

# Base Política e Jurídica da “Operação Liberdade Iraquiana” e a necessidade de auto-preservação do Estado Liberal

José Manuel Pina Delgado\*

*Mestre em Direito e Relações Internacionais. Assessor Jurídico da Ministra da Justiça/República de Cabo Verde. Professor de Ética no Departamento de História e Filosofia do Instituto Superior de Educação.*

## Resumo

Este artigo visa analisar a recente intervenção anglo-americana no Iraque a partir da sua conexão com o Direito Internacional e com a política internacional. Defenderei que do ponto de vista jurídico, a ‘operação liberdade iraquiana’ assenta em bases muito frágeis. A razão disso é que nem o amparo dos Estados Unidos na legítima defesa preventiva, nem o britânico na ideia de autorização implícita do Conselho de Segurança têm respaldo nas normas que regulamentam o uso da força nas relações internacionais. A melhor justificação jurídica, no entanto, o direito à intervenção humanitária unilateral, que, sem dúvida se adequaria à situação reinante no Iraque, somente foi utilizada secundariamente, ainda que tenha servido para aplacar as condenações internacionais. De qualquer modo, submeto a tese de que, mesmo a subsistirem dúvidas, quanto à legalidade da intervenção, ela justifica-se do ponto de vista da necessidade política, já que Estados liberais não devem esperar serem atingidos para tomar medidas contra agressores contumazes e tão pouco tolerar regimes tirânicos que oprimem o seu próprio povo.

## Abstract

*The objective of this article is analysing the recent Anglo-American intervention in Iraq, connecting it with International Law and International Politics. I will defend that from a legal point of view, Operation Iraqi Freedom, has very fragile foundations. The reason is that neither United States’ allegations of preventive self-defence, nor the British allegation of Security Council implicit authorisation are permissible under the norms that regulate use of force in international relations. The best legal justification, however, the right to unilateral humanitarian intervention, that, beyond any doubts, could adequate to the situation in Iraq, was only used as a secondary justification, though it served to diminish international condemnation. I submit the thesis that, even though doubts remain about the intervention’s legality, it was justified from the political necessity point of view, because Liberal States should not wait being struck by an attack before taking measures against persistent aggressors and should not tolerate tyrannical regimes that oppress their own people.*

---

\* Este artigo não representa o posicionamento do Ministério da Justiça ou do Governo da República de Cabo Verde sobre o tema, tendo sido escrito a título meramente pessoal.

Este artigo foi concluído em Junho de 2003 e enviado para publicação no mesmo mês, portanto, num momento no qual a situação era muito diferente da vivida actualmente no Iraque. Com todos os acontecimentos que se produziram desde então, fiquei tentado a actualizar o texto e, quicá, tal como fizeram alguns analistas, a rever as minhas teses sobre a intervenção. Não o farei. Primeiro, porque estaria a esconder a minha posição original sobre a operação militar. Segundo, porque substantivamente não teria alterações de vulto a fazer às teses que sustentaram as posições adoptadas naquela altura, quando um número considerável de acontecimentos não foram levados em conta. Assim, a versão apresentada é a que constava do artigo no momento da sua finalização em Junho de 2003. Não obstante, analisarei rapidamente quatro factos que podem ter implicações directas sobre os argumentos aqui utilizados: primeiro, sobre as armas de destruição em massa que não foram encontradas, ressaltaria que, do ponto de vista da legalidade, a questão é irrelevante; mesmo que elas o fossem, não existe no Direito Internacional Contemporâneo qualquer norma que permita atacar preventivamente um Estado sem autorização do Conselho de Segurança pelo facto dele possuir armas de destruição maciça. De qualquer modo, diga-se, o facto delas não terem sido encontradas em nada contribuiu para uma eventual legitimação *ex post factum* da acção liderada pelos Estados Unidos. Do ponto de vista político, diga-se, mesmo que, realisticamente falando, não exista qualquer restrição que se possa fazer a um Estado na sua actuação internacional, também não se olvide que é do seu interesse ter o apoio da maioria dos seus pares. Ao não encontrar as armas, os Estados Unidos e os seus aliados, perderam a oportunidade de arregimentar suporte político considerável entre os demais membros da comunidade internacional; segundo, a resistência da população iraquiana à ocupação do seu território foi, indubitavelmente, um duro revés à legitimidade da intervenção. Com efeito, é, pelo menos no caso da justificativa da intervenção humanitária, um requisito essencial que os ‘libertadores’ sejam bem recebidos pelos ‘oprimidos’. Assim sendo, *prima facie*, a oposição manifestada *ab initio* pelos sunitas e, num momento posterior, pelos próprios xiitas, indicaria claramente que a operação liberdade iraquiana foi mal recebida pela própria população. A bem da verdade, tais argumentos devem ser qualificados. Antes de tudo, a resistência da população sunita já seria de se esperar. Afinal, em qualquer regime, por mais odioso que seja, existem sempre sectores ou determinados grupos raciais, étnicos ou religiosos que dele beneficiam. Ademais, deve-se salientar que a oposição da população xiita, penso, não se dirige directamente à intervenção em si, mas à ocupação posterior do seu território por forças estrangeiras. Finalmente, a situação de instabilidade que se vive no Iraque é parcialmente gerada por membros da ‘internacional

islâmica do terror', constituída maioritariamente por estrangeiros; terceiro, em relação às violações reiteradas ao direito internacional humanitário e às restrições de ordem moral que devem acontecer durante e depois da guerra, simbolizadas pelas sevícias e humilhações perpetradas por carcereiros norte-americanos em Abu Ghraib, deve-se dizer que, apesar do direito internacional contemporâneo, manter, grosso modo, a distinção entre *jus ad bellum* e *jus in bello*, significando, portanto, que violações ao direito de guerra (incluindo o direito que rege a *occupatio belli*) não poderiam atingir a legalidade da guerra em si, o facto é que, conforme havíamos reconhecido numa monografia a respeito, intervenções humanitárias unilaterais são particularmente atingidas na sua legalidade por violações ao direito internacional humanitário; a percepção de Estados terceiros, que não participaram, activa ou passivamente, na intervenção é que uma intervenção que encontra a sua justificação em pressupostos humanitários não pode ela própria violar os direitos humanos daqueles que, alegadamente, visa proteger. Destarte, os tristes acontecimentos que recentemente ocorreram no Iraque podem minar, inclusive, a única centelha de base legal com a qual os Estados Unidos e os seus aliados poderiam contar para justificar juridicamente a operação militar e adensar minimamente o apoio político e moral a ela concedida, se não forem duramente reprimidos penalmente pelas autoridades. De uma forma ou de outra, a excepção política aqui invocada não pode autorizar o Estado liberal a violar os direitos humanos fundamentais de indivíduos, ainda que adversários, sob sua guarda em períodos de ocupação ou de guerra; quarto, a quase certa concretização da transferência de soberania para autoridades iraquianas, com o aval de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, indica claramente que a intervenção não tinha motivações expansionistas, algo que, do ponto de vista da interpretação da Carta, é extremamente importante, além de servir para, de certa forma, atenuar as críticas feitas à Operação Liberdade Iraquiana pelos países que com ela não concordaram.

## Introdução

A recente intervenção liderada pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, com o apoio de países como Espanha, Itália, Portugal e Austrália e vários do leste europeu, levantou um grande número de questões. Diversos motivos foram elencados pelas autoridades tanto dos países interventores quanto dos que apoiaram a invasão. A dimensão justificativa atingiu proporções inéditas neste caso, uma vez que a maioria dos governos,

com a exceção dos Estados Unidos, tinha que justificar à sua descontente população porque estariam a apoiar o uso da força num país distante que aparentemente não causava qualquer perigo à sua existência. A estas demandas por razões, os responsáveis governamentais, responderam providenciando justificativas que circulam entre o plano político e jurídico. Como estes dois planos dificilmente se isolam por completo, ainda que não se confundam, os objectivos deste escrito são os de analisar as duas dimensões de justificação das forças aliadas antes, durante e depois da invasão do Iraque. Em primeiro lugar, analisarei se as justificações jurídicas avançadas para amparar a legalidade da operação têm consistência de acordo com o direito internacional contemporâneo. Segundo, verificarei se, do ponto de vista político, a intervenção no Iraque foi justificada e confrontarei as dimensões política e jurídica deste problema, tentando verificar essencialmente se, porventura, a falta de amparo jurídico poderia neste caso específico ser compensada por uma intensa legitimidade política das forças aliadas que justificasse a violação do Direito Internacional. Antes de iniciar o estudo das questões centrais do texto, convém recapitular brevemente os acontecimentos que levaram à mais recente intervenção aliada no Iraque de Saddam Hussein.

## 1. Questões Fáticas

Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha já tinham um histórico bastante intenso de conflitos com o Iraque quando a 20 de Março de 2003 deram início à *Operação Liberdade Iraquiana*. Concretamente haviam sido os principais membros da força aliada que expulsou o Iraque do Kuwait em 1991 e os grandes defensores das medidas duras que foram sendo implementadas contra Bagdade em toda a década de noventa, entre as quais as mais importante foram as sanções económicas e o programa de inspecções de armamento proibido<sup>1</sup>. Mais do que isso, os aliados anglo-saxões usaram a força por diversas vezes contra o regime iraquiano durante todo esse tempo e pelos mais diversos motivos, entre os quais a protecção das minorias curda e xiita, para além de represálias pela tentativa de assassinato do Presidente Bush e a utilização da força em legítima defesa contra caças e baterias antiaéreas iraquianos<sup>2</sup>. Dentro deste jogo de enfrentamento,

---

1 CS/R/687 (Iraque), 03/04/1991.

2 Em geral, vide: GRAY, Christine, “From Unity to Polarisation: International Law and the Use of Force against Iraq”, *European Journal of International Law*, v. 2, n. 2, 2002, pp. 1-19.

a mais importante das operações militares contra o regime de Saddam Hussein depois de 1991, foi a chamada *Raposa do Deserto*, empreendida em 1998<sup>3</sup>, a fim de pressionar Bagdade a cooperar com o regime de inspeções que naquele momento chegava ao seu nível mais baixo, pois, além do Iraque não cooperar com a equipe da UNSCOM, obstruía explicitamente o seu trabalho<sup>4</sup>.

