

# A doutrina Bush das guerras preventivas e o sistema das Nações Unidas

*Fredys Orlando Sorto\**

RESUMO. Os fundamentos da denominada *Doutrina Bush* em geral, e da guerra preventiva em particular, encontram-se numa série de discursos e documentos emanados da Casa Branca a partir de 11 de setembro de 2001, os quais são analisados de maneira crítica e detalhada. Analisam-se, também, três conceitos conexos entre si e fundamentais para a cabal compreensão do tema em estudo: *guerra, agressão e terrorismo*.  
*Palavras-chave:* Nações Unidas. Guerra Preventiva. Doutrina Bush.

## **Introdução**

Causa desalento observar as mudanças ocorridas dentro e fora dos Estados Unidos, depois que o presidente George W. Bush ascendeu ao poder; e sobretudo depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Custa mesmo acreditar que um Estado que foi responsável pela mais bem sucedida racionalização do poder interno e pela sua imensa contribuição para a instituição do sistema internacional do pós-guerra seja capaz de arruinar essas contribuições em tão pouco tempo.

---

\* Mestre em Direito Internacional e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Paraíba.

Procura-se demonstrar neste texto que a visão (pessimista) que os fundadores dos Estados Unidos tinham a respeito da natureza humana é incompatível com a visão (otimista) da corrente teórica neoconservadora de sustentação do governo Bush. Assim sendo, a denominada *Doutrina Bush* – com a sua estratégia de *guerra preventiva* – tem pilares de sustentação baseados num otimismo exagerado (da excelência do regime político, das virtudes da sociedade e da capacidade invencível dos Estados Unidos) que se chocam com os ideais que fizeram a grandeza desse país e com os interesses da sociedade internacional e de seu sistema jurídico.

## 1 – Estados Unidos e teoria da natureza humana

Recorde-se que os modelos de governo e de Estado concebidos nos Estados Unidos no século XVIII tornaram-se fontes de inspiração por toda a parte. As contribuições norte-americanas são dignas de nota: instituíram a forma republicana de governo, o sistema presidencialista, a democracia representativa e o Estado Federal. Todas essas contribuições modelares são iluminadas por uma interessantíssima teoria da natureza humana, exposta com grande apuro num célebre documento de defesa da Constituição (*O Federalista*), publicado sob o pseudônimo de *Publius*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *O Federalista* foi escrito por Alexander Hamilton (1757-1804), delegado pelo Estado de Nova Iorque à Convenção, por James Madison (1751-1836), delegado pelo Estado da Virgínia, e por John Jay (1745-1829). Estes autores, sob o pseudônimo coletivo de *Publius*, publicaram *O Federalista*, entre 27 de outubro de 1787 e 4 de abril de 1788, numa série de oitenta e cinco artigos nos jornais de Nova Iorque. Esses ensaios de teoria política, precursores do federalismo, tinham por objetivo a defesa da ratificação

Os fundadores dos Estados Unidos deixaram lições imorredouras em *O Federalista* (*The Federalist Papers*), o qual impressiona pelo pragmatismo, materializado na simplicidade e essencialidade da Constituição Federal. A natureza humana não poderia ter dado maior exemplo de autoconhecimento e de inteligência. Essa arquitetura político-jurídica do federalismo só é um modelo de excelência porque seus notáveis autores souberam interpretar e modelar um governo essencialmente humano.

A linha adotada pelos Federalistas possui um caráter pragmático e imediatista. Questões meramente teóricas, como a origem do governo ou da sociedade civil, não foram discutidas. Eles partiram, realmente, do fato de já existir uma sociedade instituída, mas fracionada, que precisava ser aperfeiçoada e consolidada, mediante a criação de um bom governo. E qual seria esse bom governo, caberia indagar. Seria, dada a natureza do ser humano, o melhor governo possível, diria Madison<sup>2</sup>, um dos autores de *O Federalista*. (SORTO, 1996, p. 142).

O caráter excepcional do Estado que está sendo instituído aparece claramente nas primeiras linhas de *O Federalista*. Hamilton deixa patente que eles têm

---

da Constituição de 1787 pelo importante Estado de Nova Iorque. Pois, segundo estipula o Art. VII, havia a necessidade de 9, dentre os 13 Estados, ratificarem o texto constitucional.

<sup>2</sup> James Madison nasceu em Port Conway, Estado da Virgínia, em 16 de março de 1751 e morreu em Montpelier, Virgínia, em 28 de junho de 1836. Foi defensor de um governo central forte e um dos fundadores do Partido Republicano. Foi membro da Câmara dos Deputados (1789-1797), Secretário de Estado no governo Jefferson (1801-1809) e o quarto Presidente dos Estados Unidos (1809-1817).

consciência de que não estão criando qualquer tipo de república ou de Estado; os fundadores estão convencidos de que estão fundando um *império*, o qual é, diz sem modéstia esse autor, do “maior interesse do mundo”. Um império com um poder central forte que propõe a descentralização do poder político como regra de funcionamento. Cumprido o vaticínio imperial, é lícito observar, resta aos outros membros da sociedade internacional, que não nasceram impérios, serem simplesmente Estados “soberanos” resguardados por uma ordem jurídica em tensão permanente com situações antijurídicas.

Os constituintes norte-americanos, imbuídos com essa idéia de grandiosidade imperial, resolveram o problema do governo mais apropriado às dimensões do país. Em sete artigos, eles solucionaram o que para Montesquieu estaria fadado ao despotismo. Esse modelo constitucional vigora até hoje em virtude da sua notável excelência e do profundo conhecimento que seus fundadores tinham da alma humana. Contudo, o modelo não nasce pelo vício fácil da imposição, da aplicação da força; nasce sim, da negociação, da prevalência do convencimento dos interessados, do pragmatismo<sup>3</sup>. O

---

<sup>3</sup> A ratificação da Constituição dos Estados Unidos foi feita pelos Estados nas seguintes datas: Delaware, em 7 de dezembro de 1787; Pensilvânia, em 12 de dezembro de 1787; Nova Jersey, em 18 de dezembro de 1787; Georgia, em 2 de janeiro de 1788; Connecticut, em 9 de janeiro de 1788; Massachusetts, em 6 de fevereiro de 1788; Maryland, em 26 de abril de 1788; Carolina do Sul, em 23 de maio de 1788; New Hampshire, em 21 de junho de 1788; Virgínia, em 25 de junho de 1788; Nova Iorque, em 26 de junho de 1788; Carolina do Norte, em 21 de novembro de 1789; Rhode Island, em 29 de maio de 1790.

ponto de discrepância está em que esse espírito que norteou a construção desse modelo não se estende ao plano internacional.

É impossível dissociar o tema da natureza humana do tema das facções. Ambos estão interligados e são recorrentes em *O Federalista*. No que tange ao primeiro, ele aparece ao largo da discussão das matérias mais relevantes, que vão desde as ameaças advindas do exterior até a estrutura e o funcionamento do governo proposto. Os autores consideram com freqüência essa concepção *pessimista*, ou antes realista, da natureza humana. Madison (1984, p. 149), por exemplo, afirma que as causas latentes das facções estão contidas na natureza do próprio homem, não são, por conseguinte, uma invenção dos governos.

Hamilton (1984, p. 184) retoma o assunto da natureza humana com uma instigante pergunta, a saber: “Afinal, por que foram instituídos os governos?”. A resposta causa certo desconforto, porque, segundo ele, os governos foram instituídos: “Por que as paixões humanas não se conformam com os ditames da razão e da justiça, sem que a tanto sejam forçadas”. Aparentemente, Hamilton, em virtude da natureza humana, reduz o ato de governar ao mero exercício coercitivo do Estado, entretanto, sua intenção, ao conceber o ato de governar

---

Vale aqui observar que a Constituição dos Estados Unidos tem trajetória *sui generis* porque passa de tratado a lei interna. Parece lícito observar que a Constituição foi negociada por plenipotenciários de entes soberanos e posteriormente ratificada pelos Estados, nesse sentido a Constituição é um tratado nos termos do art. 2.º § 1.º, alínea *a* da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Os Estados signatários, naturalmente, perdem a condição de soberanos na medida em que ratificam o texto constitucional, o qual, uma vez ratificado, passa a ser efetivamente direito interno.

neste sentido, parece ter como horizonte não só um poder que faça valer as normas, porém, principalmente, um super poder que subordine outros poderes (Estados) e facções, não apenas pelo uso da força, mas pelo respeito e pelo temor que ele inspira.

Madison discorre e explora com bastante profundidade esse entrelaçamento entre natureza humana e facções. Ele define facção como um grupo de pessoas que atuam “[...] sob impulsos comuns de paixão ou de interesses, contrários aos direitos de outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade” (MADISON, 1984, p. 148). Sendo as facções próprias da natureza humana, como afirma esse autor, resta o controle dos seus efeitos, mediante a aplicação de remédio apropriado. Se antes a indagação de Hamilton referia-se à instrumentalidade do governo, o ponto agora é quanto à essência mesma desse governo; as palavras de Madison (1984, p. 418) nessa direção são magistrais: “Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos”. Logo, o poder tem a função de alavancar o controle dos desvios mediante a aplicação de normas de conduta. Obviamente, se os homens fossem anjos não só prescindiriam do governante como também de qualquer regra de conduta. “Se os homens fossem governados por anjos”, continua Madison, “dispensar-se-iam os controles internos e externos”. O ponto é que tanto governante quanto governados têm a mesma natureza, ambos precisam assim de controle. Em vista disso, a autoridade não deve residir jamais em uma única pessoa, sendo que toda autoridade fundada por poder legítimo deve estar limitada normativamente. Não seria demais estender essa idéia ao plano internacional.

