

Página 30

V-F 1 - Verdadeiro: As tropas de Saddam Hussein iniciaram uma campanha de vingança no norte do Iraque contra os curdos em 1991, resultando em um fluxo maciço de refugiados que ameaçava a paz internacional.

Falso - A Resolução 688 foi aprovada para lidar com uma ameaça militar transfronteiriça direta do Iraque contra a Turquia e o Irã, e não com a repressão interna contra curdos.

V-F 2 - Verdadeiro: A "Operação Fornecer Ajuda", liderada pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e outros países, foi mobilizada no norte do Iraque para estabelecer "zonas de segurança" para civis curdos.

Falso - A "Operação Fornecer Ajuda" foi uma iniciativa da ONU, organizada e financiada pelo Secretário-Geral, para prover assistência humanitária aos curdos.

V-F 3 - Verdadeiro: Na Resolução 688, o Conselho de Segurança exortava os países a contribuir para as operações de ajuda humanitária organizadas pelo secretário-geral da ONU.

Falso - A Resolução 688 autorizou explicitamente o uso da força militar pelos países membros para proteger os curdos no norte do Iraque.

Flash-card 1 Pergunta - Qual evento em abril de 1991 levou à mobilização de tropas no norte do Iraque?

Resposta - A campanha de vingança das tropas de Saddam Hussein contra os curdos, após uma tentativa de sublevação.

Flash-card 2 Pergunta - Qual o nome da operação militar liderada pelos EUA/GB/França/Itália/Holanda no norte do Iraque em 1991?

Resposta - Operação Fornecer Ajuda.

Flash-card 3 Pergunta - Que preocupação a Resolução 688 manifestava em relação à repressão no Iraque?

Resposta - Repressão da população civil, que levou a um fluxo maciço de refugiados e ameaçava a paz e a segurança internacionais.

Capítulo 3 - Autorização implícita a ambiguidade intencional

Em abril de 1991, as tropas de Saddam Hussein deram início a uma campanha de vingança no norte do Iraque, depois de uma tentativa dos curdos da região — aparentemente estimulados pelo presidente George H. W. Bush — de promover uma sublevação durante a Guerra do Golfo. Reagindo à iniciativa do governo iraquiano, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França, a Itália e a Holanda mobilizaram tropas e estabeleceram as chamadas "zonas de segurança" para civis no norte do Iraque. Os cinco países tentaram justificar sua iniciativa — que recebeu o nome de "Operação Fornecer Ajuda" — invocando uma resolução aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU a 5 de abril de 1991. Na Resolução 688, o Conselho de Segurança manifestava grave preocupação com "a repressão da população civil iraquiana (...) inclusive, recentemente, em áreas de população curda, o que levou a um fluxo maciço de refugiados através de fronteiras internacionais e a incursões além-fronteiras, ameaçando a paz e a segurança internacionais". O Conselho também exortava os países a contribuir para as operações de ajuda humanitária a serem organizadas pelo secretário-geral da ONU, Javier Perez de Cuellar.

Página 31

V-F 1 - Verdadeiro: A China ameaçou vetar qualquer resolução que autorizasse uma ação militar para proteger os curdos, por preocupação com a interferência em questões internas de Estados soberanos.

Falso - A China apoiou a autorização militar para proteger os curdos, desde que a soberania iraquiana fosse respeitada a longo prazo.

V-F 2 - Verdadeiro: As duas zonas de "exclusão aérea" criadas sobre o Iraque (norte do Paralelo 36 e sul do Paralelo 32) eram justificadas com base na Resolução 688, apesar da ausência de autorização expressa no texto.

Falso - As zonas de "exclusão aérea" foram estabelecidas em 1996 após a Resolução 688 ter sido modificada para incluir uma autorização explícita de uso da força em caso de incursão iraquiana.

V-F 3 - Verdadeiro: Diferentemente da Resolução 688, a Resolução 678, aprovada após a invasão do Kuwait, autorizava inequivocamente o uso da força, utilizando a expressão "utilizar todos os meios necessários".

Falso - A Resolução 678 e a Resolução 688 são juridicamente semelhantes, pois ambas dependiam de uma interpretação implícita para justificar o uso da força.

Flash-card 1 Pergunta - Qual país ameaçou vetar a Resolução 688 por preocupação com interferência em questões internas de Estados soberanos?

Resposta - China.

Flash-card 2 Pergunta - Qual é a principal característica que distingue a Resolução 678 (1990) de outras resoluções como a 688 (1991)?