Apesar disso, a resposta da Administração Clinton era ambígua, ou seja, ao mesmo tempo que ameaçava o Iraque, não ia até às últimas consequências no que toca ao uso efectivo da força<sup>5</sup>. Contrariamente, a Administração Bush desde sempre demonstrou uma grande vontade de enfrentar o regime de Saddam Hussein e os atentados do 11 de Setembro serviram como elemento propulsor dessa vontade, já que os Estados Unidos se convenceram de que seria necessário uma nova postura contra países e grupos não-estatais potencialmente perigosos<sup>6</sup>. Neste sentido, começaram em meados de 2002, uma intensiva campanha diplomática para convencer aliados tradicionais e a comunidade internacional em geral da necessidade de se resolver o ‘problema iraquiano.’ Dos países considerados influentes, somente conseguiu convencer a Grã-Bretanha. A China, a Rússia, a Alemanha e, sobretudo, a França mostraram-se radicalmente contrários à ideia<sup>7</sup>. O único resultado que a campanha norte-americana conseguiu foi aprovar a Resolução n.º 1441, que dava ao Iraque a última chance de cumprir as determinações do Conselho de Segurança, ainda que não tenha explicitamente aprovado o uso da força<sup>8</sup>. Além disso, o regime de Saddam Hussein aceitou receber os inspectores das Nações Unidas, os quais, até ao final do seu trabalho, ainda não tinham encontrado nada de substancial. Por outro lado, a tentativa da coligação de assegurar uma segunda resolução fracassou<sup>9</sup>.

Assim sendo, no momento em que a intervenção foi realizada, não havia nenhuma resolução que a respaldasse. Além disso, a maioria da comunidade internacional mos-

---

3 Vide: WEDGWOOD, Ruth, “The Enforcement of Security Council Resolution 687: The Threat of Force Against Iraq’s Weapons of Mass Destruction”, *American Journal of International Law*, v. 92, n. 2, 1998, pp. 724-728; LOBEL, Jules & RATNER, Michael “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorisations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspections Regime”, *American Journal of International Law*, v. 93, n. 1, 1999, pp. 124-154.

4 A respeito, consultar: BUTLER, Richard, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global Security*, New York, Public Affairs, 2000, pp. 1 e ss.

5 ZOELLICK, Robert, “Uma política externa republicana”, *Política Externa*, v. 10, n. 1, 2001, p. 71.

6 UNITED STATES GOVERNMENT. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House, 2002, pp. 1 e ss.

7 *The Guardian*, 08/2002-11/2002.

8 CS/R/1441 (Iraque), 08/11/2002.

9 Vide: *The Guardian*, 11/2002-03/2003.

trava-se contrária a ela. Não obstante, a operação militar foi levada a cabo e com notável sucesso. Em pouco tempo, o território iraquiano estava sob controlo e Bagdade capturada. Simbolicamente, a estátua de Saddam é derrubada<sup>10</sup>. A população local recebe com razoável entusiasmo os soldados norte-americanos. A impressão que fica é que estariam a ser libertados de terrível opressão. Aliás, algo confirmado depois da guerra com a descoberta de valas comuns com os corpos de milhares de opositores ao regime<sup>11</sup>. Depois de controlado o território iraquiano, os Estados Unidos montam um governo de ocupação.

A reacção dos Estados vai mudando ao longo do conflito. Inicialmente, a maioria da comunidade internacional mostrou-se contrária à intervenção, tanto que no dia seguinte ao seu início protestos eram o que mais se ouvia; e vinham dos mais diversos quadrantes: Rússia, China, Alemanha, Irão, Cuba, Indonésia, Brasil, México, etc. Alguns deles, referiam-se explicitamente à ausência de base legal para a guerra<sup>12</sup>. Por outro lado, Espanha, Portugal, Japão, Polónia, Austrália, Coreia do Sul, Dinamarca etc., apoiam a intervenção<sup>13</sup>. Além disso, o que se convencionou denominar de sociedade civil internacional reagiu mal à guerra, promovendo protestos um pouco por todo o mundo<sup>14</sup>. Durante o conflito, porém, os ânimos foram serenando, principalmente à medida em que se tomava conhecimento da dimensão dos massacres promovidos por Saddam Hussein contra o seu povo. Tanto foi assim que, pelo menos até ao momento, os interventores em nenhuma altura foram condenados por organizações internacionais. Mais do que isso, a Resolução n.º 1483, adoptada a 22 de Maio de 2003, em certa medida terá servido para atenuar a ilegalidade aparente da intervenção, além de ter sugerido o carácter criminoso do regime de Saddam Hussein<sup>15</sup>.

## 2. Questões Jurídicas

Como é sabido, a Organização das Nações Unidas foi criada em 1945 para evitar, segundo a sua carta constitutiva, o “flagelo da guerra”<sup>16</sup>. Neste sentido, a comunidade internacional concedeu alguns poderes à Organização para regulamentar o uso da força

---

10 US Forces Take Control of Baghdad, New York Times, 11/04/2003.

11 The Guardian, 14/05/2003.

12 Ibid., 21/03/2003.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 CS/R/1483 (Situação Relativa ao Iraque e Kuwait), 22/05/2003, para. 3.

16 Carta das Nações Unidas, Preâmbulo.

nas relações internacionais. Essa normatização foi inserida na Carta das Nações Unidas e assentou em alguns artigos. Por um lado, proibiu o uso e a ameaça do uso da força, conforme dispõe o artigo 2.º (4), segundo o qual “todos os membros deverão evitar nas suas relações internacionais o uso ou a ameaça do uso da força contra a integridade territorial e a independência política de qualquer Estado ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas”<sup>17</sup>. Por outro lado, a Carta previu a acção coordenada de todos os membros na manutenção da paz e segurança internacionais. Assim, de acordo com o artigo 39.º, “o Conselho de Segurança deverá determinar a existência de qualquer ameaça à paz, quebra da paz ou acto de agressão e fazer recomendações ou decidir que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restaurar a paz e segurança internacionais”<sup>18</sup>. Recorde-se que o artigo 41 prevê o uso de medidas não-coercivas enquanto que o artigo 42 permite usar a força<sup>19</sup>.

A proibição do uso unilateral da força conheceu apenas uma excepção explícita, que é “o direito inerente a legítima defesa individual ou colectiva em caso de ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais”<sup>20</sup>. Além disso, o sistema agasalhou a possibilidade de uso da força por organizações regionais desde que, de acordo com o artigo 53.º(1), tivessem “autorização do Conselho de Segurança”<sup>21</sup>.

Problemas de interpretação, de aplicação e de eficácia, surgiram em relação a todos esses dispositivos. Em relação ao artigo 2.º(4), a questão problemática que tradicionalmente afastou Estados e internacionalistas era a de saber se a expressão “contra a integridade territorial e independência política dos Estados ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas” deveria ser interpretada no sentido de autorizar o uso da força que não se dirigisse contra a integridade territorial e independência política dos Estados e que ao mesmo tempo não fosse contrária aos propósitos das Nações Unidas. Nesta rubrica cairiam por exemplo o uso da força para auxílio a movimentos de libertação nacional, as intervenções humanitárias e as intervenções pró-democráticas<sup>22</sup>. Apesar de, por um lado, vários eminentes internacionalistas defenderem uma interpreta-

---

17 Ibid., art. 2.º (4).

18 Ibid., art. 39.º.

19 Ibid., art. 41.º-42.º.

20 Ibid., art. 51.º.

21 Ibid., art. 53.º (1).

22 Vide: REISMAN, W. Michael, “Coercion and Self-determination: Construing Charter Article 2 (4), American Journal of International Law, v. 78, n. 3, 1984, pp. 642-5.

ção restritiva do artigo 2.<sup>o</sup>(4)<sup>23</sup>, por outro, não parece que ele inequivocamente afaste uma interpretação mais liberal e abrangente, que autorizasse o uso da força nas circunstâncias acima citadas.

De outra parte, o sistema de segurança colectivo alicerçado no Capítulo VII, especialmente nos artigos 39<sup>o</sup>, 41<sup>o</sup> e 42<sup>o</sup>, também se mostrou problemático por vários motivos, principalmente operacionais. Primeiro, as Nações Unidas nunca puderam contar com uma força militar própria, o que fez com que mesmo nos momentos de maior actividade, depois da Guerra Fria, tivesse que meramente autorizar o uso da força a Estados individuais que assumiam a sua função<sup>24</sup>. Segundo, manietada pelo veto dos membros permanentes, o Conselho ficou à mercê do consenso que, recorde-se, somente passou a funcionar depois do fim da Guerra Fria e que actualmente voltou a sofrer retrocessos<sup>25</sup>. O resultado disso é que os Estados perderam a confiança no sistema e passaram a fazer cada vez mais demandas sobre prováveis excepções à proibição do uso ou da ameaça do uso da força que, virtualmente, fizeram o sistema de regulamentação do uso da força depender da prática estatal<sup>26</sup>.