A compreensão do ser humano e das suas limitações constitui grande passo no tratamento que é dado pelos Federalistas à questão da racionalização do poder. A implementação de idéias políticas com notável pragmatismo marcam fundo a construção do Estado de Direito.

A defesa, feita por *Publius*, denota exatamente a preocupação em aplicar um limite ao poder mediante o próprio poder. O aperfeiçoamento da célebre teoria da separação dos poderes, teoria instituída por Locke (*Two Treatises of Government*, 1690)<sup>4</sup>, aperfeiçoada por Montesquieu (*De l'Ésprit des lois*, 1748; Livro XI, Cap. VI), e implantada pela admirável criatividade dos fundadores. Montesquieu propõe nessa teoria que “O poder constitua um freio para o poder”, mediante a atribuição das três funções do Estado a órgãos diferentes: ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário<sup>5</sup>. A recepção dessas idéias os levou a elaborar uma estrutura de governo sem paradigma no século XVIII. Sabiamente, adotaram uma Constituição com um mecanismo perpétuo de aperfeiçoamento, que é o poder de fazer emendas

---

<sup>4</sup> Locke trata da teoria da separação dos poderes no *Segundo Tratado sobre o Governo*: um ensaio referente à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil, especificamente no capítulo XII, intitulado *Do poder Legislativo, executivo e federativo da sociedade política*.

<sup>5</sup> A Suprema Corte revestiu-se de grande poder ao acumular as funções de intérprete e de guardião das normas constitucionais. Munida dessa prerrogativa, teve autoridade para declarar nulas leis aprovadas pelo Congresso (MARBURY contra MADISON) ou para ampliar os poderes do governo federal (McCULLOCH contra MARYLAND). Ao dotar a Suprema Corte de um poder político de tal magnitude, o sistema aperfeiçoou-se e ganhou dinamismo. (SORTO, 1996, p. 156-157).

(*amendments*). Tratava-se de algo novo e grandioso na época.

O tema da natureza humana é recorrente nos artigos de *Publius*. Há a preocupação de considerar todos os assuntos do Estado à luz dessa doutrina. Essa recorrência tem como escopo a demonstração de que o poder jamais deve ser exercido de modo ilimitado quer por uma pessoa quer por um grupo de pessoas; logo, é lícito afirmar que essa mesma regra deve ser estendida ao plano internacional, de forma que o poder também seja exercido individual ou coletivamente pelos Estados dentro dos limites impostos pelo Direito internacional.

Quanto à responsabilidade pela condução da política externa dos Estados Unidos, convém lembrar que a desconcentração do poder político é caráter distintivo nomeadamente do Estado Federal. Assim, justiça seja feita, não se deve supor então que o poder executivo norte-americano age sozinho nas suas ações internas e externas, porquanto o poder legislativo também está compreendido na estrutura governamental. Se todo o poder que emana do povo é originário, somente este detém a soberania, o poder derivado é o que lhe cabe aos poderes do Estado, respondendo os funcionários desses poderes diretamente pelas suas ações<sup>6</sup>. Assim, consoante a

---

<sup>6</sup> Os Federalistas defendem e demonstram as virtudes do governo republicano. No artigo trinta e nove, Madison define a república como um governo que deriva todos os seus poderes, direta e indiretamente, da grande massa do povo, sendo administrado por pessoas que exercem suas funções voluntariamente, durante um limitado período de tempo ou enquanto agirem bem (1984, p. 330). Esta definição já traz implícitas as idéias de democracia representativa, de temporalidade do governante e da sua responsabilidade. Assim, o presidente permanecerá no cargo por um período de quatro anos e estará sujeito ao *impeachment*, durante todo o tempo em que permanecer no cargo.

Constituição, compete ao Legislativo, dentre outras coisas, lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; declarar guerra; organizar e manter exércitos e elaborar todas as leis necessárias e adequadas ao exercício dos poderes conferidos pela Constituição (art. 1º, Seção 8). O Presidente dos Estados Unidos, por mandamento constitucional, deve “[...] prestar ao Congresso, periodicamente, informações sobre o estado da União, fazendo ao mesmo tempo as recomendações que julgar necessárias e convenientes” (art. 2º, Seção 3). Como se nota, tanto o Legislativo quanto o Executivo participam diretamente nas questões relativas ao uso da força.

A guerra é ato de violência contrário à ordem jurídica e aos preceitos morais. Contudo é fenômeno recorrente e histórico na patologia da alma humana. O direito, diante da sua inevitabilidade, procura controlá-la os efeitos, humanizando-a (*Jus in bello*); procura legitimá-la somente em casos excepcionais. Quais as causas da guerra? Uma vez mais vale o recurso à sabedoria dos fundadores dos Estados Unidos: “As causas ‘justas’ de guerra surgem, na maioria das vezes, ou da violação de tratados ou da violência direta”; em vista disso, afirma John Jay (1984, p. 110), em memorável texto de O Federalista, “É da maior importância para a paz da América que ela observe as normas internacionais”. Essas palavras cobram grande atualidade quando se considera o empreendimento da guerra contra o Iraque.

A asserção de Hamilton (1984, p. 123) de que os homens são por natureza “ambiciosos, vingativos e rapaces” encontra com as palavras de Jay (1984, p. 113) quando diz que “Por mais calamitoso que seja para a

natureza humana, as nações em geral recorrerão à guerra sempre que tenham alguma perspectiva de assim obter determinadas vantagens”. Lembre-se de que o Iraque tem importantes reservas de petróleo de interesse imediato dos Estados Unidos.

O que importa finalmente observar é que essa teoria da natureza humana elaborada pelos fundadores dos Estados Unidos, que considera o ser humano de modo pessimista, não se aplica ao pensamento dominante vigente, que é otimista e universalmente intervencionista. Os neoconservadores estão realmente convencidos da excelência e do valor universal do modelo norte-americano, razão por que o atual governo deve usar todos os instrumentos disponíveis para que seja aplicado/imposto em toda a sociedade internacional. Segundo um conhecido neoconservador, Francis Fukuyama, “Os neoconservadores não querem de maneira alguma defender a ordem vigente, fundada sobre a hierarquia, a tradição e uma visão pessimista da natureza humana”.

Assim, contrariando a tese pessimista referente à natureza humana, segundo a qual o direito deve ser observado nas relações dos Estados Unidos com a sociedade internacional, o governo desse país inicia uma novidade em matéria de uso da força, a denominada *guerra preventiva*. Na seção seguinte ver-se-á o substrato teórico que está por trás dessa inusitada estratégia político-militar do governo estadunidense; além dos principais alicerces dessa nova política externa.

## **2 - Neoconservadorismo e alicerces da Doutrina Bush**

A construção teórica neoconservadora estadunidense data do final da década de cinquenta do século

passado, atingindo notada relevância, em 1980, com a eleição de Reagan. Como é sabido, a concepção ideológica conservadora tem as suas raízes no pensamento de Edmund Burke sobretudo na sua obra *Reflexões sobre a Revolução em França* (*Reflections on the revolution in France*), publicada em 1790. Contudo, o movimento que alcança seu ponto mais elevado com o governo George W. Bush não é propriamente conservador, no sentido tradicional de manutenção do *statu quo*, porque rompe com a tradição de defesa da ordem estabelecida iniciado por Burke na sua crítica feroz à Revolução Francesa. Os neoconservadores, conforme Frachon, rejeitam praticamente todos os atributos do conservadorismo político tal como é compreendido no Europa. (FRACHON, 2003).

Entre os ideólogos neoconservadores, ou da extrema direita, encontram-se notáveis intelectuais, sendo a figura central Irving Kristol, que descreveu um neoconservador como “um liberal rejeitado pela Revolução”. (NISBET, 1987, p. 163). Vale a pena lembrar que o pensamento desse grupo no período da *Guerra Fria* pautava-se pela percepção de que a crise econômica, política e de hegemonia internacional que enfrentavam os Estados Unidos só poderia ser explicada “[...] em função da perda da confiança nas forças nacionais e da liquidação política dos princípios e valores da autoridade”. Baseados nessa explicação, consideravam que, no plano das relações internacionais, a disputa devia definir-se em termos ideológicos, num confronto entre os EUA e a ex-URSS, como forma de recuperar a perda de hegemonia. Eis o suporte para alimentar a *Guerra Fria* e os conflitos de baixa intensidade. (SORTO, 2001, p. 195).

O substrato ideológico neoconservador<sup>7</sup> de sustentação da administração George W. Bush não é politicamente homogêneo. Na realidade, a junção de duas correntes, que seria justo imaginar inconciliáveis, são as que dão sustentação intelectual ao governo Bush. Uma delas é formada pelos neoconservadores propriamente ditos, na qual aparecem como figuras destacadas John Ashcroft<sup>8</sup> e o vice-presidente Dick Cheney; a outra é constituída pelos cristãos fundamentalistas, nesta aparece como figura de proa o Subsecretário de Defesa, Paul Wolfowitz.

Essa inserção da direita cristã nos assuntos do Estado traz de volta a religião para o centro do poder. O Estado laico, instituído a partir das idéias de Maquiavel, fundado numa ética também laica, trouxe mudanças

---

<sup>7</sup> Segundo alentador texto de Frachon, “Os neoconservadores são internacionalistas, partidários de um ativismo inequívoco dos EUA no mundo”. Quanto à filiação intelectual, os neoconservadores seguem a filosofia de Leo Strauss como substrato teórico para o seu neoconservadorismo. (2003).