Resposta - A Resolução 678 autorizava inequivocamente o uso da força, enquanto a 688 não o fazia expressamente.

Flash-card 3 Pergunta - Qual Resolução do Conselho de Segurança, adotada em setembro de 1998 sob o Capítulo VII, exigia o fim das ações repressivas no Kosovo?

Resposta - Resolução 1199.

A Resolução 688 não autorizava expressamente o emprego da força. À China, preocupada com a possibilidade de que o Conselho de Segurança interferisse em questões internas de Estados soberanos, teria ameaçado vetar qualquer resolução que autorizasse uma ação militar para proteger os curdos. Em questão de poucas semanas, mais de um milhão de refugiados haviam atravessado

ou tentado atravessar a fronteira do Iraque, para o Irã e a Turquia. As imagens na televisão de centenas de milhares de pessoas desesperadas, retidas em gélidas passagens montanhosas, repercutiram na opinião pública ocidental, o que levou os governos dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha, da França, da Itália e da Holanda a declarar todo o território iraquiano ao norte do Paralelo 36 terra proibida para as forças armadas iraquianas. Argumentavam que a iniciativa tinha o objetivo de "apoiar" a Resolução 688.

Posteriormente, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França transformaram a zona de exclusão do norte do país em duas zonas de "exclusão aérea": uma ao norte do Paralelo 36 e a outra ao sul do Paralelo 32. A zona de "exclusão aérea" do sul tinha o objetivo de proteger os xiitas que também haviam tentado sublevar-se contra Saddam Hussein. As duas zonas de "exclusão aérea" eram justificadas primordialmente com base na Resolução 688 do Conselho de Segurança, também aqui apesar da aparente ausência de qualquer expressão de autorização no texto da resolução. A justificativa foi muito adequadamente questionada por outros países, e em 1996 a França retirou-se da operação, depois que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha estenderam a zona do sul em direção ao norte, fazendo-a alcançar a região imediatamente ao sul de Bagdá. Entretanto, considerando-se o poder e a influência dos Estados Unidos e a impopularidade de Saddam Hussein, muito pouco mais havia que outros governos pudessem — ou quisessem — fazer. Pelo menos, Washington e Londres sustentavam uma argumentação jurídica minimamente baseada na Resolução 688, em vez de simplesmente ignorarem a lei.

São poucas as resoluções do Conselho de Segurança da ONU que autorizam inequivocamente o uso da força. A Resolução 678, aprovada em novembro de 1990, após a invasão do Kuwait pelo Iraque, foi uma delas, autorizando os países da ONU "a utilizar todos os meios necessários (...) para restabelecer a paz e a segurança internacionais na região". Outras resoluções, como a Resolução 688, são muito menos claras. As resoluções do Conselho de Segurança são às vezes redigidas de forma ambígua, em consequência da pressa das negociações; em outros casos, a ambiguidade resulta de compromissos deliberadamente assumidos. Seja como for, certos países podem às vezes argumentar que a força foi implicitamente autorizada, enquanto outros sustentam persistentemente o ponto de vista oposto.

Em 1997, a República Federal da Iugoslávia, liderada pelo presidente Slobodan Milosevic, deu início a uma brutal repressão de uma milícia rebelde e de seus partidários na província essencialmente muçulmana do Kosovo. Um ano depois, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, informava que a força estava sendo usada de forma "indiscriminada e desproporcional" contra civis, sendo cometidas "estarrecedoras atrocidades".

O Conselho de Segurança da ONU reagiu a 23 de setembro de 1998, adotando a Resolução 1199. Agindo expressamente no contexto do Capítulo VII, o Conselho exigia que o governo Milosevic pusesse fim a suas "ações repressivas contra populações pacíficas" do Kosovo, resolvendo a situação sem recurso à força. O Conselho também advertia que, se Milosevic não atendesse, seriam "consideradas novas iniciativas e medidas adicionais para manter ou restabelecer a paz e a segurança na região".

Um mês depois, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1203, saudando a assinatura, entre Belgrado e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (Osce), de um acordo para a criação de uma missão de verificação da paz no Kosovo. O Conselho de Segurança enfatizava a necessidade de garantir a segurança dos membros da missão da Osce, afirmando que a situação no Kosovo constituía uma ameaça à paz e à segurança. Em seguida, invocando expressamente o Capítulo VII, o Conselho afirmava que "em caso de emergência, pode ser necessária uma iniciativa para garantir sua [dos membros da missão] segurança e liberdade de movimentos". O Conselho dava a entender a possibilidade de que fosse necessário intervir para resgatar pessoal da Osce, mas nada dizia que pudesse ser interpretado como autorização para uma ação militar. O Conselho também decidia "ficar atento à questão".

