

**A GUERRA PREEMPTIVA DA DOUTRINA BUSH**

FLORIANÓPOLIS

2008

**TITO OLIVEIRA FRAGA**

**A GUERRA PREEMPTIVA DA DOUTRINA BUSH**

Trabalho de Conclusão de curso para obtenção do grau de Bacharel em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina.

Professor Orientador: Dr. Marcos Wachowicz

**FLORIANÓPOLIS**  
**2008**



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências Jurídicas  
Colegiado do Curso de Graduação em Direito

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

A presente monografia, intitulada A Guerra Preemptiva da Doutrina Bush, elaborada pelo acadêmico Tito Oliveira Fraga e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (dez), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 13/ 02/ 2009.

---

Marcos Wachowicz

---

Fernando Kinoshita

---

Camila Bibiana Freitas Baraldi

## DEDICATÓRIA

À minha amada Juliana  
sem a qual nada disto  
seria possível

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram no desenvolvimento deste trabalho e especialmente:

Ao prof. Dr. Marcos Wachowicz pela orientação e compreensão ao longo desse estudo.

Aos meus pais por me disponibilizarem os meios para que eu conquiste meus sonhos e pelo seu eterno incentivo.

Ao meu irmão pelas incontáveis horas de diversão e eterna paciência.

Ao Telles que me acompanhou ao longo deste estudo e contribuiu significativamente no meu trabalho.

Ao Marcos e à Michele por serem um baluarte em minha vida e por estarem sempre dispostos a ajudar não importa a hora e o lugar.

À Laura por mostrar que é possível sorrir sem fugir das responsabilidades.

Ao Pedro por afastar as distrações que me perturbaram ao longo dos meus estudos.

Ao Vinícius por demonstrar que nada é impossível e que com o tempo qualquer provação pode ser superada.

*“Ninguém ganhou a última guerra  
nem ninguém ganhará a próxima”*

*Roosevelt, Eleanor*

## RESUMO

O presente trabalho analisa o conceito de guerra preemptiva contido na *National Security Strategy of the United States* (2002), comumente conhecido como Doutrina Bush. Para isso, busca demonstrar a evolução no direito internacional das leis que versam sobre a guerra, especificamente as que a delimitam e a restringem. Depois, através de uma separação conceitual de guerra preemptiva e de guerra preventiva, analisa-se a Doutrina Bush, conjuntamente com a Guerra do Iraque, que se considera como a aplicação prática da Doutrina, e a nova edição do *National Security Strategy of the United States* (2006). Após essa separação conceitual, cabe consignar que o emprego da guerra preemptiva é utilizado de modo errôneo e indiscriminadamente por políticos que fazem isso acidentalmente ou deliberadamente; visto que, na maior parte das vezes, as teses levantadas para deflagrar-se uma guerra dizem seguir sob os auspícios da preempção, quando na verdade importam, de fato, em prevenção.

Palavras-chavs: Direito à Guerra, Doutrina Bush, Guerra Preemptiva, Guerra Preventiva, *Jus ad bellum*.

## SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	9
2- NOÇÕES BÁSICAS DO DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO DIREITO DE GUERRA .....	12
2.1- Do Antigo Oriente até a Antigüidade Clássica - V mil. a.C ao séc. VIII a.C....	16
2.2- Da Antigüidade Clássica até a Idade Média - séc. VIII a.C ao séc. V d.C.....	18
2.3- Da Idade Média até o Tratado de Vestefália - séc. V d.C ao séc. XVII d.C....	19
2.4- Do Tratado de Vestefália até o Congresso de Viena - séc. XVII d.C ao séc. XIX d.C.....	21
2.5- Do Congresso de Viena até a Primeira Guerra Mundial - séc. XIX d.C .....	23
2.6- O Século XX.....	24
2.7- O Século XXI.....	27
3- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, GUERRA PREEMPTIVA E GUERRA PREVENTIVA .....	29
3.1- Organização das Nações Unidas e sua Estrutura Institucional .....	30
3.1.1- Assembléia Geral.....	31
3.1.2- Conselho de Segurança.....	32
3.1.3- Secretariado .....	33
3.2- A Carta das Nações Unidas e o Uso da Força .....	34
3.2- Guerra Preemptiva e Guerra Preventiva.....	40
3.2.1- Guerra Preemptiva.....	40
3.2.2- Guerra Preventiva.....	43
4- A DOUTRINA BUSH.....	48
4.1- A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (2002).....	49
4.3- A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (2006).....	63
6- BIBLIOGRAFIA .....	72



## 1- INTRODUÇÃO

Os juristas, de um modo geral, não têm dado a devida atenção para as questões que envolvem o direito de guerra e a aplicação prática de suas normas. Desse modo, os debates ficam muitas vezes adstritos ao plano político que, devido a sua natureza, trata com certa maleabilidade o sistema normativo próprio ao tema.

O estudo da guerra em direito internacional tem sido descuidado, e o silêncio ou pouca importância dada às normas jurídicas que devem nortear as relações entre beligerantes e neutros entre si é tão mais lamentável tendo em vista as violações ocorridas nas duas últimas guerras mundiais. Esta atitude da doutrina e da própria prática dos Estados pode ser explicada, mas não justificada. Além do mais, as regras que podem ser invocadas, principalmente, as codificadas em 1907, são na sua maioria anacrônicas. (ACCIOLY, 2002, p. 471)

No presente estudo pretende-se retomar a discussão sobre o direito à guerra, à luz dos novos acontecimentos no plano internacional (Doutrina Bush e Guerra do Iraque). O tema proposto diz respeito à situação fulcral no Direito Internacional e nas Relações Internacionais. As questões relativas ao direito de guerra e quando é possível utilizar-se do conflito armado não só configuram-se como marcos da política internacional, como também dizem respeito à integridade de inúmeras pessoas e nações. Os limites que os Estados devem se ater e principalmente quando esses podem operar suas intervenções armadas é um tema de permanentes discussões, haja vista sua relevância para um convívio global. Isto posto, a necessidade de estudos pormenorizados sobre o assunto é premente.

Neste trabalho, analisar-se-á se a *National Security Strategy of the United States*, denominada Doutrina Bush. Neste documento, a administração norte-americana estabelece a política de segurança nacional dos Estados Unidos da América. Nota-se que em seu bojo encontra-se a tese da guerra preemptiva, ou seja, os Estados Unidos afirmam que se valerão da força nas relações internacionais antes que sejam alvos de ataques de outras nações ou terroristas.

Deve-se analisar com cautela a afirmação supramencionada, visto que uma prerrogativa dessa magnitude não pode existir sem que estejam claras as suas limitações, a fim de evitar qualquer tipo de abuso. Ainda mais importante é o fato que o conceito de guerra preemptiva, ataque preemptivo ou preempção – aqui sobre

o prisma da segurança internacional – podem ser confundidos com institutos semelhantes como, por exemplo, o de guerra preventiva, que apesar da similaridade, detêm origem distinta – a primeira legítima defesa e a segunda agressão.

Este conceito [preempção] foi empregado de modo promíscuo para abranger todo e qualquer caso de uso primário da força para abater o inimigo, mesmo quando esse inimigo não está em nenhuma condição de reagir. É hora de disciplinar o debate conceitual e dessa forma aniquilar qualquer confusão, a fim de ajudar a raciocinar de forma clara sobre política e estratégia (tradução nossa).<sup>1</sup> (GRAY, 2007, p. 6)

Isto posto, verificar-se-á qual desses tipos de guerra a *National Security Strategy of the United States* defende de fato em sua política de segurança nacional. As implicações disso são inúmeras, haja vista que dependendo do tipo de guerra que a Doutrina Bush realmente promover, os Estados Unidos incorrerão como agressores.

Para analisar melhor o tema, no primeiro capítulo, tratar-se-á da evolução histórica do direito de guerra e do direito à guerra. Com isso pretende-se perceber as raízes dos princípios e institutos que norteiam o direito e as relações internacionais. Destarte, não será apenas possível compreender melhor as normas vigentes, mas também entender o procedimento que levou à construção dessas e verificar o perigo em subverter esses institutos ou abrir perigosos precedentes.

Depois, no segundo capítulo, há de se distinguir o conceito de guerra preemptiva e de guerra preventiva. Deve-se analisar tanto o fundamento quanto as situações permissivas desses institutos no direito internacional. O estudo pautar-se-á sob a égide da Carta das Nações Unidas, posto que a ela compete o monopólio do uso da força em âmbito internacional. Tendo isso em vista, faz-se mister compreender os seus órgãos, como estes operam no caso de conflitos internacionais, além de verificar o que a Carta dispõe sobre a guerra.

No terceiro e último capítulo, com todas as informações necessárias, analisar-se-á a Doutrina Bush, ela em prática – no caso a Guerra do Iraque, e a reedição do

---

<sup>1</sup> Original: This concept has been employed promiscuously to encompass any and all cases of the first use of military force intended to beat the enemy to the punch, even when that enemy is nowhere near ready to throw punches. It is time to restore discipline to the conceptual debate and thereby end needless confusion and assist clear thinking about policy and strategy.

*National Security Strategy of the United States* (2006). Dessa forma pretende-se perceber qual é a política internacional que os Estados Unidos da América adotou em pleno século XXI e compreender a suas entrelinhas.

Diante de tudo isso, deseja saber se as lideranças mundiais avançaram em direção a construção de uma sociedade internacional pautada no respeito das entidades internacionais e, portanto, no fortalecimento do direito e da comunidade internacional; ou se atuaram de forma agressiva e unilateral, o que importa em um retrocesso aos costumes que permeavam as duas primeiras guerras mundiais e, portanto gera uma situação de mútua desconfiança entre os Estados.

## 2- NOÇÕES BÁSICAS DO DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO DIREITO DE GUERRA

A guerra acompanha a humanidade desde os seus primórdios, e, conforme a sociedade se desenvolve, adquire complexidade. Porém, já que a proposta do estudo em questão pauta-se sobre um escopo jurídico, deve-se frisar que a guerra, hodiernamente, é um *status* jurídico, e acarreta diversos efeitos legais dentro do Direito Internacional. Nesse sentido, para melhor elucidar o tema e o contexto no qual estamos inseridos, faz-se mister apontar como a guerra confronta-se com o Direito Internacional.

Nota-se que a guerra foi primordialmente o centro das discussões de Direito Internacional no princípio desse. Neste primeiro momento, os debates sobre a paz eram ofuscados, se não ignorados, em virtude da beligerância entre os Estados. Isso não causa espanto, haja vista a importância política, econômica e até cultural da guerra para a humanidade. Celso Mello (2004, p. 1501) também aponta que:

O próprio DI surgiu como sendo eminentemente um direito de guerra. A guerra sempre teve na vida internacional um papel relevante, servindo para que os Estados por meio dela resolvessem os seus litígios e defendessem os seus interesses. O DI, segundo Castrén, foi originariamente um direito de guerra, uma vez que as relações entre os Estados eram, nos primeiros tempos, de 'natureza essencialmente militar'.

Accioly (2002) vincula o surgimento do enfrentamento das questões relativas à paz a Grocius. Para esse autor, a obra de Grocius, *De jure belli ac pacis*, abriu aos juristas um novo debate, agora sobre as relações entre os Estados em tempo de paz. Fato que transparece no peso que os ensinamentos de Grocius tiveram na elaboração do Tratado de Westfália de 1648.

Muitos autores apresentaram definições para a guerra. Alberico Gentili (2005, p. 61) conceituou-a como: "Guerra é a justa contenda de armas públicas". Hugo Grotius (2004, p. 92) considera que "a guerra é o estado de indivíduos, considerados como tais, que resolvem suas controvérsias pela força".

Accioly (2002, p. 471) defende que a guerra pode ser definida como "a luta durante certo lapso de tempo entre forças armadas de dois ou mais Estados, sob a direção dos respectivos governos". Também diz que para Clausewitz, a guerra é a

continuação da diplomacia por outros meios, é “um ato de violência cujo fim é forçar o adversário a executar a nossa vontade”.

Em sua obra, Celso Mello (2004, p. 1498) trás a opinião de diversos autores, onde eles apontam que:

Podemos definir a guerra como sendo: “uma luta armada entre Estados, desejada ao menos por um deles e empreendida tendo em vista um interesse nacional” (Delbez). Podemos concluir que o conceito de guerra é um conceito legal e formal, visto que a existência de “luta” não é suficiente para criar o estado de guerra, que produz efeitos jurídicos internacionais. Outra definição é a de Clausewitz: “a guerra é um conflito de grandes interesses resolvido por sangue, e é somente nisto que ela se distingue dos outros conflitos”. Ou, como diz Holsti: que um “approach” clausewitziano considera a guerra em termos racionais como uma forma de política visando atingir certos fins. Moltke considerava que o início e o fim da guerra eram assunto do político e só a estratégia se desenvolve de modo autônomo. Para Hegel, nas guerras todos os beligerantes têm direito ao que desejam, e esta contradição é resolvida por um novo direito, que surge da guerra. Pode-se lembrar a afirmação de John Vasquez de que “o preço do poder mundial é a morte”. E mais, o comportamento político conduz não à paz, mas à guerra, vez que o Estado faz uma imagem que o mundo é inseguro. Gilpin afirma que o Estado hegemônico constrói um sistema para defender os seus interesses. Ou, como tem sido assinalado, a guerra é o meio que uma “cultura” tem para “manejar determinada situação”.

Além do conceito de guerra, deve-se atentar ao modo como a guerra materializa-se, ou seja, em qual o momento o Estado entra, de fato, em um estado de guerra e adquire esse novo *status* jurídico. Para tal encontramos duas correntes. Uma chamada de subjetivista, declara que isto ocorre apenas quando há o “animus belligerandi”, que teria o condão de gerar a guerra por si só. Enquanto a segunda, chamada de objetivista, afirma que é a prática de guerra que institui o estado de guerra, não obstante a intenção dos Estados envolvidos no conflito. A lição que extrai-se desse embate teórico é que, na verdade, é o conjunto desses fatores que erige o estado de guerra e não estes elementos isolados, como a maior parte dos autores entende. Observa-se que sem a luta armada (elemento objetivo) e a intenção de fazer guerra (elemento subjetivo), ter-se-ia outra forma de conflito que não a guerra<sup>2</sup> (MELLO, 2004).

---

<sup>2</sup> Conflito armado internacional que, conforme define a Convenção de Genebra de 1949, abrange desde a “guerra declarada” até “qualquer outro conflito armado”. Os conflitos armados internacionais, que acabam por não serem declarados como guerra, apresentam as seguintes diferenças: não obrigam os outros Estados à neutralidade; não se rompe ou se suspende os tratados entre as partes; não há, necessariamente, o interrompimento de relações diplomáticas; não rompe o *status* de paz.

Diante do ora exposto, percebe-se que estabelecer o que é a guerra, sob um prisma acadêmico, não é algo fácil; principalmente quando observa-se a prática consuetudinária, haja vista que já ocorreram guerras onde não foram travados combates ou não houve casualidades, e, configurando-se o contrário, onde existia, de fato, um estado de guerra, porém nenhum dos lados assumiu politicamente e juridicamente este *status*. Como exemplo disso pode-se citar: a guerra da Polônia e Lituânia de 1920, onde não foi registrado nenhum embate; a guerra do porco, conflito entre os Estados Unidos da América e a Inglaterra de 1846, onde a única fatalidade foi um porco; a invasão da Itália na Abissínia, em 1935, não foi considerada guerra pelas partes, contudo a Liga das Nações decidiu o contrário; a guerra sino-japonesa até 1937 foi vista apenas como um conflito armado ao invés de guerra.

Isto posto, parece que o conceito apresentado por Accioly é capaz de definir a guerra, visto que compreende tanto o elemento subjetivo (quando aponta a direção dos governos), quanto o objetivo (quando exige a luta); nota-se, porém, que pressupõe, mas não a vincula, a guerra à fatalidade quando caracteriza o elemento objetivo. Apesar de não encerrar o debate sobre a definição de guerra, esse será o conceito utilizado ao longo deste estudo.

Atualmente, como a guerra é um ilícito, um crime internacional, e gera uma série de efeitos jurídicos (obriga terceiros a assumirem um estado de neutralidade, põe fim a tratados, interrompe as relações diplomáticas, etc), os Estados preferem não assumir este *status* perante a comunidade internacional; inclusive, apresentam escusas ou dizem tratar-se de um conflito armado, ou apenas um imbróglio, negando a situação de guerra veementemente.

Isto posto, nota-se que a guerra apesar de ser um conceito jurídico, é, antes de tudo, um conceito político, pois os conflitos armados são classificados como guerra de acordo com o que a sociedade determina ser, às vezes independente da realidade. Deste modo, e, para evitar que a força política conseguisse mascarar a beligerância e também abrisse espaço para as atrocidades cometidas em escaramuças, a Convenção de Genebra de 1949 e os protocolos de 1977 vêm para regular os “conflitos armados internacionais” sob a ótica do direito humanitário. Assim tem-se que toda a guerra é um conflito armado, mas nem todo o conflito armado é uma guerra (MELLO, 2004).

O receio de utilizar a expressão guerra fica claro ao perceber que a própria Organização das Nações Unidas, ao dispor em seu preâmbulo que tem como objetivo preservar as gerações futuras do flagelo da guerra, evita valer-se da palavra recorrendo a sinônimos e expressões análogas. A Comissão de Direito Internacional, inclusive, declarou que não se deveria codificar e conceituar guerra no corpo da Carta, sob o argumento que seria um desrespeito aos princípios alçados nela, furtando-se, infelizmente, a este debate (ACCIOLY, 2002).

Neste aspecto a guerra acabou adentrando no corpo da carta sob a forma de “Agressão”, com a seguinte redação: “Agressão é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado ou de maneira contrária à Carta das Nações Unidas, conforme se estabelece nesta definição” (ACCIOLY, 2002).

Isso tudo é em razão do temor da comunidade internacional, à época, de reconhecer qualquer direito relacionado a conflitos armado, imaginando que ao ignorar a matéria protegeria a humanidade do suplício que foram as duas guerras mundiais. Porém, a diante percebera-se que o silêncio a cerca da matéria não preservaria a paz, justo o contrário, mas somente quando se regulamenta e se institui dispositivos acerca da guerra, que responsabilizam os agressores e auxiliam os agredidos. Neste tipo de raciocínio e sob forte pressão do bloco latino-americano o direito de legítima defesa (individual ou coletiva), ingressou na Carta das Nações Unidas (ACCIOLY, 2002).

A legítima defesa representa o emprego de força por uma pessoa ilegalmente atacada por outra. Nos termos da Carta, o emprego da legítima defesa só é cabível no caso de ataque armado ou de tentativa de ataque, e a título transitório, isto é, até que o Conselho de segurança tenha tomado as medidas cabíveis. Talvez outra condição possa ser mencionada: que o emprego da violência seja o único recurso plausível. A limitação da competência do Estado no uso da legítima defesa se justifica, dada a possibilidade de servir de pretexto a operações que conduzirão à guerra. (Accioly, 2002, p. 474)

Frisa-se que a guerra é o estágio mais grave de agressão, entre dois Estados, nas relações internacionais. É um ilícito, repete-se; é um crime internacional. Um *status* jurídico com o condão de, inclusive, obrigar terceiros. De todo modo, isto tudo se deve a uma evolução durante séculos, cujo acompanhamento, ao menos perfunctoriamente, faz-se mister para melhor compreender o contexto atual.