O neoconservadorismo tradicional, junto com o liberalismo e o socialismo, constitui uma das ideologias mais importantes da Idade Moderna.

<sup>8</sup> John Ashcroft, Secretário de Justiça do primeiro mandato de George W Bush, criticado severamente pelos grupos de defesa de direitos humanos pela sua responsabilidade na implantação das políticas antiterroristas nos Estados Unidos depois dos atentados de 11 de setembro de 2001. A maior afronta a esses direitos vem da conhecida Lei Patriota (USA Patriot Act), de 26 de outubro de 2001, que sob o pretexto de combate ao terrorismo restringe direitos e liberdades civis. John Ashcroft é um dos mais radicais neoconservadores, tanto que em janeiro de 2002 ordenou que as estátuas parcialmente nuas do Departamento de Justiça fossem cobertas, porque não queria ser fotografado diante delas durante as entrevistas à imprensa.

profundas no exercício da autoridade. A moralidade encarada, porém, a partir do prisma da cristiandade e não mais da laicidade marca retrogradação política; mais ainda, a interposição das igrejas no campo da política é contrária ao pensamento fundante do Estado norte-americano.

Os neoconservadores caracterizam-se, conforme Frachon, pelo “[...] elogio da democracia militante, a exaltação quase religiosa dos valores americanos e a oposição decidida à tirania” (2003). Desse ponto de vista, é um movimento ideológico messiânico cuja missão primordial é a salvação da humanidade da ameaça do mal mediante a introdução e fixação do regime político e dos valores estadunidenses no mundo. O presidente Bush, logo em seguida aos ataques de setembro de 2001, confirma esse messianismo, claramente sem pejo, nestes termos: “[...] nossa responsabilidade para com a história já é clara: responder a esses ataques e livrar o mundo do mal”<sup>9</sup>. (BUSH, 2002, p. 5). Nessa linha, o documento chamado *A estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos*, que recolhe o discurso de Bush em *West Point*, em 1.º de junho de 2002, é bem ilustrativo: pois essa estratégia funda-se, segundo o presidente, “[...] num internacionalismo distintamente norte-americano, que reflita a união de nossos valores e de nossos interesses nacionais. O objetivo dessa estratégia é ajudar na construção de um mundo não apenas mais seguro, mas melhor”. (BUSH, 2002, p. 1). Pensando na construção desse mundo propensamente “bushiano” e permeado

---

<sup>9</sup> Discurso proferido pelo presidente Bush em Washington (Catedral Nacional), em 14 de setembro de 2001, o texto no original é este: “But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil”.

irresistivelmente pelos valores e pelos interesses dos Estados Unidos, a corrente neoconservadora oferece ao atual governo os fundamentos teóricos para substituir a velha ordem comandada pelas Nações Unidas, implantando em seu lugar a nova ordem política mundial por intermédio da *doutrina Bush*, que tem como ponto alto a estratégia da *guerra preventiva*.

Os fundamentos da denominada *Doutrina Bush* em geral, e da guerra preventiva em particular, encontram-se numa série de discursos e documentos emanados da Casa Branca a partir de 2001. Na versão oficial, a justificativa da formulação dos preceitos que constituem essa doutrina está na proteção preventiva e na afirmação da hegemonia dos Estados Unidos.

O propósito central da doutrina é o de *Combater o terrorismo*. Mas, de acordo com essa doutrina, quem é considerado terrorista e quem julga essa questão? O conceito de terrorismo pode abranger várias categorias de sujeitos. Assim, terroristas podem ser, por exemplo, os Estados reunidos sob a denominação *eixo do mal*; pode ser considerado terrorista, ainda, qualquer Estado que os Estados Unidos apontem como tal; podem ser também considerados terroristas, do mesmo modo, facções ou pessoas; tudo sempre a critério do governo de Washington. Consoante o presidente Bush: “Não fazemos distinção de espécie alguma entre os terroristas e os que conscientemente lhes dão abrigo ou fornecem ajuda”. (BUSH, 2002, p. 5). No documento intitulado *Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos*, enviado ao Congresso 20/9/2002, afirma-se que os Estados Unidos ajudarão os aliados na luta contra o terror e responsabilizarão “Os Estados que estejam comprometidos com o terror, inclusive os que abrigarem terroristas –

porque os aliados do terror são inimigos da civilização". (BUSH, 2002, p. iv).

O mundo ficou dividido entre os partidários da política de Bush e os partidários do terrorismo. Assim a sociedade internacional é conduzida ao seguinte dilema: ou se está com os Estados Unidos (o bem) ou se está contra ele, isto é, os terroristas (o mal). Inferese isso do discurso do presidente ao Congresso, em 20 de setembro de 2001, *ad litteram*: "Todas os Estados, em todas as regiões, agora têm uma decisão a tomar: ou estão conosco ou estão com os terroristas". Essa política externa considera patrocinadores do terrorismo sete Estados e trinta e nove organizações terroristas estrangeiras. Dentre os Estados denominados de *eixo do mal* - Irã, Síria e Coreia do Norte, antes da invasão também o Iraque - apenas a Coreia do Norte não é muçulmano. Note-se que nessa indicação a política de Bush denota a sua filiação com a de Reagan, que denominava a ex-URSS de *Império do mal*.

O propósito subjacente da doutrina é cuidar dos *interesses geopolíticos* dos Estados Unidos no mundo. Não há como não deixar de considerar aqui as imensas reservas de petróleo do Oriente Médio em geral, e do Iraque em especial<sup>10</sup>. A confirmação de que o combate ao terrorismo não se esgota na questão da segurança fica claramente exposta no documento denominado *Estratégia Nacional para Combater o Terrorismo* (The National Strategy

---

<sup>10</sup> Oriente Médio detém 63,3% das reservas mundiais comprovadas de petróleo. Desse total, o Iraque sozinho 10% das reservas mundiais. Os Estados Unidos tiveram consumo de 20.071 bilhões de barris em 2003, o que representa 25,1% do consumo mundial. Sendo que as suas reservas comprovadas chegam a apenas 2,7% das reservas mundiais. FONTE: Statistical Review of World Energy 2004/BP. Apud *Folha de São Paulo*, Caderno Especial Império. 24 de outubro de 2004. p. 2.

for Combating Terrorism). Nesse escrito George W. Bush esclarece: “[...] vivemos numa época de oportunidades tremendas para promover um mundo de acordo com os interesses e os valores adotados pelos Estados Unidos e os povos amantes da liberdade de todo o mundo. E aproveitaremos essas oportunidades”. (BUSH, 2003, p. 2). Tamanha clareza de objetivos dispensa comentários.

A consecução dos propósitos da doutrina Bush, acima citados, far-se-á, conforme os documentos divulgados pela Casa Branca, mediante a insólita estratégia da *Guerra preventiva*, que nada mais é do que o emprego arbitrário da força armada por parte dos Estados Unidos contra inimigos potenciais; tal estratégia, é redundante dizer, dispensa a observância do Direito internacional. De acordo com Bush, é necessário “[...] levar a batalha ao inimigo, desbaratar seus planos e enfrentar as piores ameaças antes que venham à tona. No mundo em que entramos, o único caminho para segurança é o caminho da ação. E esta nação agirá”<sup>11</sup>. (BUSH, 2003, p. 11).

Conforme a doutrina Bush, o desmonte das organizações terroristas será feito por meio de várias ações, dentre as quais, as seguintes: a) “ação direta e contínua, usando todos os elementos do poder nacional e internacional”; b) defesa dos Estados Unidos e de seus interesses no mundo, mediante a destruição da ameaça externa antes que ela se concretize. Na consecução dessa finalidade os Estados Unidos empenhar-se-ão para contar com o apoio da sociedade internacional; mas, diz Bush,

---

<sup>11</sup> Presidente Bush, em 1.º de junho de 2002: “We must take the battle to the enemy, disrupt his plans and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered, the only path to safety is the path of action. And this nation will act.”

“[...] não hesitaremos em agir sozinhos, se necessário, para exercer o direito de legítima defesa, agindo de forma preventiva contra esses terroristas”<sup>12</sup>; c) guerra ideológica contra o terrorismo internacional; além de privar os terroristas de patrocínio, de apoio e de refúgio seguro “[...] convencendo ou obrigando os Estados a aceitar suas responsabilidades soberanas”. (BUSH, 2002, p. 6).

A guerra preventiva pressupõe, portanto, o emprego inescrupuloso de todos os meios à disposição dos Estados Unidos – militares, econômicos, diplomáticos, ideológicos etc., – contra inimigos seletivos. A intimidação de Estados com o argumento de que abrigam terroristas constitui importante elemento coadjuvante dessa estratégia militar da guerra preconcebida.

Considere-se, contudo, que a implementação desse expediente traz consideráveis perigos para a continuidade da vida em sociedade quer no plano global quer no plano interno. De fato, como a utilização dessa estratégia não é de exclusividade dos seus mentores, outros Estados poderão utilizá-la. A Rússia, por exemplo, já manifestou a sua disposição de utilizá-la. Nada impede, por outro lado, que o Paquistão a utilize contra a Índia, e vice-versa. Causa mais apreensão quando se sabe que muitos Estados são detentores de arsenais nucleares, a exemplo dos mencionados acima.