Página 32

V-F 1 - Verdadeiro: A OTAN deu início à campanha de ataques aéreos contra alvos na Sérvia e Montenegro em 1999 sem uma nova resolução do Conselho de Segurança autorizando a ação.

Falso - Antes dos ataques, a OTAN obteve uma nova resolução do Conselho de Segurança (Resolução 1204) autorizando a intervenção militar devido ao agravamento da situação no Kosovo.

V-F 2 - Verdadeiro: As potências intervencionistas no Kosovo argumentaram a existência de autorização implícita, pois o Conselho de Segurança havia identificado a situação como ameaça à paz e exigido ações prévias nas Resoluções 1199 e 1203.

Falso - O argumento da autorização implícita foi levado muito a sério por todos os países membros da OTAN, incluindo Rússia e China, que o consideraram uma base legal sólida para a intervenção no Kosovo.

V-F 3 - Verdadeiro: O principal argumento jurídico dos EUA e Grã-Bretanha para a Guerra do Iraque de 2003 era que a Resolução 678 (1990) havia sido suspensa, mas não cancelada, pelo cessar-fogo e poderia ser reativada por uma "violação material" do Iraque.

Falso - A principal justificativa legal para a invasão do Iraque em 2003 foi a alegação de ação preventiva em legítima defesa, ignorando as resoluções anteriores do Conselho de Segurança.

Flash-card 1 Pergunta - Quando a OTAN deu início à campanha de ataques aéreos contra alvos na Sérvia e Montenegro sem uma nova resolução do Conselho de Segurança?

Resposta - 24 de março de 1999.

Flash-card 2 Pergunta - Qual foi o principal argumento jurídico acenado pelas potências intervencionistas para justificar a Guerra do Kosovo (1999)?

Resposta - A autorização implícita, baseada no fato de o Conselho de Segurança ter identificado uma ameaça e exigido ações prévias.

Flash-card 3 Pergunta - Qual foi a principal justificativa legal oferecida pela Grã-Bretanha e pelos Estados Unidos para a invasão do Iraque em 2003, referente às resoluções anteriores?

Resposta - A reativação da autorização de força da Resolução 678, suspensa pelo cessar-fogo, devido a uma "violação material" do Iraque.

No dia 24 de março de 1999, sem que uma nova resolução tivesse sido adotada pelo Conselho de Segurança da ONU, a Otan deu início a uma campanha de ataques aéreos contra alvos não só no Kosovo como também na Sérvia e Montenegro. Muito pouco se alegou em matéria de justificativas jurídicas para esses ataques aéreos, embora a maioria dos países envolvidos considerasse relevante que o Conselho de Segurança tivesse identificado a situação no Kosovo como ameaça à paz e à segurança, nas Resoluções 1199 e 1203. Até onde chegaram de todo a adiantar alguma justificativa, as potências intervencionistas argumentavam que, uma vez tendo o Conselho de Segurança identificado uma ameaça e exigido ação frente a um Estado “problemático”, os membros das Nações Unidas estão implicitamente no dever de garantir que a vontade do Conselho seja cumprida. A Guerra do Kosovo foi considerada ilegal pela Rússia, a China e muitos países em desenvolvimento. Desse modo, embora o argumento da existência de uma autorização implícita tenha sido acenado durante a Guerra do Kosovo, foram muito poucos — inclusive entre aqueles que sustentavam esta argumentação — os que o levaram muito a sério.

A marcha para o afastamento de Saddam Hussein do poder teve início pouco depois de George W. Bush entrar para a Casa Branca em janeiro de 2001. Sobrepuham-se múltiplas motivações para empreender uma guerra, entre elas a preocupação com a existência de armas de destruição em massa no Iraque, a instabilidade política no Oriente Médio, o acesso ao petróleo e uma vendeta pessoal ligada à fracassada tentativa de Saddam de assassinar o pai do presidente, o ex-presidente George H. W. Bush, no Kuwait, em 1993.

Duas justificativas legais foram oferecidas antecipadamente para a invasão de 2003. O único argumento adiantado pela Grã-Bretanha e pela Austrália, que vem a ser também o principal argumento dos Estados Unidos, será examinado aqui. A segunda justificativa, a alegação de ação preventiva em legítima defesa, será examinada em detalhe no Capítulo 6.