## **2.1- Do Antigo Oriente até a Antigüidade Clássica - V mil. a.C ao séc. VIII a.C**

A guerra nem sempre foi uma prerrogativa exclusiva dos Estados. O direito à guerra, ou seja, o direito de fazer guerra contra alguém, também denominado de “jus ad bellum”, foi regulamentado de diversas maneiras ao longo da História. Ressalta-se que esta prerrogativa, originariamente, não era exclusiva dos Estados ou governos; visto que até o período medieval pode-se apontar guerras entre nacionais e entre Estados (MELLO, 2004).

As guerras patrocinadas por particulares eram denominadas de guerras privadas, enquanto as que os Estados opunham eram chamadas de guerras públicas. Para o estudo em questão, interessa apenas essas. De todo modo, cabe frisar que as primeiras foram toleradas até a idade média, como supramencionado, onde a Igreja Católica demonstrou sua desaprovação a este instituto. Tendo em vista que a Igreja condenava sua prática e considerando o peso político da instituição na época, com o tempo as guerras privadas deixam de ser exercidas até que são proibidas pelo ordenamento estatal (França no séc. XIV, Alemanha no séc. XV, etc), que dessa forma acabam por concentrar o monopólio da força.

Isto posto, fica claro que o “jus ad bellum”, por determinado período não era exclusividade do Estado, mas também de seus particulares.

A guerra como sempre esteve presente na História. Há registros, na região do Sudão, entre 12500 a.C. e 10000 a.C., no período, de sinais de Guerra (MELLO, 2004).

Deve-se consignar que a guerra não ocorria, dentro das civilizações, sem alguma regulamentação sobre seu procedimento; muito pelo contrário, o uso da força sempre esteve submetido a determinadas regras, mesmo que estas não fossem de natureza jurídica. Na verdade, em seu início, eram as normas religiosas, morais e culturais que disciplinavam esse instituto, e são desses sistemas normativos que virão os dispositivos que hoje estão inseridos no Direito Internacional.

É na antigüidade oriental que encontra-se as primeiras disposições sobre o assunto. Por exemplo, os sumérios combatiam os rivais respeitando regras como a declaração de guerra, a imunidade parlamentar e o tratado de paz (FERNANDES, 2006).



Celso Mello (2004, p. 165), ao analisar institutos de Direito Internacional na Índia, aponta que:

Na Índia antiga, no Código de Manu, codificação do direito costumeiro existente, que data provavelmente do século I d.c (os autores mais modernos variam de II a.c ao século II d.c). Já existiam diversas normas de DI: a) normas sobre diplomacia; b) normas sobre a guerra em que se proíbe o uso de armas pérfidas (ex.: flechas envenenadas e em chamas); c) proíbe o ataque ao homem desarmado, etc. Nussbaum salienta ter existido ainda na Índia o costume de se respeitar durante as guerras: as plantações, as moradias e os agricultores.

Muito antes do ocidente, na China antiga, diversos preceitos do Direito Internacional eram debatidos. Mello (2004, p. 165), em sua obra, afirma que:

Na China antiga, normas de DI eram também observadas. Siu Tchoanpao, o grande estudioso desta fase histórica, assinala que o Imperador Yao (2357 a.c) já salientava que a “moral internacional era o coroamento da Moral”. O livro “I - King” (2500 a.c) já fala na paz, condenando a “guerra sem motivo”. O período entre 720-220 a.c, observa Tchoan-pao, é “fecundo” nas relações entre os Estados chineses e os novos estrangeiros. Confúncio, que nasceu em 551 a.c, pregou a “grande união” dos Estados chineses, que seria uma “associação” dos Estados chineses com personalidade própria, mas que deixaria subsistir a personalidade particular dos Estados que a formassem. Na China no período de 722-481 a.c a guerra se transformou em uma instituição legal e ela só poderia ocorrer entre estados iguais e não entre um estado feudal e seus dependentes e nem entre os estado chineses e os bárbaros (Brownlie).

O ideal do pacifismo, ou seja, a oposição à força como meio de solucionar conflitos, foi uma contribuição do judaísmo à humanidade. Introduzido, em âmbito internacional, pela doutrina do Antigo Testamento, e, mais tarde, desenvolvida pelo cristianismo. Entretanto, apesar desse avanço, a religião judaica no Deuteronômio, institui costumes de guerras:

[...] as cidades fora do território de Canaã, se não aceitarem a paz, deverão ser destruídas e os homens mortos, guardando-se como butim as mulheres, crianças e o gado. Se a cidade está no território de Canaã, adota-se o costume do “hérem”, e tudo deverá ser exterminado, para se evitar a contaminação dos falsos deuses através dos vencidos. Javé dirigia todas guerras e exércitos. Ele só aprovava as guerras justas, como as que puniam os insultos (MELLO, 2004, p. 1500).

## 2.2- Da Antigüidade Clássica até a Idade Média - séc. VIII a.C ao séc. V d.C

É na Grécia antiga que as primeiras instituições conhecidas do direito das gentes apareceram no ocidente. Dentre essas, pode-se citar: a arbitragem, como modo de solução de litígios; o princípio da necessidade da declaração de guerra; a inviolabilidade dos arautos; o direito de asilo; a neutralização de certos lugares; a prática do resgate ou da troca de prisioneiros de guerra; entre outros. Adverte-se que muitas dessas regras tinham sua origem em preceitos religiosos, mas é a prática reiterada desses atos que os elevarão, no futuro, ao plano jurídico (ACCIOLY, 2002).

Com as conquistas romanas o Direito Internacional passou por um período de estagnação. Roma não considerava os demais Estados como iguais, a “Pax Romana” foi um período de paz imposto pelo seu poderio militar, os estrangeiros eram considerados inimigos. Isso implicava, durante o período de guerra, que estavam despidos de quaisquer direitos, permaneciam em uma situação onde seus bens não eram salvaguardados por nenhum tipo de tutela, quer seja religiosa, jurídica ou política. Apenas com o tempo é que esta situação reverteu-se e alguns direitos foram concedidos aos estrangeiros, como o princípio da inviolabilidade dos prisioneiros de guerra, etc (MELLO, 2004).

Salienta-se que, independente de não ser um período fecundo para o desenvolvimento do Direito Internacional, não implica que os romanos não praticavam qualquer tipo política de internacional. Muito pelo contrário, dentro da sociedade romana encontramos o “jus fetiale”: um conjunto de normas utilizadas nas relações com nações estrangeiras, imbuídas de natureza jurídico-religiosa, era o “direito público externo” de Roma. Este direito era aplicado pelo colégio dos feciais:

Os feciais tinham ao mesmo tempo funções religiosas, políticas e judiciais. As suas funções consistiam, acima de tudo, em zelar pela observância das normas de “direito internacional”. Eles intervinham nos principais atos da vida internacional como, por exemplo, na declaração de guerra. Uma guerra não seria considerada “pia e justa” se não fosse declarada conforme o ritual dos feciais: quatro deles, um recebia a “verbena”, e outro, o chefe da missão, era denominado “pater patratus”, iam à fronteira do Estado ofensor de Roma e lá iniciavam uma verdadeira interpelação reclamando dele uma reparação (clarigare, clarigatio, res repetere) e davam o prazo de 30 dias para a reparação. Esgotado este lapso de tempo sem receber a devida satisfação, o “pater patraus” declarava guerra, com a prévia autorização do Senado, atirando uma lança ensangüentada no território inimigo (MELLO, 2004, p. 167).

Este período que foi analisado – com ênfase em Grécia e Roma – é considerado como a pré-história do direito internacional, onde alguns autores negam a existência de, propriamente, um direito internacional, em virtude da natureza religiosa e da ausência de um Estado Soberano aos moldes do Estado Moderno, além do reconhecimento por parte desses de um ordenamento internacional. Contudo, não se pode negar que muitos dos dispositivos e das práticas hodiernas tiveram seu berço nestas sociedades e em suas formas de relacionar-se com os outros Estados.

### **2.3- Da Idade Média até o Tratado de Vestefália - séc. V d.C ao séc. XVII d.C**

O Cristianismo, como supracitado, desenvolveu o ideal de pacifismo que teve início no judaísmo. A doutrina de igualdade e fraternidade propagada pela Igreja, condenou a utilização da força como modo de solucionar conflitos, política predominante na antigüidade, e consolidou um período de ordem; que estendeu-se até o fim da Idade Média (MELLO, 2004).

Deve-se consignar que ao longo do domínio da Igreja Apostólica Romana o Direito Internacional saiu de sua quase estagnação encontrada no período romano e passou por um período de desenvolvimento. Entretanto, as relações internacionais, estavam sob a tutela do papado; haja vista que este, por meio da excomunhão, controlava boa parte dos príncipes. Isto lhe dava tamanho poder que o próprio Papa tinha a prerrogativa de liberar um chefe de Estado de determinado tratado e exercia a posição de árbitro supremo. Dessa forma, apesar da expansão, o Direito Internacional estava intimamente ligado aos ditames da Igreja (MELLO, 2004).

Seguindo sua doutrina humanitária, a Igreja instituiu a Paz de Deus e a Trégua de Deus que censuravam as guerras privadas e humanizavam as guerras medievais. Aqueles institutos estabeleceram a diferenciação de beligerante e não-beligerante, obrigavam os cavaleiros, através de juramentos, a respeitar os princípios cristãos e demais preceitos estabelecidos pela Igreja, tais quais: preservar as colheitas e instrumentos agrícolas dos inimigos; respeito aos camponeses, aos comerciantes, aos peregrinos, às mulheres, aos viajantes e a todos os bens desses. Obedecendo a essas diretrizes foram formadas diversas “ligas para a manutenção

da paz” (Poitiers 1000 apud MELLO, 2004, p. 169), que observavam o cumprimento daquelas. Interessante notar que apesar do caráter humanitário desses institutos, predominava também o fator pragmático, que era evitar os males da fome, um dos grandes problemas do período medieval.

É neste período, que surge, também, a teoria da guerra justa, como aponta Celso Mello (2004, p. 170):

A maior contribuição da Igreja talvez tenha sido o conceito de guerra justa desenvolvido por Santo Ambrósio, Santo Agostinho e São Tomás de Aquino: justa intrinsecamente, isto é, a sua causa. Santo Agostinho (“De Officiis”) ensinava que uma guerra seria justa quando se tratasse de defender o país contra os bárbaros e a casa contra os bandidos. Santo Agostinho (“De Civitate Dei” e “Contra Faustum”) sustenta que a doutrina de Cristo não impede todas as guerras. Uma guerra necessária teria por fundamento a justiça. A guerra que preenche duas condições é legítima: a) se é justa; b) se há direito de declarar a guerra. A guerra seria justa quando ela visasse a reparar uma injustiça. A guerra só pode ser declarada pelo chefe de Estado. São Tomás de Aquino (“Summa Theologica: Secunda Secundae – De Bello”) é quem melhor estudou a noção de guerra justa, estabelecendo que para ela se configurar seriam necessárias três condições: a) que ela fosse declarada pelo príncipe, vez que ele é a autoridade pública competente; b) é necessário que ela tenha uma causa justa, enfim que a sua causa seja um direito violado; c) “que a intenção dos beligerantes seja reta”, isto é, deve visar a “promover um bem ou evitar um mal”.

Sob um prisma humanitário, apesar das práticas e preceitos pacifistas já mencionados, a crueldade é um fato que preponderou na idade média. Note-se que a mesma instituição que cuidou de humanizar boa parte das relações internacionais, também foi responsável pelas sangrentas cruzadas; além do mais, é através da teoria da guerra justa que os cristãos deflagraram guerra aos muçulmanos e cometem aquelas atrocidades.

Enquanto o cristianismo prosperava e modifica os costumes das relações internacionais da Europa, surgia, no meio da cultura islâmica, o que parece ser o primeiro código relativo ao direito de guerra, elaborado pelos sarracenos (O Viqâyet, código de leis e guerras escrito por Mahmud Al Maahbub, de 1280), baseado no Alcorão e nas decisões de Maomé e seus seguidos (Gerald Adler). Dentro dele havia dispositivos como os que: proibia “projéteis” incendiários; envenenamento de poços e cursos de água; proibia a morte de mulheres, crianças, idosos, parlamentares, deficientes mentais e físicos; vedava a mutilação dos vencidos; entre outros. Dizia que, principalmente, não era lícito atacar um inimigo sem antes

convida-lo a ingressar ao islã, e que o convite seria repetido com generosidade (FERNANDES, 2006).

A morte e a escravidão adentram na Idade Média como regra e praxe no âmbito internacional, mas ao final do século XVII já é considerado uma afronta a declaração que não será concedido quartel. (MELLO, 2004)

O fim deste primeiro momento do Direito Internacional e conseqüentemente do Direito de Guerra se dá com o fim da guerra dos 30 anos e com a assinatura do Tratado de Vestefália:

A assinatura do Tratado de Vestefália de 24 de outubro de 1648 pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, que ensangüentou a Europa de 1618 a 1648. O Tratado de Vestefália marca o fim de uma era e o início de outra em matéria de política internacional, com acentuada influência sobre o direito internacional, que estava em seus primórdios. Esse tratado acolheu muitos dos ensinamentos de Hugo Grocio, surgindo daí o direito internacional tal como o conhecemos hoje em dia (ACCIOLY, 2002, 10).

Com a assinatura do Tratado de Vestefália temos o primeiro congresso de Estados Modernos debatendo sobre um ordenamento internacional, configurando o marco inicial do Direito Internacional. A partir deste momento o desenvolvimento do DI tem um caráter institucional e jurídico, contando com a proteção dos Estados e organismo internacionais.

#### **2.4- Do Tratado de Vestefália até o Congresso de Viena - séc. XVII d.C ao séc. XIX d.C**

É com a afirmação da soberania estatal, e, conseqüentemente, com o fortalecimento do poder do Estado que finalmente o “jus ad bellum”, para o Direito Internacional, passou a ser uma prerrogativa dos Estados. Isso deriva do monopólio da força exercida pelo Estado, fato que torna ilícita a guerra privada (MELLO, 2004).

Com o término da guerra dos Trinta anos, e a assinatura do tratado de Vestefália, assentam-se princípios basilares e norteadores do Direito Internacional, como a igualdade jurídica dos Estados, por exemplo. Neste contexto surgem normas positivas na esfera internacional, o estágio embrionário da regulamentação internacional nos moldes de como temos atualmente. Desse modo o Direito Internacional Público terá um rápido desenvolvimento no começo do séc. XVII, surgindo como ciência autônoma e sistematizada.

Neste momento de desenvolvimento do Direito Internacional contamos com a contribuição de vários autores, como Grocius, que não se limita a vincular a guerra ao direito ou a inspirar outros autores no que toca o direito internacional. Em *De jure belli*, ele elencou restrições na condução da guerra, as que ele chamava de *temperamenta belli*. Dessa lição originaram-se muitos dispositivos que fazem parte das normas de Direito Internacional Humanitário (FERNANDES, 2006).

É neste período, também, que os autores Francisco de Vitória e Francisco Soárez, ambos espanhóis, retornam aos ensinamentos de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino e desenvolvem o conceito de guerra justa. Para Vitória a guerra seria justa desde que se desse em decorrência da grave “violação de um direito”; enquanto que para Soárez o conflito somente estaria legitimado se não houvesse outra forma de reparação do direito violado (FERNANDES, 2006).

É a soma dessas idéias e ao sobrevir os ideais iluministas do séc. XVIII, que a doutrina da humanização da guerra encontrará guarida no ordenamento internacional. Como exemplo disso, temos a batalha de Fontenoy (1745), onde Luis XV ordenou que os feridos do exército adversário fossem tratados de igual maneira que seus próprios soldados, já que fora do combate não eram mais inimigos (FERNANDES, 2006).

O princípio europeu teve seu início em 1713, com a chamada Paz de Utrecht. Este princípio dita que seria necessário uma distribuição de forças, o que impediria um estado de impor a sua vontade contra os demais.

É a partir desse tratado que se organiza o continente com fundamento na doutrina do equilíbrio. Este sistema vai ser aplicado no século XVIII entre Inglaterra, Áustria, Rússia e Prússia. Ele vivia de alianças, guerras e divisões territoriais. O equilíbrio não assegurava portanto a paz, mas a existência das grandes monarquias (Pierre Gerbet – *La Construction de L'Europe*, 1983). O “equilíbrio europeu”, segundo R. Aron que resumiu as regras de Clausewitz, teria os seguintes princípios: a) afastar o perigo de uma monarquia universal em que só um estado ditasse as normas; b) nenhum estado pode atingir a um tal nível de poder que uma coalização dos demais não lhe possa resistir; c) criar um sistema de contrapeso (MELLO, 2004, 172).

A revolução Francesa, para o Direito Internacional Público, foi de fundamental importância, haja vista as profundas repercussões de seus princípios e ideais, dentre os quais podemos citar: o princípio da nacionalidade, responsável pela unificação da Alemanha e da Itália no séc. XIX; o plebiscito; a proibição da guerra de conquista e a

paz como um princípio basilar. Em 1795 a declaração dos Direitos dos Povos seria apresentada pelo Abade Gegoire, onde se encontravam os ideais liberais e libertários da primeira fase da revolução. Entretanto esta contribuição deu-se apenas no plano teórico, pois, inclusive, os governantes europeus e, os franceses, travaram sangrentas batalhas esquecendo-se do lema trazido pela revolução (liberdade, igualdade, fraternidade). Com isso o sistema criado pelos tratados de Vestefália fora ignorado por anos e o Direito Internacional Público estagnou-se novamente (MELLO, 2004).

Após esse momento o Direito Internacional passará por uma nova fase de desenvolvimento, aproximando-se muito com o que temos hodiernamente.

## **2.5- Do Congresso de Viena até a Primeira Guerra Mundial - séc. XIX d.C**

Após o declínio napoleônico, o direito internacional entra em uma fase de renovação e de reafirmação. O congresso de Viena de 1815 é um novo marco, pois não apenas vem para firmar a derrocada de Napoleão, mas também conjuga uma nova ordem política na Europa, além de reafirmar princípios humanistas que levaram a: proibição do tráfico negreiro; liberdade de navegação em certos rios; instituição de agentes diplomáticos; entre outros (ACCIOLY, 2002).

De fato, é apenas na segunda metade do século XIX que o Direito Internacional Humanitário surgiu. Sua sistematização acontece através de vários tratados.

Accioly (2002, p. 12) destaca os seguintes:

A segunda metade do século XIX foi assinalada por vários fatos favoráveis ao progresso do direito internacional, entre os quais podem ser mencionados os seguintes: o Congresso de Paris de 1856; a 1ª Convenção da Cruz Vermelha, em 1864; a Declaração de 1868, contra projéteis explosivos ou inflamáveis; o Congresso de Berlim, de 1878; a Conferência Africana de Berlim, de 1884-1885; a Conferência de Bruxelas, de 1889-1890, contra o tráfico de escravos; a 1ª Conferência internacional dos Países Americanos, realizada em Washington, de outubro de 1889 a abril de 1890; a 1ª Conferência da Paz, de Haia, em 1899.

Enquanto Mello (2004, p. 175) sobressalta os seguintes acontecimentos:

Em 1899 se reuniu a 1ª Conferência de Paz de Haia, por proposta do Czar Nicolau da Rússia. Esta conferência criou a Corte Permanente de

Arbitragem de Haia, na convenção para a solução pacífica dos litígios internacionais. Foram concluídas ainda: convenção sobre as leis e os costumes da guerra terrestre; convenção para a adaptação à guerra marítima dos princípios da convenção de Genebra, de 2 de agosto de 1864. Foram feitas ainda declarações visando a humanizar a guerra, proibindo o uso de gás asfixiante, o lançamento de explosivos ou projéteis de balões e o emprego de projéteis que se espalham ao atingir o corpo.

