

Página 49

V-F 1 - Verdadeiro: Em junho de 1981, pilotos da aeronáutica israelense bombardearam um reator nuclear em construção em Osirak, nas imediações de Bagdá, e nenhum dos aviões envolvidos foi perdido.

Falso - O ataque israelense de 1981 a Osirak foi realizado por veículos aéreos não tripulados (drones) e não envolveu pilotos humanos, para evitar risco de vida.

V-F 2 - Verdadeiro: Israel invocou o direito de legítima defesa preventiva para o ataque de Osirak, alegando que um Iraque com armas nucleares representaria uma ameaça inaceitável devido à hostilidade de Saddam Hussein.

Falso - Israel invocou o Artigo 51 da Carta da ONU para o ataque de Osirak, alegando que o Iraque havia iniciado um ataque armado prévio contra seu território.

V-F 3 - Verdadeiro: Israel alegou ter atendido à tradicional exigência de proporcionalidade ao bombardear as obras do reator de Osirak num domingo, para minimizar os riscos para os operários estrangeiros.

Falso - Para garantir a máxima eficácia, Israel bombardeou o reator de Osirak durante a semana de trabalho, sem se preocupar com a proporcionalidade, por se tratar de ameaça existencial.

Flash-card 1 Pergunta - Qual evento ocorreu em 7 de junho de 1981, envolvendo pilotos israelenses em território hostil?

Resposta - O bombardeio de um reator nuclear que estava sendo construído em Osirak, nas imediações de Bagdá.

Flash-card 2 Pergunta - Qual piloto israelense participou do ataque a Osirak e se tornou o primeiro israelense a viajar pelo espaço sideral?

Resposta - Ilan Ramon, que participou da missão do ônibus espacial Columbia.

Flash-card 3 Pergunta - Qual direito Israel invocou para justificar o ataque preventivo contra o reator nuclear de Osirak em 1981?

Resposta - O direito de legítima defesa preventiva, alegando que um Iraque com armas nucleares representaria uma ameaça inaceitável.

No dia 7 de junho de 1981, oito pilotos da aeronáutica israelense protagonizaram uma ousada e perigosa investida em território hostil. Voando baixo para não serem detectados, percorreram mais de mil quilômetros e lançaram suas bombas num reator nuclear que estava sendo construído em Osirak, nas imediações de Bagdá. O reator foi seriamente danificado, o programa nuclear do Iraque ficou gravemente comprometido e nenhum dos aviões envolvidos no ataque foi perdido. Os pilotos tornaram-se heróis nacionais. Um deles, Ilan Ramon, Voltou a assumir este papel vinte anos mais tarde, ao tornar-se o primeiro israelense a viajar pelo espaço sideral na malfadada missão do ônibus espacial Columbia.

Israel invocou o direito de legítima defesa preventiva no caso deste ataque, alegando que um Iraque dotado de armas nucleares representaria inaceitável ameaça, especialmente considerando-se a declarada hostilidade de Saddam Hussein ao Estado judeu. Israel alegava igualmente ter atendido à tradicional exigência de proporcionalidade, bombardeando as obras da construção num domingo, para minimizar os riscos para os operários estrangeiros. Desse modo, o bombardeio do Teator de Osirak envolvia uma explícita alegação de direito de legítima defesa em caráter preventivo, associada a ação militar.

Página 50

V-F 1 - Verdadeiro: O Conselho de Segurança da ONU adotou por unanimidade uma resolução condenando o ataque israelense a Osirak como ilegal, contando com a participação dos Estados Unidos no voto.

Falso - O Conselho de Segurança da ONU se absteve de condenar o ataque a Osirak, em reconhecimento do direito inerente de Israel à legítima defesa preventiva.

V-F 2 - Verdadeiro: A exigência do Artigo 51 da Carta da ONU de que a legítima defesa se aplique somente "no caso de ocorrer um ataque armado" neutraliza qualquer direito preventivo de legítima defesa.

Falso - A referência ao caráter "inerente" do direito no Artigo 51 confirma que o direito consuetudinário de legítima defesa preventiva, sem a necessidade de ataque armado, prevalece.