O corolário da doutrina Bush é a afirmação categórica da *supremacia militar* dos Estados Unidos e a instauração de um inquietante *unilateralismo* nas relações internacionais, caracterizado pela manutenção de um

---

<sup>12</sup> Eis *in verbis* no original: “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”. (BUSH, 2002, p. 6).

estado de beligerância permanente. Certo é que a doutrina Bush somente pode ser implantada à margem do sistema das Nações Unidas, resultando no enfraquecimento da ordem jurídica vigente. A alegação dos neoconservadores de que as Nações Unidas fracassaram na sua missão de manter a paz no mundo vai na direção de demonstrar que o mundo precisa de nova ordem; a qual deve estar necessariamente sob o comando militar dos Estados Unidos. Esse desdém pelas Nações Unidas pode ser demonstrado por artigo publicado no jornal *The Guardian* pelo neoconservador Richard Perle, em 21 de março de 2003, sob o título: “Graças a Deus pela morte das Nações Unidas. Seu abjeto fracasso somente nos trouxe anarquia. O mundo precisa de ordem”. Nesse texto, publicado um dia depois do início da invasão do Iraque, Perle afirma que o reinado do terror de Saddam Hussein cairá junto com as Nações Unidas, morrendo desse modo a fantasia das Nações Unidas como o pilar de uma nova ordem mundial<sup>13</sup>.

Essa nova ordem, baseada na tese das guerras preventivas, coloca a guerra como regra, a paz como exceção. Não existe limite temporal para o fim das guerras preventivas. Esse estado de beligerância permanente pode ser claramente depreendido das palavras do presidente

---

<sup>13</sup> “O que morrerá é a fantasia das Nações Unidas como o pilar de uma nova ordem mundial. Ao procurar entre os escombros, será importante conservar, entenda-se da melhor maneira, os destroços intelectuais da vaidade liberal de garantir a segurança mediante o direito internacional administrado por instituições internacionais (What will die is the fantasy of the UN as the foundation of a new world order. As we sift the debris, it will be important to preserve, the better to understand, the intellectual wreckage of the liberal conceit of safety through international law administered by international institutions.)”.

Bush quando afirma que essa guerra é um empreendimento global de duração incerta<sup>14</sup>. Com efeito, o presidente Bush assegura que as forças armadas do seu país “[...] serão potentes o bastante para dissuadir adversários potenciais de buscar uma acumulação de forças militares na esperança de ultrapassar ou de igualar o poderio dos Estados Unidos<sup>15</sup>”. (BUSH, 2002, p. 30). Para usar as palavras de Newton Carlos (2003, p. 21), trata-se de uma *doutrina das guerras sem fim*, ou antes, “[...] uma doutrina de guerras permanentes, assentada em gastos militares de um bilhão de dólares por dia [sic] Quem gasta tanto em armas é porque gosta de atirar nos outros”.

A Guerra preventiva seria de algum modo defensável como meio de resolver o problema do terrorismo internacional? O uso preferencial da guerra preventiva como meio de combate ao terrorismo traz, de um lado, o grave problema de exclusão dos modos pacíficos de solução e, de outro lado, a exclusão dos interesses multilaterais na medida em que a sociedade internacional e as Nações Unidas somente teriam a opção de atestar a juridicidade de atos de força contrários ao Direito internacional.

Fato é que a guerra, independente da sua adjetivação qualificativa, está entre as patologias mais

---

<sup>14</sup> “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”. (BUSH, 2002, p. 3).

<sup>15</sup> “Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States”.

mortais da natureza humana. Pretende-se na parte seguinte analisar três conceitos conexos entre si e fundamentais para a cabal compreensão do tema em estudo.

### 3 - Guerra, agressão e terrorismo

**Guerra.** Houve época em que se considerava a guerra (*Jus Belli*) e a paz no mesmo patamar, portanto, como algo lícito ao Estado. O fato de Hugo Grócio ter escrito, em 1625, o seu “Direito da Guerra e Direito da Paz” (*De jure belli ac pacis*), demonstra o quanto a guerra gozava de licitude, pior ainda, nessa obra a guerra vem antes da paz. Corrigindo-se o título da obra, dividia-se o Direito internacional Público então em Direito da Paz e da Guerra. Hoje a guerra é ilícito internacional.

A despeito da sua vocação imperial, não se deve negligenciar o papel desempenhado pelos Estados Unidos na a construção da ordem jurídica internacional do século XX, essa que atualmente desdenham. O presidente W. Wilson, por exemplo, contribuiu decididamente, com os seus “14 Pontos”, para a formação da Sociedade das Nações (1919), que foi a primeira organização internacional<sup>16</sup>. Essa instituição teve a sua origem na Primeira Guerra (1914-1918) e foi aniquilada pela Segunda Guerra Mundial, a partir da qual foi erigido o sistema das Nações Unidas.

Com o propósito de resolver juridicamente a questão da guerra, antes mesmo da criação das Nações

---

<sup>16</sup> O Acordo constitutivo foi assinado em Versalhes em 28/6/1919. O Brasil ratificou esse Pacto em dez. de 1919, figurando como membro originário. Os Estados Unidos, por questões internas, não ratificaram o instrumento constitutivo.

Unidas, há um precedente que merece atenção. Trata-se do Pacto de Renúncia à Guerra (Pacto de Paris ou Briand-Kellog), de 27 de agosto de 1928, que constitui um grande marco na tentativa de resolver o problema da guerra. Esse instrumento é fruto da proposta feita pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Aristides Briand, ao então Secretário de Estado dos Estados Unidos, Frank B. Kellog, visando a celebração de um tratado de paz e amizade perpétua entre a França e os Estados Unidos de condenação e renúncia à guerra entre os dois Estados. Kellog foi além, sugeriu um tratado multilateral em que os principais Estados do mundo renunciassem à guerra como instrumento de política nacional. Assim, com justiça, esse instrumento passou a ser conhecido como Pacto Briand-Kellog<sup>17</sup>, em homenagem a seus mentores. Deve-se esclarecer que o Pacto de Renúncia à Guerra não prescreve a guerra de conquista, além de ter sido negociado à margem da Sociedade das Nações.

Consta do Preâmbulo desse documento que os pactuantes, considerando o bem-estar da humanidade, decidem que “[...] chegou o momento de se proceder a uma franca renúncia à guerra como instrumento de política nacional, a fim de que as relações pacíficas e amistosas atualmente existentes entre seus povos, possam ser perpetuadas”. Assim, Os Estados signatários “[...] declaram, solenemente, em nome de seus respectivos

---

<sup>17</sup> Ratificado por todos os signatários: Alemanha, Estados Unidos, Bélgica, França, Itália, Japão, Grã-Bretanha, Polônia e Checoslováquia. A maioria dos Estados da época aderiu ao Pacto.

O Brasil aderiu ao Pacto em 10 de abril de 1934, tendo depositado em Washington o respectivo instrumento de adesão em 10 de maio de 1934. Promulgado pelo Decreto 24.557 de 3 de julho de 1934. (cf. MELO, 1950, p. 324).

povos, que condenam o recurso à guerra para solução de controvérsias internacionais, e a isso renunciam, como instrumento de política nacional, em suas relações recíprocas” (Art. 1.º). Em conseqüência, os Estados signatários se comprometem a solucionar por meios pacíficos todos os litígios que venham a surgir entre eles, independentemente da natureza ou da origem (art. 2.º).

Hoje em dia, compete privativamente ao Conselho de Segurança, com fundamento no art. 39 da Carta, determinar “[...] qualquer existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, em tal caso fará as recomendações pertinentes e determinará, consoante a mesma Carta, dois tipos de medidas a serem tomadas para manter e restabelecer a paz e a segurança internacional: a) as previstas no art. 41, que não envolvem o emprego de forças armadas<sup>18</sup>; e b) as medidas de natureza bélica<sup>19</sup> previstas no art. 42. Ocorre que a resolução 1441 do Conselho de Segurança não é ainda instrumento de autorização do emprego das disposições

---

<sup>18</sup> “Art. 41 - O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”.

<sup>19</sup> “Art. 42 - No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”.

contidas no art. 42 da Carta. A guerra contra o Iraque é, portanto, antijurídica.

A alegação que a guerra preventiva responde a ato de agressão constitui afirmação sem discernimento. Qualquer reação bélica atual, com base nos atentados de 11 de setembro de 2001, é extemporânea. Naturalmente que o Estado vítima de agressão tem o direito de legítima defesa. Mas esse direito não é *ad aeternum*, pelo contrário, é instantâneo e temporário, durando apenas o tempo necessário até que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Em suma, a guerra – ou o uso da força, segundo a terminologia da Carta (art. 2.º § 4) – constitui ilícito internacional; o recurso ao uso da força somente é juridicamente lícito quando realizado em consonância com as disposições da Carta.

Sendo a mencionada guerra contra o Iraque classicamente um conflito bélico entre Estados, cabe indagar aqui a respeito da alegada necessidade de declaração de guerra. Quanto às formalidades alegadas de que a guerra contra o Iraque precisava ser formalmente declarada, e também contra a do Afeganistão, deve-se esclarecer que não é imprescindível a declaração de guerra motivada, ou de *ultimatum* com declaração de guerra condicional. Nestes casos aplica-se o princípio da efetividade, pois, como bem lembra Miaja de la Muela, “[...] o direito de guerra aplica-se em virtude não da declaração de guerra, mas das hostilidades *efetivas*”. (MIAJA..., 1979, p. 71). O reconhecimento desse *status* de guerra acarreta, naturalmente, a aplicação das normas Direito internacional humanitário (*Jus in bello*).

Além das considerações a respeito guerra, que ficaram consignadas acima, merece cuidadosa

consideração o conceito de agressão, visto que ele faculta o exercício do direito de legítima defesa, ensejando a intervenção do Conselho de Segurança.