Nota-se, entretanto, que estes tratados, na verdade, vêm para suprimir práticas consuetudinárias que já não poderiam mais subsistir a luz dos pensamentos e ideais que eram propagados à época.

Por fim, apesar do avanço atingido na Convenção de Viena até o séc. XX, com o advento da primeira guerra mundial tudo que fora construído a duras penas foi posto a perder. O Direito Internacional passou por um retrocesso, principalmente face à desobediência deliberada dos beligerantes, desse período, frente ao que era estabelecido pelo ordenamento internacional.

## 2.6- O Século XX

Durante o séc. XX o Direito Internacional alcança seu pleno desenvolvimento. Neste ínterim há uma série de tratados e convenções que são ratificados na comunidade internacional, que dispõe sobre a segurança internacional nas mais diversas áreas. Dentre estes, Celso (2004, p. 1505) destaca os seguintes:

[...]9) Convenção de Genebra de 1906 sobre o melhoramento da sorte dos doentes e feridos; 10) A III Convenção de Haia de 1907 relativa ao rompimento das hostilidades; 11) IV Convenção de Haia relativa às leis e usos da guerra terrestre com regulamento anexo; 12) V Convenção de Haia de 1907 sobre direitos e deveres dos neutros em caso de guerra terrestre; 13) VI Convenção de Haia de 1907 relativa ao regime dos navios mercantes inimigos no início das hostilidades; 14) VII Convenção de Haia de 1907 relativa à transformação de navios mercantes em navios de guerra; 15) VIII Convenção de Haia de 1907 relativa à colocação de minas submarinas automáticas de contato; 16) IX Convenção de Haia de 1907 sobre o bombardeamento por forças navais em tempo de guerra; 17) X Convenção de Haia de 1907 para a adaptação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra; 18) XI Convenção de Haia de 1907 relativa a certas restrições ao exercício do direito de captura na guerra marítima; 19) XII Convenção de Haia de 1907 sobre direitos e deveres dos neutros em caso de guerra marítima; 20) Declaração de Haia de 1907 relativa à proibição de lançar projéteis e explosivos dos balões (não está em vigor); 21) Protocolo de Genebra de 1925 sobre a proibição da guerra química e bacteriológica; 22) Convenção de Genebra de 1929 sobre o melhoramento da sorte dos feridos e dos doentes; 23) Convenção de Genebra de 1929 sobre o tratamento de prisioneiros de guerra; 24) Protocolo de Londres de 1936 relativo ao uso da força por parte de submarino contra navios



mercantes; 25) Convenção para melhoria da sorte dos feridos e enfermos dos exércitos de campanha (Genebra, 1949); 26) Convenção para melhoria da sorte dos feridos, enfermos e náufragos das Forças Armadas do Mar (Genebra, 1949); 27) Convenção relativa ao tratamento de prisioneiros de guerra (Genebra, 1949); 28) Convenção relativa à proteção dos civis em tempo de guerra (Genebra, 1949); 29) Convenção de Haia de 1954 sobre a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado; 30) Protocolos I e II às Convenções de Genebra de 1949 (1977); 31) Convenção de 1972 proibindo a fabricação e aperfeiçoamento de armas bacteriológicas ou tóxicas, e estabelece ainda sobre a sua destruição (assinada em Londres, Moscou e Washington); 32) Convenção de 1981 sobre a interdição ou limitação do emprego de algumas armas clássicas que podem ser consideradas como produzindo efeitos traumáticos excessivos ou como ferindo sem discriminação (ONU – D. de Nova York); 33) Convenção sobre a Proibição de Utilizar Técnicas de Modificação Ambiental com Fins Militares ou outros Fins Hostis (Genebra 1977); 34) Convenção sobre a interdição de aperfeiçoamento, de fabricação, de estocagem e do emprego de armas químicas e sobre a sua destinação (Nova York, 1993); 35) Protocolo modificado sobre a interdição ou a limitação do emprego de minas, armadilhas e outros dispositivos (Genebra, 1996)

Accioly (2002, p. 14), por sua vez, arrola uma série de tratados que, devido ao seu impacto na política internacional, merecem nota:

[...] as Conferências Internacionais Americanas (a 2ª, no México, em 1901-1902; a 3ª, no Rio de Janeiro, em 1906; a 4ª, em Buenos Aires, em 1910; a 5ª, em Santiago do Chile, em 1923; a 6ª, em Havana, em 1928; a 7ª, em Montevideu, em 1933; a 8ª, em Lima, em 1938; a 9ª, em Bogotá, em 1948; a 10ª, em Caracas, em 1954), especialmente as cinco últimas; as Conferências Internacionais da Cruz Vermelha, em 1906, 1929 e 1949; a 2ª Conferência da Paz de Haia, em 1907; a Conferência Naval de Londres, de dezembro de 1908 a fevereiro de 1909; a Conferência de Paz de Paris, em 1919; a criação da Liga das Nações Unidas e da Corte Permanente de Justiça, em Haia, cujos cursos têm contribuído enormemente para o progresso do direito internacional; o pacto Briand-Kellog, de proscrição da guerra; a 1ª Conferência para a Codificação Progressiva do Direito Internacional, em Haia, em 1930; a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, realizada em Buenos Aires em dezembro de 1936.

Accioly (2002, p. 16), também, chama atenção especialmente para as convenções Interamericanas, visto que a partir delas gerou-se a OEA (Organização dos Estados Americanos):

O sistema interamericano também se desenvolveu, e, em 1945, a Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e Paz, reunida na Cidade do México, fixou não só as linhas a serem seguidas pelas nações da América Latina em relação às Nações Unidas, senão também os princípios básicos que deveriam nortear suas relações mútuas. Em 1947, terminada a Conferência interamericana para a Manutenção da Paz e de Segurança do Continente, celebrada em Petrópolis, foi assinado o Tratado interamericano de Assistência Recíproca. No ano seguinte, foi assinada em Bogotá a Carta da Organização dos Estados Americanos. Em junho de 1965, realizou-se no Rio de Janeiro a Segunda Conferência Interamericana Extraordinária, pouco

depois da Revolução de 1964 no Brasil e da Revolução dominicana de 1965. Dois anos mais tarde, em decorrência da citada reunião, a Carta da Organização dos Estados Americanos foi modificada através do Protocolo de Buenos Aires.

A Liga das Nações com certeza foi de extrema importância para o direito internacional, por ser um fórum e pólo para a normatização da legislação internacional. Porém, no que tange à guerra não houve grandes avanços por parte da mesma.

Concomitantemente tratados e convenções eram elaborados, cujo assunto era a regulamentação e limitação da guerra. Dentre os tratados que pretendiam limitar, ou até extinguir, pode-se citar: a convenção de 1928, sobre neutralidade marítima, isso no âmbito interamericano, que não conquistou força normativa por falta de ratificação; o Pacto de Kellog-Briand, um tratado que pretendia pôr fim à guerra transformando-a em um ilícito internacional.

O Pacto de Kellog-Briand, apesar de que fora ratificado por um número expressivo de países, não foi capaz de impedir a segunda guerra mundial. Alguns autores apontam como erro o tratado não versar sobre omissões do Pacto da Liga das Nações, que, por exemplo, permitiam o recurso à guerra; já que de fato o Pacto condenava apenas a guerra por agressão, mas nada dispunha sobre a guerra defensiva. A opinião pública da época, contudo, manteve-se esperançosa, acreditando ser o fim das guerras, haja vista que agora transitavam no âmbito do ilícito internacional. Contudo, a segunda guerra mundial veio provar que nem um tratado e muito menos a opinião pública, têm o condão de frear as intempéries da política (MELLO, 2004).

Nota-se uma expansão de organismos internacionais no decorrer da segunda guerra mundial e principalmente no pós-guerra. Merece destaque, dentre esses, a ONU (Organização das Nações Unidas), que surge com os objetivos de: resolver litígios de alcance internacional, visando manter a paz entre os Estados (que a compõe ou não); deter qualquer agressão que por ventura aconteça, mobilizando a comunidade internacional se necessário; fiscalizar e promover o respeito aos direitos humanos. De todo modo deve-se frisar que a ONU condena a guerra e afirma com veemência que esta é um ilícito internacional, a ponto de mobilizar todos seus membros para pôr fim a qualquer conflito que surja. Accioly (2002, p. 473) esclarece:

Seja como for, o princípio tinha de ser defendido; era necessário martelar na mesma tecla com vistas a criar na consciência da humanidade a idéia de que a guerra fora condenada e era condenável. A Carta das Nações Unidas espelha perfeitamente essa filosofia, tanto assim que a palavra *guerra* só aparece uma vez e mesmo assim no Preâmbulo, conforme visto.

Durante a Guerra Fria, em virtude da corrida armamentista entre as duas potências mundiais (EUA e URSS), a ameaça de uma guerra nuclear preocupava a comunidade internacional; fato que gerou uma série de tratados que regularam os mais diversos campos de batalha que poderiam vir a ser usados: o espaço ultraterrestre (lua, corpos celestes, atmosfera, etc); os fundos marinhos; subsolos dos leitos marinhos; além de novas normatizações sobre os espaços já regulados<sup>3</sup> (ACCIOLY, 2002).

Diante disso, demonstra-se que ao longo do século XX a comunidade internacional esteve preocupada com a guerra e suas conseqüências. Prova cabal é o número de tratados e convenções que regem desde o local onde pode-se lutar, as maneiras, o tratamento dos soldados e civis, até a ilicitude desta. Neste período o objetivo de todos era a construção de um futuro pacífico e livre de conflitos armados, que estouraram ao longo do século e deixaram diversas seqüelas.

## 2.7- O Século XXI

Ao passo que durante o séc. XX o grande desafio era cobrir o campo omissivo no ordenamento internacional, o séc. XXI começa ansiando não só pela continuidade deste trabalho, como também pelo desenvolvimento de mecanismos e ferramentas capazes de assegurar o que fora estabelecido pelos diversos tratados e convenções ao longo do século passado, através de instrumentos eficazes que permitam assegurar a implementação dessas medidas e garantir a normatividade dos dispositivos (ACCIOLY, 2002).

O “jus ad bellum” que até então pertencia ao Estado, no séc. XX, com a atuação da ONU, deixa de ser uma prerrogativa estatal e passa a ser tutelado pela ONU. O Direito Internacional agora não apenas regulamenta a guerra, como também limita sua declaração. Pode-se dizer que há uma renúncia ao “jus ad bellum” dos Estados, que passa à ONU o direito restrito sobre o uso da força

---

<sup>3</sup> Guerra terrestre, guerra marítima e guerra aérea.

armada. Frisa-se que, o uso desta prerrogativa da ONU, não se configura como guerra, pois é apenas uma ação de polícia internacional (MELLO, 2004).

De todo modo, o séc. XXI inicia meio a uma situação conturbada, pois, ao invés de, seguindo a expectativa da comunidade internacional para o novo século, iniciarmos uma fase de paz e de reconciliação; em virtude dos atentados de 11 de novembro de 2001, a política internacional, em especial a da maior potência mundial, passa por um recrudescimento, que culminará na edição do *National Security Strategy of the United States* em setembro de 2002. Esses eventos transformaram radicalmente a política dos EUA, visto que agora agiram, segundo suas palavras, preemptivamente em favor da humanidade. Interessante ressaltar, contudo, que a prática dessa política mostrou-se contraditória, causou uma confusão teórica, criou um precedente preocupante e desacatou deliberações da ONU, como ver-se-á com mais propriedade nos capítulos seguintes.

### **3- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, GUERRA PREEMPTIVA E GUERRA PREVENTIVA**

Conforme já foi mencionado no capítulo anterior, ao longo dos séculos, o direito à guerra, ou seja, o “jus ad bellum”, é renunciado por quem o detinha, e o uso da força em âmbito internacional torna-se um monopólio da Organização das Nações Unidas (ONU). Contudo, a Carta das Nações Unidas admite que se recorra à força em determinadas situações. Cabe ressaltar, entretanto, que essas ocorrem em virtude de uma excepcionalidade, todavia limites são aplicados à situação, que, além do mais, deve atender a determinado procedimento antes, durante e depois (expressos na Carta) do conflito. Guido Fernando Silva Soares aponta quatro exceções previstas na Carta da ONU, onde os Estados podem utilizar a força:

a) no exercício da legítima defesa individual ou coletiva; b) nas ações coletivas para a manutenção da paz; c) na luta dos povos no quadro do exercício de seu direito à autodeterminação e d) nas intervenções coletivas por motivos humanitários ou de humanidade. (SOARES, 2003, p.12)

A Carta atribui a função de manutenção da paz e da segurança internacional ao Conselho de Segurança, sendo que essa é a entidade, perante a comunidade internacional, detentora da legitimidade, de pronto, para promover a paz mundial. Com isso, em virtude da vigência da Carta das Nações Unidas, não se admite, quer seja algum Estado, quer seja alguma Entidade Regional, que estes recorram à força sem que as suas ações passem pelo escopo do Conselho de Segurança, cuja ação deve-se dar imediata ou mediamente.

Tudo que se havia elaborado para admitir a justiça no uso da força foi abandonado pela Carta, em prol do estabelecimento de um novo projeto para as relações internacionais, onde, mais do que abandonado, o uso da força era considerado injusto. Mesmo a força utilizada em legítima defesa estava condicionada a um comportamento prévio do Conselho de Segurança, dotado de prioridade para agir ante qualquer ameaça à ordem e paz internacionais. (CERQUEIRA, 2004, p.10)

Isto posto, denota-se que se um Estado vir a utilizar seu poderio bélico, mesmo que em uma situação permissiva, deve fazer segundo os ditames do Conselho de Segurança, ou correrá risco de passar por agressor perante a comunidade internacional. Tendo isso em vista os Estados Unidos da América

elaboram a *National Security Strategy of the United States* e levantam a tese da guerra preemptiva, a fim de valerem-se da força contra organizações terroristas e inimigos dos EUA, sem caírem na figura do agressor. Entretanto, após a publicação dessa, o meio acadêmico vem discutindo se a tese levantada assume, de fato, uma natureza preemptiva, destarte legítima defesa, ou se não teria uma natureza preventiva, constituindo, portanto, agressão. Adentrando neste debater faz-se mister analisar a fundo os conceitos de guerra preventiva e guerra peemptiva, assim como os ditames legais da Carta das Nações Unidas, bem como o funcionamento de seus órgãos, para melhor compreender a discussão.

### **3.1- Organização das Nações Unidas e sua Estrutura Institucional**

A Organização das Nações Unidas (ONU) é uma organização internacional, atualmente composta por 192 Estados soberanos. Foi fundada no final da 2ª Guerra Mundial com o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais, promover o estreitamento das relações interestatais, proporcionar o progresso social, a fim de melhorar os padrões de vida e garantir os direitos humanos. Os membros se associam em torno de um tratado internacional, a Carta das Nações Unidas, assinado em São Francisco, Califórnia, EUA, em 26 de junho de 1945.

A Organização das Nações Unidas (ONU) é, no dizer da própria Carta, uma associação de Estados reunidos com os propósitos declarados de “manter a paz e a segurança internacionais”, “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos”, “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos” e “ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos”. (ACCIOLY, 2002, p. 210)

A ONU é composta por seis órgãos: Assembléia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Além desses, conta com o apoio de outros órgãos subsidiários.

Para o presente estudo analisar-se-á a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança e o Secretariado.

### **3.1.1- Assembléia Geral**

A Assembléia Geral é o órgão onde todos os membros encontram-se representados. Um plenário onde todos têm direito a um voto sobre quaisquer deliberações, sendo que cada Estado pode nomear até cinco delegados para representarem-no durante as reuniões.

A Assembléia tem certas atribuições obrigatórias e outras facultativas. Entre as primeiras, que, na maioria dos casos, são privativas, figuram as seguintes: a consideração e aprovação do orçamento da Organização; a eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança e dos Membros do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela; a admissão de novos Membros na Organização; a suspensão e a expulsão destes; a nomeação do Secretário-Geral das Nações Unidas (estas quatro últimas atribuições devem ser precedidas de recomendação do Conselho de Segurança); a eleição, simultaneamente com o Conselho de Segurança, dos juizes da Corte Internacional de Justiça; a adoção de regras para as nomeações pelo Secretário-Geral, do pessoal do secretariado das Nações Unidas; o exame dos relatórios anuais do Conselho de Segurança, bem como dos relatórios dos outros órgãos das Nações Unidas; o estudo dos meios de promover a cooperação internacional, no terreno político, e a sua codificação, bem como dos meios de promover a cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário, e de favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Estas últimas atribuições são, geralmente, exercidas, sob a autoridade da Assembléia, pelo Conselho Econômico e Social. (ACCIOLY, 2002, p. 212)

Além do que já foi mencionada, cabe consignar que:

Entre as funções ou atribuições facultativas da Assembléia, indicam-se as seguintes: discutir quaisquer questões ou assunto que estejam dentro das finalidades da Carta das Nações Unidas ou se relacionem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos; considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacional; discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais que lhe forem submetidas por qualquer Membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais. Enquanto, porém, o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer membro controvérsia ou situação, as funções que lhe competem, a Assembléia não fará recomendação alguma a respeito de tal situação ou controvérsia a menos que o próprio Conselho a solicite. (ACCIOLY, 2002, p. 213)

A Assembléia Geral, diferente do Secretariado e do Conselho de Segurança, como se verá mais a frente, não é um órgão permanente e reúne-se anualmente no mês de setembro.

### **3.1.2- Conselho de Segurança**

O Conselho de Segurança é o mais importante dos órgãos da ONU, ele é composto por 15 membros, dos quais 5 são permanentes – Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido – e dez não permanentes com mandato de 2 anos, esses eleitos pela Assembléia Geral, conforme estabelece o art. 23 da Carta. Para preencherem-se as vagas dos membros não permanentes deve-se atender a um critério de repartição geográfica, como se decidiu em 1963. Desde 1966 os membros não permanentes ocupam as vagas da seguinte forma: Cinco afro-asiáticos; dois da América Latina; um do leste europeu; dois da Europa Ocidental e outros Estados (MELLO, 2004).

O Conselho de Segurança é um órgão permanente. As suas decisões deverão ser cumpridas pelas Nações Unidas, e quando houver discussão de assunto do interesse de um Estado que não faça parte dele, este Estado será convidado a participar das discussões, sem direito de votar. (MELLO, 2004, p. 645)

O Conselho de Segurança tem competência ampla, deliberando, principalmente, sobre a paz e a segurança internacionais.

O Conselho de Segurança tem as seguintes funções: a) regulamentar os litígios entre os Estados-membros da ONU (arts. 33 a 38); b) regulamentação de armamentos (art. 26); c) agir nos casos de ameaça à paz e de agressão (arts. 39 e 51); d) decidir “sobre as medidas a serem tomadas para o cumprimento” das sentenças da CIJ (arts. 94, § 2º). (MELLO, 2004, p.647)

Dentre as quais algumas são de sua exclusiva competência e outras em conjunto com a Assembléia Geral.