Neste sentido, o direito à legítima defesa passou a ter uma interpretação extensiva, pois os Estados passaram a fazer cada vez mais demandas para o acolhimento de possibilidades não previstas explicitamente como a intervenção para protecção de nacionais no estrangeiro, a legítima defesa antecipada, o uso da força contra grupos não-estatais e, mais recentemente, a legítima defesa preventiva. Ademais, as organizações regionais passaram a usar a força sem autorização prévia do Conselho de Segurança, argumentando que o artigo 53.<sup>o</sup> (1) não deixava claro se ela teria de ser concedida anteriormente ao acto ou se poderia ser buscada *ex-post factum*<sup>27</sup>. Como determinadas operações devem ser

---

23 As seguintes palavras de Oscar Schachter exemplificam de forma fidedigna este posicionamento. Segundo o conhecido internacionalista, “a ideia de que guerras empreendidas por uma boa causa como a democracia ou os direitos humanos não envolvem a violação à integridade territorial e independência política exige uma construção orwelliana daqueles termos.” Cf: SCHACHTER, Oscar, “The Legality of Pro-democratic Invasion”, *American Journal of International Law*, v. 78, n. 3, 1984, p. 649.

24 SAROOSHI, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation of the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 1 e ss.

25 Por exemplo: HIGGINS, Rosalyn, “Peace and Security. Achievements and Failures”, *European Journal of International Law*, v. 6, n. 3, 1995, pp. 445-460; KIRGIS JR, Frederick, “The Security Council First Fifty Years”, *American Journal of International Law*, v. 89, n. 3, 1995, pp. 505-539.

26 Cf: WEISBURD, A. Mark, *Use of Force. The Practice of States Since World War II*, University Park, Penn, The Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 1-27.

27 Em geral, vide: DE WET, Erika, “The Relationship between the Security Council and Regional Organisation during Enforcement Action under Chapter VII of the United Nations Charter”, *Nordic Journal of International Law*, v. 71, n. 1, 2002, pp. 1-37.

empreendidas o mais rápido possível, então, argumentam que seria mais lógico a legitimação posterior ao acto.

De qualquer forma, o direito internacional costumeiro, também em virtude do relativo fracasso do mecanismo de segurança colectivo das Nações Unidas, tornou-se numa dimensão da regulamentação do uso da força nas relações internacionais, no mínimo, tão importante quanto a própria Carta das Nações Unidas. Destarte, para se aquilatar da legalidade ou não de uma operação militar devem ser analisadas ambas as dimensões de regulamentação. A primeira já se pode observar como funciona. Por sua vez, a norma de direito internacional costumeiro, é criada a partir da prática dos Estados. Devem ser marcadas as diferenças entre duas situações. Uma, em que o Estado está plenamente convicto de que a sua acção está em conformidade com o Direito Internacional vigente, isto é, ele manifesta uma *opinio juris* e outra na qual o Estado tem consciência da incompatibilidade do seu acto com o Direito vigente, mas deseja colocar à prova esse Direito a fim de o alterar<sup>28</sup>. Nestes últimos casos, se a resposta internacional for positiva poder-se-á ter o início de uma mudança nas normas que regulamentam determinadas condutas. O mesmo procedimento pode ser observado quando Estados interpretam tratados existentes de forma não literal e submetem essa possibilidade à comunidade internacional através dos seus actos concretos. Caso os outros Estados aquiescerem, ter-se-á dado o início de um processo de alteração legislativa<sup>29</sup>. As opções relativas à legalidade da intervenção no Iraque caem numa dessas possibilidades, conforme será observado.

Concretamente, os membros da coligação anglo-americana usaram individualmente, as seguintes fundamentações jurídicas –elencadas por ordem de importância –, para a *Operação Liberdade Iraquiana*: a) legítima defesa preventiva (EUA); b) autorização implícita do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Grã-Bretanha); c) intervenção humanitária (EUA e Grã-Bretanha), d) intervenção pró-democrática (EUA e Grã-Bretanha).

### 2.1. *Legítima Defesa Preventiva*

A alegação de amparo num direito a utilizar a força em legítima defesa mesmo antes de ocorrer um ataque é uma decorrência natural das demandas recentemente feitas pelos Estados Unidos depois que começaram a guerra contra o terrorismo. Esta tendência ficou

---

28 D' AMATO, Anthony, *The Concept of Custom in International Law*, Ithaca, NY, Cornell University Press, pp. 73 e ss.

29 LOBO DE SOUZA, Ielbo, *Direito costumeiro internacional*, Porto Alegre, Sergio Fabris, 2001, pp. 95-173.

plenamente demonstrada na nova doutrina de segurança nacional exposta pelo governo Bush em finais do ano de 2002. Segundo o citado documento, perante ameaças novas, imprevisíveis e difusas, não mais se poderia esperar acontecer um ataque ou a iminência de um ataque antes que a potencial vítima se possa defender. Tal demanda claramente exige o reconhecimento de um direito a legítima defesa preventiva contra grupos não-estatais e Estados que pudessem ter alguma participação em atentados terroristas<sup>30</sup>. Deste modo, os destinatários directos da Doutrina Bush não eram somente aqueles que efectivamente haviam utilizado a força contra eles, mas também Estados que estivessem a desenvolver armas de destruição em massa e pudessem provê-las a grupos terroristas. No mesmo documento, os responsáveis americanos não escondiam que o Iraque era um desses Estados<sup>31</sup>.

Assim sendo, não foi surpresa alguma que o principal amparo jurídico utilizado pelos responsáveis governamentais dos Estados Unidos tenha sido o direito a usar a força contra um Estado antes que este tenha o poder para desfechar um ataque contra o seu território. Esta linha de argumentação ficou clara num dos últimos pronunciamentos do Presidente Bush antes do início da operação militar. Com efeito, no seu discurso na Casa Branca dois dias antes de autorizar o começo dos bombardeamentos, Bush disse que “os Estados Unidos têm a autoridade suprema para usar a força para assegurar a sua própria segurança.” Além disso, o líder americano deixou claro mais uma vez que o momento peculiar e imprevisível exigia novas normas, e uma delas seria atacar antecipadamente adversários que no futuro poderiam se apresentar como uma ameaça à segurança nacional e internacional. “Estamos a agir neste momento porque os riscos da inacção seriam demasiadamente grandes. Em um ano, ou cinco anos, o poder do Iraque de infligir danos às nações livres estaria multiplicado várias vezes. Com tais capacidades Saddam Hussein e seus aliados terroristas poderiam escolher o momento do confronto mortal quando estivessem mais fortes.” Denunciando a política do apaziguamento, Bush acrescentou, não deixando dúvidas quanto à base legal da guerra, que “terroristas e Estados terroristas não revelam as suas intenções antecipadamente, em declarações formais – responder a tais inimigos somente depois de acontecer o primeiro ataque não é legítima defesa, é suicídio”<sup>32</sup>. Ficou certo que esta era a principal base legal para a acção dos Estados Unidos, ainda que não a única; a questão, porém, é saber se o Direito

---

30 UNITED STATES GOVERNMENT. The National Security Strategy of the United States of America, pp. 13-16.

31 Ibid., p. 14.

32 BUSH, George, Discurso do Ultimato, White Hall, Casa Branca, 18/03/2003.

Internacional reconhece um direito a legítima defesa preventiva. Diga-se que a Grã-Bretanha não acompanhou até ao momento os Estados Unidos nas suas formulações, preferindo amparar-se em outros argumentos. Em seguida, é imperioso fazer um pequeno levantamento sobre o desenvolvimento e actual estatuto da legítima defesa no Direito Internacional.

Sabe-se que o artigo 51.º estabelece “um direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva *no caso de ocorrer um ataque armado (...)*”<sup>33</sup>. A questão do significado das expressões “direito inerente”<sup>34</sup> e “no caso de ocorrer um ataque armado” é central. A primeira parece indicar que o artigo 51.º se limita a reconhecer um direito pré-existente à Carta e não a estabelecê-lo. Somente autores mais ‘fanáticos’ em relação à Carta não reconhecem isso. Ainda assim, mesmo entre aqueles que reconhecem um direito pré-existente à Carta existem controvérsias. Uns apontam que a inerência resulta de ser o direito à legítima defesa uma norma de direito internacional costumeiro que os redactores da Carta não quiseram alterar, interpretação esta que foi explicitamente reconhecida pelo Tribunal Internacional de Justiça no seu arrazoamento do *Caso Nicarágua*<sup>35</sup>. Esta interpretação não está incorrecta. No entanto, ela é tímida em excesso, pois na realidade, o direito à legítima defesa é ‘inerente’ porque ele não é inteiramente submetido a regulamentação, tal como preconiza a segunda tese. O seu núcleo nunca é atingido, pelo simples facto de ser impossível fazê-lo.

