

---

**Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil  
Jan/Jun 2003**

---

**A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE  
SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL**

*Larissa Ramina<sup>1</sup>*

1. “A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América” 2. A resolução 1441 do Conselho de Segurança 3. O princípio da não-intervenção previsto no Artigo 2 § 7 da Carta da ONU 4. O princípio da legítima defesa previsto no artigo 51 da Carta da ONU 5. Considerações finais.

**1 “A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS  
UNIDOS DA AMÉRICA”**

A nova estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos revela a tentativa de inaugurar uma nova era nas relações internacionais. Desde o fim da Guerra Fria, procura-se substituir a doutrina da contenção, que responsabilizava os Estados Unidos pela proteção do mundo capitalista contra a expansão do comunismo soviético. O colapso da União Soviética, em 1991, deixou os Estados Unidos desprovidos de uma ideologia que definisse seu papel no mundo e que, ao mesmo tempo, guiasse sua política externa. Os atentados de 11 de setembro de 2001 forneceram ao governo americano o elemento que faltava para a consolidação de uma doutrina capaz de preencher esse vácuo.

O documento que expressa as diretrizes do atual governo americano, divulgado em 20 de setembro de 2002, intitula-se “A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América<sup>2</sup>”, e consolida o que se convencionou chamar de “doutrina Bush”. Trata-se de documento que todo presidente americano deve apresentar ao Congresso.

O texto enumera as estratégias de segurança nacional que nortearão a administração do governo de George W. Bush, enfatizando a estratégia militar dos Estados Unidos contra países considerados inimigos e contra grupos terroristas, e afirmando também, pela primeira vez, que os Estados Unidos não permitirão que sua supremacia militar seja desafiada. Há uma pretensão evidente de dissuadir potenciais adversários de buscar desenvolvimento militar na esperança de ultrapassar ou igualar o poderio bélico americano.

<sup>1</sup>Mestre em Direito dos Negócios Internacionais pela London Guildhall University. Professora de Direito Internacional e Coordenadora do Curso de Relações Internacionais da UniBrasil.

<sup>2</sup>A íntegra do documento, em inglês, pode ser encontrada na internet, disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

## A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

Essa nova estratégia representa uma mudança significativa em relação àquela do ex-presidente Bill Clinton. Enquanto este se baseava em grande medida na implementação de uma série de tratados internacionais, George W. Bush optou por abandonar a maioria desses esforços. Prova disso, foi o ocorrido com o Protocolo de Kyoto, acordo que foi assinado por Bill Clinton nos últimos dias de seu mandato, e cuja assinatura foi retirada pelo atual presidente. Em outras palavras, a atual política externa americana abandonou completamente qualquer tendência ao multilateralismo, para consolidar um unilateralismo autoritário, e despreocupado com os princípios do direito internacional. A nova estratégia de segurança nacional não deixa dúvidas de que, infelizmente, a principal vítima dos atentados terroristas de 11 de setembro foi o direito.

O processo para a obtenção da resolução 1441 do Conselho de Segurança, que impôs ao Iraque a volta dos inspetores internacionais, e a forma como os Estados Unidos pretendem interpretar esse texto, revelam violações flagrantes a pelo menos dois princípios de direito internacional. Trata-se do princípio da não-intervenção e do princípio da legítima defesa, consagrados respectivamente nos artigos 2 § 7 e 51 da Carta das Nações Unidas.

### 2 A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA

No tópico V (p. 13), intitulado “Impedir Nossos Inimigos de Ameaçar a Nós, a Nossos Aliados e a Nossos Amigos com Armas de Destruição em Massa”, o documento sobre a estratégia de segurança nacional norte-americana chama a atenção para a emergência na década de noventa de alguns Estados que brutalizam seu próprio povo, são corruptos, violam o direito internacional, ameaçam seus vizinhos, estão determinados a adquirir armas de destruição em massa visando satisfazer os objetivos agressivos de seus regimes, financiam o terrorismo ao redor do globo, desprezam os valores humanos fundamentais e odeiam os Estados Unidos e tudo aquilo que eles representam (p.14).

Em seguida, o documento cita o Iraque e a Coreia do Norte como países que buscam desenvolver armas de destruição em massa, e como uma ameaça a todas as nações.