Podemos mencionar as seguintes atribuições exclusivas: a) ação nos casos de ameaça à paz; b) aprova e controla a tutela estratégica; c) execução forçada das decisões da CIJ. Outras atribuições, ele as exerce conjuntamente com a Assembléia Geral; a) exclusão, suspensão e admissão dos membros; b) eleição dos juizes da CIJ; c) designação do



Secretário-geral; d) emendas à Carta. Outras atribuições são comuns a ela e à Assembléia Geral: a) regulamentação de armamentos; b) solução de litígios; c) pedir pareceres à CIJ. (MELLO, 2004, p. 647)

Deve-se ressaltar que, sobretudo, em virtude do artigo 24 da Carta, os Estados-membros da ONU, conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, de forma que este procede em nome deles quando cumpre seu principal dever.

### **3.1.3- Secretariado**

O Secretariado é um órgão permanente e administrativo da Organização das Nações Unidas, comandado pelo Secretário-geral, cujo mandato é de cinco anos, conforme foi fixado pela Assembléia Geral. A maioria das suas funções, que não as administrativas, materializam-se através do Secretário-geral.

As suas funções são as seguintes: a) é o chefe administrativo da ONU; b) exerce as funções que lhe forem confiadas pela Assembléia Geral, Conselho de Segurança, de Tutela e Econômico Social; c) fazer relatórios à Assembléia Geral sobre os trabalhos da ONU; d) tem o direito de “chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais” (art. 99); e) indicar auxiliares. (ACCIOLY, 2002, p. 653)

Com escopo nas atribuições do Secretário-geral, Accioly (2002, p. 217) ressalta o seguinte:

[...] Uma de suas mais importantes faculdades é a de chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que, em sua opinião, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais.

O papel do Secretário-geral valorizou-se nos últimos anos, principalmente após a aprovação da resolução sobre a “Declaração para a prevenção e eliminação de litígios e situações que ameacem a paz internacional”, permitindo que o mesmo haja na fase inicial dos litígios a fim de que não surja uma situação que ameace a paz. Destarte o Secretário-geral passou a contribuir de modo essencial para a manutenção da paz (MELLO, 2004).

### 3.2- A Carta das Nações Unidas e o Uso da Força

Faz-se mister destacar os artigos de maior relevância, que tratam sobre as limitações que a Carta da ONU dita a respeito da guerra e do uso da força.

Em seu preâmbulo e artigos iniciais a Carta já demonstra seu viés pacifista e o desejo pelo mútuo entendimento e colaboração dos Estados a para uma sociedade internacional equânime.

#### **Preâmbulo**

##### **NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS**

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

##### **E PARA TAIS FINS,**

praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

[...]

#### **Artigo 1º**

Os propósitos das Nações unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

[...]

#### **Artigo 2º**

A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1º, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

[...]

3. 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.
4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência

política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

[...]

Em seus artigos seguintes, ao tratar dos órgãos que compõe a ONU, a Carta das Nações Unidas frisa que os Estados não estão legitimados para iniciar intervenções armadas, devendo recorrer ao uso de outros métodos para resolver suas diferenças; além de estabelecer como detentor do monopólio da força e mantenedor da paz e segurança social o Conselho de Segurança.

#### **Artigo 24**

1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles.

[...]

#### **Artigo 33**

1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a 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 a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.

2. O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias.

[...]

#### **Artigo 39**

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, Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

[...]

O direito de legítima defesa encontra-se expresso no artigo 51 da Carta, sendo esta, como já mencionado, uma das raras situações em que um Estado é autorizado pela ONU para atuar militarmente por conta própria. Entretanto, deve-se observar que após isso tal Estado deverá reportar-se ao Conselho de Segurança, essa prerrogativa persistirá apenas enquanto o Conselho não tomar as devidas medidas para a manutenção da paz e segurança internacionais.

#### **Artigo 51**

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

Apesar de que existam outras possibilidades, expressas na Carta, de um Estado utilizar-se da força sem o aval do Conselho de Segurança, para o presente estudo, esses casos, e, por consequência, artigos, serão desconsiderados.

Diante do que foi exposto, denota-se que a paz é a regra, a guerra ou o uso da força é uma situação excepcional. Frisa-se:

O principal objetivo das Nações Unidas é a manutenção da paz e da segurança internacionais, e, para alcançar esses objetivos, a Carta menciona, entre outros: os métodos amistosos e solução pacífica de controvérsias; a ação coletiva contra as ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão; e os acordos regionais. (ACCIOLY, 2002, p. 217)

Os métodos amistosos e soluções pacíficas de controvérsias encontram-se no capítulo VI da Carta das Nações Unidas (arts. 33 a 38), sua principal função é justamente evitar a guerra entre as nações. Com isso em mente, legítima, inclusive, uma intervenção em controvérsias que uma das partes não seja um Estado-membro da ONU.

Os métodos previstos para esse fim são os seguintes: 1) as partes numa controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais deverão, antes de tudo, procurar chegar a acordo, por qualquer meio pacífico; 2) o Conselho de Segurança poderá exortar as partes a recorrer a tais meios; 3) o Conselho poderá investigar sobre uma controvérsia ou uma situação suscetível de provocar atritos internacionais, a fim de determinar se a continuação da controvérsia ou da situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança entre as nações; 4) qualquer Membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho ou da Assembléia Geral para uma controvérsia ou situação dessa natureza; 5) o mesmo poderá fazer qualquer Estado que não seja Membro das Nações Unidas, com relação a qualquer controvérsia em que figure como parte, contanto que aceite, previamente no tocante a esse caso, as obrigações de solução pacífica contidas na Carta; 6) a intervenção da Assembléia, em tais assuntos, limitar-se-á à possibilidade de discutir o caso e de apresentar recomendações ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança, não lhe sendo lícito, porém, fazer qualquer recomendação a esse respeito, enquanto o Conselho de Segurança estiver discutindo o assunto, salvo se isso lhe for solicitado pelo próprio Conselho;

7) em qualquer fase da controvérsia de caráter jurídico devem, em regra geral, ser submetidas, pelas partes, à Corte Internacional de Justiça, de acordo com as disposições do respectivo Estatuto; 8) as partes, caso não consigam chegar a acordo por qualquer outro meio pacífico, deverão submeter a controvérsia ao Conselho de Segurança, que recomendará os métodos ou as condições que lhe parecem apropriadas para a solução. (ACCIOLY, 2002, p. 218)

Nota-se que é o Conselho de Segurança quem tem mais oportunidades de pôr em prática os métodos amistosos de solução de controvérsias, justamente por ser ele o mantenedor da paz e segurança internacionais. Vale ressaltar, uma vez que pode haver dúvida quanto à atuação do Conselho quando um membro que o compõe é parte atuante do conflito, que nesse caso afasta-se este membro das votações para garantir a lisura do procedimento.

Deve abster-se de votar o Membro do Conselho que for parte numa controvérsia prevista no capítulo VI da Carta das Nações Unidas (“controvérsia que possa vir a constituir ameaça à paz e à segurança internacionais”) ou numa controvérsia de caráter local, a respeito da qual o Conselho deva tomar alguma resolução, nos termos da alínea 3ª do artigo 52 da dita Carta. (ACCIOLY, 2002, p. 214)

Nos termos do capítulo VII (arts. 39 a 51), compete ao Conselho tomar medidas caso configure-se qualquer ameaça à paz internacional, ruptura da paz ou ato de agressão. Entretanto, é de grande valia ressaltar que é dever do próprio Conselho determinar se os conflitos internacionais são ameaças à paz, rupturas da paz ou atos de agressão. O conflito de Kosovo, por exemplo, foi considerado pela ONU como um conflito interno, o que levou a OTAN a realizar uma intervenção armada.

Para tornar efetivas suas decisões, o Conselho poderá adotar medidas que não envolvam o emprego de forças armadas e convidar os Membros das Nações Unidas a aplicá-las, ou, se as referidas medidas forem julgadas ou tiverem demonstrado que são inadequadas, poderá levar a efeito a ação armada que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. As medidas sem emprego de força armada poderá incluir: a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicações de qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas. As medidas com emprego de força armada poderão compreender: demonstrações, bloqueio e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas. (ACCIOLY, 2002, p. 220)

Cabe consignar que apesar da grande importância do Conselho de Segurança, devido tanto as suas prerrogativas quanto as suas obrigações, esse pode – como já ocorreu inúmeras vezes – falhar em seu dever fundamental, caso seus membros atravanquem os procedimentos relativos a sua função. Motivo esse que ensejou a elaboração da Resolução 377 da Assembléia Geral, sob a alcunha de União para paz:

Resolução, aprovada por 52 votos [...]. Nela se estabeleceram, entre outras, as seguintes disposições: a) em caso de veto no Conselho, a Assembléia poderá reunir-se dentro em 24 horas; b) a Assembléia poderá fazer recomendações aos Estados-membros, para medidas coletivas, inclusive, no caso de ruptura da paz ou ato de agressão, o uso de forças armadas; c) recomenda-se a cada Estado-membro que mantenha, dentro das respectivas forças armadas, elementos nacionais treinados, organizados e equipados para serem prontamente utilizados em serviço como unidades das Nações Unidas, em conseqüência de recomendação quer do Conselho, quer da própria Assembléia. A mesma Resolução previu, além disso, o estabelecimento de uma comissão de observação, para observar e informar em qualquer área onde existia tensão internacional e criou uma comissão destinada a estudar e sugerir métodos coletivos para fortalecimento da paz e da segurança, de conformidade com a Carta. (ACCIOLY, 2002, p. 221)

Outro ponto que também demorou a ser superado foi o conceito de agressão. Apesar de ser um conceito fulcral para o funcionamento do Conselho de Segurança, apenas em 1974 é que a agressão foi estipulada como: “o uso da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado, ou qualquer outro ato incompatível com a Carta das Nações Unidas,”. Esse entendimento provém da resolução 3314, que também definiu:

A assembléia Geral aprovou em 1974, em uma declaração, a definição de agressão: a) o uso da força armada; b) bombardeio; c) um ataque armado contra o território, mar territorial ou força armada de outro Estado; d) bloqueio; e) um Estado permitir que seu território seja utilizado por outro Estado para agredir um terceiro; g) o envio de grupos armados ou mercenários para atacarem outro Estado. O Conselho de Segurança poderá determinar outros atos que sejam também agressão. A agressão é um crime contra a paz internacional, e nenhum motivo político, econômico, etc., pode justificá-la. (MELLO, 2004, p. 663)

De certo que a Carta preocupa-se em limitar a atuação bélica dos Estados, cria órgão exclusivos para lidar com a força em âmbito internacional, desenvolve procedimentos para que a lisura e a probidade sejam mantidas independentes das partes envolvidas e ainda preocupa-se com a inércia dos órgãos competentes

possibilitando que outros assumam a responsabilidade daqueles nessa situação. Porém a prática demonstra que os Estados-membros, principalmente quando se analisa as grandes potências, não têm dado a devida importância e respaldo ao que foi acordado na assinatura da Carta das Nações Unidas, Mello inclusive ressalta que:

Na verdade, a ONU, tem sempre uma “atuação marginal” nos conflitos que envolvem os Grandes, que por outro lado a marginalizam quando se encontram em fase de bom entendimento. A política dos Grandes é, na prática, mais importante do que a sua Carta. Eles marginalizam sempre a ONU. Salieta Araújo Castro que “Superpotências preferem negociar secreta e bilateralmente”, bem com a agenda da Assembléia Geral não inclui vários problemas importantes da paz mundial. (MELLO, 2004, p. 665)

Em um primeiro momento a ONU ficou refém do conflito entre as superpotências durante a guerra Fria, onde esses utilizavam a ONU como uma nova arena para o embate político e ideológico e é justamente frente à paralisia que este enfrentamento criou que as Nações Unidas aperfeiçoaram seu procedimento. Contudo, com o fim da guerra fria acreditava-se que viria um período de prosperidade e que organizações como a ONU poderiam atingir seus objetivos plenamente, sem subversão de suas atividades para seu uso no conflito entre os blocos políticos. Entretanto vários autores começaram a alertar sobre o papel que os Estados Unidos tomariam no novo contexto internacional:

Os EUA têm interpretado as resoluções do CS dentro de uma perspectiva finalista para poder agir dentro de seus próprios interesses. Os norte-americanos consideram como sendo um “realismo legal”. No Iraque, os EUA interpretaram amplamente a expressão legítima defesa para justificar ataques a alvos fora da zona de exclusão aérea. Por outro lado, recusam que as resoluções da ONU possam potencialmente criar um costume internacional. Os próprios EUA, devido ao seu imenso poderio, podem criar rapidamente um novo costume. Os comentários neste parágrafo são de Michael Byers. (MELLO, 2004, p. 649)

Toda vez que os Estados Unidos tomam uma postura unilateral ou ignoram as decisões dos diversos organismos internacionais, ele acaba por desacreditar todas as instituições que ajudou a erigir, além de promover um retrocesso nos costumes internacionais ao criar perigosos precedentes. Celso Mello traduz um comentário de Oliver Russcach que comenta sobre a liderança norte-americana no Conselho de Segurança, agora que detêm poder hegemônico: “O CS, com o domínio dos EUA,

vai se desmoralizar, mais do que no período da Guerra Fria, em que ele ficava paralisado.”

Esses apontamentos não são recentes, na verdade existem desde que os EUA assumiram a hegemonia mundial. E agora, com a nova política internacional dos Estados Unidos, essas considerações voltam à pauta.

### **3.2- Guerra Preemptiva e Guerra Preventiva**

A guerra preemptiva, defendida pelos Estados Unidos da América em seu *National Security Strategy of the United States of America*, e a guerra preventiva, como muitos autores advertem, são conceitos distintos. Ressalta-se que um deles, como veremos, importa em legítima defesa, enquanto o outro é na verdade uma agressão, se seguirmos a Carta das Nações Unidas.

Cabe consignar, no entanto, que tal diferenciação doutrinária não é utilizada por todos os autores. Alguns, ao criticarem a política preemptiva, o fazem utilizando os mesmo argumentos que outros se valem ao atacarem a política preventiva. Fica nítida a confusão conceitual sobre esses dois institutos, que apesar de muito próximos, representam momentos distintos de deflagrar-se a guerra. Parte disso se deve ao emprego indevido pelos políticos e alguns autores ao abordarem os temas relacionados aos conceitos acima.

Tendo isso em vista utilizar-se-á a distinção conceitual de guerra preemptiva e guerra preventiva neste estudo, não apenas em virtude da bibliografia escolhida, mas também porque a tese em análise se vale dessa distinção e apenas com a devida compreensão conceitual é que entender-se-á o cerne da nova política norte-americana.

#### **3.2.1- Guerra Preemptiva**

A guerra preemptiva ou a preempção - no que tange a segurança nacional no âmbito internacional - pode ser colocada da seguinte forma: “Preempção significa



valer-se primeiramente de força militar quando um ataque inimigo está a caminho ou, pelo menos, é verdadeiramente iminente (tradução nossa). (GRAY, 2007)”<sup>4</sup>

Sobre este prisma é que a guerra preventiva envolve-se de uma aura de legítima defesa, justamente porque ela vem em resposta a um ataque. Deste modo, sempre que um Estado crê que sua integridade territorial está de alguma forma ameaçada e deseja proteger-se sem importar em agressão, é por meio desse instituto que o mesmo age. Contudo, deve-se analisar com calma em que situação uma nação deflagra este tipo de guerra, porque pode acontecer de uma guerra de agressão mascarar-se como uma guerra preemptiva.

Preempção foi, e continua a ser, um dos principais conceitos desta década. Não obstante sua ubiqüidade no discurso público e sua relevância política, é uma fonte de grande confusão. O termo é empregado erroneamente e, em alguns casos, pode-se suspeitar que seja deliberadamente [...] (tradução nossa)<sup>5</sup> (GRAY, 2007, p. V)

Deste modo deve-se definir rigorosamente e estabelecer os limites de tal instituto, para que políticos e chefes de governo não se utilizem dessa prerrogativa, garantida aos Estados unicamente para assegurar sua legítima defesa, subvertendo-a a seu bel prazer e transformem a preempção em instrumento fomentador de conflitos e guerras de interesse. Com isso em mente, analisaremos os seguintes conceitos de guerra preemptiva:

Agir preemptivamente é atacar contra uma ofensiva em que há uma evidência incontroversa que a mesma está realmente a caminho ou foi ordenada. Neste contexto, a única questão política e estratégica é: Nós tentamos atacar primeiro para reduzir o dano, ou recebemos o ataque e contra-atacamos? [...] Preempção é sobretudo legítima defesa. De fato, se definirmos preempção corretamente - uma opção desesperada como último recurso antes de se receber um ataque que se tem certeza que está por vir - não há, realmente, controvérsia (tradução nossa).<sup>6</sup> (GRAY, 2007, p. 9)

---

<sup>4</sup> Original: Preemption refers to the first use of military force when an enemy attack already is underway or, at the least, is very credibly imminent.

<sup>5</sup> Original: Preemption has been, and remains, a leading concept of this decade. But despite its ubiquity in public discourse and its policy relevance, it is a source of great confusion. The term is misused, in some cases deliberately one suspects[...]

<sup>6</sup> Original: To preempt is to launch an attack against an attack that one has incontrovertible evidence is either actually underway or has been ordered. In such a context, the only policy and strategy question is “Do we try to strike first in order to try to lessen the blow, or do we receive the blow and strike back?” [...] Preemption is all about self-defense. Indeed, if we define preemption properly, which is to say as the desperate option of last resort prior to receiving an attack that one is absolutely certain is on its way or all but so, it is not really controversial.

Cabe consignar que o autor preocupa-se em definir a preempção como legítima defesa. Para ele não há distinção entre a preempção e a legítima defesa, agir preemptivamente é apenas agir mais rápido que o inimigo. Inclusive, aponta que não existe controvérsia sobre este instituto, ou seja, o autor entende que a preempção, nos termos que apresenta é um direito legítimo de todos os Estados e reconhecido pela comunidade internacional.

Preempção é quando uma nação lança uma ofensiva militar contra outra depois de perceber que essa ameaçava atacá-la e causar-lhe grandes danos. Este ataque pode ou não ser precedido por uma declaração formal de guerra. Uma vez que atacar primeiro – ou atacar antes que outros ataques aconteçam – preserva a integridade da nação e pode ser visto como um ato de legítima defesa, a guerra preemptiva é considerada uma guerra justa ou moral. Quando age preemptivamente, a nação que decidir atacar pode começar uma guerra e ainda usufruir da altivez da legítima defesa, evitando o terrível rótulo de agressor (tradução nossa).<sup>7</sup> (FLYNN, 2008, p.1)

Igualmente, Matthew J. Flynn (2008), expõe que a guerra preemptiva é justamente atacar antes, contudo não a vincula diretamente a legítima defesa. Porém, como esta pode ocorrer nesse viés, somado ao fato que alguém que decida agir preemptivamente pode, em virtude de sua decisão, proteger a integridade de seu território, Flynn admite que esse, ao começar uma guerra sobre a bandeira da preempção, o faça em legítima defesa e não como agressor.

A guerra preemptiva, analisada como uma ação imediata, ou melhor, uma reação a um ataque advindo de outro Estado não gera polêmica. Quando o ataque é iminente, os doutrinadores concordam que o alvo desse apenas incapacita o agressor se o seu “contra-ataca” chega antes que o ataque propriamente.