Por sua vez, a expressão “no caso de ocorrer um ataque armado” não tem suscitado menos controvérsias. Obviamente, existe uma forma clássica e de fácil verificação, que acontece quando um Estado sofre um ataque e imediatamente tenta repelir o agressor. A verdade, porém, é que existem modalidades menos ortodoxas, invocadas ainda antes do primeiro ataque ser sentido. Podem ser discernidas três situações diferentes que vão desembocar na recente demanda feita pelos Estados Unidos pelo reconhecimento do direito à legítima defesa preventiva. A primeira situação é aquela que acontece quando um Estado já deu os primeiros passos para atacar um outro, mas o ataque ainda não ocorreu integralmente ou pelo menos os seus efeitos ainda não foram sentidos. O exemplo dado no influente trabalho de Yoram Dinstein ajuda a entender como funciona. Imagine-se que os Estados Unidos sabiam antecipadamente que o Japão ia dirigir a sua Marinha Imperial para atacar Pearl Harbour e enviavam uma força militar ao seu encontro,

---

33 Carta das Nações Unidas, art. 51.º (Ênfases adicionadas).

34 Na versão francesa “direito natural” (droit naturel).

35 Caso Relativo às Actividades Militares e Paramilitares em e Contra a Nicarágua (Nicarágua c. Estados Unidos da América), Corte Internacional de Justiça, Mérito, paras. 227-238.

destruindo as forças nipónicas<sup>36</sup>. Trata-se indubitavelmente de legítima defesa, ainda que o ataque armado não tenha atingido o seu alvo, tendo sido esta interpretação plenamente aceite pelo Direito Internacional<sup>37</sup>. Obviamente, nenhum Estado tem de esperar que o primeiro míssil atinja o seu solo, caso contrário não poderia sequer usar baterias antiaéreas para tentar interceptar agressões. Esta modalidade pode ser denominada como legítima defesa antecipada. Os seus requisitos foram estabelecidos no clássico *Caso Carolina*<sup>38</sup>, especialmente na correspondência entre o Secretário de Estado norte-americano, Daniel Webster, e o Ministro Especial de sua Majestade, Lord Ashburton, na qual foi acordado que o Estado que usa a força em suposta legítima defesa deveria demonstrar “a necessidade da legítima defesa, imediata, imperiosa, não deixando margem para escolhas de meios e nenhum momento para deliberação”<sup>39</sup>. A partir desta fórmula e da sua aceitação pelas autoridades britânicas<sup>40</sup>, geraram-se os requisitos da legítima defesa antecipada e depois até da convencional<sup>41</sup>. A saber: necessidade, imediatidade e proporcionalidade.

Uma segunda situação complexa surge quando determinado Estado ou actor internacional usa a força contra outro e mantém a capacidade para o atacar outra vez<sup>42</sup>. Perante tal perspectiva o Estado ataca para dissuadi-lo a utilizar a força novamente ou para destruir a sua capacidade militar de usá-la. Trata-se de situação semelhante à retaliação militar, mas que tem diferenças substanciais. A retaliação tem um objectivo punitivo, pois procura impor um castigo a alguém por uma agressão anterior, enquanto que a legítima defesa nesses casos tem objectivos preventivos<sup>43</sup>. Pode-se assim chamá-las de retaliações preventivas como forma de diferenciá-las de retaliações punitivas.

---

36 DINSTEIN, Yoram, *War, Aggression and Self-defence*, 3. ed. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2001, pp. 171-172.

37 No mesmo sentido, vide: WALDOCK, Claude Humphrey “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, t. 81, 1952, pp. 496-8; BOWETT, Derek, *Self-defence in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1958, pp.187-193; DINSTEIN, Yoram, *War, Aggression and Self-defence*, pp. 171 e ss; ALEXANDROV, Stanimar, *Self-defence Against the Use of Force in International Law*, Dordrecht, Kluwer Law, 1996, pp. 1 e ss; FRANK, Thomas, *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2002, p. 98.

38 Vide, em geral: JENNINGS, Robert, “The Caroline and McLeod Cases”, *American Journal of International Law*, v. 32, n. 1, 1938, pp. 82-92.

39 Daniel Webster para Lord Washburton, 27/07/1842.

40 Lord Ashburton para Daniel Webster, 28/07/1842.

41 Ver: GRAY, Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 105-106.

42 WALDOCK, Claude Humphrey “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law”, pp. 497-8; DINSTEIN, Yoram, *War, Aggression and Self-defence*, pp. 171-173.

43 Ver: BOWETT, Derek, “Reprisals Involving Recourse to Armed Force”, *American Journal of International Law*, v. 66, n. 1, 1972, pp. 1-36.

Por fim, pode-se destacar o uso preventivo da força, quando um Estado cogita ser alvo de um ataque num futuro próximo pelo facto de um outro estar a desenvolver armamento com capacidade para atingi-lo. Assim sendo, muito antes de ser atacado, ele previne-se, usando a força contra o seu potencial oponente<sup>44</sup>. O caso dos Estados Unidos no Iraque é muito mais próximo da terceira hipótese do que da segunda e por isso a sua compatibilidade com a prática estatal é muito mais discutível. Ademais, os precedentes elencados para dar consistência ao caso não são favoráveis, como veremos.

Os casos anteriores ao final da Guerra Fria não servem para amparar a pretensão norte-americana. Duas foram as razões. A primeira delas é que a maioria dos precedentes não se tratava verdadeiramente de usos preventivos da força. Foi o caso da quarentena imposta a Cuba pelos Estados Unidos em 1961 durante o caso dos mísseis soviéticos, em 1961<sup>45</sup>, no qual a força não chegou a ser utilizada e que na realidade tratou-se mais de ameaça de uso da força e como tal tratada<sup>46</sup>. Por sua vez, o ataque realizado pelas forças israelitas contra o exército árabe que se preparava para atacá-la durante a Guerra dos Seis Dias em 1967, foi nitidamente um caso de legítima defesa antecipada, nunca preventiva. A concentração das forças armadas árabes na fronteira, acontecimentos como a deslocação de tanques iraquianos até a fronteira de Israel através da Jordânia e as declarações do Presidente egípcio segundo as quais ele queria ver-se livre o mais depressa possível de Israel, não deixam dúvidas quanto à iminência de um ataque. Finalmente, durante muitos anos, várias demandas para o uso da força em retaliações preventivas pela África do Sul, Estados Unidos, Israel, Portugal e Rodésia do Sul<sup>47</sup> foram realizadas nos seus conflitos com grupos guerrilheiros opositores e os países que lhes davam guarida e tiveram a mais veemente rejeição por parte da comunidade internacional. A segunda razão prende-se com o facto de que o único caso real de legítima defesa preventiva foi amplamente condenado pela comunidade internacional. Com efeito, o bombardeamento por Israel do complexo nuclear de Osirak nos arredores de Bagdade em 1981 teve natureza nitidamente preventiva. Talvez por isto a operação foi globalmente condenada e poucos Estados, inclusive amigos do país judaico, pronunciaram-se em defesa dos

---

44 Em geral, cf: ALEXANDROV, S. *Self-defence Against the Use of Force in International Law*, pp. 165 e ss; O'CONNELL, Mary Ellen, "The Myth of Pre-emptive Self-defence", *American Society of International Law Task Force on Terrorism*, 2002, pp. 11-15; AREND, Anthony Clark, "International Law and the Pre-emptive Use of Military Force", *The Washington Quarterly*, v. 26, n. 2, 2003, pp. 89-103.

45 Ver: WEISBURD, A. Mark, *Use of Force. The Practice of States Since World War II*, pp. 215-219.

46 Cf: SADURSKA, Romana, "Threats of Force", *American Journal of International Law*, v. 82, n. 2, 1988, pp. 241-268.

47 Vide: WEISBURD, A. Mark, *Use of Force. The Practice of States Since World War II*, pp. 89-92.

bombardeamentos. Ademais, o país foi condenado nas instâncias das Nações Unidas, isto é, pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança<sup>48</sup>.

Já os casos mais recentes não tiveram natureza preventiva, mas sim retaliatória preventiva. Foi o que aconteceu com o bombardeamento, em 1998, promovido pelos Estados Unidos contra o Afeganistão e o Sudão depois dos atentados da *Al-Qaeda* às embaixadas americanas no Quênia e Tanzânia, amparando-se na ideia de retaliação limitada como forma de legítima defesa<sup>49</sup>. Da mesma natureza foi o ataque realizado pelos Estados Unidos contra o Afeganistão com o intuito de: a) destruir as bases dos terroristas; b) acabar com a sua capacidade operacional; c) evitar novos ataques. Naquele momento pode-se dizer que houve uma maciça aceitação da legalidade do uso da força em legítima defesa retaliatória contra países que hospedam e apoiam grupos terroristas que atacaram previamente um Estado<sup>50</sup>.

Assim sendo, qual seria a estado do direito a usar a força em legítima defesa preventiva antes da intervenção anglo-americana no Iraque? A resposta que se pode chegar a partir da análise dos casos é que, sem dúvida, a comunidade internacional não reconhecia um tal direito. O único caso similar que poderia ser arrolado como precedente, o ataque israelita a Osirak, em 1981, foi fortemente condenado pela comunidade internacional. Destarte, a pretensão dos Estados Unidos somente pode ser entendida como uma forma de alteração da lei existente. Mas, mesmo assim, tanto a recepção que a Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos teve, quanto os debates que antecederam o uso da força contra o Iraque, mostram que não existe uma orientação da comunidade internacional em aceitá-las. Nem mesmo os seus parceiros britânicos levaram adiante a tese. Assim, do ponto de vista jurídico a pretensão norte-americana até ao momento não passou no teste e a legítima defesa preventiva permanece tão ilegal quanto foi durante muito tempo. Isto porém não impede que não poderá ser aceite daqui para a frente.

---

48 WEISBURD, A. Mark, *Use of Force. The Practice of States Since World War II*, pp. 288-289.

49 KIRGIS JR, Frederick, “Cruise Missiles Strike in Afghanistan and Sudan”, *American Society of International Law Insights*, n. 11, 1998.