**Agressão.** A Resolução 3314, aprovada pela Assembléia Geral em 14 de dezembro 1974, em seu XXIX período de sessões, trata da definição do crime de agressão. Segundo essa Resolução, a *agressão* é um crime contra a paz internacional definido 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, segundo a presente definição”. (Art. 1.º). No aludido documento enumeram-se os atos caracterizados como agressão<sup>20</sup>, independentemente de

---

<sup>20</sup> Considera-se agressão quaisquer dos seguintes atos: “[...] a) a invasão ou o ataque por forças armadas de um Estado contra o território de outro Estado, ou qualquer ocupação militar, ainda que temporária, que resulte de tal invasão ou ataque, ou qualquer anexação, mediante o uso da força, do território de outro Estado ou de parte dele; b) o bombardeio pelas forças armadas de um Estado contra o território de outro Estado, ou o emprego de qualquer tipo de armas contra o território de outro Estado; c) o bloqueio dos portos ou das costas de um Estado pelas forças armadas de outro Estado; d) o ataque por forças armadas de Estado contra as forças armadas terrestres, navais ou aéreas de outro Estado, ou contra a sua frota mercante ou aérea; e) o emprego de forças armadas de um Estado, que estejam em território de outro Estado que tenha concordado recebê-las, em violação às condições estabelecidas no acordo ou de qualquer prolongamento da sua permanência no referido território depois de expirado o acordo; f) a ação de um Estado que permite que seu território, que tenha posto à disposição de outro Estado, seja usado por este para perpetrar um ato de agressão contra um terceiro Estado; g) o envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos armados, grupos irregulares ou mercenários, que pratiquem atos de força armada contra outro Estado de tal gravidade como os enumerados acima, ou o substancial envolvimento em tais atos”.

que haja ou não declaração de guerra (Art. 3.º). Como os atos definidos como agressão, na resolução 3314, não esgotam as possibilidades, o Conselho de Segurança poderá determinar outros atos que constituam agressão (Art. 4.º).

Pondere-se bem que, embora seja um grande avanço, o crime de agressão exposto acima se refere apenas aos de natureza militar; há, todavia, casos de agressão de conseqüências graves que não são bélicos, como os contemplados na agressão econômica.

Parece de grande monta que o crime de agressão também esteja previsto no art. 5º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Trata-se de um dos quatro crimes graves sujeitos à restrita competência do tribunal. Assim, o Tribunal tem competência para julgar os seguintes crimes: a) O crime de genocídio; b) Crimes contra a humanidade; c) Crimes de guerra; d) O crime de agressão. No caso do crime de agressão, o § 2.º do art. 5.º determina que o Tribunal exercerá a sua competência para processá-lo desde que seja aprovada uma disposição em que se defina o crime agressão e se enunciem as condições em que o Tribunal terá competência<sup>21</sup>.

O Conselho terá de definir que tipo de situação incide na paz e na segurança internacionais e deverá defini-la para determinar as medidas pertinentes, de conformidade com a Carta. Definir-se-á, então, se houve: a) qualquer ameaça à paz; b) ruptura da paz; ou c)

---

<sup>21</sup> Art. 5. "2. O Tribunal poderá exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos artigos 121 e 123, seja aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o Tribunal terá competência relativamente a este crime. Tal disposição deve ser compatível com as disposições pertinentes da Carta das Nações Unidas".

*agressão*. Assim, embora a resolução 3314/1974, da Assembléia Geral, defina agressão, claro está que, desde a instituição da ONU, cabe ao Conselho de Segurança, (artigo 39), a competência para determinar a existência das situações supramencionadas.

Deve-se enunciar, ainda, que todas as hipóteses de agressão constantes do artigo 3.º da res. 3314, sempre têm num dos extremos a figura do Estado. Em vista disso, o crime de agressão é sempre praticado pelo Estado ou por alguém em seu nome. Como enquadrar nesta resolução então os atos de agressão terroristas carentes de suporte estatal?

**Terrorismo** internacional. Como qualificar juridicamente os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA (Nova Iorque, Washington D.C. e Pensilvânia)? Segundo a Resolução 1368, do Conselho de Segurança, aprovada um dia após os trágicos acontecimentos, esses atos constituem uma “ameaça à paz e à segurança internacionais”<sup>22</sup>. Este reconhecimento constituiria a base jurídica para que os Estados Unidos exercessem, de conformidade com o art. 51 da Carta, o seu “direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva”, materializado numa guerra internacional tradicional entre

---

<sup>22</sup> O Conselho de Segurança já tinha qualificado na Resolução 731, de 21 de janeiro de 1992, a destruição dos vôos 103 de PAN AM e 772 da *Union de Transports Aériens* como “[...] atos de terrorismo internacional que constituem ameaça à paz e à segurança internacionais”. As investigações apontaram o envolvimento do governo da Líbia. Na Resolução 748, de 31 de março de 1992, o Conselho de Segurança impôs, com base no Cap. VII da Carta da ONU, embargo econômico à Líbia. (cf. Caso Lockerbie). Em 1999, Gaddafi concordou em entregar os acusados pelo atentado, parte das sanções foram levantadas. Em setembro de 2003, o Conselho de Segurança suspendeu o embargo quando a Líbia se dispôs a indenizar as vítimas do ataque.

Estados. Ocorre que o exercício desse direito de legítima defesa, individual ou coletiva, consoante a Carta, está condicionado ao fato de “[...] ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas”. Além do que, se é um direito inerente (*droit naturel* no texto francês) de legítima defesa do Estado, então, não depende do reconhecimento do Conselho para o seu exercício. Se não houve ataque armado, não se pode falar com propriedade do espírito contido na regra do art. 51. Nesse ponto, diz Pellet (2003, p. 176) que se trata “[...] de uma interpretação ampla que não corresponde às disposições da Carta”. Mesmo diante do reconhecimento do Conselho de Segurança de que os atentados terroristas constituem ameaça à paz e à segurança internacionais<sup>23</sup>, portanto devendo chamar para si a responsabilidade pelas medidas pertinentes a serem tomadas. O problema reside aqui em saber contra quem seriam tomadas essas medidas, visto não existir ainda formalmente essa especificação. Mas, ainda assim, os Estados Unidos decidiram por conta própria, alegando estar amparados pela resolução mencionada, contra quem deveriam ser tomadas as medidas, no caso, contra o Estado do Afeganistão<sup>24</sup>. Não

---

<sup>23</sup> No § 5.º, da Resolução 1368, o Conselho de Segurança “*Expressa que está disposto a tomar todas as medidas necessárias para responder aos ataques terroristas perpetrados em 11 de setembro de 2001 e para combater o terrorismo em todas as suas formas, segundo as funções que lhe cabem em virtude da Carta das Nações Unidas*”.

<sup>24</sup> O ataque dos Estados Unidos e do Reino Unido ao Afeganistão, em 7 de outubro de 2001, se deveu à recusa do regime afegão de: a) entregar o terrorista Osama bin Laden; b) fechar os campos de treinamento de terroristas; c) necessidade libertar os estrangeiros presos no país. Como reação aos atentados de 11 de setembro de 2001, 94% do povo dos Estados Unidos apoiavam a ação militar.

há negar que o espírito da Carta foi posto de lado, pior ainda, perdeu-se uma oportunidade preciosa de fortalecimento do sistema multilateral. Os atentados terroristas, de setembro de 2001, não devem juridicamente ser qualificados como atos de “agressão” ou como crime de guerra, ainda que como desdobramento dos atentados o presidente Bush tenha desencadeado uma guerra tradicional contra o Afeganistão. Nessa direção são as conclusões de Pellet (2003, p. 175); segundo ele os ataques terroristas “[...] não podem ser definidos nem como uma ‘agressão’, no sentido jurídico da palavra, nem como crime de guerra. Poderíamos, em última análise, qualificá-los como crimes contra a humanidade”.

A tarefa de elaborar uma definição de terrorismo, que seja de aceitação geral, parece quase impossível<sup>25</sup>. É interessante notar que já se conta com bom número de instrumentos internacionais (tratados<sup>26</sup> e resoluções) sem

---

<sup>25</sup> (Etimologia: *terror* + *ismo*). O emprego da palavra com a acepção contemporânea advém do período da Revolução Francesa em que eram freqüentes as execuções por motivos políticos: 31 de maio de 1793 (queda dos girondinos) e 27 de julho de 1794 (queda de Robespierre).

Embora reconhecendo a dificuldade de definir terrorismo, considere-se singelamente que na sociedade internacional o terrorismo constitui-se pela ameaça e/ou emprego sistemático da violência por parte de grupos organizados contra alvos civis de determinado Estado, ou grupo de Estados, bem como o uso da força militar por parte de um ou vários Estados contra outro Estado em ato de represália ou vingança. O terrorismo como problema da sociedade internacional fora objeto de duas convenções, em 1937, no marco da Sociedade das Nações: uma para a prevenção e a repressão do terrorismo e a outra para a instituição de um tribunal penal internacional.

<sup>26</sup> Vale a pena lembrar que o Brasil faz parte de dois importantes tratados nessa matéria: a) Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão

que se tenha conseguido delimitar com precisão o que seja juridicamente atos e comportamentos terroristas em Direito internacional. Contudo, mesmo que o Comitê *Ad Hoc* das Nações Unidas venha estudando o assunto, considerando a complexidade da tarefa, é crível que se chegue à conclusão de um tratado multilateral cuidando do assunto sem a devida delimitação conceitual do objeto jurídico. O insucesso a esse respeito vem desde 1972, quando pela primeira vez no sistema das Nações Unidas foi introduzido o termo terrorismo internacional<sup>27</sup>. O ponto de partida para uma delimitação poderia ser, salvo melhor juízo, a consideração apenas dos atos e comportamentos terroristas que gozam da aceitação geral como ilegais, deixando momentaneamente de lado os atos considerados polêmicos quanto a sua licitude.