Não há controvérsia quanto à preempção seja aquela: legal, moral ou estratégica. Agir preemptivamente significa atacar primeiro (ou tentar) frente

---

<sup>7</sup> Original: Preemption is when one nation launches a military strike against another after concluding that the other nation was threatening to attack it and do it great harm. This attack may or may not be preceded by a formal declaration of war. Because attacking first – or attacking before any additional attacks occur – preserves one’s national integrity and can be thought of an act of self-defense, a preemptive war is considered a just or moral war. By acting preemptively, the attacking nation can *start a war* and still claim the moral high ground of self-defense, avoiding the odious label of aggressor.

a um ataque que já está encaminhando ou quando este é verdadeiramente iminente. A decisão de iniciar a guerra já foi tomada pelo inimigo. A vítima ou o Estado-alvo pode tentar interromper o ataque que se desvela, ou pode optar por receber o ataque antes de reagir. Na realidade, a preempção militar não será sempre possível (tradução nossa).<sup>8</sup> (GRAY, 2007, p. V)

Discute-se, na verdade, quando esta guerra preemptiva ou ataque preemptivo ocorre sem que haja uma clara iminência do ataque que ele vem em resposta. E foi justamente com o fim de delimitar essa prerrogativa dos Estados, para que não ocorram abusos, que os autores separam a guerra preemptiva da guerra preventiva

### 3.2.2- Guerra Preventiva

Diferente da guerra preemptiva a guerra preventiva não é precedida de um ataque iminente. Colin Gray (2007, ) descreve o que motiva um ataque preventivo: Através da ação preventiva, um estado ataca com o objetivo de controlar as ameaças no âmbito da segurança externa, ao menos essa é a intenção (tradução nossa).<sup>9</sup>

Nota-se que a prevenção em âmbito internacional não se pauta em um Estado de emergência. Não há perigo real a ser enfrentado. O Estado que decide travar uma guerra preventiva o faz para manter o *Status quo*, o faz com o fim de manter o controle político que exerce no presente.

Em contra partida, uma guerra preventiva é uma guerra discricionária. Ela difere da guerra preemptiva no momento em que se desencadeia e em sua motivação. Quem age preemptivamente não tem outra escolha que não seja contra-atacar rapidamente; inclusive, provavelmente será tarde demais até mesmo para se render. Quem age preventivamente, por outro lado, escolhe travar guerra, ou ao menos iniciar uma ofensiva militar, receoso pelo futuro caso não aja agora. Em outras palavras, quem decide agir preventivamente ataca com o objetivo de prevenir que um inimigo alvo altere o equilíbrio de poder ou se comporte de uma forma que o mesmo julga intolerável. Naturalmente, quanto mais distante for prevista a ameaça, maior será o

---

<sup>8</sup> Original: Preemption is not controversial; legally, morally, or strategically. To preempt means to strike first (or attempt to do so) in the face of an attack that is either already underway or is very credibly imminent. The decision for war has been taken by the enemy. The victim or target state can try to disrupt the unfolding assault, or may elect to receive the attack before reacting. In truth, military preemption will not always be feasible.

<sup>9</sup> Original: By preventive action, a state strikes in order to control the dangers in its external security environment, at least that is the intention

grau de adivinhação quanto à efetividade e ao momento em que o perigo materializar-se-á (tradução nossa).<sup>10</sup> (GRAY, 2007, p. V)

Invariavelmente, a guerra preventiva está envolta de incerteza. Não há como travar uma guerra preventiva com absoluta certeza sobre a ameaça que está se evitando. A guerra preventiva, justamente porque não vem em reação a um ataque, pretende acabar com a ameaça antes que essa se concretize.

Toda guerra preventiva dá-se porque seus mandantes acreditam que é preferível lutar hoje a amanhã. Porém, várias guerras que foram previstas nunca ocorreram. Além disso, vários Estados ou potenciais coalizões que poderiam se tornar um grande risco no futuro não se desenvolveram conforme se previu (tradução nossa).<sup>11</sup> (GRAY, 2007, p. 14)

Essa incerteza que permeia a prevenção deve ser analisada com cuidado, pois não se trata apenas de um inimigo que por qualquer razão deixou de representar uma ameaça. Pode ocorrer de um inimigo tornar-se aliado no futuro, porque todo e qualquer tipo de previsão é susceptível de erro. Contudo, frisa-se que quando o assunto é guerra erros não podem acontecer.

De todo modo, por definição, a opção por uma guerra preventiva ou por um ataque preventivo, implica necessariamente na suposição de que uma guerra, ou pelo menos uma grande mudança política desfavorável, ocorrerá no futuro. Quem age preventivamente tem uma escolha: Pode optar por tolerar a mudança desfavorável prevista, ou, alternativamente, pode intentar agir estrategicamente através de vias diplomática, econômica, subversiva e também militar para diminuir o crescente risco. Obviamente, quanto mais distante cronologicamente estiver o perigo, maior será sua incerteza. No início dos anos 1990, os americanos foram atormentados por uma teoria em voga de que o futuro grande inimigo seria a superpotência japonesa. Menos de uma década depois, o status de futura grande ameaça era dividida entre

---

<sup>10</sup> Original: By way of the sharpest contrast, a preventive war is a war of discretion. It differs from preemptive war both in its timing and in its motivation. The preemptor has no choice other than to strike back rapidly; it will probably be too late even to surrender. The preventor, however, chooses to wage war, at least to launch military action, because of its fears for the future should it fail to act now. In other words, the preventor strikes in order to prevent a predicted enemy from changing the balance of power or otherwise behaving in a manner that the preventor would judge to be intolerable. Naturally, the more distant the anticipated menace, the greater the degree of guesswork as to the severity and timing of the danger.

<sup>11</sup> Original: Any and every preventive war is launched because its executors believe that it is preferable to fight today rather than tomorrow. But, many wars that were predicted never occurred. Also, many a state or potential coalition that could pose a deadly peril in the future failed to develop in a menacing way

o fundamentalismo islâmico violento e a China (tradução nossa).<sup>12</sup> (GRAY, 2007, p. 13)

Outro problema é que a prevenção, como política de segurança nacional, é utilizada como apoio teórico para fomentar uma concepção expansionista. Muitas guerras foram travadas sob a bandeira da prevenção, mas que na verdade importavam em agressão (FLYNN, 2008).

O autor ressalta que prevenção não é apenas um motivo comum para guerra, na realidade, é um motivo muito rotineiro. É difícil encontrar casos históricos de guerra em que a prevenção não foi um motivador. Guerras normalmente acontecem por algumas, até mesmo várias, razões. A prevenção é quase sempre proeminente nesse conjunto de razões (tradução nossa).<sup>13</sup> (GRAY, 2007, p. VII )

Ressalta-se que mesmo entre as pessoas que apóiam o uso da guerra preventiva, principalmente como instrumento para manter a *status quo* e evitar uma instabilidade internacional, é consenso que esta não pode ser feita indiscriminadamente. Deve-se obedecer alguns critérios fundamentais. Nisso é que reside o debate sobre a guerra preventiva. O presente estudo não pretende analisar quais deveriam ser os critérios para valer-se desse instituto. Contudo, para visualizar a limitação da guerra preventiva, veremos quais são os critérios fundamentais que Gray (2007) considera que legitimam um Estado a travar uma guerra preventiva.

Prevenção como uma rara opção, mas ainda vitalmente necessária, deve seguir, critérios fundamentais para tomar a decisão de agir, os seguintes:

- A força deve ser o último recurso, não cronologicamente, mas respeitando as evidências-base de que as ferramentas não militares da política não têm como obter sucesso.

---

<sup>12</sup> Original: In every case, by definition, the option of preventive war, or of preventive strike, must express a guess that war, or at least a major negative power shift, is probable in the future. The preventor has a choice. It can elect to tolerate the predicted adverse power shift. Alternatively, it can function grand strategically, and endeavor by, say, diplomatic, economic, subversive, as well as military competitive means, to lessen the growing peril. Obviously, temporally the more distant the danger, the greater has to be the uncertainty. In the early 1990's, Americans were assailed by a fashionable theory that tomorrow's great enemy would be superpower Japan. Less than a decade later, the status of super threat of the future was shared between violent Islamic fundamentalism and China

<sup>13</sup> Original: The author explains that prevention has not only been a common motive for war, actually, it has been quite routine. It is difficult to find historical cases of warfare wherein prevention was not a motivator. Wars typically occur for several, even many, reasons. Prevention is nearly always prominent in the cluster of the reasons

- Devem-se ter argumentos suficientes para convencer que a situação a ser prevenida por meio da força é perigosa demais para tolerar-se.
- Os benefícios da ação preventiva devem ser muito superiores aos custos.
- Deve existir uma grande chance de sucesso militar, pois os EUA ao agirem preventivamente põem em risco sua inestimável reputação.
- Deve haver apoio multinacional para a ação preventiva, na verdade, quanto maior for o apoio melhor, entretanto não se deve permitir que a ausência do aval da comunidade internacional funcione politicamente como um veto (tradução nossa).<sup>14</sup> (GRAY, 2007, p. 52)

O esforço necessário para atingir tais critérios impossibilita a prática de prevenção como por si só. Contudo, o mais preocupante é a subversão desta prática se essa for permitida no plano internacional. Gray, apesar de defender prevenção como política de segurança nacional, admite que:

Obviamente, o conceito, e talvez o princípio, de ação militar preventiva, está aberto a abusos. Um poder imperial ou hegemônico agressivo poderia travar uma série de guerras, todas com o propósito de prevenir o surgimento de futuros desafios para seu império em expansão (tradução nossa).<sup>15</sup> (GRAY, 2007, p. 28)

A guerra preventiva, portanto, configura agressão, pois afasta-se das situações permissivas que a ONU estabelece. Inclusive, os defensores dessa, mesmo tentando convencer que ela é legitimada pelo direito inerente de legítima defesa admitem que ela aproxima-se muito de uma agressão. Gray explicita isso ao resumir a diferença entre guerra preemptiva e guerra preventiva:

---

<sup>14</sup> Original: Prevention as a rare, but still vitally necessary, option, it judges these to be the most essential criteria for a decision to act:

- Force must be the last resort, not temporally, but with respect to the evidence-based conviction that the nonmilitary instruments of policy cannot succeed.
- There must be persuasive arguments to the effect that the conditions to be forcibly prevented would be too dangerous to tolerate.
- The benefits of preventive military action must be expected to be far greater than the costs.
- There must be a high probability of military success. The U.S preventor would be risking its invaluable reputation, after all.
- There should be some multinational support for the preventive action; indeed the more, the better. However, the absence of blessing by the world community cannot be permitted to function politically as a veto.

<sup>15</sup> Original: An aggressive imperial or hegemonic power could wage a series of wars, all for the purpose of preventing the emergence of future challenges to its burgeoning imperium.

Resumindo: (1) preempção é inquestionavelmente legal, ela é uma legítima defesa diante da revelação de uma ameaça iminente; (2) guerra preventiva é legal enquanto movimento preventivo para legítima defesa, mas enquanto comportamento é indistinguível de uma guerra de agressão (tradução nossa).<sup>16</sup> (GRAY, 2007, p. 35)

---

<sup>16</sup> Original: To summarize: (1) preemption is unquestionably legal, it is self-defense in the face of an unfolding and self-evidently imminent threat; (2) preventive war is legal as forestalling move for self-defense, but, as behavior, it is indistinguishable from the waging of aggressive war

#### **4- A DOCTRINA BUSH**

Em 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos da América sofrem um ataque terrorista monumental que resultou na destruição das torres gêmeas do *World Trade Center*. O país, desde a segunda guerra mundial até essa data, não era atacados dentro do seu território nacional. Movimentos anti-americano já existiam à época, inclusive, embaixadas e consulados norte-americanos já foram alvo de ataques terrorista. A magnitude e os alvos dos ataques impressionaram, tanto pelo êxito quanto pela ousadia.

A superpotência, mesmo abalada moralmente pelo golpe que sofrera, não deixou a comunidade internacional muito tempo na expectativa de qual seria sua reação frente à tamanha afronta. Em pouco tempo reuniu suas forças armadas e retaliou quem ela culpou pelo atentado, o Afeganistão. Esse Estado, na época, era governado pelo regime Talibã, que apoiava o grupo terrorista Al Qaeda. Em uma ofensiva rápida e incisiva derrubou o regime Talibã e desarticulou a célula terrorista da Al Qaeda que operava naquele Estado. Contudo, não foi capaz de prender o mandante deste grupo e quem os EUA considerava mentor do ataque de 11 de setembro, Osama Bin Laden.

Os acontecimentos supracitados levaram, um ano depois do ataque terrorista que marcou este século, os Estados Unidos da América a erigirem uma nova política internacional. Essa nova política promove uma guerra contra o que considera o novo inimigo deste século, o terrorismo, e para tal adverte que fará uso de tudo que está em sua disposição. Na guerra contra o terror vale tudo. A doutrina Bush, como essa política comumente ficou conhecida, importa em reação direta aos acontecimentos de setembro de 2001, porém, mas do que tudo, é os Estados Unidos lutando para manter o controle político que adquiriu com o fim da Guerra Fria.

A doutrina Bush, entre outras medidas unilaterais e igualmente alarmantes, defende a utilização da guerra preemptiva. Entretanto, ao valer-se deste instituto no seu discurso o faz de maneira confusa, inclusive, apresenta indícios que na verdade fala sobre uma política preventiva ao invés de preemptiva. Isso, principalmente, em virtude da sua predisposição de atuar sozinho independente das deliberações da comunidade internacional e de investir contra ameaças em potencial.



Diante disto, analisar-se-á o *National Security Strategy of the United States*, tanto aquele que foi publicado em 2002, quanto o que foi publicado em 2006, pois o acompanhamento dos dois elucidará se o “xerife do mundo” atua sob a legalidade ou assumiu o papel de justiceiro.

#### **4.1- A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (2002)**

O *National Security Strategy of the United States* (NSS) é um documento que explicita a política internacional que os EUA assumiram nos anos seguintes. O NSS trata de uma série de medidas e aborda diversos temas: economia, diplomacia, a interpretação norte-americana dos conflitos internacionais, segurança nacional, entre outros. O estudo em tela pretende identificar e analisar o conteúdo presente nesse documento que trata sobre a segurança nacional estadunidense, principalmente, sobre a preempção como política de segurança e propriamente o que considera como guerra preemptiva.

Defender nossa Nação contra seus inimigos é o comprometimento primário e fundamental do Governo Federal. Atualmente essa tarefa modificou-se dramaticamente. Inimigos no passado precisavam de grandes exércitos e grandes instalações industriais para ameaçar a América. Agora, redes sombrias de indivíduos podem causar grande caos e sofrimento em nosso território com um investimento menor do que o necessário para comprar um único tanque de guerra. Os terroristas estão organizados para penetrar nas sociedades abertas e colocar o poder das tecnologias modernas contra nós.

Para derrotar esta ameaça nós devemos usar toda e qualquer ferramenta de nosso arsenal: poder militar, defender melhor a pátria, endurecer a legislação, inteligência e esforçar-se com afinco para acabar com o financiamento de terroristas. A guerra contra terroristas tem alcance global e sua duração é incerta. A América ajudará nações que precisam de nosso apoio para combater o terror. E a América responsabilizará nações que estão comprometidas com o terror, incluindo aquelas que abrigam terroristas - porque os aliados do terror são inimigos da civilização. Os Estados Unidos e países que cooperam conosco não devem permitir que os terroristas criem novas bases. Juntos, buscaremos negar-lhes refúgio a todo o momento (tradução nossa).<sup>17</sup> (NSS, 2002, p. III)

---

<sup>17</sup> Original: Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal - military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help

Logo em seu início a Doutrina Bush demonstra seu viés belicoso, a defesa nacional é a obrigação fundamental da Federação de agora em diante e para tal utilizará tudo ao seu dispor. Neste primeiro momento os EUA deixam claro que utilizarão do seu poderio militar se considerarem necessário.

Neste momento, o mais preocupante é quando os Estados Unidos afirmam que sua nova política tem alcance global e que não há prazo estabelecido para que essas medidas deixem de vigor. A maior potência mundial avisa que por tempo indeterminado e independente de localização atacaram terroristas e nações que colaborem com eles.

Cabe consignar que nem a ONU definiu propriamente o que são terroristas e o que são atos terroristas, contando apenas com a Resolução 40/61 da Assembléia Geral (SORTO, 2005).

Isto posto, qualquer Estado, segundo a Doutrina Bush, está à mercê de um ataque da maior potência mundial, para que isso se concretize basta que os EUA considerem esse Estado como parceiro do terror, conceito que é, ressalta-se, subjetivo.

Nós também somos guiados pela convicção de que nenhuma nação pode construir um mundo mais seguro e melhor sozinho. Alianças e instituições multilaterais podem multiplicar a força de nações defensoras da liberdade. Os Estados Unidos é comprometido em perpetuar instituições como as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio, A Organização dos Países Americanos e a OTAN assim como outras alianças de longa data. Coalizões de países dispostos podem fortalecer essas instituições. Em todos os casos, obrigações internacionais devem ser tratadas com seriedade. Elas não devem ser consideradas como simbólicas, para angariar apoio em prol de um ideal sem buscar que seja efetivado.<sup>18</sup> (NSS, 2002, p. V)

---

nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists — because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.

<sup>18</sup> Original: We are also guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone. Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment

O trecho supracitado demonstra a contradição impregnada no discurso em análise. Aqui se encontra a defesa do multilateralismo e da multiplicação de alianças, visando o fortalecimento das entidades internacionais, com fim de garantir a paz e segurança internacionais. Porém, no corpo do documento, os idealizadores dessa nova política expõem que os Estados Unidos recorrerão ao unilateralismo na hipótese de que alguma decisão fira seus interesses. Não há como fortalecer o multilateralismo nas relações internacionais, se esse somente aplica-se quando é de interesse dos Estados Unidos, além do que, esse tipo de posição enfraquece as organizações internacionais das quais os Estados Unidos desacata as decisões por elas tomadas. Do corpo do NSS (2002, p. 31):

Ao exercitar nossa liderança, nós respeitaremos os valores, o julgamento e os interesses de nossos amigos e parceiros. De todo modo, nós estaremos preparados para atuarmos sozinhos quando nossos interesses e responsabilidades únicas exigirem. Quando nós discordarmos em detalhes, nós explicaremos com franqueza as bases de nossas preocupações e nos esforçaremos para encontrar alternativas viáveis. Nós não permitiremos que tais discórdias obscureçam nossa determinação para defender, junto com nossos aliados e amigos, nossos interesses fundamentais e valores (tradução nossa).<sup>19</sup>

Nota-se, também, que a prática da administração Bush é diferente do que a advoga a Doutrina Bush, ou melhor, a praxe da administração Bush somente condiz com o que prega a *National Security Strategy* no tocante ao unilateralismo.

[...] Eles não perceberam nenhuma contradição entre as suas constantes afirmações de que os EUA estavam dispostos a trabalhar com a comunidade internacional e a declaração ousada que América agiria unilateralmente para se proteger. [...] Isso era uma resposta flexível para um mundo transformado, um sinal de boa vontade por parte dos Estados Unidos em trabalhar dentro das normas da comunidade internacional, mas também uma vontade de tomar decisões complexas e agir sozinho, se necessário. A ascensão do pensamento neo-conservador dentro da administração, visto melhor através da política preemptiva, elevou o espectro da agressão americana como o motivo determinante por trás do ataque ao Iraque. Em uma maneira bastante real, a preempção não era

---

<sup>19</sup> Original: In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require. When we disagree on particulars, we will explain forthrightly the grounds for our concerns and strive to forge viable alternatives. We will not allow such disagreements to obscure our determination to secure together, with our allies and our friends, our shared fundamental interests and values

mais do que um meio para este fim (tradução nossa).<sup>20</sup> (FLYNN, 2008, p. 214)

Conforme se verá mais a frente, os Estados Unidos agiram contra o que a Carta das Nações Unidas estabelece e ignoraram o Conselho de Segurança, diferentemente do que dizem no NSS.