V-F 3 - Verdadeiro: Os critérios do caso *Caroline* (necessidade urgente, incontornável, sem opção de meios nem tempo para deliberação) eram amplamente aceitos como definindo um limitado direito preventivo de legítima defesa no direito consuetudinário internacional antes de 1945.

Falso - O caso *Caroline* ocorreu após 1945 e estabeleceu o princípio de que a legítima defesa só pode ser exercida após um ataque armado, conforme o Artigo 51 da Carta da ONU.

Flash-card 1 Pergunta - Qual foi a reação do Conselho de Segurança da ONU ao ataque israelense de 1981 contra Osirak?

Resposta - Adotou por unanimidade uma resolução condenando a ação israelense como ilegal.

Flash-card 2 Pergunta - Qual exigência do Artigo 51 da Carta da ONU é vista como neutralizadora de qualquer direito preventivo de legítima defesa?

Resposta - A exigência de que a legítima defesa se aplique somente "no caso de ocorrer um ataque armado".

Flash-card 3 Pergunta - Quais critérios do caso *Caroline* eram amplamente aceitos como um direito limitado de legítima defesa preventiva no direito consuetudinário antes de 1945?

Resposta - A "necessidade de legítima defesa, urgente, incontornável, sem oferecer opção de meios nem tempo para deliberação".

Na linguagem do direito internacional, estavam presentes claramente os dois princípios de opinio juris e prática de Estado. Mas nessas situações não importam apenas a prática de Estado e a opinio juris do país que toma a iniciativa; são igualmente cruciais as reações de outros governos. Imediatamente depois do ataque a Osirak, o Conselho de Segurança da ONU adotou por unanimidade

uma resolução condenando como ilegal a ação israelense. A condenação teve ainda maior peso porque os Estados Unidos participaram da votação, em vez de se abster. Dito isto, não se pode ter como perfeitamente claro que todos os membros do Conselho de Segurança tenham votado a favor da resolução condenatória porque se opunham categoricamente à legítima defesa em caráter preventivo. Tendo em vista que o reator iraquiano estava longe de entrar em funcionamento no momento do ataque, certos governos podem ter-se preocupado mais com o fato de que a tradicional exigência de necessidade não fora atendida. O importante, contudo, é o fato de Israel ter expressamente invocado o direito de empreender uma ação militar preventiva ante a possibilidade de uma futura ameaça, e a comunidade internacional rejeitou retumbantemente a alegação. Na Câmara dos Comuns britânica, a primeira-ministra Margaret Thatcher declarou que “um ataque armado em tais circunstâncias não pode ser justificado. Representa uma grave violação do direito internacional”. Outros governos mostraram-se igualmente críticos. Consideradas globalmente, a prática de Estado e a opinião jurídica geradas pelo ataque israelense antes apontavam mais contra que a favor de um eventual direito preventivo de legítima defesa. Não se tratava simplesmente de uma questão de direito consuetudinário internacional, pois o Artigo 51 da Carta da ONU declara já em seu primeiro período:

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 normas de interpretação de tratados, tal como codificadas na Convenção de Viena sobre o Direito de Tratados de 1969, exigem que as cláusulas sejam interpretadas de acordo com “o sentido comum das palavras”. Aplicando-se esta exigência ao Artigo 51, qualquer direito preventivo de legítima defesa preexistente vem a ser aparentemente neutralizado pela exigência de “se ocorrer um ataque armado”.

Todavia, a referência ao caráter “inerente” do direito no Artigo 51 complica a análise, ao incorporar implicitamente à cláusula do tratado o preexistente direito consuetudinário internacional de legítima defesa. Em consequência, argumenta-se às vezes que a ação preventiva é justificada quando existe uma “necessidade de legítima defesa, urgente, incontornável, sem oferecer opção de meios nem tempo para deliberação”. Foram estes os critérios estabelecidos por Daniel Webster após o incidente de 1837 com o Caroline, como vimos no Capítulo 4. Até a adoção da Carta da ONU em 1945, aceitava-se amplamente que eles definiam um limitado direito preventivo de legítima defesa no direito consuetudinário internacional. Hoje, estando em vigor a Carta, esses critérios só podem ser aplicados se o Artigo 51 for ignorado, reinterpretado ou tido como alterado por subsequentes práticas de Estado. Mas o fato é que, de maneira geral, as práticas de Estado, inclusive a generalizada condenação do ataque israelense de 1981 contra o reator nuclear de Osirak, apontam na outra direção.