À primeira justificativa para a intervenção militar no Iraque volta à Resolução 678, adotada pelo Conselho de Segurança da ONU após a invasão do Kuwait por aquele país em 1990, autorizando os países-membros da ONU a “usar todos os meios necessários (...) para restabelecer a paz e a segurança na região”. A argumentação sustenta, basicamente, que a autorização prevista na Resolução 678 foi suspensa — mas não cancelada — pelo cessar-fogo imposto pela Resolução 687 em abril de 1991. Esta autorização suspensa poderia ser reativada — prosseguia a argumentação — se o Iraque incorresse em uma “violação material” de suas obrigações relativas ao cessar-fogo e ao desarmamento. O conceito de violação material, derivado do direito dos tratados, fora expressamente endossado pelo Conselho de Segurança no contexto do Iraque, particularmente na Resolução 1441, de 8 de novembro de 2002, a qual, adotada por unanimidade, constatava violação material por parte do Iraque. Esta resolução concedia ao Iraque “uma última oportunidade de cumprir suas obrigações de desarmamento”, advertindo que, caso contrário, haveria “sérias consequências”. Argumentou-se então que o fato de o Iraque não ter cooperado plenamente, inclusive em fevereiro e março de 2003, quando se recusou a permitir que cientistas ligados à fabricação de armas fossem entrevistados fora do país, constituía mais uma violação material da Resolução 687, autorizando o emprego da força. A argumentação conclui afirmando que, se o Conselho de Segurança tivesse considerado que is necessária mais uma resolução antes do recurso à ação militar, tefia expressado esta necessidade na Resolução 1441.

Página 33

V-F 1 - Verdadeiro: Um contra-argumento à teoria da reativação era que a resolução de cessar-fogo de 1991 cancelou com toda a clareza, e não apenas suspendeu, a autorização anterior para o uso da força militar.

Falso - O cessar-fogo de 1991 (Resolução 687) confirmou que a autorização da Resolução 678 permaneceria suspensa apenas temporariamente, exigindo apenas uma nova votação para ser reativada.

V-F 2 - Verdadeiro: Após a adoção da Resolução 1441, membros do Conselho, incluindo EUA e Grã-Bretanha, confirmaram publicamente que a resolução não contemplava qualquer “automaticidade” no uso da força.

Falso - A Resolução 1441 especificava que, em caso de violação material, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha estariam automaticamente autorizados a empregar a força sem a necessidade de uma nova votação.

V-F 3 - Verdadeiro: Ao equilibrar cuidadosamente os argumentos e dar razão a ambos os lados do debate, a Resolução 1441 conseguiu na realidade “des-legalizar a situação”, protegendo o sistema jurídico internacional.

Falso - A Resolução 1441 forneceu uma base jurídica clara e definitiva para a invasão do Iraque, resolvendo a ambiguidade das resoluções anteriores.

Flash-card 1 Pergunta - Qual foi o principal contra-argumento legal à teoria da reativação da Resolução 678 para a Guerra do Iraque de 2003?

Resposta - A Resolução 687 (cessar-fogo) de 1991 cancelou, e não apenas suspendeu, a autorização anterior.

Flash-card 2 Pergunta - Por que se argumentou que a Resolução 1441 não autorizava automaticamente o uso da força, mesmo após violação material?

Resposta - Porque a resolução não especificava as consequências legais e membros do Conselho confirmaram publicamente a ausência de “automaticidade”.

Flash-card 3 Pergunta - Que termo o Conselho de Segurança alcançou com a Resolução 1441 ao equilibrar argumentos conflitantes e proteger o sistema jurídico internacional?

Resposta - Des-legalizar a situação.

Esta abordagem, associando o conceito de violação material ao de autorização implícita, é contestada com bons argumentos. Por exemplo, constata-se que a resolução de 1991 sobre o cessar-fogo é redigida de maneira a cancelar com toda a clareza — e não a suspender apenas — a autorização adotada no ano anterior sobre o emprego da força militar. Seja como for, como as partes envolvidas no cessar-fogo eram o Conselho de Segurança da ONU e o Iraque, o mesmo não acontecia com os países da coalizão envolvida na expulsão dos iraquianos do Kuwait (embora também estivessem submetidos a ele). Nenhuma violação material poderia ter reativado o eventual direito dos membros da coalizão de utilizar a força de maneira independente. Além disso, a Resolução 1441 não especificava as consequências legais da violação material nem autorizava expressamente qualquer ação militar. Com efeito, após sua adoção, todos os membros do Conselho de Segurança, inclusive os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, confirmaram publicamente que a resolução não contemplava qualquer “automaticidade” — com isto querendo dizer,

presumivelmente, que não seria possível recorrer ao uso da força se não fosse adotada uma nova resolução.