Na perspectiva da implementação desse tópico, o presidente americano obteve do Congresso americano a autorização para fazer uso da força militar com o objetivo de obrigar o Iraque a obedecer às resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU) que prevêem a eliminação de suas armas de destruição em massa. Em 11 de outubro de 2002, o Senado acompanhou a decisão da Câmara e concedeu a referida autorização<sup>3</sup>. Em seguida, os Estados Unidos empenharam seus esforços na tentativa de convencer

<sup>3</sup>Folha de São Paulo, 12 de outubro de 2002, Caderno A, p. 13.

## LARISSA RAMINA

três dos membros permanentes do Conselho de Segurança<sup>4</sup>, França, Rússia e China, a aprovar uma resolução que determinasse rigorosas inspeções de armas no Iraque e a autorização para o uso da força caso o governo iraquiano não cooperasse.

Os Estados Unidos estão buscando por meio de tal resolução, um certo consenso internacional para utilizar a força militar contra o Iraque. O apoio da ONU é importante devido a duas razões: por um lado, uma resolução do Conselho de Segurança lhes conferiria legitimidade internacional, por outro, ampliaria a possibilidade de dividir os custos militares com os aliados, além de facilitar a colaboração com os países árabes.

As negociações que se sucederam foram difíceis, principalmente devido à resistência da França e da Rússia. Esta, que era aliada do Iraque nos tempos da União Soviética e tem interesses relacionados ao petróleo do país, quer assegurar que a inspeção de armas não seja usada como pretexto para lançar uma ofensiva militar suscetível de afetar os interesses russos na região. Contudo, após quase dois meses de negociações o governo americano obteve êxito em aprovar uma resolução unânime do Conselho de Segurança, com o voto positivo até de um país árabe como a Síria. Para tanto, desistiu de suas exigências mais duras.

Em certa medida, a resolução 1441<sup>5</sup> aprovada no dia 8 de novembro de 2002, representa uma vitória para a comunidade internacional e especialmente para a Organização das Nações Unidas, que teve reforçado o seu papel de mais alta instância da legitimidade internacional. Não se trata de uma resolução precipitada ou de uma “carta branca” para agir militarmente contra o Iraque, como pretendia o Executivo americano, mas de uma resolução negociada. Evitou-se, de um lado, a autorização para um ataque imediato, mediante a exigência de dois tempos, o primeiro para as inspeções, o segundo para as eventuais sanções. Por outro lado, definiu-se um regime rigoroso de verificação, que prevê “conseqüências sérias” em decorrência de uma eventual má-fé na implementação. Assim, os Estados Unidos não obtiveram uma resolução autorizando o uso automático da força militar na hipótese do Iraque não cooperar com os inspetores de armas da ONU. Ademais, a questão foi oficialmente circunscrita ao problema do desarmamento do Iraque em armas de destruição em massa, objeto das resoluções que puseram fim à Guerra do Golfo. Essa questão, ao contrário do que se poderia pensar, é a base exclusiva da legalidade da resolução, e não a deposição do governo de Saddam Hussein, o que consistiria em violação do princípio da não-intervenção, previsto no Artigo 2 § 7 da Carta da ONU.

<sup>4</sup>Conforme previsão no artigo 23 da Carta da ONU, os membros permanentes do Conselho de Segurança são a República da China, a França, a Rússia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América.

<sup>5</sup>As resoluções do Conselho de Segurança da ONU podem ser encontradas, em inglês, no site da Organização: [www.un.org/](http://www.un.org/)

## A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

De acordo com a resolução 1441, o Iraque deveria submeter até o dia 8 de dezembro de 2002 uma lista de todos os programas de armas químicas, biológicas e nucleares do país, além dos mísseis de longo alcance.

É interessante fazer uma retrospectiva sobre as inspeções no território iraquiano. A resolução 687 de 1991, do Conselho de Segurança, impôs ao Iraque a obrigação de fornecer informações detalhadas sobre todos os seus programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa e mísseis balísticos de alcance superior a cento e cinquenta quilômetros, e sobre a posse de tais armas, seus componentes e seus locais de produção. Nessa ocasião, o Iraque ficou obrigado a aceitar inspeções e a dar acesso imediato, incondicional e irrestrito aos locais designados pela Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Todavia, em 1998 os inspetores deixaram o Iraque, após terem sido acusados pelo governo iraquiano, de espões americanos.

A resolução 1441 estabelece que o retorno dos inspetores da Comissão das Nações Unidas para Monitoramento, Verificação e Inspeção (UNMOVIC), criada pela resolução 1284 de 1999 e que sucedeu a UNSCOM, bem como dos inspetores da AIEA, constitui requisito essencial para o cumprimento da resolução 687 de 1991.