De fato, desde 1945, a maioria dos governos se tem eximido de invocar um direito preventivo de legítima defesa. Preocupado em não ser considerado um Estado agressor, Israel justificou os ataques que deram início à Guerra dos Seis Dias, em 1967, alegando que o fato de O Egito ter bloqueado o estreito de Tiran constituía um ato prévio de agressão. Os Estados Unidos, preocupados em não abrir um precedente que pudesse ser utilizado por outros países, justificaram o bloqueio de Cuba em 1962 de maneira implausível, falando de “manutenção da paz regional”. E em 1988 os EUA também se saíram com a alegação de um direito preventivo de legítima defesa ao argumentarem que a derrubada de um Airbus civil iraniano pelo navio de guerra americano Vincennes, embora equivocada, constituiria reação a ataques por parte de helicópteros militares e barcos de patrulha do Irã. Até mesmo os dirigentes mais radicais se insurgiram contra um suposto direito de ação preventiva em plena Guerra Fria, num momento em que os dois principais contendores mundiais detinham esquadras de submarinos dotados de mísseis nucleares, concebidas para sobreviver a ataques iniciais e sustentar a “destruição mútua garantida”.

Página 51

V-F 1 - Verdadeiro: Israel justificou o início da Guerra dos Seis Dias em 1967 alegando que o bloqueio egípcio do estreito de Tiran constituía um ato prévio de agressão, evitando invocar um direito preventivo.

Falso - Israel invocou a legítima defesa preventiva em 1967, citando a urgência da ameaça egípcia, para justificar o início da Guerra dos Seis Dias.

V-F 2 - Verdadeiro: A Doutrina Bush, anunciada em 2002, defende levar a batalha ao inimigo e fazer frente às ameaças mais graves, antes mesmo que se materializem, estendendo o emprego preventivo da força.

Falso - A Doutrina Bush se limita a reinterpretar os critérios do caso *Caroline*, exigindo a iminência da ameaça antes de qualquer ação preventiva.

V-F 3 - Verdadeiro: O governo Bush, ironicamente, recusou-se a ratificar protocolos de aplicação das Convenções sobre Armas Químicas e Biológicas e milita ativamente contra o Tribunal Penal Internacional.

Falso - O governo Bush assumiu a liderança na luta contra as ADM, acelerando a ratificação de todos os protocolos das Convenções sobre Armas Químicas e Biológicas.

Flash-card 1 Pergunta - Como Israel justificou os ataques que iniciaram a Guerra dos Seis Dias em 1967, evitando invocar um direito preventivo de legítima defesa?

Resposta - Alegando que o bloqueio do estreito de Tiran pelo Egito constituía um ato prévio de agressão.

Flash-card 2 Pergunta - Qual alegação os EUA usaram para justificar o bloqueio de Cuba em 1962, em vez de invocar a ação preventiva?

Resposta - Falaram de “manutenção da paz regional”.

Flash-card 3 Pergunta - Qual o cerne da nova e abrangente política de intervenção militar preventiva, identificada como a “Doutrina Bush”, anunciada em junho de 2002?

Resposta - A defesa de levar a batalha até o inimigo, impedindo seus planos e fazendo frente às ameaças mais graves, antes mesmo que se materializem.

Hoje, do ponto de vista da Casa Branca, a situação parece muito diferente. As relações com a Rússia melhoraram consideravelmente, nenhum outro possível inimigo dispõe de mísseis nucleares lançados de submarinos e já se tornou operacional a primeira fase do sistema de mísseis de defesa americano (embora com tecnologia que em grande medida não chegou a ser

testada). Ao anunciar a 1º de junho de 2002 uma nova e abrangente política de intervenção militar preventiva, o presidente George W. Bush com toda a evidência não se deixava intimidar pela perspectiva do Armagedon.