As discordâncias quanto à justificação jurídica da Guerra do Iraque despertaram enorme interesse nos meios de comunicação, especialmente no Reino Unido. Rompendo com a tradição, os titulares das cátedras de direito internacional de Cambridge e Oxford, James Crawford e Vaughan Lowe, assumiram publicamente posição contra o governo britânico. De maior impacto ainda foi a renúncia de Elisabeth Wilmshurst, vice-assessora jurídica do Ministério do Exterior britânico. Seu chefe, Michael Wood, manteve-se impassível no cargo, sendo posteriormente condecorado.

Mas a realidade é que os membros do Conselho de Segurança da ONU haviam concordado em discordar ao adotar a Resolução 1441 em novembro de 2002. Diferentes cláusulas da resolução davam razão a ambos os lados do debate sobre a legalidade de entrar em guerra contra o Iraque. Ao tratar de equilibrar cuidadosamente os argumentos, o Conselho de Segurança conseguiu na realidade des-legalizar a situação, com isto protegendo o sistema jurídico internacional dos danos que de outra forma teria sofrido quando os interesses políticos afinal prevaleceram. Em particular, a inclusão de palavras em favor do direito de ir à guerra forneceram aos Estados Unidos um argumento — o argumento da violação material — mais sustentável do ponto de vista jurídico que a paralela alegação de um direito ampliado de ação preventiva em legítima defesa. E por sua vez este argumento mais sustentável teria como efeito absorver boa parte do impacto que a alegação de direito preventivo poderia ter como precedente no direito consuetudinário internacional — precedente que, se tivesse sido estabelecido, seria motivo de grande preocupação para os países europeus, e em desenvolvimento. Lamentavelmente, a maioria dos jornalistas e muitos advogados internacionais mostraram-se desatentos a este contexto crucial do debate jurídico.

Mas o debate em torno da legalidade da guerra de 2003 no Iraque não se limitou à contestação das posições políticas escoradas numa resolução deliberadamente ambígua do Conselho de Segurança da ONU. Num nível mais fundamental, o debate dizia respeito a métodos concorrentes de interpretação jurídica, e, mais especificamente, à questão de saber qual abordagem específica adotar na interpretação das resoluções do Conselho de Segurança.

Em sua maioria, os advogados internacionais encaram as leis sob o prisma judicial; os tribunais devem tomar decisões claras quanto aos argumentos apresentados. Esses advogados tendem, assim, a acreditar que sempre será possível encontrar a resposta certa. Em busca dessas teses, tratam de vasculhar as “fontes” do direito internacional, entre elas tratados, leis consuetudinárias internacionais e, desde 1945, as resoluções do Conselho de Segurança da ONU adotadas sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU. Em caso de existência de lacunas, seja nas fontes ou na aplicação do material nelas encontrado a disputas específicas, os advogados internacionais tentam recorrer a analogias com precedentes, normas e princípios estabelecidos. Mas as analogias escolhidas e o peso conferido aos materiais colhidos nas fontes são de certa forma discricionários, e, em consequência, pode haver ligeira divergência na avaliação das fontes por parte de diferentes advogados. O impacto dessas sutis diferenças de abordagem terá sido mais evidente que nunca no debate que se verificou no início de 2003 em torno da interpretação da Resolução 1441 do Conselho de Segurança da ONU.

Página 34

V-F 1 - Verdadeiro: Os Estados Unidos tendem a conferir mais peso ao “objetivo e finalidade” dos documentos internacionais, e menos ao que efetivamente expressam, favorecendo uma abordagem finalista.

Falso - A maioria dos advogados internacionais rejeita o uso de analogias e princípios estabelecidos, focando estritamente no texto das resoluções para encontrar a única resposta certa.

V-F 2 - Verdadeiro: O Artigo 31 (1) da Convenção de Viena prioriza que tratados sejam interpretados em boa-fé de acordo com o significado comum a ser conferido a seus termos no contexto e à luz de seu objetivo e finalidade.

Falso - A Convenção de Viena sobre o Direito de Tratados endossa a abordagem finalista proposta pelos EUA em 1968, priorizando a vontade evoluída das partes sobre o significado comum do texto.

V-F 3 - Verdadeiro: Durante a crise do Kosovo em 1999, Madeleine Albright sugeriu a Robin Cook, que estava preocupado com problemas legais sobre o uso da força, que “Arranje outros advogados”.