Todavia, o mais importante é que a resolução 1441 dispõe que o Conselho de Segurança está agindo em nome do Capítulo VII da Carta da ONU, ou seja, com legitimidade para usar a força militar, e decide que o Iraque está violando a resolução 687 de 1991. No entanto, opta por conceder ao Iraque uma última oportunidade para cumprir as obrigações relativas ao desarmamento impostas por várias resoluções do Conselho, por meio das inspeções estabelecidas na resolução 687; e decide que o Iraque deve fornecer à UNMOVIC, à AIEA e ao Conselho, em trinta dias a contar da data da resolução, uma declaração completa e detalhada sobre os programas de desenvolvimento de armas químicas, biológicas e nucleares, e mísseis balísticos. Decide ainda, que o Iraque deverá dar acesso imediato, incondicional e irrestrito a UNMOVIC e a AIEA.

No parágrafo 4 da referida resolução, o Conselho decide que quaisquer declarações falsas ou omissões do governo iraquiano, o não-cumprimento da mesma, ou a falta de “cooperação total” na sua implementação constituirá uma violação das obrigações impostas ao Iraque. Adiante, o parágrafo 13 estabelece que, se o Iraque continuar a violar suas obrigações, ele enfrentará “sérias conseqüências”. O parágrafo 8 requer que o secretário-geral notifique o Iraque sobre a resolução, e pede que este confirme em sete dias sua intenção de cumpri-la totalmente, cooperando imediata, incondicional e ativamente com a UNMOVIC e a AIEA.

## LARISSA RAMINA

Como se pode perceber, o texto da resolução é ambíguo. Aparentemente, os Estados Unidos apostam que em algum momento entre a chegada dos inspetores e a destruição dos arsenais, o Iraque não colaborará “totalmente” com a ONU, justificando uma operação militar para depor o regime iraquiano, ou servindo como pretexto para a guerra. Não há dúvidas de que a noção de “cooperação total” é subjetiva, e os Estados Unidos já tentaram valer-se dessa subjetividade ao denunciarem como “provável violação” o disparo de baterias iraquianas contra aviões norte-americanos nas zonas de exclusão aérea<sup>6</sup>. Trata-se de duas faixas, uma no sul e outra no norte do Iraque, em que, teoricamente para proteger as populações xiita e curda do país, aeronaves iraquianas não podem operar. Essas zonas de exclusão mantidas pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, nunca foram explicitamente autorizadas pela ONU, e não são reconhecidas pelo Iraque. Problemas entre forças iraquianas e aviões americanos nessas áreas ocorrem com frequência há anos, e usá-las agora como pretexto para a guerra seria no mínimo incoerente.

O secretário-geral da ONU, Kofi Annan, bem como quatorze entre os quinze países no Conselho de Segurança manifestaram oposição a essas alegações americanas no sentido de que qualquer infração do Iraque em relação às zonas de exclusão aérea no país constituiria uma violação da resolução 1441. Esses países declararam que a resolução não menciona essas zonas de exclusão, e que, portanto, as supostas infrações não constituem violações.

Como previsto pela resolução, o Iraque entregou uma declaração detalhada de seus programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa, com quase 12 mil páginas, onde nega a existência dos mesmos. Desde então, a expectativa de uma guerra aumentou, pois os Estados Unidos afirmaram que a declaração representa uma “violação material” da resolução 1441, por apresentar omissões e incorreções. Sabe-se que os Estados Unidos esperam encontrar nessa declaração uma discrepância que possa ser utilizada para a ação militar, mas não se sabe ainda o que ocorrerá se eventuais provas de que o Iraque não está cumprindo a resolução forem efetivamente encontradas.

Como o texto aprovado pelo Conselho de Segurança é ambíguo, não há consenso entre os membros permanentes com relação a sua interpretação. Por um lado, na leitura da França e da Rússia, o Conselho precisaria voltar a se reunir para autorizar explicitamente qualquer ação de maior envergadura. Na interpretação dos Estados Unidos, a mesma já abriu caminho para a intervenção militar. Por outro lado, embora os Estados Unidos estejam empenhados em convencer os demais membros do Conselho a declarar que o Iraque está em “violação material” da referida resolução, não há consenso a esse respeito nem entre esses membros, nem entre os inspetores.

<sup>6</sup>Folha de São Paulo, 20 de novembro de 2001, Caderno A, p. 21.