50 FRANCK, Thomas, “Terrorism and the Right of Self-defence”, *American Journal of International Law*, v. 95, n. 4, 2001, pp. 839-843; O’CONNELL, Mary Ellen, “The Myth of Pre-emptive Self-defence”, pp. 8-11. Apesar do apoio maciço concedido aos Estados Unidos naquela ocasião, isto, com certeza, não significou uma aceitação em bloco da doutrina Bush de segurança nacional, conforme pretenderam alguns autores como Benjamin Langille. Cf. LANGILLE, Benjamin, “‘Instant Custom’: How the Bush Doctrine Became Law After the Terrorists Attacks of September 11, 2001”, *Boston College International and Comparative Law Review*, v. 26, n. 1, 2003, pp. 145-156. Mesmo que a tese do costume instantâneo possa ser aplicada nessa ocasião, tal o suporte internacional angariado pelos Estados Unidos, a acontecer uma mudança no direito costumeiro relativo à legítima defesa ela deveu-se à aceitação de retaliações preventivas, nos moldes já avançados.

## 2.2. *Autorização Implícita*

Conforme foi apontado, os responsáveis governamentais britânicos não acompanharam os seus parceiros americanos na demanda pelo reconhecimento da legítima defesa preventiva. Contrariamente, preferiram manter-se dentro do espectro legal da Carta, alegando que o uso da força fora autorizado por resoluções anteriores do Conselho de Segurança. A posição quanto à legalidade dos ataques foi sendo definida ao longo de toda a crise. Desde que a Resolução n.º 1441 foi aprovada, ao contrário dos americanos, o Reino Unido parecia defender a tese de que não seria necessária uma segunda resolução. O Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jack Straw, afirmou quatro dias antes do ataque, em entrevista televisada, que “o direito é muito claro. A Resolução n.º 1441 não requer uma segunda resolução para autorizar o uso da força militar (...)”<sup>51</sup>. Dizendo lembrar-se perfeitamente do acontecido, acrescentou que “França e Rússia tentaram negociar no texto da 1441 uma proibição para que a opção militar não pudesse acontecer sem uma segunda resolução e eles desistiram e concordaram com aquilo que estava previsto na 1441.”

Um pouco mais tarde, o Procurador-Geral, Lord Goldsmith, respondendo por escrito a questões parlamentares sistematizou a posição britânica. Segundo ele, a chave da legalidade estava na leitura conjunta das Resoluções n.º 678, 687 e 1441. Num complicado arrazoamento, disse que, como na Resolução n.º 678 houve a autorização do uso da força para expulsar o Iraque do Kuwait e a n.º 687 impôs obrigações contínuas a Bagdade para se desarmar, a derradeira não pôs termo, mas meramente suspendeu a autoridade para usar a força contra o Iraque<sup>52</sup>. Assim sendo, como, nas suas próprias palavras, “a Resolução n.º 1441 determinou que o Iraque estava e permanece em violação material à Resolução n.º 687, porque não cumpriu integralmente com as suas obrigações de se desarmar de acordo com aquela Resolução”, o que ela fez foi conceder ao Iraque uma última oportunidade para se desarmar ou sofrer as consequências da sua opção. Como todos concordam que o Iraque não cumpriu com as suas obrigações, a conclusão óbvia, segundo Lord Goldsmith, é que “continua em violação material.” Neste sentido, “a autoridade para usar a força sob a Resolução n.º 687 foi reavivada”, portanto, uma nova resolução seria totalmente desnecessária, até porque a “Resolução n.º 1441 somente exige que se faça um relatório e se discuta no Conselho de Segurança as falhas do Iraque, mas não expressa

---

51 Entrevista ao ‘Politics Show’, 16/03/2003.

52 Resposta Escrita aos Parlamentares quanto à Legalidade do Uso da Força contra o Iraque, 18/03/2003.

a necessidade de mais decisões quanto ao uso da força.” Ademais, para que não ficassem dúvidas no seu discurso no dia dos ataques, o mais alto responsável político do país, Tony Blair, diversas vezes referiu-se à Resolução n.º 1441 como a última chance<sup>53</sup>.

Não obstante a engenhosa elaboração, alguns problemas subsistem em relação à legalidade das teses britânicas: a) ausência de precedentes válidos para amparar essas interpretações; b) oposição explícita dos membros do Conselho de Segurança no tocante à tese de autorização implícita; c) incompatibilidade com os relatórios dos inspectores de armas.

A primeira questão é nuclear. A Grã-Bretanha utilizou por diversas vezes essas teses depois da Guerra Fria, inclusive contra o Iraque. A principal causa dos problemas advindos das resoluções do Conselho de Segurança é a sua ambiguidade habitual. A princípio, uma autorização admitindo o uso da força conteria expressões como “uso de todos os meios necessários”, como aconteceu com a que autorizou o uso da força contra o Iraque durante a Guerra do Golfo<sup>54</sup> ou as subsequentes autorizações do Conselho de Segurança na Bósnia, Somália, Ruanda, Haiti ou até em Timor Leste, por exemplo<sup>55</sup>. O mais próximo disso que a Resolução n.º 1441 chega é quando assinala a possibilidade do Iraque “sofrer sérias consequências como resultado da contínua violação de suas obrigações”<sup>56</sup>. O facto é que as tentativas anteriores da Grã-Bretanha, juntamente com os Estados Unidos, de utilizar linguagens ambíguas de resoluções do Conselho de Segurança como amparo legal para o uso da força foram sendo questionadas com o tempo, conforme a análise dos casos demonstra.

A criação de zonas de exclusão aérea e de protecção para os curdos no norte do Iraque como uma extensão da Resolução n.º 688, ainda foi recebida com razoável apoio pela comunidade internacional. Porém, a sua aplicação ao sul do Iraque causou a primeira baixa na coligação. A França em protesto pela interpretação extensiva da Resolução abandonou a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Em 1998, durante a *Operação Raposa do Deserto*, a ideia de autorização implícita a partir da Resolução n.º 1154, na qual foi utilizada a expressão “qualquer violação do Direito Internacional por parte do Iraque terá as mais graves consequências”<sup>57</sup>, foi recebida ainda mais friamente pela comunidade internacional. A

---

53 Ver: Conferência de Imprensa da Reunião dos Açores entre Aznar, Blair, Bush e Durão Barroso, Açores, 16/03/2003.

54 CS/R/678 (Iraque), 29/11/1990, para. 2.

55 CS/R/770 (Bósnia), 13/08/92; CS/R/794 (Somália), 03/12/92; CS/R/929 (Ruanda), 22/06/94; CS/R/940 (Haiti), 01/06/94; CS/R/1264 (Timor Leste), 15/09/1999.

56 CS/R/1441 (Iraque), 08/11/2002, para. 13.

57 CS/R/1154 (Iraque), 02/03/1998.

última tentativa de alegação de autorização implícita, durante a intervenção da OTAN no Kosovo, ficou naturalmente enfraquecida pelo facto de dois membros do Conselho de Segurança terem deixado claro que não haviam aquiescido com o uso da força contra a Jugoslávia e que vetariam uma nova proposta de resolução<sup>58</sup>. Vários autores têm razão ao entender que determinados Estados temem que as resoluções passem a ser autorizações perpétuas para o uso da força, quando não é o que eles pretenderam<sup>59</sup>. Por outro lado, deve-se conceder que Estados poderiam interpretar de boa-fé determinadas resoluções, como autorizando o uso da força, conforme evidenciou na altura Ruth Wedgwood<sup>60</sup>. Porém, isso pode ser admitido somente nas primeiras acções contra o Iraque. Nas últimas, a oposição era tão clara que qualquer interpretação extensiva seria de má-fé. O caso do Iraque é um desses. A posição da maioria dos Estados do Conselho de Segurança, inclusive a dos Estados Unidos, deixava claro que o uso da força teria de ser autorizado por uma nova resolução.

A segunda falha da argumentação britânica já foi adiantada. É difícil defender a autorização implícita para uso da força quando aqueles que supostamente a autorizaram estão contra ela. Até seria possível tal facto acontecer se, por exemplo, se tratar, de uma autorização dada há muitos anos, portanto passível de ser ultrapassada pela evolução política. Mas, como a Resolução n.º 1441 foi aprovada em Novembro de 2002 e imediatamente os Estados recusaram-se a adoptar uma segunda resolução isso seria, no mínimo, estranho. Além disso, declarações dos responsáveis governamentais da França, Rússia, China e Alemanha repetidas vezes fizeram notar a necessidade de uma nova resolução.

Finalmente, a escolha britânica de se manter dentro do espectro institucional das Nações Unidas no que toca à comprovação de legalidade dos ataques teria ainda mais um problema para resolver. A Resolução n.º 1441 previa que seriam os inspectores a analisar o cumprimento efectivo das Resoluções das Nações Unidas que exigiam o desarmamento e o nível de cooperação do regime de Saddam Hussein. Os relatórios de Hans Blix e

---

58 GOWLLAND-DEBBAS, Vera, "The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance", *European Journal of International Law*, v. 11, n. 3, 2000, pp. 373-374; CORTEN, Olivier & DUBUISSON, François, "L' hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité", *Revue Générale de Droit International Public*, t. 104, n. 4, 2000, pp. 886-887.

59 Cf. LOBEL, Jules & RATNER, Michael, "Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorisations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspections Regime", pp. 124-154; CORTEN, Olivier & DUBUISSON, François, "L' hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité", pp. 907-908.

60 WEDGWOOD, Ruth, "The Enforcement of Security Council Resolution 687: The Threat of Force Against Iraq's Weapons of Mass Destruction", pp. 724-728.