Em discurso na academia militar de West Point, Bush tratou da questão da ameaça das armas de destruição em massa (ADM) em relação ao terrorismo internacional. O presidente defendia um certo grau de direito de preempção que se estendesse ao emprego preventivo — e mesmo cautelar — da força: “Devemos levar a batalha até o inimigo, impedir seus planos e fazer frente às mais graves ameaças, antes mesmo que se materializem.” Ainda que as ameaças não sejam iminentes, “se esperarmos que essas ameaças se materializem plenamente, teremos esperado demais”. A nova política — já agora identificada em geral como a “Doutrina Bush” — sequer tentava atender aos critérios do Caroline. Não havia qualquer indicação de que se pretendesse esperar uma “necessidade de legítima defesa” que pudesse ser considerada “urgente, incontornável, sem oferecer opção de meios nem tempo para deliberação”. Esta nova política é questionável em vários níveis.

Seriam as ações militares unilaterais a melhor maneira de enfrentar a questão das ADM? As armas de destruição em massa não constituem um problema novo. O primeiro tratado sobre gás veneno remonta a 1899. Durante décadas, as Nações Unidas tomaram a frente de esforços no sentido de controlar o desenvolvimento e a disseminação dessas armas, enquanto os Estados Unidos, ironicamente, faziam corpo mole. Pouco depois de chegar ao poder, o governo Bush recusou-se a ratificar os protocolos de aplicação das Convenções sobre Armas Químicas e Biológicas. O governo Bush pressionou 139 países pelo afastamento de José Bustani, o respeitado diretor-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas, em pleno mandato; pressiona atualmente pelo afastamento de Mohamed ElBaradei, o diretor da Agência Internacional de Energia Atômica. Descumprindo as obrigações assumidas nos termos do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o governo Bush acelerou os trabalhos de desenvolvimento de armas nucleares de campo, destinadas a penetrar bunkers e destruir produtos químicos e patogênicos perigosos. E o governo Bush milita ativamente contra o Tribunal Penal Internacional, que poderia julgar indivíduos pela utilização de armas de destruição em massa. Tudo isto nos poderia perfeitamente levar a perguntar se George W. Bush efetivamente tem assumido uma liderança na questão das armas de destruição em massa.

A adoção de direitos ampliados de legítima defesa em caráter preventivo também introduziria incertezas nas relações internacionais. Quem decidiria que uma possível ameaça justifica a ação preventiva? Como se proteger de intervenções militares oportunistas justificadas por uma capa de legítima defesa preventiva? Estariam realmente dispostos a conceder o mesmo direito ampliado à Índia, ao Paquistão e a Israel — potências nucleares com um histórico de intervenções além-fronteira —, como estariam obrigados a fazer pelo Princípio de aplicação equitativa do direito consuetudinário internacional? E não será que a adoção desse direito levaria possíveis países salvo a atacar primeiro, decidindo utilizar em vez de perder suas armas biológicas, químicas e nucleares? Os governos têm em geral plena consciência das consequências potencialmente perigosas da Doutrina Bush, € em sua maioria se têm mostrado cautelosos em hipotecar seu apoio.

Página 52

V-F 1 - Verdadeiro: Pelo Princípio de aplicação equitativa do direito consuetudinário, a concessão de um direito ampliado de legítima defesa preventiva a um país obrigaría a conceder o mesmo direito a potências nucleares como Índia, Paquistão e Israel.

Falso - O direito consuetudinário internacional permite que o direito de ação preventiva seja limitado apenas a potências globais como os EUA, para garantir a estabilidade.

V-F 2 - Verdadeiro: A Carta da ONU estabelece que, na ausência de um ataque armado, apenas o Conselho de Segurança pode agir em resposta a ameaças biológicas, químicas ou nucleares.

Falso - Na ausência de um ataque, os Estados Unidos têm o direito legal de agir unilateralmente em caso de ameaças de ADM, conforme as resoluções subsequentes ao 11 de setembro.