Falso - O primeiro-ministro britânico Tony Blair insistiu que a aprovação do Conselho de Segurança era juridicamente essencial para a Guerra do Kosovo, apesar das pressões dos EUA.

Flash-card 1 Pergunta - Qual abordagem interpretativa os Estados Unidos tendem a favorecer para documentos internacionais em oposição à Convenção de Viena?

Resposta - Uma abordagem finalista, conferindo mais peso ao “objetivo e finalidade” e menos ao texto efetivo.

Flash-card 2 Pergunta - O que o Artigo 31 (1) da Convenção de Viena prioriza na interpretação de tratados?

Resposta - O significado comum a ser conferido a seus termos em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade.

Flash-card 3 Pergunta - Na crise do Kosovo, qual sugestão Madeleine Albright deu ao ministro britânico Robin Cook, que estava preocupado com problemas legais sobre o uso da força?

Resposta - “Arranje outros advogados”.

Embora os membros do Conselho de Segurança tivessem consciência de que as ambigüidades da Resolução 1441 forneciam argumento a ambos os lados do debate para saber se a guerra seria legal, cada um deles acreditava que estava com a razão em sua interpretação específica da resolução. Frente à maioria dos outros países, os Estados Unidos tendem a conferir mais peso ao “objetivo e finalidade” dos documentos internacionais, e menos ao que efetivamente expressam. Esta tendência remonta pelo menos a 1968, quando a delegação americana na Conferência de Viena sobre o Direito de Tratados propôs uma abordagem finalista da interpretação de tratados, que dava ênfase a um amplo exame do contexto de qualquer tratado específico, de maneira a estabelecer a vontade comum das partes — tal como tivesse evoluído no tempo. Esta abordagem foi esmagadoramente recusada pelos demais países participantes da conferência. Dessa maneira, o Artigo 31 (1) da Convenção de Viena estipula: “Qualquer tratado será interpretado em boa-fé de acordo com o significado comum a ser conferido a seus termos em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”, dando-se ênfase ao sentido comum. Da mesma importância é o fato de o Artigo 32 da Convenção de Viena restringir a consideração dos “trabalhos preparatórios do tratado (...) na determinação do significado” de situações nas quais “a interpretação de acordo com o Artigo 31” tenha deixado o significado “ambíguo ou obscuro” ou levado a um resultado “que seja

manifestamente absurdo ou sem sentido". Em outras palavras, os documentos e registros preparatórios das negociações não podem em geral ser utilizados com finalidades de interpretação.

Apesar dos Artigos 31 e 32, os Estados Unidos continuam a dar preferência a uma abordagem mais finalista e menos baseada no texto, particularmente ao interpretar a Carta da ONU. Um exemplo extremo desta tendência manifestou-se durante a crise do Kosovo em 1999. Como explicou o ex-porta-voz do Departamento de Estado James Rubin:

Houve uma série de tensos telefonemas entre [a secretaria de Estado Madeleine] Albright e [o ministro do Exterior britânico Robin] Cook, nos quais ele se referia a problemas "com nossos advogados" em relação ao emprego da força sem endosso da ONU. "Arranje outros advogados", sugeriu ela. Mas bastou um empurrãozinho do primeiro-ministro Tony Blair para que os britânicos finalmente concordassem em que não era necessária a aprovação do Conselho de Segurança.

Ao contrário da Carta da ONU, as resoluções do Conselho de Segurança da ONU não constituem tratados. Os tratados assemelham-se a contratos, ao passo que as resoluções do Conselho de Segurança da ONU parecem-se com decretos, de modo que as normas interpretativas aplicáveis em cada caso podem diferir. A questão tem merecido relativamente poucos estudos acadêmicos — talvez porque o Conselho de Segurança tenha ficado inativo durante décadas, por causa da rivalidade entre as duas superpotências detentoras do poder de voto durante a Guerra Fria —, e os estudiosos que têm efetivamente tratado dela adotam abordagens divergentes.

Antes de tornar-se assessor jurídico do Ministério de Relações Exteriores britânico, Michael Wood favorecia uma abordagem da questão da interpretação das resoluções do Conselho de Segurança da ONU que levava em conta todo o contexto do envolvimento do Conselho de Segurança em determinada questão, para estabelecer o resultado que o Conselho buscava. Esta abordagem de caráter finalista conduz Com relativa facilidade a uma presunção em favor da autorização do emprego da força quando: (1) é adotada uma resolução; (2) o Conselho de Segurança identificou anteriormente uma ameaça à paz e à Segurança internacionais; (3) condições rígidas foram impostas ao Estado que configura alguma ameaça e (4) o referido Estado notoriamente se exime de atender às condições. Embora a presunção possa ser desmentida por claros sinais em contrário, as ambigüidades de texto são interpretadas, sempre que possível, de maneira coerente com o ponto de vista de que o Conselho de Segurança pretende ver atendidas e aplicadas suas exigências. Esta abordagem foi adotada pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha para interpretar a Resolução 1441 sobre o Iraque, assim como as resoluções a respeito do norte do Iraque em 1991 e do Kosovo em 1998.