Mohamed el-Baradei, os chefes dos inspectores, mostravam não ter sido encontrado nada de anormal - a não ser os mísseis al-Samud, prontamente destruídos por Bagdade -, e testemunharam um crescimento da cooperação com a UNMOVIC (The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission)<sup>61</sup>. Se a eles cabia constatar as eventuais violações às determinações das resoluções e se o resto dos membros do Conselho de Segurança acataram a tese do progresso das inspecções, recusando-se a aprovar uma segunda resolução, haveria a demonstração de que não consideraram ter havido uma violação de magnitude a possibilitar o uso da força. Neste sentido, a justificativa britânica de autorização implícita ficou claramente enfraquecida.

### *2.3. Intervenção Humanitária e Pró-Democrática*

A última justificação da coligação amparou-se confusamente e de forma inédita no direito a intervenção humanitária unilateral e no direito a intervenção pró-democrática. Apesar de não ter sido formulada em termos jurídicos inequívocos, Grã-Bretanha e Estados Unidos insistiram na ideia de que a guerra não tinha por objectivo exclusivo a legítima defesa ou a implementação das resoluções do Conselho de Segurança, mas que também visava levar a liberdade para os iraquianos e salvá-los da tirania. O facto é que os responsáveis anglo-americanos não evidenciaram se se tratava de base jurídica ou se era um objectivo político reflexo, uma vez que parecia claramente acessório a outras justificativas. De qualquer modo, nos últimos pronunciamentos antes da intervenção, a referência à expressão ‘liberdade’ estava sempre presente. Até a denominação da operação militar, chamada de ‘liberdade iraquiana’, mostrou que houve uma aproximação à doutrina da intervenção humanitária e da intervenção pró-democrática.

No momento em que justificavam os ataques na televisão, tanto George W. Bush, quanto Tony Blair, usaram esta ideia. Tony Blair apontou que “remover Saddam será uma benção para o povo iraquiano. Quatro milhões de iraquianos estão no exílio (...) centenas de milhares foram expulsos de suas casas ou assassinados”<sup>62</sup>. Bush, no dia do início da operação pronunciou-se de forma mais breve sobre a questão, enfatizando simplesmente que “não temos nenhuma ambição no Iraque, excepto remover a ameaça e recuperar o controle daquele país para seu próprio povo”<sup>63</sup>, mas dois dias antes ao anunciar o seu

---

61 Briefing ao Conselho de Segurança, Relator Hans Blix, 14/02/2003; Briefing ao Conselho de Segurança, Relator Mohamed al-Baradei, 14/02/2003.

62 Transcrição da Mensagem de Blair à Televisão, 20/03/2003.

63 Transcrição da Mensagem de Bush à Televisão, 20/03/2003.

ultimato a Saddam Hussein, dirigindo-se especificamente aos iraquianos, enfatizou o facto de que esta campanha militar “será dirigida contra os homens sem lei que governam o vosso país e não contra vocês. (...) Iremos acabar com o aparato de terror e ajudar-vos-emos a construir um novo Iraque que seja próspero e livre”<sup>64</sup> e acrescentou que “num Iraque livre, não haverá mais guerras de agressão contra os vossos vizinhos, mais fábricas de veneno, mais execução de dissidentes, mais câmaras de tortura e quartos de violações. O tirano será expulso em breve. O dia da vossa libertação está próximo.” Depois da derrubada do regime, os mesmos líderes voltaram a insistir na formulação. Segundo Bush, mais uma vez dirigindo-se ao povo iraquiano, “vocês serão livres para construir uma vida melhor em vez de construir palácios para Saddam e seus filhos, livres para buscar a prosperidade económica sem a dureza das sanções, livres para viajar e se expressar, livres para participar nos assuntos políticos do Iraque”<sup>65</sup>. Em relação à perseguição étnica e religiosa disse: “todos os povos que compõem o vosso país – curdos, xiitas, turcos, sunitas e outros – estarão em breve livres da terrível perseguição que tantos de vós aguentaram. O pesadelo que Saddam Hussein criou à vossa nação em breve acabará”<sup>66</sup>. No mesmo sentido, Blair pronunciou-se no mesmo dia, argumentando que “anos de brutalidade, opressão e medo chegaram ao fim”<sup>67</sup>.

A primeira questão que estas declarações levantam é se efectivamente são pronunciamentos destinados a ter efeitos jurídicos. À primeira vista não. A sensação que fica é que têm um efeito político imediato de justificar a necessidade da intervenção e acima de tudo afastar as suspeitas de guerra pelo petróleo ou guerra hegemónica conforme vários analistas e Estados acusaram a coligação de estar a fazer<sup>68</sup>. Essas justificações pareciam ter três destinatários: a) os Estados refractários; b) a opinião pública nacional, especialmente a britânica; c) os próprios iraquianos e a audiência árabe em geral; d) a opinião pública dos outros países ocidentais.

De qualquer modo, causou espanto o facto dos responsáveis pela coligação não se terem amparado explicitamente num direito à intervenção humanitária unilateral, principalmente por o terem já feito duas vezes depois do final da Guerra Fria – no Norte do Iraque em 1991 e no Kosovo em 1999 – e por terem duas vezes apoiado e aquiescido

---

64 BUSH, George, Discurso do Ultimato, White Hall, Casa Branca, 18/03/2003.

65 Pronunciamento de George W. Bush, “T.V. Rumo à Liberdade”, 10/04/2003.

66 Ibid.

67 Pronunciamento de Tony Blair, “T.V. Rumo à Liberdade”, 10/04/2003.

68 Vide, por exemplo: SACHS, Jeffrey, “Esta guerra é sobre petróleo iraquiano”, Folha de São Paulo, 02/02/2003.

com intervenções da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) na Libéria a partir de 1990 e na Serra Leoa de 1997 a 1999, o que demonstra uma *opinio juris* a respeito<sup>69</sup>. Além disso, o direito à intervenção humanitária passou a contar se não com uma legalidade explícita amparada numa norma de direito internacional costumeiro, pelo menos com uma forte presunção de legalidade, depois dos casos relevantes do pós-Guerra Fria, ou seja, os casos já citados da Libéria (1990), Norte do Iraque (1991), Serra Leoa (1997-1999) e Kosovo (1999) e da sua aceitação pela comunidade internacional<sup>70</sup>. Obviamente, a percepção inicial da comunidade internacional neste caso específico continuaria a ser negativa, não aceitando a motivação humanitária. Mas, depois da intervenção e da receptividade que a coligação foi recebendo no caminho para Bagdade, poderia mudar de opinião.

Por outro lado, deve ser dito que uma justificação amparada no direito à intervenção humanitária unilateral teria algumas dificuldades uma vez que, mesmo a existirem tais motivações, elas seriam nitidamente subsidiárias à legítima defesa preventiva ou à tese de autorização implícita. Assim, apesar de não se exigir uma motivação exclusivamente humanitária, pelo menos ela deve estar em pé de igualdade com outras motivações. Está certo que, conforme demonstrou recentemente Tom Farer, a guerra contra o terrorismo levaria a um acoplamento entre segurança nacional e intervenção humanitária já que, como Estados agressivos, ou que possuem conexões com grupos terroristas, são também violadores contumazes dos direitos humanos, as operações militares amparar-se-iam nas duas justificativas<sup>71</sup>. O problema que esse raciocínio comporta é que o direito à intervenção humanitária é incorporado ao direito a auto-preservação e perde a sua autonomia, o que pode ter reflexos negativos sobre a própria aceitação dessas intervenções. Como elas incorporam a questão humanitária como objectivo residual e não prioritário, a percepção dos outros Estados é que elas não têm nada de altruístas e são em geral condenadas, ao contrário daquelas

---

69 Cf. DELGADO, José, Regulamentação do uso da força no Direito Internacional e Legalidade das intervenções humanitárias unilaterais, Dissertação de Mestrado, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2003, pp. 306-330.

70 *Ibid.*, pp. 327-330. No mesmo sentido, vide: TESÓN, Fernando, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 2 ed., Irvington-on-Hudson, Transnational Publishers, 1997, pp. 133 e ss; ABIEW, Francis Kofi, *The Evolution of the Doctrine of Humanitarian Intervention*, Dordrecht, Kluwer Law, 1999, pp. 1 e ss. Per contra, cf: CHESTERMAN, Simon, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 45-87.

71 FARER, Tom, “Humanitarian Intervention Before and After 9/11: Legality and Legitimacy.” In: HOLZGREFFE, Jeff & KEOHANE, Robert (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 53-89.

que têm como objectivo principal o humanitário, que são por isso aceites pela comunidade internacional.

No caso específico do Iraque, é óbvio que existiam fortes razões para invocar o direito à intervenção humanitária, ou seja, aconteciam efectivamente violações graves e maciças aos direitos humanos por acção do Estado. Porém, a sua conexão com a legítima defesa preventiva e outras justificações em grau de subordinação e a dúvida quanto aos reais motivos, não convenceram o resto da comunidade internacional. Por outro lado, deve ser evidenciado que os próprios iraquianos concordaram com a intervenção, o que terá serenado as críticas da comunidade internacional e até de certa forma legitimado a intervenção, pelos óbvios efeitos positivos causados na população.