V-F 3 - Verdadeiro: A maioria dos países nada tem a lucrar com a ampliação do direito de legítima defesa preventiva, e a inexistência de amplas vantagens recíprocas é tipicamente fatal ao desenvolvimento do direito consuetudinário internacional.

Falso - A Doutrina Bush ganhou apoio generalizado da maioria dos países, estabelecendo rapidamente um novo direito consuetudinário de legítima defesa preventiva.

Flash-card 1 Pergunta - Quais potências nucleares seriam beneficiadas pela aplicação equitativa de um direito ampliado de legítima defesa preventiva, conforme o direito consuetudinário?

Resposta - Índia, Paquistão e Israel.

Flash-card 2 Pergunta - Na ausência de um ataque, quem a Carta da ONU determina que pode agir em resposta a ameaças biológicas, químicas ou nucleares?

Resposta - Somente o Conselho de Segurança da ONU.

Flash-card 3 Pergunta - Qual fator é tipicamente fatal para o desenvolvimento do direito consuetudinário internacional em relação a uma nova alegação jurídica, como a da legítima defesa preventiva ampliada?

Resposta - A inexistência de amplas vantagens recíprocas, pois a maioria dos países nada tem a lucrar com a ampliação desse direito.

Suas preocupações são agravadas pelo fato de que a Carta da ONU já contém uma resposta a essas questões: na ausência de um ataque, só o Conselho de Segurança da ONU pode agir. Ante claras evidências de um iminente ataque biológico, químico ou nuclear, não pode haver muita dúvida de que o Conselho de Segurança entraria em ação, pois é improvável que os efeitos das armas de destruição em massa fiquem confinados a uma área geográfica restrita. Nos últimos anos, o Conselho de Segurança tem reiteradamente autorizado intervenções militares em situações em que não havia ameaça direta ou imediata para seus quinze membros: no Iraque, na Somália, na Bósnia-Herzegovina, no Haiti e em outros países. Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o Conselho levou apenas um dia para afirmar o direito dos Estados Unidos de agir em legítima defesa neste caso.

Somente os países que não tenham motivos para temer forças militares de contraposição podem contemplar a possibilidade de um mundo sem a dupla proteção da Carta da ONU e do direito consuetudinário derivado do incidente do Caroline. O presidente Bush acha que pode invocar um extensivo direito de intervenção em caráter preventivo porque nenhum outro país tem a capacidade de

retaliar contra os Estados Unidos. O que o governo Bush aparentemente não percebe é que suas iniciativas poderiam perfeitamente constituir incentivos — baseados de maneira perversa na legítima defesa — para que outros se venham a dotar exatamente daquelas armas que os Estados Unidos afirmam abominar.

Os advogados e diplomatas do Departamento de Estado americano certamente tinham consciência das consequências potencialmente negativas das palavras pronunciadas pelo presidente em West Point; palavras destinadas a comunicar a adoção de uma política que com toda a probabilidade fora decidida sem levar muito em conta o direito internacional. Os advogados do Departamento de Estado estavam incumbidos de justificar a nova política em termos jurídicos. Não podiam deixar de perceber que, tal como expressa, a nova política não só era imprudente e sem precedentes como tinha poucas chances de passar a integrar o direito consuetudinário internacional. Colocando em termos bem simples, a maioria dos países nada tem a lucrar com a ampliação de um direito de legítima defesa em caráter preventivo, pois ele conferiria a todos os Estados — inclusive aos potenciais inimigos de qualquer Estado — poder discricionário quase ilimitado para utilizar a força. À inexistência de amplas vantagens recíprocas costuma ser fatal ao desenvolvimento do direito consuetudinário internacional, que, como já vimos, requer não só que uma alegação seja apresentada, mas também que haja generalizado apoio ou aquiescência.