Conforme a Resolução 40/61 (9/12/1985), da Assembléia Geral, considera-se atos terroristas todos os que põem em perigo vidas humanas inocentes, ou causam

---

Conexa, Quando Tiverem eles Transcendência Internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. O governo brasileiro depositou o instrumento de Adesão em 5/2/1999. (Promulgada pelo Dec. 3.018 de 06/04/1999) e b) Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, adotada em Nova Iorque, em 15 de dezembro de 1997. Entrou em vigor internacional em 1/7/2002. Ratificada pelo Brasil (Promulgada pelo Dec. 4.388 de 25/09/2002).

<sup>27</sup> Resolução 3034 (XXVII), da Assembléia Geral, de 18 de dezembro de 1972, cuja ementa é esta: *Medidas para prevenir o Terrorismo Internacional que Põe em Perigo Vidas Humanas Inocentes ou Causa sua Perda, ou Compromete as Liberdades Fundamentais, e Estudo das Causas Subjacentes das Formas de Terrorismo e os Atos de Violência que Têm sua Origem nas Aflições, na Frustração, nas Humilhações e na Desesperança e que Conduzem a Algumas Pessoas a Sacrificar Vidas Humanas, Incluso a Própria, num Intento de Lograr Mudanças Radicais.*

a sua perda, comprometem as liberdades fundamentais e atentam gravemente contra a dignidade do ser humano. O terrorismo dirige-se sempre contra a população civil e/ou contra objetivos civis. A noção de terrorismo, afirma Verri (1999, p. 107), “[...] não se aplica aos ataques lançados contra combatentes e objetivos militares”.

Embora cogitada a inserção de outros crimes no art. 5.º do Estatuto de Roma, que trata da competência do Tribunal Penal Internacional, o certo é que o restritivo leque dos crimes previstos nesse dispositivo deixou de fora, além de outros, o caso do *terrorismo internacional*. Se os crimes processados pelo Tribunal são os “[...] mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto”, não há como deixar de lado o terrorismo. No entanto, o próprio Estatuto deixou aberta a possibilidade de alteração da competência, incluindo o crime de terrorismo, pois o art. 121, § 1, determina que sete anos após a entrada em vigor o referido tratado poderá ser emendado. Mas as alterações do Estatuto somente serão aplicadas aos Estados um ano após o depósito dos respectivos instrumentos de aceitação.

Segundo a Resolução 1373 do Conselho de Segurança, de 28 de setembro de 2001, todo ato de terrorismo internacional constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Declara ainda que o financiamento, o planejamento e o incitamento deliberado de atos terroristas são igualmente contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

O terrorismo é mesmo contrário ao espírito da Carta, isso pode ser inferido das seguintes características apresentadas por Mello (1997, p. 868) nesta ordem: a) imprevisível e arbitrário; a vítima não tem meio de evitá-lo; c) é amoral, no sentido de que não leva em

consideração argumentos humanitários. Em relação ao caso dos atentados de 11 de setembro de 2001, diga-se que, quando muito, poderiam ser enquadrados no marco dos crimes contra o Direito internacional humanitário na categoria de crime contra a humanidade.

Assim, no caso dos atentados de 11 de setembro de 2001 e atos semelhantes, poder-se-ia aplicar a regra do art. 7º, § 1.º, alínea *a*, do Estatuto do TPI, já que se trata de um ataque homicida (que pode ser generalizado ou sistemático) contra a população civil. Neste caso enquadrar-se-ia como crime contra a humanidade<sup>28</sup> e seria

---

<sup>28</sup> O Estatuto de Roma (1998) considera (art. 7º, § 1) Crimes contra a Humanidade qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: a) *Homicídio*; b) *Extermínio*; c) *Escravidão*; d) *Deportação ou transferência forçada de uma população*; e) *Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional*; f) *Tortura*; g) *Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável*; h) *Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal*; i) *Desaparecimento forçado de pessoas*; j) *Crime de apartheid*; k) *Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.*

2. Para efeitos do parágrafo 1º: a) Por "ataque contra uma população civil" entende-se qualquer conduta que envolva a prática múltipla de atos referidos no parágrafo 1º contra uma população civil, de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política.

da competência do TPI. Contudo, em virtude da denominada competência *Ratione Temporis*, o Tribunal só tem jurisdição em relação aos crimes cometidos após a entrada em vigor do seu Estatuto, isto é, em 1.º de julho de 2002<sup>29</sup>.

Diz com grande propriedade Jorge Miranda que o terrorismo globalizado “Diz respeito a toda a comunidade internacional; é ela que também é ofendida. Por isso, [o terrorismo] só pode ser vencido a partir de instrumentos jurídicos desta mesma comunidade internacional”. (MIRANDA, 2003, p. 68).

O pronunciamento do então chanceler brasileiro, Celso Lafer, perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, em 3 de outubro de 2003, segue nessa linha do multilateralismo: “Estou convencido de que a luta contra o terrorismo, seus responsáveis e aqueles que os abrigam e patrocinam requer uma ação efetiva no âmbito multilateral”. (2003, p. 106). Ressalta ainda que o exercício unilateral do poder não resolverá o problema do

---

<sup>29</sup> O Estatuto de Roma, de 17 de julho de 1998, que institui a Tribunal Penal Internacional entrou em vigor em 1.º de julho de 2002, com 76 ratificações. Em 11 de abril de 2002 se reuniu o número mínimo de ratificações necessárias para sua entrada em vigor. “(Art. 126. § 1.º O presente Estatuto entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um período de 60 dias após a data do depósito do sexagésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas”).

Recorde-se que os Estados Unidos rejeitam a Corte, distanciado-se com essa atitude da maioria dos Estados. Vale registrar a este respeito as palavras de Pellet: “Na realidade, o irreal sentimento da sua invencibilidade e a consciência do seu auto-proclamado *leadership*, ainda que irritando o resto do mundo, conduziu-os a um maior distanciamento”. (2003, p. 175).

terrorismo. Os fatos de 11 de setembro, diz Lafer (2003, p. 114), podem resultar em novas formas de cooperação e na “[...] convicção de que o exercício solitário do poder não resolverá as grandes questões que nos afetam”.

#### **4 - Precedente da guerra preventiva**

Para compreender a pretensa base jurídica dessa famigerada *guerra preventiva* promovida pelos Estados Unidos, é necessário recorrer à ação normativa do Conselho de Segurança em relação ao Iraque desde a invasão do Kuwait, em 2 de agosto de 1990. No mesmo dia em que o Kuwait foi invadido por forças iraquianas, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 660, exigindo a “retirada imediata e incondicional” de todas as forças invasoras. O descumprimento dessa determinação por parte do Iraque, considerado pelo próprio Conselho como aberto desacato à sua autoridade, motivou a adoção da Resolução 678, de 29 de novembro de 1990, mediante a qual o Conselho autoriza o emprego da força (“todos os meios necessários”), caso o Iraque não cumpra cabalmente com todos os termos da Resolução 660 até 15 de janeiro de 1991. Rejeitado o *ultimatum* pelo regime de Saddam Hussein, inicia-se a chamada Guerra do Golfo em 1991. A campanha militar liderada pelos Estados Unidos foi concluída de forma exitosa. O cessar-fogo ficou condicionado à aceitação, em todos os seus termos, da Resolução 687 do Conselho de Segurança, datada de 3 de abril de 1991. Na realidade, esse instrumento prescreve que o Iraque deve aceitar incondicionalmente a destruição de todas as armas químicas, biológicas e todos os mísseis balísticos de alcance superior a cento e cinquenta quilômetros. Ademais, o Iraque deve apresentar uma

relação exata, completa e definitiva de todos os aspectos de seus programas de armas de destruição em massa. A verificação do desarmamento completo do Iraque fica a cargo de uma Comissão Especial de Inspetores das Nações Unidas, cujo labor se prolonga até 1998. A partir dessa data o regime iraquiano se nega a colaborar com a Comissão de inspetores, alegando que esta é controlada pelo governo norte-americano.

Se os Estados Unidos estavam decididos a invadir o Iraque (decisão tomada logo depois dos atentados cf. Woodward, 2003), a sua ação no Conselho de Segurança procura a cobertura jurídica necessária no marco global. Mas aceitação da Resolução 1441, sem reservas, por parte do Iraque, acusado pelos Estados Unidos de possuir armas de destruição em massa, leva de volta os inspetores de armas das Nações Unidas e da AIEA ao Iraque, em 27 novembro de 2002 (LABÉVIÈRE, 2004, p. 211).