Em relação à ideia de intervenção para imposição da democracia pode-se afirmar que sempre contou com muito menos apoio da comunidade internacional do que a intervenção humanitária ou a própria intervenção para protecção da democracia<sup>72</sup>. Demandas anteriores dos Estados Unidos durante a Administração Reagan na invasão a Granada, foram fortemente rechaçadas pela comunidade internacional, inclusive com condenações formais em órgãos internacionais como a Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>73</sup>. Se até se poderia argumentar que naquela época questões como a da legitimidade de governo não se punham como, de uma certa forma, se colocam hoje<sup>74</sup>, até porque o clima durante a Guerra Fria era extremamente desfavorável à imposição externa de sistemas de governo, e que o direito à governança democrática passou a desfrutar de razoável apoio entre os Estados e organizações internacionais<sup>75</sup>, também não é menos verdade que até ao momento os Estados não reconheceram que um mecanismo idóneo para as implementar seria o uso da força. Em geral, para atingir os objectivos de democratização têm sido preferidos outros meios, todos não-coercitivos<sup>76</sup>. Deste modo, não parece que no momento exista um direito a usar a força para impor a democracia a uma ditadura como um direito autónomo.

---

72 SCHACHTER, Oscar, "The Legality of Pro-democratic Invasion", pp. 645-650; BYERS, Michael & CHESTERMAN, Simon, "You, the People": Pro-democratic Intervention in International Law" In: FOX, Gregory & ROTH, Brad" (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2000, pp. 259-291; WIPPMAN, David, "Defending Democracy Through Foreign Intervention", *Houston Journal of International Law*, v. 19, n. 3, 1997, pp. 659-687.

73 AG/R/38/7 (Situação em Granada), 02/11/1983, paras. 3-7; AG/R/44/240 (Efeitos da Intervenção Militar dos Estados Unidos no Panamá na Situação na América Central), 29/12/1989, para. 1.

74 FRANCK, Thomas, "Legitimacy and the Democratic Entitlement" In: FOX, Gregory & ROTH, Brad, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2000, pp. 25-47.

75 FRANCK, Thomas, "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, v. 86, n. 1, 1992, pp. 47 e ss.

76 DAMROSCH, Lori Fisler, "Politics Across Borders: Non-intervention and Non-Forcible Influence over Domestic Affairs", *American Journal of International Law*, v. 83, n. 2, 1989, pp. 1-50.

Quando acontecem situações de uso da força em tais casos, a imposição da democracia vem acompanhada pela necessidade de protecção dos direitos humanos ou convite de governo. Assim sendo, no caso específico do Iraque, ainda que não tenha tido uma manifestação inequívoca dos interventores neste sentido, não parece que existiria amparo jurídico para autorizar uma democracia a usar a força contra uma ditadura somente para alterar o seu regime político.

#### 2.4. *A Legalidade da Intervenção*

Perante toda essa discussão jurídica a pergunta que se faz é se globalmente haveria amparo jurídico na intervenção do Iraque. À luz da análise realizada neste artigo, a resposta tende a ser negativa, uma vez que as duas justificativas escolhidas independentemente pelos membros da coligação, isto é, o direito à legítima defesa preventiva e a ideia de autorização implícita até ao momento não são reconhecidas pelo Direito Internacional. Mesmo aquela que melhor teria servido os propósitos de justificação jurídica da intervenção, isto é, o direito à intervenção humanitária unilateral, foi deixada para um plano secundário ou circunscrita a posicionamentos políticos, de maneira que não terá convencido o resto da comunidade internacional da legalidade da intervenção. Por outro lado, deve ser dito que, em virtude da recepção que a operação militar teve entre os próprios iraquianos, pode fazer com que a ideia de intervenção humanitária, a única das possíveis justificativas que tem amparo no Direito Internacional contemporâneo, sirva para atenuar as críticas à acção militar anglo-americana. De qualquer modo e no geral, a operação teve baixíssimos índices de conexão com o Direito Internacional. Dizer isso porém não significa que ela não pudesse ser realizada ou que não acabou por ser uma violação à lei politicamente justificada. É o que será analisado em seguida.

### 3. Questões Políticas

#### 3.1 *A Ameaça Pulverizada e a Auto-Defesa Liberal*

Já foi suficientemente comprovado que os Estados liberais são mais pacíficos nas suas relações do que os Estados não-liberais<sup>77</sup>. A zona internacional liberal conseguiu estabe-

---

<sup>77</sup> Por exemplo, ver: DOYLE, Michael, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review*, v. 80, n. 4, 1986, pp. 1151-1169.

lecer como base relacional a cooperação internacional e até supranacional entre os povos<sup>78</sup>. O exemplo mais bem acabado disso é a União Europeia. Nessas relações, as eventuais rivalidades são trasladadas do terreno político-militar para o económico e o direito internacional e os mecanismos pacíficos de solução de controvérsias conseguem dar conta de todos os eventuais litígios<sup>79</sup>. A derrota não é encarada como sendo intolerável para a soberania nacional e, uma vez finalizados os recursos processuais disponíveis, o caso é encerrado sem provocar problemas mais densos. Depois do final da Guerra Fria, muitos liberais ocidentais perspectivaram um mundo inteiro ocupado por democracias liberais, consumindo o seu tempo na competição e cooperação mercantil, no qual a guerra e a violência seriam totalmente desprezíveis<sup>80</sup>. Não foi bem o que aconteceu. O ódio étnico e explosões de natureza tribal afloraram imediatamente. Alguns Estados entraram em colapso e milhões de pessoas foram assassinadas em várias partes do mundo<sup>81</sup>. A Europa rapidamente teve a oportunidade de verificar que não era uma questão tão distante depois dos acontecimentos na ex-Jugoslávia. Entretanto, tiranos e defensores do facciosismo étnico, racial e religioso eram tratados como excrescências do passado que rapidamente seriam aliadas do poder ou absorvidos pelo progresso. Vários avisos foram ignorados e as sociedades liberais viviam no seu mundo idílico, marcado pela democracia, pelos direitos fundamentais e pelo Estado de Bem-Estar Social, até que os Estados Unidos foram atingidos pelo terrorismo não-estatal. As esperanças do ‘mundo novo’, antecipado por Bush em 1991, ruíram parcialmente. A necessidade fez ver aos Estados liberais que teriam de adoptar uma postura mais intervencionista, quanto mais não fosse como forma de prover a própria segurança em relação a Estados agressivos e imprevisíveis e, principalmente, grupos terroristas não-estatais. Em grande medida, a principal preocupação dos líderes dos Estados Unidos e Grã-Bretanha e os países europeus que os apoiaram como Espanha e Portugal, foi a de manifestar a necessidade da defesa de Estados liberais democráticos de ameaças totalitárias.

Assim sendo, afastada a ideia da paz democrática global no momento, a questão a saber é como o Estado liberal teria de agir perante essas novas ameaças que se apresentam

---

78 Cf. SLAUGHTER, Anne-Marie, “International Law in a World of Liberal States”, *European Journal of International Law*, v. 6, n. 4, 1995, pp. 503 e ss.

79 PETERSMANN, Ernst-Ulrich, “Dispute Settlement in International Economic Law – Lessons for Strengthening International Dispute Settlement in Non Economic Areas”, *Journal of International Economic Law*, v. 2, n. 2, 1999, pp. 189 e ss.

80 FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York, Avron Books, 1993.

81 FALK, Richard, “The challenge of genocide and genocidal politics in an era of globalisation” In: DUNNE, Tim & WHEELER, Nicholas (eds.) *Human Rights in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp.177-194.

totalmente difusas e pulverizadas por vários centros e, na maioria das vezes, sem rosto e morada conhecida. Para alguns, a melhor postura é manter-se à parte delas e esperar que essas ameaças se materializem longinquamente. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha e os defensores do ataque adoptaram uma postura diferente. Antes da ameaça ser efectivada, ela deveria ser destruída. Um problema imediato que isso causou para esses países, principalmente os europeus, mais próximos do respeito pelo Direito Internacional do que os Estados Unidos<sup>82</sup>, foi o choque entre a necessidade de auto-preservação e o respeito pelas normas acordadas e vigentes. Para uns, o respeito pelas normas devem falar sempre mais alto<sup>83</sup>. Eu submeto a tese de que, em última instância, a auto-preservação das sociedades liberais deve falar mais alto do que o respeito estrito pelo Direito Internacional. Em situações nas quais as normas ou são contrárias a uma acção efectiva ou são ambíguas, elas devem ser suplantadas pela necessidade de auto-defesa.

Além disso, tal como sugeriu reiteradamente Fernando Téson, o posicionamento do Estado liberal relativamente ao uso internacional da força deve ser dimensionado para agir tanto em defesa própria como em casos nos quais existem seres humanos a serem oprimidos em qualquer parte do mundo. Afinal de contas, a importância concedida ao indivíduo pela teoria liberal, caracterizando-o como o alicerce básico de qualquer estrutura político-jurídica, não poderia levar a outra consequência senão prescrever uma acção pronta e firme no combate a tiranias e a violações maciças aos direitos humanos, mesmo que para isso tenha que desprezar dogmas da estrutura jurídica internacional como a soberania do Estado e a não-intervenção ou a alegação de um suposto relativismo cultural inter-povos<sup>84</sup>.