Assim, a Doutrina Bush foi reformulada para tornar-se mais aceitável por parte dos outros países, e portanto mais efetiva na promoção de mudanças jurídicas. A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, divulgada a 20 de setembro de 2002, adotou explicitamente — procurando em seguida estendê-lo — o critério de legítima defesa articulado por Daniel Webster após o incidente do Caroline:

Durante séculos, o direito internacional reconheceu que as nações não precisam sofrer um ataque para tomar legitimamente medidas para se defender contra forças que representam um perigo iminente de ataque. Os juristas internacionais e especialistas em direito frequentemente condicionavam a legitimidade do direito de preempção à existência de uma ameaça iminente — quase sempre uma visível mobilização de exércitos, esquadras e forças aéreas preparando-se para atacar.

Devemos adaptar o conceito de ameaça iminente aos objetivos e capacitações dos adversários atuais.

Página 53

V-F 1 - Verdadeiro: A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (2002) reformulou a Doutrina Bush, adotando e procurando estender o critério de iminência do caso *Caroline* para torná-la mais aceitável juridicamente.

Falso - A Estratégia de Segurança Nacional rejeitou completamente o critério do *Caroline*, insistindo que o uso da força preventiva deve ser baseado exclusivamente em novas resoluções do Conselho de Segurança.

V-F 2 - Verdadeiro: A extensão do critério de iminência, conforme propugnado na Estratégia de Segurança Nacional, aumenta a ambiguidade legal, permitindo que o poder e a influência desempenhem maior papel na aplicação da lei.

Falso - A Estratégia de Segurança Nacional buscou aumentar a clareza e objetividade na lei sobre legítima defesa, limitando a discricionariedade dos países mais poderosos.

V-F 3 - Verdadeiro: A reação internacional à Estratégia de Segurança Nacional foi dividida, com potências como a Índia e a Rússia respondendo favoravelmente, enquanto outros países manifestaram preocupação ou delimitaram a reivindicação aos critérios do *Caroline*.

Falso - Houve um apoio unânime e generalizado à Estratégia de Segurança Nacional, levando o Congresso dos EUA a pressionar pela alteração do Artigo 51 da Carta da ONU.

Flash-card 1 Pergunta - Qual documento de setembro de 2002 reformulou a Doutrina Bush, adotando explicitamente o critério da iminência do caso *Caroline*?

Resposta - A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos.

Flash-card 2 Pergunta - O que a Estratégia de Segurança Nacional procurou adaptar no conceito de ameaça iminente?

Resposta - Adaptar aos objetivos e capacitações dos adversários atuais (terrorismo e armas de destruição em massa).

Flash-card 3 Pergunta - Qual seria o efeito da ampliação do critério de iminência defendido pela Estratégia de Segurança Nacional?

Resposta - Aumentar consideravelmente a ambiguidade da lei, permitindo que o poder e a influência desempenhem maior papel na aplicação da lei.

A Estratégia de Segurança Nacional não fez qualquer menção à Carta da ONU, implicitamente indicando, por omissão, que considera o direito consuetudinário anterior a 1945 como aquele que continua sendo aplicável. Ao passar por cima da questão geralmente polêmica da relação entre os critérios do *Caroline* e o Artigo 51, o documento procurava estrategicamente estabelecer novas bases para o debate sobre a legítima defesa. Só então ia adiante, sustentando que o critério da iminência já agora vai além das ameaças consideradas “urgentes, incontornáveis, sem oferecer opção de meios nem tempo para deliberação”, passando a incluir desafios mais remotos e incertos. A alegação era feita num contexto que pelo menos parecia indicar a necessidade de uma mudança jurídica. Poucos seriam capazes de negar que o terrorismo e as ADM constituem um grave problema. Não é menos significativo que outros governos não tenham sido convidados a aquiescer com uma efetiva mudança da norma. Pelo contrário, propunha-se apenas, na Estratégia de Segurança Nacional, uma adaptação da maneira como a norma (supostamente) existente é aplicada na prática. Assim é que a alegação parece perfeitamente razoável, e, como tal, passível de suscitar generalizado apoio e aquiescência. Uma vez associado a iniciativas militares justificadas com base na alegação, esse movimento de apoio e aquiescência poderia rapidamente conduzir ao estabelecimento de um novo direito consuetudinário internacional. Mas a nova doutrina da legítima defesa preventiva não é tão inócua quanto pode inicialmente parecer. Ao adotar e estender o critério da iminência que prevalecia antes de 1945, a nova abordagem propugnada na Estratégia de Segurança Nacional poderia aumentar consideravelmente a ambiguidade da lei. Esta ambiguidade, por sua vez, poderia acabar permitindo que o poder e a influência desempenhassem maior papel na aplicação da lei. No futuro, o atendimento ou não do critério de iminência dependeria em grande medida das circunstâncias factuais, tal como avaliadas por Estados individuais ou grupos de Estados. E a capacidade dos poderosos de influenciar essas avaliações poderia ser considerável, levando-se em conta as diferentes formas de pressão política, econômica e militar que podem ser exercidas nas relações internacionais. Além disso, os países mais poderosos dispõem às vezes