Página 35

V-F 1 - Verdadeiro: Michael Wood favorecia uma abordagem finalista para a interpretação das resoluções do CS, levando em conta todo o contexto do envolvimento do Conselho para estabelecer o resultado que ele buscava.

Falso - A abordagem de Michael Wood era estritamente textualista, exigindo que a autorização para o uso da força fosse explicitamente declarada no texto da resolução.

V-F 2 - Verdadeiro: Jochen Frowein defende uma abordagem interpretativa mais restritiva para as resoluções do Conselho de Segurança, estritamente voltada para o significado comum das palavras, ignorando intenções subjetivas.

Falso - Frowein argumenta que o principal aspecto da interpretação das resoluções do CS deve ser a intenção subjetiva dos membros que votaram a favor, já que o país sujeito à resolução geralmente não contribuiu para sua formulação.

V-F 3 - Verdadeiro: Após a Guerra do Iraque, os governos passaram a observar maior cautela, resultando em resoluções subsequentes do Conselho de Segurança, como a 1483 e 1511, redigidas de maneira mais estrita e com maior clareza.

Falso - A tentativa de promover uma abordagem finalista após a Guerra do Iraque foi bem-sucedida, levando a uma maior flexibilidade e interpretação contextual nas resoluções subsequentes.

Flash-card 1 Pergunta - Qual jurista alemão defende uma abordagem interpretativa mais restritiva e estritamente voltada para o significado comum das palavras nas resoluções do Conselho de Segurança?

Resposta - Jochen Frowein.

Flash-card 2 Pergunta - Que princípio interpretativo a abordagem de Frowein impõe em relação ao uso da força militar?

Resposta - Uma presunção interpretativa contra a autorização do emprego da força militar.

Flash-card 3 Pergunta - Qual foi o efeito da tentativa de promover uma abordagem finalista (como a do Reino Unido/EUA) após a Guerra do Iraque?

Resposta - Levou a uma maior clareza na redação e maior objetividade na interpretação das resoluções subsequentes do Conselho de Segurança.

Em marcado contraste, Jochen Frowein, até recentemente o diretor do Instituto Max Planck de Direito Internacional de Heidelberg, Alemanha, defende uma abordagem interpretativa das resoluções do Conselho de Segurança que é mais restritiva que a abordagem adotada no caso dos tratados. Frowein ignora a relevância das intenções subjetivas dos membros do Conselho de Segurança, já que qualquer país contra o qual seja ativado o poder conferido pelo Capítulo VII não terá provavelmente contribuído para a formulação da resolução. Isto significa o seguinte: "No que lhes diz respeito, a resolução tem o mesmo tipo de existência objetiva que as leis ou atos administrativos num sistema jurídico específico. Desse modo, a visão objetiva do observador neutro como destinatário deve ser o aspecto mais importante da interpretação." Frowein propõe inclusive que a não-participação dos países sujeitos a resoluções, associada à capacidade do Conselho de Segurança de interferir na integridade territorial e na independência política desses mesmos países, requer uma presunção de que não foram abandonados nem eliminados direitos soberanos. O resultado é uma abordagem da interpretação das resoluções do Conselho de Segurança estritamente voltada para o significado comum das palavras.

A discordância em torno da legalidade da Guerra do Iraque em 2003 indicou que muitos governos adotam a abordagem de orientação mais literal proposta por Frowein. Essa abordagem, baseada no Artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito de Tratados, sustenta corretamente que o Conselho de Segurança da ONU pretende apenas o que especificamente declara. Existe, em consequência, uma presunção interpretativa contra a autorização do emprego da força militar.