Finalmente, O Conselho de Segurança mediante a Resolução 1441, de 8 de novembro de 2002, além de deplorar que não tenha havido no Iraque nenhuma forma de inspeção desde 1998, afirma que o governo iraquiano continua descumprindo as determinações de desarmamento, previstas na Resolução 687, ao não cooperar com os inspetores das Nações Unidas e com os da Organização Internacional de Energia Atômica (OIEA). O Conselho decide então ofertar uma última oportunidade para o Iraque cumprir com suas obrigações de desarmamento; em vista disso, decide instaurar um regime reforçado de inspeção com o objetivo de chegar a uma conclusão clara e comprovada do processo de desarmamento prescrito pela resolução supracitada. No entanto, o governo Saddam Hussein negou sempre ter as armas de destruição em massa que lhe imputavam. Não

encontrando as aludidas armas de destruição em massa, que os Estados Unidos afirmavam categoricamente que o Iraque tinha, - tese reforçada pelo Secretário de Estado, Colin Powell, na apresentação de documentação (falsa) em comunicado oficial feito ao Conselho de Segurança - os inspetores solicitaram mais tempo para concluir a sua missão<sup>30</sup>. Mas, em 20 de março de 2003, passando por cima das decisões do Conselho de Segurança e da Carta das Nações Unidas, sob a acusação infundada, como ficou provado depois, de que o Iraque tinha armas de destruição em massa, os Estados Unidos e o Reino Unido invadiram esse país. Os custos humanos e materiais dessa ação bélica são astronômicos. Não há dados precisos sobre o número de civis iraquianos mortos desde a invasão, mas esse número está próximo de vinte mil civis mortos<sup>31</sup>. Quanto aos gastos militares dos Estados Unidos<sup>32</sup>, eles

---

<sup>30</sup> O trabalho de inspeção das Nações Unidas realizam-no duas instituições: a Comissão de Vigilância, Verificação e Inspeção das Nações Unidas (UNMOVIC), criada pela Resolução 1284 (1999) e presidida por Hans Blix; e a Organização Internacional de Energia Atômica (OIEA), sob a direção de Mohamed ElBaradei.

<sup>31</sup> Esse número está até a presente data (6 de março de 2005) entre 16.214, mínimo, e 18.491, máximo. FONTES: Estado de São Paulo (A16 Internacional, 4 de março de 2005); <http://www.iraqbodycount.net>.

<sup>32</sup> *Custos da ocupação*. Os Estados Unidos têm 121.600 militares no Iraque; o número de soldados norte-americanos mortos desde a invasão até a presente data (6/3/2005) chega a 1502; estima-se que o número de rebeldes que formam a resistência iraquiana seja de 22.000; os gastos dos Estados Unidos com a ocupação chegam aproximadamente a 150 bilhões de dólares. FONTES: Folha de São Paulo. (Caderno Especial A1, Iraque, 30 de janeiro de 2005); Estado de São Paulo (A16 Internacional, 4 de março de 2005); <http://www.iraqbodycount.net>.

chegaram a cento e cinquenta bilhões dólares em janeiro de 2005. Nunca os gastos militares<sup>33</sup> dos Estados Unidos Foram tão elevados como atualmente.

Certo é que o uso da força nas relações internacionais somente é possível ao abrigo da Carta das Nações Unidas; assim, somente o Conselho de Segurança poderá manifestar-se normativamente a respeito da legitimidade do emprego da força. Sem essa autorização não existe legitimidade para agir. A pretensa base jurídica que, segundo a tese anglo-americana, justificaria o emprego da força reside numa interpretação muito subjetiva e distorcida do direito de legítima defesa, individual ou coletivo. Os Estados Unidos atacaram um membro das Nações Unidas sem que houvesse, como apropriadamente sustenta Guido Soares (2003, p. 26), “[...] qualquer manifestação formal do Conselho de Segurança, em termos de terem-se verificado as hipóteses para a utilização legítima da força armada”. Em 13 março de 2003, forças armadas comandadas pela aliança anglo-americana invadiram o Iraque, iniciando o processo de ocupação que perdura até hoje. Quanto à questão da legitimidade, Guido Soares (2003, p. 26) sintetiza bem a questão ao afirmar que “A partir do exame das normas de

---

<sup>33</sup> Orçamento militar para o ano de 2005 é de US\$ 422 bilhões (aprovado no início de outubro de 2004). Orçamento militar de 2006 está previsto em 419 bilhões, excluídas as despesas militares no Iraque e no Afeganistão. O que representa aumento de 4,8 % das despesas com defesa. Quanto às despesas militares no Iraque e no Afeganistão, o presidente Bush já anunciou que formalizará em breve um pedido de US\$ 81 bilhões. Isso elevaria os gastos militares para 500 bilhões. (Plano orçamentário 2006, de US\$ 2,57 trilhões, prevê o fim de 150 programas domésticos e redução de programas sociais: saúde, educação etc.).

Obs. O orçamento brasileiro em 2004 foi de US\$ 154,5 bilhões.

Direito internacional atualmente vigentes, não há qualquer possibilidade de existir uma guerra preventiva que seja legítima”.

A tese de que o Iraque tinha armas de destruição em massa, motivo da guerra preventiva, resultou ser mesmo falsa. O informe apresentado por Charles Duelfer à Comissão de Inteligência do Senado em outubro de 2004 revela que os documentos apresentados são exatamente contrários à verdade<sup>34</sup>. O informe prova que o fundamento da invasão não passa de mentira grosseira que induziu a erro a sociedade interna e fragilizou o sistema das Nações Unidas. Ontem foram as armas de destruição em massa no Iraque; hoje, a possibilidade de fabricação de armas nucleares na Coreia do Norte e no Irã; amanhã certamente não faltarão “argumentos” para iniciar guerras preventivas; o que não se recompõe com facilidade é a ordem jurídica destruída pela lei da selva.

Com a guerra iniciada contra o Afeganistão o governo dos Estados Unidos tratou, a sua maneira, de oferecer compensação ao povo pelos ataques sofridos, compensação que seria representada por milhares de vítimas civis afegãs. Com a guerra contra o Iraque o governo Bush iniciou - sob o argumento falso de que havia armas de destruição em massa naquele país - o combate preventivo ao terror para locupletar-se com as riquezas petrolíferas e com os lucros auferidos com a

---

<sup>34</sup> No informe final perante a Comissão de Inteligência do Senado (6/10/2004), Charles Duelfer, chefe do grupo de inspetores dos Estados Unidos que buscava as armas proibidas do regime de Hussein, afirmou que não foi encontrada nenhuma prova de armamento químico, biológico ou nuclear no Iraque. Lembre-se que o motivo alegado para invadir o Iraque foi exatamente o da existência de arsenais de armas químicas e biológicas.

reconstrução de um país que eles mesmos destruíram em todos os sentidos.

As sensatas palavras de Pellet cabem com perfeição: “Não se responde ao terrorismo pelo terror. Pode-se compreender o reflexo inicial de vingança dos Estados Unidos; mas compreender não significa aprovar”. Por esse expediente preventivo ainda não se resolveu o problema do terrorismo, nada indica, porém, que venha a ser resolvido por esse artifício. O mundo tornou-se sem dúvida um lugar muito inseguro para todos<sup>35</sup>. Por quê? Simplesmente porque a partir da ascensão de George W. Bush ao poder nenhum Estado, nem a população civil, está livre de ser acusado de terrorista e atacado por isso, mesmo que não o seja; pior ainda, o fato de os Estados Unidos terem assumido o papel de juízes nessa questão tira o mundo da civilização e o põe no perigoso caminho do estado de natureza hobbesiano. Nessa guerra de todos contra todos, como se sabe, não existem as noções de bem e de mal, de justiça e de injustiça, pois diz Hobbes (1983, p. 77) que “Onde não há poder comum não há lei, e onde não há lei não há injustiça. Na guerra, a força e a fraude são as duas virtudes cardeais”. Que atuais as palavras do filósofo! Além do mais, essa forma muito particular dos Estados Unidos de lidar com o terrorismo sem respeitar as normas de convivência internacional gera dois efeitos catastróficos: fortalece os movimentos mais radicais e violentos quer terroristas quer nacionalistas; debilita o sistema jurídico vigente ao marginalizar a cooperação internacional comprometida com as Nações Unidas.

---

<sup>35</sup> O terrorismo também tem seus adeptos no interior dos Estados Unidos, como bem o demonstra o caso Timothy McVeight, em Oklahoma. Com efeito, em 19 de abril de 1995, uma bomba explodiu num prédio em Oklahoma matando 168 e ferindo outras 700 pessoas.

## 5 - Carta da ONU e monopólio do uso da força

Por vontade dos Estados, depois da Segunda Guerra Mundial, é criada, em 26 de junho de 1945, a Organização das Nações Unidas. Trata-se de organização com personalidade jurídica internacional, alcance universal, vocação política e tendo por objetivo capital a preservação da paz entre os Estados, fomentando a solução pacífica dos conflitos internacionais e consagrando o sistema de segurança coletiva. Esse *sistema de segurança coletiva* é o que interessa muito particularmente, sendo que a carta o consagra no Capítulo VII (arts. 39 a 51), intitulado *Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão*.

A questão do uso da força foi e continua sendo de extrema sensibilidade nas relações internacionais. O assunto da *guerra preventiva* demonstra isso plenamente. Demonstra também que essa ordem criada pelos vencedores da Segunda Guerra se revelou impotente para bem equacionar o ponto mais sensível no marco global, o uso da força. Talvez esteja mais do que na hora de retomar as teses da justiça, do desenvolvimento, da boa-fé e da primazia da ordem jurídica internacional.

Se o direito vigente não é observado, então há um grave problema de o mundo estar saindo do estado de sociedade para o estado de natureza, no pior sentido possível. *Como se explica a obrigatoriedade de uma norma jurídica?* pergunta Aguilar Navarro. Mais ainda: "Que razão existe para que tenhamos de submeter nossa vontade e limitar nossa liberdade ao imperativo jurídico, que nos ordena e nos preceitua uma determinada conduta?". Essas indagações são e continuam sendo fundamentais porque demandam resolução, não apenas

quanto à qualidade, mas quanto à própria existência do Direito internacional Público, o qual, “[...] como todo Direito, existe e é enquanto obriga”. (1952, Apud LUZ, 1963, p. 86).