[...] se tratando de senso comum e legítima defesa, a América agirá contra tais ameaças emergentes antes que elas estejam totalmente formadas. Não podemos defender a América e nossos amigos desejando pelo melhor. Então, temos que estar preparados para derrotar os planos de nossos inimigos, utilizando as informações mais precisas e prosseguindo com deliberações. A história julgará severamente aqueles que viram este perigo iminente, mas falharam em agir. No novo mundo em que entramos, o único caminho para a paz e segurança é o caminho da ação (tradução nossa).<sup>21</sup> (NSS, 2002, p. IV)

[...] defendendo os Estados Unidos, os americanos e nossos interesses internos e externos, ao identificar e destruir as ameaças antes que elas alcancem nossas fronteiras. Da mesma forma que os Estados Unidos se esforçarão constantemente para conquistar o apoio da comunidade internacional, não hesitarão em agir sozinhos, caso necessário, para exercitar nosso direito de legítima defesa ao agir preemptivamente contra tais terroristas, para prevenir que eles causem danos ao nosso povo e país (tradução nossa).<sup>22</sup> (NSS, 2002, p. 6)

[...]

Levou quase uma década para compreendermos a natureza desta nova ameaça. Tendo em vista os objetivos dos Estados Traiçoeiros e terroristas, os Estados Unidos não podem confiar em uma política de mera reação, como foi feito no passado. A incapacidade de deter um agressor em potencial, a iminência das atuais ameaças e a magnitude do potencial destrutivo das armas escolhidas pelos nossos adversários não nos deixam outra opção. Nós não podemos deixar que o inimigo ataque primeiro.

---

<sup>20</sup> Original: [...]They saw no contradiction in offering repeated assurances of US willingness to work within the international community prefaced by the bold statement that America would act unilaterally to protect itself. [...] Here was a flexible response to a changed world, a sign of a willingness in the part of the United States to work within the norms of the international community but also a willingness to make tough decision and go it alone if necessary. But such a mandate as presented in the 2002 National Security Strategy report possessed deep roots that spoke to the more foreboding aims of this American plan of action. The ascendancy of neo-conservative thinking within the administration, best seen in the preemptive policy, raised the specter of American aggression as the driving rationale behind the attack on Iraq. In a very real way, preemption was no more than a means to this end.

<sup>21</sup> Original: [...]as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action

<sup>22</sup> Original: [...] defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country;

Na Guerra Fria, as armas de destruição em massa eram consideradas armas de último recurso cujo uso poderia acarretar a destruição daqueles que a usassem. Hoje, nossos inimigos consideram armas de destruição em massa como uma opção. Para os Estados Traiçoeiros, estas armas são ferramentas de intimidação e de agressão militar contra os seus vizinhos. Essas armas também podem permitir que estes Estados tentem chantagear os Estados Unidos e nossos aliados para impedir-nos de deter ou repelir o comportamento agressivo dos Estados Traiçoeiros. Tais estados também consideram estas armas como seus melhores meios para ultrapassar a superioridade dos Estados Unidos (tradução nossa).<sup>23</sup> (NSS, 2002, p. 15)

Por meio desses parágrafos a Doutrina Bush demonstra o interesse em recorrer à força para garantir as novas diretrizes que estabelece. Porém, neste momento, cria uma confusão conceitual ao dizer-se preemptiva.

Os Estados Unidos admitem que será por meio do terrorismo e obtenção de armas de destruição em massa que seus inimigos minarão a sua superioridade e os chantagearão; advertem que não podem permanecer em uma posição de mera reação, devem assumir uma postura ativa, não podem permitir que o inimigo ataque primeiro; afirmam que agirão contra ameaças emergentes antes que elas estejam integralmente desenvolvidas. Por esses motivos dizem que desejam apoio da comunidade internacional, contudo, não se furtarão ao uso de preempção, que consideram legítima defesa.

Nota-se que os Estados Unidos, em seu discurso, projetam-se um passo a frente da preempção como definido pelos autores. Não desejam que a ameaça seja iminente, querem preveni-la. Não querem reagir a um ataque, mas agir antes que esse cheque as suas fronteiras. Não querem que sua posição política seja ameaçada. Sobretudo, descartam a atuação de organizações internacionais, centrando em si a responsabilidade de garantir sua integridade. Os EUA almejam poder optar quando e como enfrentaram essas ameaças futuras, inclusive querem

---

<sup>23</sup> Original: It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first.

In the Cold War, weapons of mass destruction were considered weapons of last resort whose use risked the destruction of those who used them. Today, our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue states these weapons are tools of intimidation and military aggression against their neighbors. These weapons may also allow these states to attempt to blackmail the United States and our allies to prevent us from deterring or repelling the aggressive behavior of rogue states. Such states also see these weapons as their best means of overcoming the conventional superiority of the United States.

ter a oportunidade de travar guerra contra seus inimigos caso vejam necessidade. Entretanto, quando escolhem este caminho assumem uma política preventiva e não preemptiva.

Por séculos, o direito internacional reconheceu que as nações não precisam sofrer um ataque para que, legitimamente, possam tomar ações para se defender de forças que representam um perigo iminente. Os doutrinadores e os jurista do direito internacional condicionaram, freqüentemente, a legalidade da preempção na existência de uma ameaça premente; usualmente uma mobilização visível dos exércitos, das marinhas, e das forças aéreas que preparam-se para atacar.

Devemos adaptar o conceito da ameaça iminente às capacidades e aos objetivos dos adversários de hoje. Os Estado Sabotadores e os terroristas não procuram atacar-nos por meios convencionais. Sabem que tais ataques falhariam. Em vez disso, dispõem de atentados terroristas e, potencialmente, do uso de armas de destruição em massa; que podem facilmente ser escondidas, entregadas secretamente e usadas de pronto.

[...]

Os Estados Unidos há muito tempo mantêm como opção utilizar-se de ações preemptivas, para conter qualquer risco a nossa segurança nacional. Quanto maior a ameaça, maior é o risco da inércia; tornando-se necessário tomar medidas antecipatórias a fim de se defender, mesmo se pairar incertezas a respeito do momento e do lugar do ataque inimigo. Para prevenir ou impedir atos hostis dos nossos adversários, os Estados Unidos, caso necessário, atuará de maneira preemptiva.

Os Estados Unidos não usarão da força em todos os casos para prevenir ameaças emergentes, nem devem as demais nações usarem de preempção como um pretexto para a agressão. Contudo em uma era onde os inimigos da civilização procuram abertamente e ativamente as tecnologias mais destrutivas do mundo, os Estados Unidos não podem permanecer inertes quando os perigos agrupam-se (tradução nossa).<sup>24</sup> (NSS, 2002, p. 15)

---

<sup>24</sup> Original: For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat—most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning

[...]

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction— and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and

Aqui fica clara a confusão conceitual, apesar de referir-se a preempção, ele claramente defende a prevenção: diz que se deve alargar o conceito de ameaça iminente para suprir as necessidades do contexto no qual estamos inseridos; ainda que haja dúvida sobre quando e onde o inimigo atacará, os Estados Unidos agirão preemptivamente. Essa nova leitura norte-americana da preempção não tem o condão de ampliar o conceito instantaneamente, muito menos de legitimar suas ações perante a comunidade internacional.

Vale ressaltar que praticamente todos os autores, ao comentarem sobre a Doutrina de Bush de 2002, apontaram que o conceito de preempção foi empregado de modo errôneo ou por acidente, ou deliberadamente (GRAY, 2007).

Cabe consignar que essa visão ampla de preempção não é nova, Elihu Root, ao estender o conceito de preempção que Webster usara em 1842 para o caso Caroline, propôs uma nova interpretação de preempção, uma que permitisse o Estado agir com uma margem maior de prevenção. Entretanto o fez para conceber a guerra preventiva como conceito e não para mascarar outra política (GRAY, 2007).

A posição da América quanto à preempção varia entre o que foi estabelecido nas excepcionais declarações de princípio de dois de seus maiores advogados: Daniel Webster, em 1842 e Elihu Root, em 1914. Webster insistiu que a ação preemptiva é justificada somente no evento de uma ameaça que é tão iminente que não há tempo para outras medidas. Root partiu de uma visão muito mais expansiva e flexível, de que a ação preemptiva deve ser autorizada com um prazo que permita ao estado-alvo tomar precauções. Nesse sentido, Root abrangeu o que Webster reivindicou, dizendo que é legal a decisão de travar uma guerra preventiva objetivando impelir o amadurecimento de uma ameaça. Isso não é preempção, é prevenção (tradução nossa).<sup>25</sup> (GRAY, 2007, p. VI)

Em pleno século XXI, uma política que procure valer-se da guerra preventiva precisa, de fato, de uma justificação extraordinária. De acordo com a legislação

---

actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather

<sup>25</sup> Original: American attitude toward preemption has fluctuated between the admirable declarations of principle by two of its outstanding lawyers: Daniel Webster in 1842 and Elihu Root in 1914. Webster insisted that preemptive action is justified only in the event of a threat that is so imminent that there is no time for other measures. Root took the far more expansive and flexible view that preemptive action must be permitted on a timeline that allows the victim state to take precautions. In effect, Root amended Webster by claiming the legality of a decision to wage preventive war in order to forestall the maturation of the menace. This is not preemption, it is prevention.

internacional em vigor, tal decisão precisa ser justificada respeitando os limites que a legítima defesa impõe (GRAY, 2007).

Caso alguém eleve a preempção, na verdade prevenção, ao patamar de um conceito político como opção ordinária, o que se está dizendo? A resposta é que, quando em dúvida, os EUA atacam em caso de suspeita, tomando ações preventivas alegando que preferem estar a salvo do que lamentando-se. Para citar a nefasta prosa da Estratégia de Segurança Nacional de 2002, "A História julgará severamente aqueles que viram o perigo chegar mas falharam em agir." A qual alguém poderia se motivar a redarguir que antecipar-se-iam tantos perigos do futuro que os EUA encontrar-se-ia inserido em mais guerras do que são capazes de suportar ou conduzir efetivamente (tradução nossa).<sup>26</sup> (GRAY, 2007, p. 30)

Por fim, denota-se que inclusive os Estado que compartilham de uma dada leitura alarmista sobre alguma ameaça em potencial preocupar-se-ão com alguém que trava guerras preventivas com habitualidade (GRAY, 2007).

#### **4.2- Doutrina Bush na Prática: a Guerra no Iraque**

A materialização da Doutrina Bush se dá, em sua plenitude, com a invasão do Iraque, pois é neste episódio que o presidente dos Estados Unidos utiliza-se de todo o discurso defendido no NSS. Apoiado nesta tese, lança sua chamada guerra preemptiva contra o Iraque.

A Guerra do Iraque é uma guerra preventiva como se demonstrará. Nesse mesmo sentido, afirma Gray (2007, p. 27): "Para mencionar, ambas as guerras do Afeganistão, em 2001, e do Iraque, em 2003, foram inquestionavelmente guerras preventivas" (tradução nossa).<sup>27</sup>

A atual guerra no Iraque dura há quatro anos. Ao longo deste período, o apoio americano à guerra diminuiu significativamente. Não surpreende, que a doutrina Bush de preempção venha sendo criticada por várias razões. A ausência de armas de destruição em massa no Iraque e a dificuldade da

---

<sup>26</sup> Original: If one elevates preemption, actually prevention, to the policy conceptual heights as the default option, what is one saying? The answer is that, when in doubt, the United States will shoot on suspicion, taking preventive action on the grounds that it prefers to be safe rather than sorry. To quote the ominous prose of the *National Security Strategy* of 2002, "History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act." To which one could be moved to reply that there will be so many dangers anticipated for the future, that the United States might well find itself engaged in more wars than it can afford or conduct effectively

<sup>27</sup> Original: To bring the record up to date, both Afghanistan 2001 and Iraq 2003 unquestionably were preventive wars.



administração de relacionar Saddam Hussein com os terroristas do ataque de 11/9 sugerem que a invasão foi desnecessária (tradução nossa).<sup>28</sup> (FLYNN, 2008, p. 204)

A guerra do Iraque teve início em 20 de março de 2003, quando os EUA -- com o apoio do Reino Unido, Espanha, Itália, Polônia e Austrália-- invadiram o país. A justificativa dada foi a suposta existência de armas de destruição em massa em poder do então ditador iraquiano Saddam Hussein.

[...] a administração decidiu que o Iraque seria o primeiro alvo da nova política de preempção. Um documento de 25 páginas da Estimativa Nacional de Inteligência, disponibilizada para o público pela CIA em outubro de 2002, discriminou as capacidades bélicas do Iraque e declarou inequivocamente que Armas de Destruição em Massa estavam em posse de Hussein. Bush e membros-chave da sua equipe, o vice-presidente Dick Cheney em particular, expressaram o receio de que qualquer arma de destruição em massa produzida no Iraque poderia chegar às mãos de terroristas que não hesitariam em usá-la contra os Estados Unidos (tradução nossa).<sup>29</sup> (FLYNN, 2008, p. 208)

Os meses que precederam à incursão foram marcados pelo medo nos EUA. O governo havia elevado o grau de alerta para a possibilidade de o país sofrer um novo ataque terrorista. A imprensa destacava as preocupações da Casa Branca e do Pentágono com a segurança.

Ainda sob o impacto dos ataques de 11 de setembro de 2001, quando a rede terrorista Al Qaeda, sob comando de Osama bin Laden, promoveu ataques simultâneos às torres gêmeas do World Trade Center (Nova York) e ao Pentágono (Washington), a população apoiou a iniciativa da chamada guerra preventiva, ou seja, atacar o Iraque antes de sofrer um ataque.

É uma grande ironia que a doutrina Bush de preempção venha em resposta a um ataque terrorista, que é um ato de guerra não convencional. A réplica

---

<sup>28</sup> Original: The current war in Iraq has lasted over four years. Over this period of time, American support for the war has greatly diminished. Not surprisingly, the Bush doctrine of preemption has come under fire as well and for a number of reasons. The absence of weapons of mass destruction in Iraq and the inability of the administration to tie Saddam Hussein to the terrorist attack on 9/11 suggest the invasion was unnecessary.

<sup>29</sup> Original: [...] the administration decided that Iraq would be the first target of the new policy of preemption. A twenty-five-page National Intelligence Estimate released to the public by the CIA in October 2002 addressed Iraq's weapons capabilities and unequivocally stated that weapons of mass destruction lay within Hussein's grasp. Bush and key members of his team, vice president Dick Cheney in particular, voiced fears that any weapons of mass destruction produced in Iraq could find their way into the hands of terrorist who would not hesitate to use them against the United States.

de Bush com preempção é um esforço de conceder proeminência a força convencional na sua resposta ao ataque terrorista. A incongruência dessa aproximação ressalta a confusão endêmica da política de preempção de Bush (tradução nossa).<sup>30</sup> (FLYNN, 2008, p. 3)

Em abril de 2003, as forças da coalizão chegam a Bagdá e tomam o controle da capital.

Em pouco tempo os norte-americanos descobriram que os supostos contatos de Saddam Hussein com a Al Qaeda eram fictícios e que seu arsenal de armas de destruição em massa não existia. De fato, não havia qualquer ligação entre os atentados de 11 de setembro com o Iraque. Tais descobertas destruíram por completo qualquer pilar que sustentava a tese de preempção pela administração Bush (FLYNN, 2008).

Eles não encontraram nada, resultando em súplicas do presidente para que os cidadãos dos Estados Unidos fossem pacientes. O Iraque é do tamanho da Califórnia, ele lembrou aos estadunidenses. Seus mais fervorosos defensores ofereceram uma idéia absurda de que Hussein havia movido seu estoque de armas de destruição em massa para algum país vizinho com a Síria. O espetáculo de centenas de milhares de ogivas, somente uma das supostas armas em posse de Hussein, sendo transportadas sem que a inteligência dos Estados Unidos detectasse era muito fantástico para se crer. A busca finalmente terminou em 30 de setembro de 2004, com a publicação do Relatório Duelfer, com os investigadores admitindo que por alguma razão eles não encontraram nada. Isso desconstruiu a razão de um ataque preemptivo ao Iraque (tradução nossa).<sup>31</sup> (FLYNN, 2008, p. 218)

A razão permissiva para uma guerra preemptiva demonstrou-se inexistente depois do ataque. Apesar dos esforços de três equipes de busca diferentes, nenhuma arma de destruição em massa foi encontrada ou provas contundentes que ligassem Saddam com a Al Qaeda, muito pelo contrário, na verdade demonstrou-se

---

<sup>30</sup> Original: This is an irony of some significance given that the Bush doctrine of preemption is in response to a terrorist attack that was itself an act of unconventional war. Bush's reply with preemption is an effort to employ conventional force at the forefront of his response to the terror threat. The incongruity of this approach underscores the confusion endemic to the Bush policy of preemption

<sup>31</sup> Original: They found nothing, resulting in pleas from the president for US citizens to be patient. Iraq was the size of California, he reminded Americans. His more adamant defenders offered the absurd notion that Hussein had moved his stockpile of weapons of mass to a neighboring country such as Syria. The spectacle of hundreds of thousands of warheads, just one of the assumed weapons cache in Hussein's possession, being moved without detection by US intelligence was too fantastic to be believed. The search finally ended on September 30, 2004, with the publication of the Duelfer Report, the investigators admitting, that for whatever reasons, they had found nothing. It was a crushing setback to the preemptive rationale for the attack on Iraq.

que Hussein combatia uma célula desse grupo terrorista em seu território (FLYNN, 2008).

Depois de fracassar em encontrar armas de destruição em massa, Bush retificou a razão do ataque, declarando publicamente que a intenção de produzir armas de destruição em massa era motivo suficiente para atacar preemptivamente e travar uma guerra moral no Iraque. Esta declaração colocou a administração em erro novamente, agora lutando uma guerra preventiva ilegal no Iraque, uma vez que intenção não constitui ameaça iminente (tradução nossa).<sup>32</sup> (FLYNN, 2008, p. 220)

Em abril de 2007, Condoleezza Rice, atual secretária de Estado do governo Bush, quando questionada sobre a ameaça que o Iraque representava, disse que a questão sobre a iminência de uma ameaça não é “se alguém vai atacar amanhã”<sup>33</sup> “é se você acredita que está em uma posição mais forte hoje para lidar com a ameaça ou se você estará em uma posição mais forte amanhã”<sup>34</sup>. Nota-se que o argumento constitui base teórica de uma guerra preventiva, diferente do que uma guerra preemptiva admite como fato motivador, logo, segundo Rice, o Iraque representava uma ameaça em potencial e não uma iminente. Quando defendeu essa visão, a administração Bush abdicou da superioridade moral, provável que não tenha percebido isto em suas declarações públicas. Destarte, é fato que agora a máscara da guerra preemptiva da Doutrina Bush foi por terra e o caráter preventivo transparece em todo discurso norte-americano.