Após a Guerra do Iraque, o fato de os inspetores de armas chefiados pelos norte-americanos não terem encontrado qualquer prova de que Saddam Hussein constituía uma ameaça iminente não debilitou a alegação de que a Resolução 1441 autorizava o emprego da força, e sim a de que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha tinham razão de contar com tal autorização. Da mesma forma, a relutância de muitos países em apoiar a ocupação e a reconstrução do Iraque lideradas pelos EUA confirma que a interpretação da Resolução 1441 adotada por Washington e Londres não era amplamente compartilhada. Dito isto, os governos passaram a observar maior cautela ao negociar e adotar resoluções no Conselho de Segurança da ONU. Adotada em maio de 2003, a Resolução 1483 sobre o Iraque foi redigida da maneira mais estrita, para dar pouca margem a argumentos de que autorizava retroativamente a guerra. O mesmo se pode dizer da Resolução 1511, adotada em outubro de 2003, embora esta resolução autorizasse uma força multilateral liderada pelos Estados Unidos a fornecer "segurança e estabilidade" no Iraque. A tentativa de promover uma abordagem finalista da interpretação das resoluções do Conselho de Segurança saiu pela culatra, levando a maior clareza na redação e a maior objetividade na interpretação. Em consequência, a abordagem textual da interpretação das resoluções do Conselho de Segurança está efetivamente em vias de se tornar uma manifestação amplamente aceita e universalmente impositiva do direito consuetudinário internacional.

Página 36

V-F 1 - Verdadeiro: Em setembro de 2004, o secretário-geral Kofi Annan expressou a opinião de que a Guerra do Iraque foi "ilegal".
Falso - Kofi Annan defendeu a legalidade da Guerra do Iraque em 2004, argumentando que a Resolução 1441 fornecia base suficiente para o uso da força.

V-F 2 - Verdadeiro: O governo Bush demonstrou intolerância com a divergência de Kofi Annan, mantendo-se de braços cruzados enquanto congressistas republicanos exigiam a renúncia do secretário-geral.

Falso - A Casa Branca aceitou a crítica de Annan sobre a legalidade da guerra, mas exigiu sua renúncia apenas por causa do envolvimento no escândalo "petróleo por alimentos".

V-F 3 - Verdadeiro: Em novembro de 2004, o embaixador americano John Danforth eximiu-se deliberadamente de manifestar sua confiança na liderança de Kofi Annan, o que no mundo do protocolo diplomático é considerado um ataque poderoso.

Falso - O embaixador americano John Danforth reafirmou a total confiança dos EUA em Kofi Annan, apesar das críticas internas de congressistas republicanos.

Flash-card 1 Pergunta - Qual foi a opinião expressa pelo secretário-geral Kofi Annan em setembro de 2004 sobre a legalidade da Guerra do Iraque?

Resposta - A Guerra do Iraque foi "ilegal".

Flash-card 2 Pergunta - Qual escândalo envolvendo Saddam Hussein e um programa gerido pela ONU foi usado por congressistas republicanos para exigir a renúncia de Kofi Annan?

Resposta - O escândalo "petróleo por alimentos".

Flash-card 3 Pergunta - Como o embaixador americano John Danforth demonstrou a intolerância do governo Bush com as divergências de Kofi Annan em novembro de 2004?

Resposta - Eximiu-se deliberadamente de manifestar sua confiança na liderança do secretário-geral.

Isto não significa, contudo, que os Estados Unidos desistiram de sua batalha jurídica. Em entrevista concedida em setembro de 2004 ao Serviço Mundial da BBC, o secretário-geral Kofi Annan expressou à opinião de que a Guerra do Iraque foi "ilegal", pois "cabia ao Conselho de Segurança aprovar ou determinar" quais "deveriam ser as Consequências" do não-cumprimento por parte do Iraque de resoluções anteriormente adotadas. A Casa Branca imediatamente tratou de manifestar sua forte discordância com esta influente avaliação. E manteve-se em seguida de braços cruzados enquanto um grupo de congressistas republicanos exigia a renúncia de Annan por causa do escândalo "petróleo por alimentos", envolvendo os abusos cometidos por Saddam Hussein na aplicação de um programa gerido pela ONU para fornecer provimentos essenciais a civis iraquianos em caráter humanitário, enquanto o país ainda estava sujeito às sanções do Conselho de Segurança. Ao ser questionado por jornalistas a este respeito em novembro de 2004, John Danforth, o embaixador americano nas Nações Unidas, deliberadamente eximiu-se de manifestar sua confiança na liderança do secretário-geral. No mundo do protocolo diplomático, era o mesmo que um ataque dos mais poderosos; também parecia indicar que, nos bastidores, os Estados Unidos vinham pressionando pelo afastamento de Annan antes do fim de seu segundo mandato em 2006. A este ponto chega a intolerância do governo Bush com as divergências a respeito da sabedoria e da legalidade de seus atos.