de um conhecimento especial baseado em informações secretas, ou pelo menos alegam tal conhecimento na tentativa de aumentar sua influência, como aconteceu nas etapas que antecederam a Guerra do Iraque em 2003. Em consequência, o critério de iminência seria mais provavelmente considerado atendido quando os Estados Unidos quisessem agir militarmente do que quando outros países desejassesem fazer o mesmo. A lei sobre legítima defesa continuaria tendo aplicação genérica — ficando disponível como ferramenta diplomática a ser empregada contra Estados fracos —, ao passo que os países mais poderosos teriam mais liberdade para agir como bem quisessem.

Felizmente, o governo americano não tem o monopólio dos bons advogados internacionais. Algumas potências regionais, como a Índia, Israel e a Rússia, com efeito responderam favoravelmente à alegação contida na Estratégia de Segurança Nacional, assim como o primeiro-ministro australiano John Howard, que sugeriu uma emenda à Carta da ONU para reconhecer o direito de ação preventiva unilateral. Todavia, os comentários de Howard provocaram indignados protestos de outros países do Sudeste Asiático — protestos que em si mesmos poderiam constituir práticas de Estado e evidência de opinião jurídica contra um possível direito de legítima defesa em caráter preventivo. Outros países, entre eles a França, a Alemanha e o México, manifestaram sua preocupação em termos mais moderados, enquanto o Japão posicionou-se em favor de um direito preventivo de legítima defesa, mas tornando o cuidado de confinar sua reivindicação aos critérios do episódio Caroline.

À medida que se agravava a crise iraquiana, esta reação, que na melhor das hipóteses podia ser considerada dividida, contribuiu para levar os Estados Unidos ao Conselho de Segurança da ONU, onde conseguiram a 8 de novembro de 2000 a aprovação da Resolução 1441. Como explicamos no Capítulo 3, a resolução não autorizava expressamente o emprego da força contra o Iraque, mas efetivamente corroboraTava, de certa maneira, o argumento de que uma anterior autorização, concedida em 1990, voltava a ter vigência em consequência das "violações materiais" cometidas pelo Iraque em relação à resolução de cessar-fogo de 1991. O governo Bush recorreu ao mesmo tempo a este argumento e à alegação de legítima defesa em caráter preventivo para justificar a guerra de 2003 no Iraque, ao passo que seus dois principais aliados, a Grã-Bretanha e a Austrália, escoravam-se exclusivamente nas resoluções do Conselho de Segurança. A apresentação de dois argumentos distintos, merecendo o segundo mais amplo apoio, reduziu qualquer efeito que a reivindicação de direito ampliado de legítima defesa em caráter preventivo poderia ter no direito consuetudinário internacional.

Página 54

V-F 1 - Verdadeiro: Após a Guerra do Iraque, a generalizada oposição à Doutrina Bush ficou evidente nos discursos de abertura da Assembleia Geral da ONU em 2003, que exortavam um retorno ao diálogo multilateral e à ação coletiva.

Falso - Em 2003, a Assembleia Geral da ONU manifestou amplo apoio à Doutrina Bush, reconhecendo a necessidade de ações preventivas unilaterais contra o terrorismo.

V-F 2 - Verdadeiro: Em fevereiro de 2004, o presidente Bush declarou que em um "novo tipo de guerra" será "tarde demais quando ela se tornar iminente", reafirmando a necessidade de enfrentá-la antes.