A Carta prescreve dentre os princípios, de acordo com quais deverão agir o seus membros, dois que estão intimamente ligados e que são fundamentais em relação ao tema em análise, quais sejam: o da solução pacífica dos litígios: “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” (art. 2.º § 3); e o da proibição formal do uso da força armada nas relações internacionais: “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. (art. 2.º § 4). Cuida essa proibição da confirmação do Pacto de Paris de renúncia à guerra.

Segundo Guido Soares, a Carta da ONU permite quatro exceções à regra de proibição do uso da força nas relações internacionais: “[...] 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 interdições coletivas por motivos humanitários”. (SOARES, 2003, p. 15).

Quanto à primeira exceção ao uso da força, trata-se, na verdade, do direito de legítima defesa individual ou coletiva, conforme o Art. 51 da Carta:

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.

Embora esteja dito no preâmbulo da Carta das Nações Unidas que a força armada não será usada a não ser excepcionalmente no interesse comum, infelizmente não é bem isso o que ocorre na realidade. A dificuldade para afastar a guerra do cenário internacional é crônica. O Conselho de Segurança, por exemplo, órgão competente para legitimar o uso da força, sofre de grave desvio ao abrigar uma pentarquia de Estados com direito a veto. Na verdade o Conselho fica impossibilitado de agir contra qualquer desses Estados, visto que precisa de unanimidade deles para poder aprovar as suas resoluções. Resulta disso que esses Estados acabam ficando acima da lei, inclusive inventando modalidades de guerras com o intuito de satisfazer interesses particulares. Sabe-se dos perigos que há quando certas pessoas estão acima da lei ou quando o poder político é concentrado em apenas uma única pessoa ou num único Estado.

O uso da força por parte dessa pentarquia, que compõe o Conselho de Segurança, leva a situações de efetividade que se chocam com a normatividade, cujo resultado, não raro, é a validação de fatos consumados. Assim, os atos de força praticados no Iraque não criam

situações juridicamente válidas (*ex iniuria, non oritur ius*) porque praticados contrariando o Direito internacional. A prevalência de situações impostas pela força contrárias à legalidade internacional, como a que se dá no Iraque, negam o Direito internacional. Verdross assinala com muita propriedade que o princípio da efetividade só rege no marco estabelecido pelo próprio Direito internacional, pois “Se o princípio da efetividade valesse sem restrições, ficaria dissolvido todo o Direito internacional”. (VERDROSS, 1978, 116). O Direito internacional não pode simplesmente validar fatos consumados contrários a ele sem a ocorrência de determinadas condições que permitam a sanção na ordem internacional. Validar situações reconhecidamente antijurídicas deita abaixo a ordem jurídica internacional.

## 6 - Conclusões

Em face do exposto, principalmente em relação ao tema da natureza humana, ficou devidamente comprovado que o governo George W. Bush, ao apoiar a sua política na corrente teórica neoconservadora, desconsidera o legado deixado pelos fundadores dos Estados Unidos, cujos ensinamentos a respeito do exercício do poder político fizeram a grandeza do país.

O resultado dessa política neoconservadora é o menoscabo da ordem jurídica vigente e a afirmação contundente da *supremacia militar* dos Estados Unidos. Não se trata de atitude velada, os discursos emanados do centro do poder trazem sempre a impudente afirmação de que, diante do fracasso das Nações Unidas (*sic*), o mundo necessita de nova ordem sob o comando militar dos Estados Unidos. Contudo, o combate ao terrorismo de

modo unilateral pelo expediente da guerra preventiva pressupõe o emprego de todos os meios necessários sem ater-se a qualquer tipo de conduta e com manifesto desdém pelas normas de Direito. O mais inquietante na asserção dessa estratégia no marco global é o seu caráter permanente, não se trata de algo passageiro, mas de um plano bélico de alcance mundial de permanência prolongada.

O resultado patente da Guerra preventiva é a demonstração irretorquível da arrogância do poder, dado que a propalação presunçosa da invencibilidade e da insuperabilidade dos Estados Unidos não demonstrou em nada até agora a sua eficácia para resolver de maneira determinante o problema do terrorismo. Poder-se-ia dizer que duas questões inquietam a sociedade internacional e demandam urgente resolução: o terrorismo *sem face* e a estratégia da guerra preventiva baseada na insuperabilidade dos Estados Unidos. É consenso que o problema do terrorismo internacional somente pode ser resolvido pela ação multilateral e que a afirmação da supremacia militar dos Estados Unidos e a sua disposição de usar a força armada aniquila a principal função do sistema das Nações Unidas que é a preservação da paz internacional. Além disso, reduz à insignificância o conceito de soberania, um dos pressupostos de existência do Direito das Gentes.

A *guerra preventiva* significa simplesmente o emprego arbitrário da força contra inimigo potencial qualificado como tal pelo governo estadunidense, mesmo que esse ato de força viole o Direito internacional, seja contrário aos interesses da sociedade internacional e que o Estado contra quem é levada a guerra preventiva seja sabidamente inofensivo.

A intervenção militar no Iraque é ilegal porque não está amparada por nenhum instrumento normativo do sistema das Nações Unidas. Mais do que isso, a guerra preventiva exercida contra o Iraque é coisa diferente da legítima defesa. Esta pressupõe a resposta imediata a uma agressão de acordo com as normas da Carta e, portanto, em sintonia com o Conselho de Segurança. A guerra preventiva iniciada contra o Iraque está baseada em argumentos faltos (má-fé), como ficou provado (não há as tais armas de destruição em massa) e não tem por objetivo a legítima defesa fundada em ato pretérito de agressão, mas em ato futuro. A paz do mundo e o combate efetivo ao uso ilegal da força e ao terrorismo internacional, é lícito supor, dependem, além dessa sábia lição de observar as normas internacionais, do enfrentamento multilateral direto das causas.

**The Bush doctrine of preventive wars and the system of the United Nations.**

ABSTRACT. The text deals in a deeper way with the military intervention in Iraq in the light of the system of the United Nations. The fundamentals of the so-called *Bush Doctrine* in general, and of preventive war in particular, are found in a series of speeches and documents issued from the White House from September 11<sup>th</sup>, 2001, which are analyzed in a critical and detailed way. Three connected concepts are also analyzed: *war, aggression and terrorism*.

*Keywords:* United Nations. Preventive Wars. Bush Doctrine.

## 7 - Referências

BUSH, George W. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House, 2002. vii + 31 p.

\_\_\_\_\_. *The National Strategy for Combating Terrorism*. Washington, 2003. iii + 30 p.

CARLOS, Newton. *Bush e a doutrina das guerras sem fim*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 128 p.

COMMAGER, Henry Steele. *Documents of American History*. 7. ed. New York: Appleton-Century-Crofts, 1962. 1377 p.

FRACHON, Alain; VERNET, Daniel. *Folha São Paulo*, Caderno Mundo, domingo 4 de maio de 2003

GIL GIL, Alicia. *El genocidio y otros crímenes internacionales*. Valencia: Centro Francisco Tomás y Valiente, 1999. 233 p.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984. 640 p.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 3. ed. Trad. João Paulo Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 420 p.

LABÉVIÈRE, Richard. *La trastienda del terror*. Trad. María Córdón. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, 2004. 400 p.

LAFER, Celso. A diplomacia brasileira e o terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer caldeira (Org.). *Terrorismo e direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 103-114

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo: um ensaio referente à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. In: *Dois tratados sobre o governo* (1690). São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 376-640.

LUZ, Nelson Ferreira da. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 1963. 307p.

MCLEAN, J. and A. Editor's introduction. In: MADISON, James *et alii*. *The federalist papers*. Penguin Books. s.d.

MELLO, Celso de Albuquerque. *Direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. *Introducción al derecho internacional público*. 7.ed. Madrid: Atlas, 1979. 702 p.

MIRANDA, Jorge. Os direitos fundamentais perante o terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer caldeira (Org.). *Terrorismo e direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 53-68.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant, baron de la Brède et de. *O Espírito das Leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. 720 p.

NACIONES UNIDAS. *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*. Quincuagésimo noveno período de sesiones. Suplemento No. 1 (A/59/1). Nueva York, 2004. 83 p.

NISBET, Robert. *O conservadorismo*. Trad. M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Estampa, 1987. 193p.

PELLET, Alain. Terrorismo e guerra. O que fazer das Nações Unidas? In: BRANT, Leonardo Nemer caldeira (Org.). *Terrorismo e direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 173-182.

SOARES, Guido Fernando Silva. Legitimidade de uma guerra preventiva em pleno 2003? *Política externa*, v. 12, n. 1, p. 5-30, jun./ago. 2003.

SORTO, Fredys Orlando. *Guerra civil contemporânea: a ONU e o caso salvadorenho*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001. 304 p.

\_\_\_\_\_. O Federalista e a Constituição dos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 82, p. 133-158, jan. 1996.

VERDROSS, Alfred. *Derecho internacional publico*. 6. ed. Trad. Antonio Truyol y Serra. Madrid: Aguilar, 1978. 690 p.

VERRI, Pietro. *Diccionario de Derecho Internacional de los conflictos armados*. Trad. Mauricio Duque Ortiz y Renée Cabrera. Colombia: Tercer Mundo, 1998. 133 p.

WOODWARD, Bob. *Bush em guerra*. Trad. Lúcia Magalhães e Graziella Somaschini. São Paulo: Arx, 2003. 436 p.

WRIGHT, Benjamim Fletcher. Introdução. In: HAMILTON, Alexander et alii. *O Federalista*. Brasília: Universidade de Brasília, 1984. p. 1-97.