Além de culpar a Inteligência, o presidente esperou que pudesse lidar com esta falha política argumentando que Hussein tinha a intenção de construir aquelas armas, então o ditador era de fato um grave perigo para a comunidade internacional e teve que ser neutralizado. Nesta argumentação, a administração igualou ataques preemptivos e preventivos. Porém estes dois termos são muito diferentes. Preempção permite o país que está encarando um ataque iminente a tomar medidas efetivas e necessárias para se defender. Guerra preventiva é algo completamente diferente. Ao optar por essa estratégia, o atacante destrói um inimigo que, se fosse dado tempo, possivelmente o atacaria. A distinção entre estes termos é importante porque a moralidade dos ataques americanos ao Iraque está em

---

<sup>32</sup> Original: In the wake of the failure to find weapons of mass destruction, Bush adjusted the objective of the attack, publicly stating that the *intent* to develop weapons of mass destruction was enough cause to strike Iraq preemptively and wage a moral war in Iraq. This statement put the administration in the wrong again, this time fighting an illegal preventive war in Iraq since intent did not constitute an imminent threat.

<sup>33</sup> Original: “if somebody is going to strike tomorrow”

<sup>34</sup> Original: “it’s whether you believe you’re in a stronger position today to deal with the threat, or whether you’re going to be in a stronger position tomorrow.”

jogo. Preempção desfruta da permissão da comunidade internacional. A guerra preventiva, por outro lado, não desfruta, haja vista que tal lógica permite que qualquer nação ataque a qualquer momento.<sup>35</sup> p. 223

A forma como os Estados Unidos da América pôs em prática a guerra preemptiva contra o Iraque deu-se de tal forma que, enquanto expandia o poder Americano, afastava os EUA da legítima defesa. Caso essa guerra preemptiva, nos termos da Doutrina Bush, de repente popularizar-se, com certeza tornar-se-á uma justificação para agressão.

Preempção raramente é atingida. A invasão do Iraque do presidente George W. Bush em março de 2003 é a tentativa mais recente de uma nação agir preemptivamente para atingir a superioridade moral em guerra e o esforço mais recente que falhou nisso. A definição de preempção de Bush é confusa, a sua administração pratica uma doutrina preemptiva falha, e as metas de preempção são contraditórias. As conseqüências do fracasso desta política são profundas para os Estados Unidos. Não só a sua segurança está comprometida, mas o propósito moral da política externa dos EUA está abalado também. Quando buscou a superioridade moral na preempção, Bush pôs seu povo no mesmo caminho que alguns dos mais notórios agressores da história moderna (tradução nossa).<sup>36</sup> (FLYNN, 2008, p. 2)

Além de falhar no embate teórico e colocar os Estado Unidos no rol dos agressores internacionais, a política de preempção contida no NSS aumentou o risco de ataques terrorista em solo americano, conforme foi publicado na *National Intelligence Estimate* (NIE) de 2006 e depois confirmado na de 2007 (FLYNN, 2008).

---

<sup>35</sup> Original: Besides blaming the intelligence community, the president hoped to cope with this policy failure by arguing that Hussein had had the *intent* to build these weapons, and so the dictator was indeed a grave danger to the international community and he had to be neutralized. In so arguing, the administration equated preemption and preventive attacks. But these two terms are very different. Preemption allows a country facing imminent attack to take effective and necessary measures to defend itself. Preventive war is something else altogether. IN opting for this strategy, an attacker lays waste to an enemy that, if given time, would possibly attack it. The distinction between these terms was important because the morality of the US attack on Iraq lay in balance. Preemption enjoys the sanction of the international community. Preventive war, on the other hand, does not, given the ability of such logic to underwrite an attack by any nation anywhere at any time.

<sup>36</sup> Original: Preemption is seldom achieved, however, if at all. President George W. Bush's invasion of Iraq in March 2003 is the latest effort by a nation to attempt to act preemptively to attain the moral high ground in war, and the latest effort to fail. Bush's definition of preemption is confused, his administration's application of the preemptive doctrine flawed, and the goals of preemption contradictory. The consequences of this policy failure are profound for the United States. Not only is its security poorly served, but the moral purpose of US foreign policy is jeopardized as well. In striving for the moral high ground of preemption, Bush has put his nation on a path to follow in the footsteps of some of the most notorious aggressors in modern history

Em 2006, um relatório da Estimativa Nacional de Inteligência concluiu que a ameaça de ataques terroristas aumentou depois da invasão dos EUA ao Iraque, porque um grande número de guerreiros muçulmanos radicais, agora veteranos de guerra, que treinaram no Iraque buscava oportunidades de atacar o Oeste. Um ano depois, outro relatório confirmou essa ameaça, que advinha principalmente da Al Qaeda, e que se criou mais inimigos que no momento se opunham aos Estados Unidos na guerra contra o terror (tradução nossa).<sup>37</sup> (FLYNN, 2008, p. 219)

A guerra preemptiva deveria eliminar ameaças, não cria-las como ocorreu no Iraque. Devido a tudo isso, pode-se dizer cabalmente que a invasão norte-americana no Iraque falhou catastroficamente (FLYNN, 2008).

Além disso, os Estados Unidos travaram essa guerra à margem das ONU, visto que nem pôs em votação alguma permissão para sua guerra, como Flynn (2008, p. 224) afirma: “Os Estados Unidos nem ao menos colocaram uma resolução a favor de sua guerra no Iraque para ser votada, dada a certeza de sua derrota.”<sup>38</sup>

Isso não passou despercebido pela Organização das Nações Unidas, o Secretário-geral na época, Koffi Annan, dirigiu-se a Assembléia Geral pedindo que os Estados que apoiavam a tese da guerra preemptiva nos moldes norte-americanos reconsiderassem sua decisão.

O terrorismo não é um problema apenas para os países ricos. Pergunte ao povo de Bali, Nairobi ou Casablanca.

Armas de Destruição em Massa não ameaçam apenas o mundo ocidental ou o norte. Pergunte para as pessoas no Irã, ou em Halabja no Iraque.

Parece que onde nós discordamos é em como reagir a estas ameaças.

Desde que esta Organização foi fundada, os Estados têm geralmente procurado lidar com ameaças em busca da paz, através da contenção e dissuasão, por um sistema baseado na segurança coletiva e na Carta das Nações Unidas.

O artigo 51 da Carta prescreve que todos os Estados, se atacados, têm o direito inerente de legítima defesa. Porém, até agora tem sido compreendido que quando um Estado vai além disso e decide usar a força para lidar com maiores ameaças para a paz e segurança internacionais, eles precisam de legitimidade concedida apenas pelas Nações Unidas.

---

<sup>37</sup> Original: A 2006 National Intelligence Estimate (NIE) report concluded that the threat of terrorist attacks had increased after the US invasion of Iraq because there was now a large number of battle-hardened, radical Muslim fighters who had trained in Iraq and looked for opportunities the strike the West. A subsequent report a year later confirmed this threat, that it came principally from Al Qaeda, and that it created more enemies who are now pitted against the United States in the war on terror

<sup>38</sup> Original: The Unites States did not even put a resolution in favor of its war in Iraq to a vote, given the certainty of its defeat.

Agora, alguns dizem que esta compreensão não é mais sustentável, uma vez que um “ataque armado” com Armas de Destruição em Massa pode ser iniciado a qualquer momento, sem avisos, ou por um grupo clandestino.

Eles argumentam que melhor do que esperar que isso ocorra, os Estados têm o direito e a obrigação de usar força preemptivamente, mesmo no território de outros Estados e mesmo enquanto os sistemas de armas que podem vir a ser usados para o ataque ainda estão sendo desenvolvidos.

De acordo com este argumento, os Estados não são obrigados a esperar até que haja um consenso no Conselho de Segurança. Ao invés disso, eles se reservam o direito de agir unilateralmente, ou em coalizões *ad hoc*. Esta lógica representa uma provocação aos princípios nos quais, mesmo que imperfeitamente, a paz e a estabilidade mundial repousaram nos últimos cinqüenta e oito anos.

Minha preocupação é que, se isto fosse adotado, poderia abrir um precedente que resultaria na proliferação unilateral e ilegal do uso força, com ou sem justificativa. Porém, não é suficiente denunciar o unilateralismo, a menos que nós também enfrentemos completamente as preocupações que fazem com que alguns Estados se sintam excepcionalmente vulneráveis, uma vez que são estas preocupações que os levam a tomar ações unilaterais. Nós precisamos mostrar que estas preocupações podem ser, e serão, resolvidas de um modo eficaz através da ação coletiva.

[...]

O Conselho precisa considerar como que lidará com a possibilidade de Estados usarem força preemptiva contra ameaças inferidas.

Pode ser que seus membros precisem começar uma discussão sobre o critério para uma autorização antecipada de medidas coercitivas para lidar com certos tipos de ameaças – por exemplo, grupos terroristas armados com Armas de Destruição em Massa (tradução nossa).<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Original: Terrorism is not a problem only for rich countries. Ask the people of Bali, or Bombay, Nairobi, or Casablanca.

Weapons of mass destruction do not threaten only the western or northern world. Ask the people of Iran, or of Halabja in Iraq.

Where we disagree, it seems, is on how to respond to these threats.

Since this Organisation was founded, States have generally sought to deal with threats to the peace through containment and deterrence, by a system based on collective security and the United Nations Charter.

Article 51 of the Charter prescribes that all States, if attacked, retain the inherent right of self-defence. But until now it has been understood that when States go beyond that, and decide to use force to deal with broader threats to international peace and security, they need the unique legitimacy provided by the United Nations.

Now, some say this understanding is no longer tenable, since an “armed attack” with weapons of mass destruction could be launched at any time, without warning, or by a clandestine group.

Rather than wait for that to happen, they argue, States have the right and obligation to use force pre-emptively, even on the territory of other States, and even while weapons systems that might be used to attack them are still being developed.

According to this argument, States are not obliged to wait until there is agreement in the Security Council. Instead, they reserve the right to act unilaterally, or in *ad hoc* coalitions. This logic represents a fundamental challenge to the principles on which, however imperfectly, world peace and stability have rested for the last fifty-eight years.

My concern is that, if it were to be adopted, it could set precedents that resulted in a proliferation of the unilateral and lawless use of force, with or without justification.

### 4.3- A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (2006)

O *National Security Strategy of the United States*, publicado em 2006, foi redigido quando Saddam já se encontrava sob custódia há três anos e sua condenação à morte era iminente. A guerra do Iraque desgastava cada vez mais a imagem do presidente Bush, os custos para manutenção da guerra já ultrapassavam US\$ 110 bilhões, a política internacional norte-americana era contestada e questionava-se o papel dos EUA no Iraque. Tendo em vista isso, a reedição do NSS reavaliou alguns pontos que a primeira edição eram defendidos de um modo mais incisivo. Contudo, o discurso da guerra preemptiva continua arraigado no documento.

Defender a liberdade faz avançar nossos interesses porque a sobrevivência de nossa liberdade depende altamente do sucesso da liberdade fora de nossas fronteiras. Governos que honrem a dignidade e o desejo de liberdade de seus cidadãos tendem a conservar uma conduta responsável para com outras nações, enquanto que governos que brutalizam seu povo também ameaçam a paz e a estabilidade de outras nações. Uma vez que os países democráticos são os membros mais responsáveis do sistema internacional, promover a democracia é a medida a longo prazo que reforça a estabilidade internacional, reduz conflitos regionais, refuta terrorismo e extremismos que o suportam, e promove a paz e a prosperidade.

Para proteger nossa nação, honra e valores, os EUA procuram estender a liberdade através do planeta liderando o esforço internacional para acabar com a tirania e promover a democracia efetiva (tradução nossa).<sup>40</sup> (NSS, 2006, p. 3)

---

But it is not enough to denounce unilateralism, unless we also face up squarely to the concerns that make some States feel uniquely vulnerable, since it is those concerns that drive them to take unilateral action. We must show that those concerns can, and will, be addressed effectively through collective action.

[...]

The Council needs to consider how it will deal with the possibility that individual States may use force “pre-emptively” against perceived threats.

Its members may need to begin a discussion on the criteria for an early authorisation of coercive measures to address certain types of threats – for instance, terrorist groups armed with weapons of mass destruction.

<sup>40</sup> Original: Championing freedom advances our interests because the survival of liberty at home increasingly depends on the success of liberty abroad. Governments that honor their citizens’ dignity and desire for freedom tend to uphold responsible conduct toward other nations, while governments that brutalize their people also threaten the peace and stability of other nations. Because democracies are the most responsible members of the international system, promoting democracy is the most effective long-term measure for strengthening international stability; reducing regional conflicts; countering terrorism and terror-supporting extremism; and extending peace and prosperity.

[...]

Embora a tirania tenha alguns defensores, ela precisa de mais adversários. No mundo de hoje, nenhuma regra tirânica pode sobreviver sem o suporte ou ao menos a tolerância de outras nações. Para eliminar a tirania, nós precisamos convocar a indignação coletiva do mundo livre contra a opressão, o abuso, e o empobrecimento que esses regimes tirânicos infligem ao seu povo – e convocar sua ação coletiva contra o perigo que os tiranos oferecem à segurança do mundo (tradução nossa).<sup>41</sup> (NSS, 2006, p. 4)

[...]

Nós temos a responsabilidade em promover a liberdade humana. Ainda assim, a liberdade não pode ser imposta, ela deve ser escolhida. A forma que a liberdade e a democracia tomam em qualquer terra refletirá a história, a cultura, os hábitos únicos de seu povo (tradução nossa).<sup>42</sup> (NSS, 2006, p. 5)

Apesar de apresentar um discurso sobre a promoção da liberdade e construção de um sistema internacional seguro e harmônico, os Estados Unidos continuam com uma postura agressiva, que já adotavam no NSS de 2002, e ao exigir o fim de regimes que chamam de tirânicos querem na verdade justificar sua ação militar no Iraque – os tiranos dessa NSS são os terroristas e armas de destruição em massa da primeira NSS.

Prevenir ataques de redes terroristas antes que eles aconteçam. O governo não tem obrigação maior do que proteger as vidas e o sustento de seus cidadãos. O núcleo duro dos terroristas não pode ser dissuadido ou reformado; eles precisam ser localizados, mortos ou capturados. Eles devem ser cortados de redes ou indivíduos e instituições de cujo apoio eles dependem. Essa rede deve ser dissuadida, rompida e inutilizada pelo uso de uma ampla gama de ferramentas.

Negar a grupos terroristas o suporte e refúgio a estados traiçoeiros. Os EUA e seus aliados na Guerra contra o Terror não fazem distinção entre aqueles que cometem atos de terror e aqueles que suportam e sustentam-nos, porque eles são igualmente culpados de assassinato. Qualquer governo que escolha ser aliado do terror, como a Síria ou o Irã, escolhe ser inimigo

---

To protect our Nation and honor our values, the United States seeks to extend freedom across the globe by leading an international effort to end tyranny and to promote effective democracy.

<sup>41</sup> Original: Though tyranny had few advocates, it needs more adversaries. In today's world, no tyrant's rule can survive without the support or at least the tolerance of other nations. To end tyranny we must summon the collective outrage of the free world against the oppression, abuse, and impoverishment that tyrannical regimes inflict on their people – and summon their collective action against the dangers tyrants pose to the security of the world.

<sup>42</sup> Original: We have a responsibility to promote human freedom. Yet, freedom cannot be imposed; it must be chosen. The form that freedom and democracy take in any land will reflect the history, culture, and habits unique to its people



da liberdade, da justiça e da paz. O mundo precisa responsabilizar esses regimes (tradução nossa).<sup>43</sup> (NSS, 2006, p. 12)

Iniciar uma ação não precisa envolver força militar. Nossa forte preferência e prática comum é lidar com as preocupações sobre proliferação através da diplomacia internacional, em conjunto com aliados-chave e parceiros regionais. Se necessário, porém, sob princípios antigos de legítima defesa, nós não excluiremos o uso da força antes que ataques aconteçam, mesmo se perdurar incerteza quanto ao momento e local do ataque inimigo. Quando as conseqüências de um ataque com Armas de Destruição em Massa são potencialmente tão devastadores, nós não podemos nos permitir permanecer sem ação na materialização de uma grave perigo. Esse é o princípio e a lógica da preempção. O lugar da preempção em nossa estratégia de segurança nacional continua o mesmo. Nós iremos sempre agir deliberadamente, pesando as conseqüências de nossas ações. As razões de nossas ações serão claras, as forças medidas e a causa justa (tradução nossa).<sup>44</sup> (NSS, 2006, p. 23)

Mesmo com após 4 anos sem nenhum sucesso aparente com da sua nova política e sofrendo um grande desgaste político, os EUA não se permitem desistir de uma política internacional agressiva como a que a Doutrina Bush estabelece.

Cabe consignar que, independente do documento admitir que o sucesso não reside somente no uso da força e conceber outras formas de solução de conflitos, o novo NSS não abre mão da preempção em seus termos.

Esta administração herdou uma ameaça Iraquiana não resolvida. No início de 2001, o apoio internacional às sanções e restrições da ONU às ações bélicas do regime Iraquiano estava desgastado e membros-chave no UNSC (Conselho de Segurança da ONU) estavam pedindo para serem retiradas.

Para a América, os ataques de 11 de setembro ressaltaram o perigo de permitir ameaças continuarem não resolvidas. O desacato continuado de Saddam Hussein sobre as 16 resoluções do UNSC por 12 anos, associado

---

<sup>43</sup> Original: Prevent attacks by terrorist networks before they occur. A government has no higher obligation than to protect the lives and livelihoods of its citizens. The hard core of the terrorists cannot be deterred or reformed; they must be tracked down, killed, or captured. They must be cut off from the network of individuals and institutions on which they depend for support. That network must in turn be deterred, disrupted, and disabled by using a broad range of tools.

Deny terrorist groups the support and sanctuary of rogue states. The United States and its allies in the War on Terror make no distinction between those who commit acts of terror and those who support and harbor them, because they are equally guilty of murder. Any government that chooses to be an ally of terror, such as Syria or Iran, has chosen to be an enemy of freedom, justice, and peace. The world must hold those regimes to account.

<sup>44</sup> Original: Taking action need not involve military force. Our strong preference and common practice is to address proliferation concerns through international diplomacy, in concert with key allies and regional partners. If necessary, however, under long-standing principles of self defense, we do not rule out the use of force before attacks occur, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. When the consequences of an attack with WMD are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize. This is the principle and logic of preemption. The place of preemption in our national security strategy remains the same. We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.

com seu histórico de invadir países vizinhos, dar apoio a terroristas, tyrannizar seu próprio povo, e usar armas químicas, representou uma ameaça que não podíamos mais ignorar (tradução nossa).

O Conselho de Segurança da ONU aprovou com unanimidade a Resolução 1441 em 8 de Novembro de 2002, pedindo que o regime Iraquiano agisse total e imediatamente em concordância com suas obrigações de desarmamento. Mais uma vez, Saddam desafiou a comunidade internacional. De acordo com o Grupo de Pesquisa Iraquiano, a equipe de inspetores que foi ao Iraque depois que Saddam Hussein foi derrubado e dos quais os relatos fornecem registros completos das atividades ilícitas do regime Iraquiano:

*“Saddam persistiu em ver a utilidade das Armas de Destruição em Massa. Ele explicou que ele propositalmente deu uma impressão ambígua sobre a posse para intimidar o Iran. Ele deu direções explícitas para manter as capacidades intelectuais. Enquanto as sanções da ONU ficavam desgastadas havia uma expansão concomitante de atividades que poderiam auxiliar a reativação completa das Armas de Destruição em Massa. Ele indicou que o trabalho com mísseis e balística continuasse, para apoiar o desenvolvimento a longo prazo de mísseis. Virtualmente nenhum iraquiano acreditou que Saddam tivesse abandonado as Armas de Destruição em Massa para sempre. Evidências sugerem que, conforme os recursos se tornaram disponíveis e as restrições das sanções se deterioravam, havia uma expansão direta de atividades que poderiam ter o efeito de auxiliar futuras reconstruções de Armas de Destruição em Massa.”<sup>45</sup> (NSS, 2006, p. 23)*

Como já foi mencionado, os EUA enfrentavam a opinião pública que pressionava para retirar as tropas do Iraque. Frente a isso, a administração Bush tenta encontrar uma razão para justificar a intervenção armada e outra para manter os soldados americanos em solo iraquiano. Nenhum dos motivos apresentados ilide a culpa da superpotência ou legitima sua ação, inclusive, apontam que o Iraque

---

<sup>45</sup> Original: This Administration inherited an Iraq threat that was unresolved. In early 2001, the international support for U.N. sanctions and continued limits on the Iraqi regime’s weapons-related activity was eroding, and key UNSC members were asking that they be lifted.