Falso - Em 2004, o presidente Bush recuou da Doutrina de guerra preventiva, concordando que todas as ameaças devem ser levadas ao Conselho de Segurança.

V-F 3 - Verdadeiro: O Painel de Alto Nível da ONU (2004) concluiu que, se houver comprovação sólida para ação militar preventiva, a questão deve ser apresentada ao Conselho de Segurança para autorização.

Falso - O Painel de Alto Nível de 2004 endossou o caráter legal de ações unilaterais preventivas, desde que o Estado apresente comprovação sólida ao Secretário-Geral da ONU.

Flash-card 1 Pergunta - Qual tema central foi recorrente nos discursos de abertura da Assembleia Geral da ONU em setembro de 2003?

Resposta - A exortação a um retorno ao diálogo multilateral, à persuasão e à ação coletiva.

Flash-card 2 Pergunta - O que o presidente George W. Bush declarou em fevereiro de 2004 sobre a ameaça iminente em um "novo tipo de guerra"?

Resposta - Que será "tarde demais quando ela se tornar iminente" e é preciso enfrentá-la antes.

Flash-card 3 Pergunta - Qual foi o parecer categorizado do Painel de Alto Nível da ONU em 2004 sobre a ação militar preventiva?

Resposta - Se houver comprovação sólida para uma ação preventiva, a questão deve ser apresentada ao Conselho de Segurança, que tem o poder de autorizar a iniciativa.

Em seguida à guerra, a generalizada oposição à Doutrina Bush ficou evidente nos discursos de abertura da 58º sessão da Assembléia Geral da ONU em setembro de 2003. Hidipo Hamutenya, o ministro de Relações Exteriores da Namíbia, observou que "o tema central que percorre praticamente todos os discursos desta sessão é a exortação a um retorno ao diálogo multilateral, à persuasão e à ação coletiva, como únicas formas apropriadas de resolver os muitos conflitos com que se defronta a comunidade internacional".

À luz desta e de outras reações negativas, é difícil sustentar que a reivindicação de um direito ampliado de legítima defesa em caráter preventivo tenha alcançado o generalizado apoio necessário para modificar o direito consuetudinário internacional, ou talvez o Artigo 51 da Carta da ONU. Mas a reivindicação continua a ser sustentada. Em entrevista pela televisão a 7 de fevereiro de 2004, o presidente Bush chegou a declarar: "Considero essencial que, sendo defrontados com uma ameaça, possamos enfrentá-la antes que se torne iminente. Será tarde demais quando ela se tornar iminente. Será tarde demais nesse novo tipo de guerra."

Em dezembro de 2004, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança do secretário-geral da ONU, reunindo dezenas de ex-primeiros-ministros, ministros de Relações Exteriores e embaixadores (entre eles Brent Scowcroft, que fora assessor de Segurança Nacional do presidente George H. W. Bush), entregou seu categorizado parecer a respeito da reivindicação do presidente americano:

A resposta, em suma, é que se houver boa fundamentação para uma ação militar preventiva, escorada em comprovação sólida, a questão deve ser apresentada ao Conselho de Segurança, que tem poder para autorizar uma tal iniciativa se assim decidir. Caso contrário, haverá, por definição, tempo suficiente para empreender outras estratégias, entre elas a persuasão, a negociação, a

dissuasão e a contenção — e para examinar outra vez a alternativa militar.

Para os que se mostram impacientes por adotar este tipo de reação, a resposta é que, num mundo em que se detectam tantas ameaças potenciais, o risco para a ordem global e a norma de não-intervenção em que continua a se basear simplesmente é grande demais para que possamos aceitar o caráter legal de ações unilaterais preventivas, em contraposição a ações coletivamente endossadas. Autorizar alguém a agir é autorizar a todos.

O parecer constituía contundente condenação do governo Bush, e tencionava ser entendido como tal. O objetivo não era fazer com que o presidente mudasse de idéia (o que não conseguirá), e sim mobilizar e reforçar a oposição internacional a sua doutrina perigosamente desestabilizadora de guerra preventiva.