No caso do Iraque estavam presentes as duas situações. Existiam fundadas razões políticas para usar a força, mesmo contra a vontade da maioria dos Estados. Saddam Hussein era um contumaz agressor internacional. Num mundo do pós-II Guerra Mundial, no qual a guerra de conquista se tornou, na prática internacional, uma excrescência do passado, Saddam ordenou a invasão de dois países no espaço de dez anos. Recusou-se a cooperar durante mais de dez anos com o regime de inspecções e assassinou centenas de milhares de curdos, xiitas e opositores do regime. Além disso, o dirigente iraquiano era totalmente imprevisível e portanto não confiável. Mesmo que não tivesse a intenção de transferir armas de destruição em massa para grupos terroristas, nada garante que na

---

82 Vide: KAGAN, Robert, “Power and Weakness”, Policy Review, n. 113, 2002.

83 Cf: TOMUSCHAT, Christian & DUPUY, Pierre Marie, “Irak: droit du plus fort ou force du droit”, Le Figaro, 28/08/2002.

84 TESÓN, Fernando, Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality, pp. 120-121.

posse delas não o fizesse. Com esse tipo de ameaça, como o famoso exemplo da II Guerra demonstrou, o apaziguamento é o pior caminho<sup>85</sup>. A ameaça ressurgiu posteriormente de forma mais fortalecida e o embate então é imprevisível. Tal como Maquiavel observara há mais de quinhentos anos, “não se deve jamais deixar uma desordem prosperar para evitar uma guerra, porque uma guerra não se evita. Somente se posterga com desvantagem para si mesmo”<sup>86</sup>. Mais recentemente, a tentativa de apaziguamento na Bósnia-Herzegovina também teve efeitos desastrosos<sup>87</sup>, pois além dos massacres indiscriminados de civis terem continuado em dimensões mais assustadoras, ainda permitiu a transferência do genocídio e da limpeza étnica para outras paragens, como o Kosovo. Perante esse tipo de ameaça e na possibilidade de fazê-lo com eficácia, a melhor alternativa é realizar uma acção firme, determinada e rápida, que corte o mal pela raiz<sup>88</sup>. Foi o que Israel fez em 1981, quando destruiu o programa nuclear iraquiano e os Estados Unidos e Grã-Bretanha mais uma vez contra o Iraque. A omissão de Israel no primeiro caso teria efeitos gravíssimos sobre a sua própria sobrevivência e sobre a segurança dos vizinhos do Iraque. Imagine-se o que seria do Irão e do Kuwait caso o Iraque já possuísse armamento nuclear. Provavelmente, pelo menos o Kuwait, nunca teria recuperado o seu território em 1991.

### 3.2. O Ónus e os Efeitos da Violação ao Direito Internacional

Não obstante a necessidade de usar a força em auto-defesa seja premente, o Estado liberal não se rege somente pela máxima de Cláudio Pôncio utilizada por Maquiavel, *Justus est bellum quibus necessarium, et pia arma quibus nisi in armis armis spes est*<sup>89</sup>. Mais do que isso, tal como Kant notara de forma ímpar, as sociedades liberais necessitam de um adensamento das suas justificações quando entram numa guerra<sup>90</sup>. Quando para isso, eles são obrigados a violar as normas existentes, esta necessidade é exponencialmente multiplicada. Assim sendo, a política externa do Estado liberal não é somente marcada pelo cál-

---

85 Ibid; POLLACK, Kenneth, *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq*, New York, Random House, 2002.

86 MACHIAVELLI, Niccolò, “Il Principe”, In: *Opere Complete*, 8. ed., Milano, Ugo Mursia, 1983, cap. III, p. 67.  
87 VULLIAMY, Ed, “Bosnia: the crime of appeasement”, *International Affairs*, v. 74, n. 1, 1998, pp. 73-92.

88 DELGADO, José, “Interdependência e neo-realismo: perspectivas para um enfoque liberal realista nas relações internacionais” In: OLIVEIRA, Odete & DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.), *Relações Internacionais: interdependência e sociedade global*, Ijuí, UNIJUÍ, 2003, pp. 289-323.

89 “A guerra é justa para aqueles que ela se impõe pela necessidade e as armas são pias para aqueles que não tem outra esperança que não nelas”. Cf: MACHIAVELLI, Niccolò, “Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio.” In: *Opere Complete*, 8. ed., Milano, Ugo Mursia, 1983, l. III, cap. XII, p. 340.

90 KANT, Immanuel, “Zum Ewigen Frieden”, In: *Werke*, Berlin, Walter de Gruyter, 1964, p. 349.

culo estratégico, mas também pela necessidade de justificação moral<sup>91</sup>. Deste modo, elas ficam com o ónus de demonstrar que houve a mais absoluta necessidade de fazê-lo e que isto foi justificado. E além disso demonstrar que tanto para a segurança internacional, como para o Direito Internacional e para o próprio povo do país que sofreu a intervenção, a situação melhorou. Finalmente, comprovar que a operação militar foi realizada com o maior respeito pelo povo daquele lugar.

Mas ainda assim o principal problema que o Estado que viole normas se deve preocupar é com a repercussão dos seus actos para os seus próprios interesses estratégico-políticos. O facto dos Estados Unidos terem feito uma demanda política com efeitos jurídicos no plano da legítima defesa preventiva, também poderia vir a ser utilizada por outros Estados como uma escusa para implementar uma política externa agressiva<sup>92</sup>. Por exemplo: pela Índia contra o Paquistão, China contra Taiwan ou Coreia do Norte contra Coreia do Sul, Japão ou até mesmo os Estados Unidos. Obviamente, que isso, além de tornar o mundo menos seguro<sup>93</sup>, ainda acabaria por incidir directamente sobre toda a comunidade internacional, inclusive sobre os Estados liberais. Deste modo, num mundo imperfeito e marcado ao mesmo tempo pela descentralização e pela necessidade de normas universais mínimas, um certo exercício de auto-contenção é imperioso.

No caso concreto do Iraque, houve cuidados nesse sentido. Muitas vezes isso fica obscurecido, mas quando um Estado faz uma demanda internacional para o reconhecimento de um novo direito, no caso ora em apreço à legítima defesa preventiva, ela não vem em estado bruto, nem nela permanece. Na realidade, qualquer demanda vem acompanhada por uma série de requisitos e de condições. No caso dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha no Iraque, os requisitos seriam: a) ameaça real; b) necessidade; c) existência de um regime perigoso, recorrente, imprevisível e já condenado internacionalmente; d) o facto dele não ter querido colaborar com a comunidade internacional; e) o Conselho de Segurança bloqueado; f) esgotadas as tentativas de solução diplomática. Circunscritos a este teste, nem todos os Estados poderiam fazer uso abusivo de uma possível excepção criada. A própria Conselheira de segurança nacional do governo Bush, Condoleezza Rice, havia afirmado que “os Estados Unidos há muito se declararam a favor da autodefesa por antecipação (...). Mas esta vantagem tem que ser tratada com muita cautela. Não

---

91 BEITZ, Charles, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

92 Vide: O'CONNELL, Mary Ellen, “The Myth of Pre-emptive Self-defence”, pp. 15-21; AREND, Anthony Clark, “International Law and the Pre-emptive Use of Military Force”, p. 102.

93 Cf: CRAWFORD, Neta, “The Slippery Slope to Preemptive Action”, *Ethics & International Affairs*, v. 17, n. 1, 2002.

se pode dar sinal verde – nem para os Estados Unidos e nem para nenhum país – para agir antes de esgotar todos os outros meios, inclusive a diplomacia”<sup>94</sup>, e que “apropriar-se por antecipação não é um esforço que precede uma longa série de esforços. A ameaça tem que ser muito grave. E os riscos da espera têm que ser bem maiores que os riscos da acção”<sup>95</sup>.

### 3.3. *A Necessidade Política da Intervenção*

Conforme se pode expor brevemente, a necessidade de auto-preservação e a natureza do regime com o qual se estava a lidar demandavam um posicionamento firme, determinado e eficaz. Perante a negativa do Iraque em cooperar para o desarmamento, o uso da força mostrou-se uma necessidade; se o momento para usá-la não foi o melhor, foi somente porque isso deveria ter sido feito desde 1991, quando os Aliados expulsaram Saddam Hussein do Kuwait e se recusaram a seguir até Bagdade.

### **Considerações Finais**

Em síntese breve, pode-se reafirmar alguns pontos mais importantes sobre esta questão. Primeiro, o relacionamento do regime de Saddam Hussein com a comunidade internacional foi, desde antes de 1990, marcado por desavenças e desconfianças, uma vez que os projectos de hegemonia regional e o desenvolvimento de armamentos do Iraque foram-se tornando incómodos. Depois da Guerra do Golfo, submetido a um programa de inspecções e acompanhamento, o Iraque foi recalcitrante e não-cooperativo, além de ter reincidido em violações maciças aos Direitos Humanos. A única forma de fazer o regime acatar as determinações internacionais era através da ameaça ou do uso efectivo da força.

Segundo, a invasão do Iraque em 2003 não teve um amparo muito claro no Direito Internacional. Aliás, na realidade, os responsáveis governamentais de Estados Unidos e Grã-Bretanha tiveram dificuldades em fundar a sua intervenção em bases jurídicas sólidas, uma vez que aparentemente, a demanda pelo reconhecimento da legalidade da legítima defesa preventiva não foi aceite, a tese de autorização implícita utili-

---

94 RICE, Condoleezza, “Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina”, discurso no Manhattan Institute for Policy Research, pp. 65-66.

95 *Ibid.*, p. 66.

zada pela Grã-Bretanha parte de uma interpretação extensiva das resoluções e a única possível defesa, o direito à intervenção humanitária unilateral, foi usada secundariamente e de forma algo desfocada.

Terceiro, não obstante esse déficit de legalidade, a intervenção justifica-se em termos políticos pois existem momentos, nos quais, os Estados devem tomar a decisão difícil de violar uma norma vigente de Direito Internacional para garantir a sua própria preservação, desde que tenham o cuidado de manter a validade geral do sistema incólume. Em vez da política do apaziguamento, em tais casos, o que vale é uma acção firme, determinada e efectiva contra o inimigo.