For America, the September 11 attacks underscored the danger of allowing threats to linger unresolved. Saddam Hussein’s continued defiance of 16 UNSC resolutions over 12 years, combined with his record of invading neighboring countries, supporting terrorists, tyrannizing his own people, and using chemical weapons, presented a threat we could no longer ignore.

The UNSC unanimously passed Resolution 1441 on November 8, 2002, calling for full and immediate compliance by the Iraqi regime with its disarmament obligations. Once again, Saddam defied the international community. According to the Iraq Survey Group, the team of inspectors that went into Iraq after Saddam Hussein was toppled and whose report provides the fullest accounting of the Iraqi regime’s illicit activities:

“Saddam continued to see the utility of WMD. He explained that he purposely gave an ambiguous impression about possession as a deterrent to Iran. He gave explicit direction to maintain the intellectual capabilities. As U.N. sanctions eroded there was a concomitant expansion of activities that could support full WMD reactivation. He directed that ballistic missile work continue that would support long-range missile development. Virtually no senior Iraqi believed that Saddam had forsaken WMD forever. Evidence suggests that, as resources became available and the constraints of sanctions decayed, there was a direct expansion of activity that would have the effect of supporting future WMD reconstitution”.

descumpriu uma série de resoluções do Conselho de Segurança. Esquecem-se que pela carta da ONU, depois que o conselho toma para si a responsabilidade de determinar e fazer valer as medidas cabíveis em um conflito, os outros Estados estão proibidos de agirem sem o consentimento do Conselho. O Conselho de Segurança não autorizou qualquer uso de força contra o Iraque, além dos já estabelecidos à época da primeira Guerra do Golfo.

Com a eliminação do regime de Saddam, esta ameaça foi eliminada, de uma vez por todas.

O Grupo de Pesquisa no Iraque também descobriu que as estimativas da inteligência pré-guerra sobre o estoque de Armas de Destruição em Massa no Iraque estavam erradas – uma conclusão que foi confirmada por uma comissão bipartidária e investigações do Congresso. Nós devemos aprender com esta experiência se desejamos nos contrapor com sucesso contra a ameaça real de proliferação.

Primeiro, nossa inteligência tem que melhorar. O Presidente e o Congresso têm caminhado para reorganizar e fortalecer a comunidade de inteligência dos Estados Unidos. Um único líder responsável pela comunidade da inteligência com autoridade que coincida com suas responsabilidades, um aumento no compartilhamento de informações e aumento de recursos, estão ajudando a realizar este objetivo (tradução nossa).

Segundo, sempre existirá alguma incerteza sobre o *status* de programas secretos uma vez que, com freqüência, os proliferadores são regimes brutais que se esforçam para esconder suas atividades. De fato, antes da Guerra do Golfo, em 1991, vários analistas da inteligência subestimaram a ameaça de armas de destruição em massa representada pelo regime Iraquiano. Após o conflito, eles ficaram surpresos quando perceberam o quanto o Iraque progrediu através de diversos caminhos para tentar produzir materiais atômicos (tradução nossa).

Terceiro, a estratégia de Saddam de blefe, negação e logro é um jogo perigoso que os ditadores jogam a seu risco. O mundo ofereceu a Saddam uma escolha clara: adimplir imediatamente e completamente com suas obrigações de desarmamento ou encarar sérias conseqüências. Saddam escolheu a segunda opção e agora está sob julgamento em um tribunal Iraquiano. Foi o comportamento imprudente de Saddam que chamou a atenção do mundo e foi a sua recusa de acabar com a ambigüidade que ele criou que forçou os Estados Unidos e seus aliados a agirem. Nós não temos dúvida de que o mundo é um lugar melhor com a remoção deste tirano perigoso e imprevisível e nós não temos dúvidas que o mundo é um lugar melhor se os tiranos souberem que eles desenvolvem Armas de Destruição em Massa a seu próprio risco (tradução nossa).<sup>46</sup> (NSS, 2006, p. 23-24)

---

<sup>46</sup> Original: With the elimination of Saddam's regime, this threat has been addressed, once and for all.

The Iraq Survey Group also found that pre-war intelligence estimates of Iraqi WMD stockpiles were wrong – a conclusion that has been confirmed by a bipartisan commission and congressional investigations. We must learn from this experience if we are to counter successfully the very real threat of proliferation.

First, our intelligence must improve. The President and the Congress have taken steps to reorganize and strengthen the U.S. intelligence community. A single, accountable leader of the

Por fim, a administração Bush tenta encobrir os erros que cometeu no Iraque pondo a culpa, exclusivamente, sobre Saddam Hussein. Ao vangloriarem-se da vitória sobre o regime de Saddam, primeiro mascara a real situação no Iraque – que requer cada vez mais recursos americanos para lidar com o caos instaurado, segundo demonstra sua agressividade de sua política.

A intervenção no Iraque foi um erro, como já mencionado, mas nesse momento os Estados Unidos não estão dispostos a admitir. Independente de tamanha falha da inteligência americana, a administração Bush apenas propõe-se a reestruturar seu serviço de inteligência. Contudo, afirma que sempre haverá dúvida sobre os programas militares e que isso não pode ser um fator impeditivo para sua ação.

Os Estados Unidos deixam claro que agora não vão apenas atrás de terroristas, mas dos tiranos também. A lista de inimigos que os Estados Unidos propõem-se a combater acaba de aumentar.

---

intelligence community with authorities to match his responsibilities, and increased sharing of information and increased resources, are helping realize this objective.

Second, there will always be some uncertainty about the status of hidden programs since proliferators are often brutal regimes that go to great lengths to conceal their activities. Indeed, prior to the 1991 Gulf War, many intelligence analysts underestimated the WMD threat posed by the Iraqi regime. After that conflict, they were surprised to learn how far Iraq had progressed along various pathways to try to produce fissile material

Third, Saddam's strategy of bluff, denial, and deception is a dangerous game that dictators play at their peril. The world offered Saddam a clear choice: effect full and immediate compliance with his disarmament obligations or face serious consequences. Saddam chose the latter course and is now facing judgment in an Iraqi court. It was Saddam's reckless behavior that demanded the world's attention, and it was his refusal to remove the ambiguity that he created that forced the United States and its allies to act. We have no doubt that the world is a better place for the removal of this dangerous and unpredictable tyrant, and we have no doubt that the world is better off if tyrants know that they pursue WMD at their own peril

## 5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a Humanidade caminha para o aperfeiçoamento de um sistema normativo internacional multilateral pautado na cooperação e no desenvolvimento mútuo no Direito Internacional. Para tanto se faz necessário o empenho de todos os Estados, sobretudo as potências mundiais, pois a construção de uma sociedade internacional pacífica e harmônica é um processo lento e trabalhoso. Nesse sentido, não se pode admitir que os Estados voltem a agir unilateralmente e de modo agressivo como era feito no início deste século.

Deveria ser desnecessário ressaltar que as normas transnacionais sobre a Guerra foram modificadas ao longo do tempo. Em 1914, e mesmo durante 1939-41, a guerra era aceita como um fato inevitável, lamentável talvez, na história do cotidiano internacional. Hoje a guerra, a guerra preventiva em particular, não é considerada globalmente como um instrumento ordinário da política. Isso significa que não importa quão legal pode ser considerado um ataque preventivo; iniciar uma guerra, mesmo que não provocada, é desistir da superioridade moral (tradução nossa).<sup>47</sup> (GRAY, 2007, p. 38)

Sob o prisma da Carta das Nações Unidas, a guerra preventiva é proibida, haja vista importar em agressão. Todos os Estados estão proibidos, pelo art. 2º, §4, da Carta de iniciar uma guerra, independente do motivo. Apesar de que existem exceções a essa regra, a guerra preventiva não se encontra entre essas.

Defensores da guerra preventiva tentam argumentar que o contexto atual implica em abranger o conceito de legítima defesa. Dessa forma, legitimar-se-ia a guerra preventiva, em virtude da necessidade de manter a integridade nacional. Mas nota-se que a prevenção em âmbito internacional deriva da previsão e oportunidade e não de uma força maior.

Uma política que privilegie a prevenção militar proclama que é aceitável decidir calma e oportunamente que a guerra seja preferível às condições preditas para "paz". Pode-se tentar argumentar que uma decisão de prevenção realmente reflete uma necessidade, mas isso não é convincente.

---

<sup>47</sup> Original: It should be needless to add that transnational norms about war have changed over time. In 1914, even in 1939-41, war was accepted as an inevitable, if regrettable, fact of international historical life. Today, war and preventive war in particular, is not regarded globally as an ordinary instrument of policy. This means that no matter how legal a preventive strike may be held to be, to launch a war, unprovoked, is to surrender the moral high ground

A verdade é que uma guerra de prevenção é uma guerra de discricção (tradução nossa).<sup>48</sup> (GRAY, 2007, p. 44)

Frisa-se que permitir a guerra preventiva é admitir que a força seja um recurso ordinário para solucionar as controvérsias internacionais, o que retrocederia o direito internacional no mínimo em meio século.

Problemas que tomem uma dimensão internacional não podem ser combatidos pelos países individualmente, devem ser enfrentados através do esforço mútuo e do diálogo. O aperfeiçoamento de uma comunidade internacional segura e pacífica depende do mútuo entendimento e compreensão. Para tanto os Estados não podem valer-se de ferramentas como a guerra.

As medidas pacíficas para solucionar controvérsias internacionais ainda são as melhores opções. A força soluciona apenas temporariamente algum dado tipo de controvérsia, após o uso da força instaura-se um cenário caótico, o Iraque é um claro exemplo disso.

Defensores da prevenção militar podem ter razão nas suas críticas às opções não militares, incluindo a dissuasão e contenção de longo prazo. Contudo, somente porque dissuasão é falível, o que de certo é, não significa que ataques preventivos oferecem a certeza de uma alternativa satisfatória..<sup>49</sup> (GRAY, 2007, p. 40)

Por meio do presente estudo percebe-se o perigo que representa a guerra preventiva por si só, ainda mais como uma política de segurança. Depois de notar que na verdade a guerra preemptiva que a Doutrina Bush defende não passa de uma guerra preventiva mascarada; lastima-se que justamente quem deveria liderar o avanço no âmbito internacional para uma comunidade nos moldes da Carta, é quem está à frente de um dos maiores retrocessos deste século.

Cabe consignar que, no dia 01 de dezembro de 2008, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, em uma entrevista concedida a TV ABC News,

---

<sup>48</sup> Original: A policy that favors military prevention proclaims that it is acceptable to decide coolly and in good time that war is preferable to the conditions predicted for "peace". One can try to argue that a decision to prevent really reflects necessity, but that is not convincing. The truth is that preventive war is a war of discretion

<sup>49</sup> Original: Advocates of military prevention may be correct in their criticism of nonmilitary options, including long-term deterrence and containment. However, just because deterrence is unreliable, which it certainly is, it does not follow that preventive strike offers the certainty of a satisfactory alternative

reconheceu que seu maior erro como presidente foi acreditar nos relatórios da inteligência sobre as armas de destruição em massa do Iraque. Admitiu, também, que estava despreparado para a guerra. Além de que, quando questionado se atacaria o Iraque caso soubesse que não havia armas de destruição no país, Bush esquivou-se da pergunta, dizendo que era uma hipótese muito difícil de se considerar.

Com a mudança na política interna dos Estados Unidos, em 4 de novembro de 2008, após a eleição do membro do partido Democrata Barack Hussein Obama, espera-se que a superpotência revise sua política de segurança nacional. Obama, prometeu que retiraria gradualmente as tropas das frentes (Iraque e Afeganistão) de batalha. Isso é um ótimo sinal e espera-se que ele cumpra com o que prometeu. Tomara que os Democratas percebam o erro do pensamento neo-conservador que denominou a administração Bush pelos seus dois mandatos e caminho em direção a uma política multilateral cooperativa nos moldes da Carta das Nações Unidas.

## 6- BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002

ARAÚJO, Orestes. **Sociologia da Guerra**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1959

AREND, Anthony Clark. International Law and the Preemptive Use of Military Force. **The Washington Quarterly**, 26:2 pp. 89–103, Primavera de 2003. Disponível em: <[www.twq.com/03spring/docs/03spring\\_arend.pdf](http://www.twq.com/03spring/docs/03spring_arend.pdf)> Acesso em 27 de outubro de 2008.

BEDIN, Gilmar Antônio. **Sociedade Internacional do Século 21**. Ijuí: Unijuí, 2001.

Brasil: Bush reconhece que relatório sobre armas no Iraque foi seu maior erro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u473961.shtml>> Acesso em: 02 de dezembro de 2008.

Brasil: CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. San Francisco, 1945. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)> Acesso em: 10 de agosto de 2008

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Gigante Fora do tempo: a Guerra do Iraque e o Sistema Global. **Política Externa**, v. 12, n. 1, p. 43-62, 2003.

BYERS, Michael. **A Lei da Guerra: direito internacional e conflito armado**. Rio de Janeiro: Record, 2007

CERQUEIRA, Daniel. A intervenção americana e britânica no Iraque: uma análise sobre a sua legalidade e efeitos nas relações internacionais. *Jus Navegandi*, abril de 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6339>>. Acesso em: 15 de outubro de 2008.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996

DETTTER, Ingrid. **The Law of War**. 2 ed. Cambridge University Press, 2000

DINSTEIN, Yoram. **Guerra, Agressão e Legítima Defesa**. 3 ed. São Paulo: Manole, 2004.

FERNANDES, Jean Marcel. **A Promoção da Paz Pelo Direito Internacional Humanitário**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2006

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

GATHII, James Thuo. Assessing Claims of a New Doctrine of Preemptive War Under the Doctrine of Sources. **Osgoode Hall Law Journal**, Vol. 43, No. 1, pp. 1-34, 2005. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=716346>>. Acesso em: 5 de novembro de 2008.



GENTILI, Alberico. **O Direito de Guerra**. Ijuí: Unijuí, 2005

GRAY, Colin. **The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: a reconsideration**. Juniper Grove, 2007

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Ijuí: Unijuí, 2004

GUIORA, Amos N. Self-Defense - From the Wild West to 9/11: Who, What, When. **Cornell International Law Journal**, Vol. 41, No. 3, August 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1102931>>. Acesso em: 27 de outubro de 2008.

GUIORA, Amos N. Anticipatory Self-Defence and International Law - A Re-Evaluation. **Journal of Conflict and Security Law**, Setembro de 2008 . Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=1264883>>. Acesso em: 27 de outubro de 2008.

KAYE, David Aaron. Adjudicating Self-Defense: Discretion, Perception and the Resort to Force in International Law. **Columbia Journal of Transnational Law**, Vol. 44, 2005. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=824324>. Acesso em: 27 de outubro de 2008.

LEE, Thomas H. International Law, International Relations Theory, and Preemptive War: The Vitality of Sovereign Equality Today. **Law and Contemporary Problems**, Vol. 67, p. 147, Outono de 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=686800>>. Acesso em: 27 de outubro de 2008

LUBAN, David J., Preventive War. **Philosophy & Public Affairs**, Vol. 32, No. 3, 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=469862>>. Acesso em: 5 de novembro de 2008.

MAOGOTO, Jackson Nyamuya. Rushing to Break the Law? 'The Bush Doctrine' of Pre-Emptive Strikes and the UN Charter Regime on the Use of Force. **University of Western Sydney Law Review**, Vol. 7, 2003. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1043582>> . Acesso em: 5 de novembro de 2008.

MARQUES, Helvétius da Silva. **Direito Internacional Humanitário: limites da guerra**. Rio de Janeiro: Adcoas, 2004

MEZZANOTTI, Gabriela. **Direito, Guerra e Terror: os novos desafios do direito internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2007

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 14 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MICHELS, Gilson Wessler. **Guerra do Iraque e Hegemonia Norte-Americana: uma leitura a partir de Gramsci**, in MEZZARROBA, Ordes, org., **Gramsci Estado e Relações Internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, p. 121-152

MURS, Dietrich. **The American Strategy of Preemptive War and International Law**, Março de 2003. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=397601>>. Acesso em 15 de outubro de 2008.

O'CONNELL, Mary Ellen. **The Myth of Preemptive Self-Defense**. Task Force on Terrorism Essay, Washington DC: American Society of International Law, Agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.asil.org/taskforce/oconnell.pdf>>. Acesso em: 15 de outubro de 2008

PLATIAU, Ana Flávia & VIEIRA, Priscilla. A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. **Rev. bras. polít. int.** , Brasília, v. 49, n. 1, Junho de 2006 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292006000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 5 de novembro de 2008.

ROSNER, Eric & SYKES, Alan O. Optimal War and Jus Ad Bellum. **Chicago Law & Economics**, No. 211, Abril de 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=546104>>. Acesso em: 15 de outubro de 2008. Acesso em: 27 de outubro de 2008.

RECORD, Jeffrey. Nuclear Deterrence, Preventive War, and Counterproliferation. **Policy Analysis**, Washington DC, No. 519, Julho de 2004 . Disponível em: [http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=1641](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1641)>. Acesso em: 5 de novembro de 2008

REITER, Dan. **Preventive war and its alternatives**: The lessons of history. The Strategic Studies Institute, Pennsylvania: the US Army War College, April 2006. Disponível em: < <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub651.pdf>>. Acesso em: 5 de novembro de 2008.

RIGSTAD, Mark. Jus ad Bellum After 9/11: A State of the Art Report. **The International Political Theory Beacon**, v. 3, Junho de 2007. Disponível em: <<http://international-political-theory.net/3/rigstad.pdf> >. Acesso em? 27 de outubro de 2008.

SCHLESINGER JR., Arthur M. **War and the American Presidency**. W.W. Norton & Company, 2004,

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa. **Rev. bras. polít. int.** , Brasília, v. 50, n. 2, Dec. 2007 . Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292007000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 de outubro de 2008.

United States: THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington, DC: NSS, 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> > Acesso em: 15 de outubro de 2008.

United States: THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington, DC: NSS, 2006. Disponível em: <[www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf) > Acesso em: 15 de outubro 2008.

United States: THE SECRETARY-GENERAL ADDRESS TO THE GENERAL ASSEMBLY. New York, 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>> Acesso em: 20 de setembro de 2008.

YORDAN, Carlos L. America's Quest for Global Hegemony: Offensive Realism, the Bush Doctrine, and the 2003 Iraq War. **Theoria: A Journal of Social and Political Theory**, Vol. 53, No. 2, v. 110, pp. 125-157, Agosto de 2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1285185>>. Acesso em 15 de outubro de 2008.