## A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

Por conseguinte, e muito embora o compromisso consubstanciado na resolução 1441, a diferença de visões entre Estados Unidos e Reino Unido, de um lado, e França e Rússia, de outro, parece irreconciliável. Para os primeiros, o Iraque representa uma ameaça que precisa ser controlada a qualquer preço. Os últimos, sem negar que o governo iraquiano constitui um problema, insistem na observância de alguns princípios internacionais. Isso não significa que sejam mais éticos que os primeiros, mas que para eles essa é a opção mais politicamente oportuna no momento. Não restam dúvidas de que esta posição é a mais consistente. Segundo uma análise objetiva, não há nada que o governo iraquiano tenha feito atualmente, que já não tenha sido feito em 1991, quando o então governo americano de George Bush, pai do atual presidente, desistiu de depô-lo, ou que não tivesse feito em 1988, quando era armado e apoiado pelos mesmos Estados Unidos.

No entanto, de uma perspectiva realista, o mais provável é que os Estados Unidos decidirão o que fazer de acordo com os seus interesses, e que as Nações Unidas acabarão por cancelar as opções americanas. Mas, ainda que o Conselho de Segurança por meio da resolução 1441, chancela uma eventual ação militar contra o Iraque, restarão dúvidas sobre sua legitimidade. Não apenas porque não há consenso sobre sua interpretação, mas porque o Conselho só está legitimado a agir após a constatação de uma situação de “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, conforme a letra do artigo 39 da Carta das Nações Unidas. Como sustentar que o governo iraquiano constitui uma ameaça à paz, sem fazer menção à Coreia do Norte?

É no mínimo incoerente o comportamento dos Estados Unidos. Apesar de terem incluído a Coreia do Norte no célebre “eixo do mal”, ao lado do Irã e do Iraque, e apesar de a Coreia do Norte ter admitido que violou tratados internacionais sobre armas de destruição em massa, os Estados Unidos deram indícios de que pretendem lidar com a situação pela via diplomática. Trata-se de uma atitude que contrasta fortemente com aquela adotada com relação ao Iraque. A Coreia do Norte, na visão americana um Estado tão delinqüente quanto o Iraque, admite que possui armas de destruição em massa e não sofre a ameaça iminente de ser bombardeada. Trata-se, claramente, de uma política de dois pesos e duas medidas.

Ademais, como sustentar que o governo iraquiano e mesmo os demais Estados que integram o “eixo do mal” constituem uma ameaça à paz, sem fazer menção do governo israelense de Ariel Sharon?

A resolução 1441 inserida na lógica da “doutrina Bush” vai de encontro a pelo menos dois princípios de direito internacional. Trata-se do princípio da não-intervenção ou não-ingerência nos assuntos internos de um Estado, e do princípio da legítima defesa, previstos respectivamente nos Artigos 2 § 7 e 51 da Carta das Nações Unidas.

### 3 O PRINCÍPIO DA NÃO-INTERVENÇÃO PREVISTO NO ARTIGO 2º § 7º DA CARTA DA ONU

A resolução 1441 representa para os Estados Unidos algo muito próximo daquilo que pretendiam, já que, como visto, o texto é ambíguo. No entanto, a idéia de que a política internacional deveria ser feita de acordo com um mínimo de princípios será significativamente abalada.

Para além das aparências o texto da resolução acabará por sancionar a política americana de deposição do governo iraquiano. Sabe-se que tramar contra inimigos externos faz parte da política de Estados poderosos. Os próprios Estados Unidos já patrocinaram dezenas de golpes de Estado em outros países, muitos dos quais resultaram no assassinato de líderes considerados inimigos. No entanto, ações desse gênero não são normalmente previstas em documentos oficiais, ao contrário, são deixadas a cargo de serviços secretos. No caso do Iraque, porém, chegou-se perto de escrever num documento oficial, que os Estados Unidos pretendem depor um governo de outro país. Nessa ótica, o governo americano divulgou que está desenvolvendo um plano detalhado para estabelecer no Iraque um regime militar liderado por ele após uma eventual deposição do atual governo de Saddam Hussein. O projeto teria como modelo a ocupação americana do Japão após a Segunda Guerra Mundial. Um comandante militar assumiria o controle por um período de transição, até o estabelecimento de um governo democrático. Ele coordenaria a eliminação dos arsenais iraquianos e garantiria a exploração americana da segunda maior reserva de petróleo do mundo. Os atuais líderes políticos ligados ao regime seriam julgados por crimes de guerra<sup>7</sup>.

Aparentemente, o governo americano não hesita em afirmar que a meta é depor o governo de Saddam Hussein. No entanto, o problema maior reside na imposição de suas concepções à ONU. É difícil aceitar que as Nações Unidas autorizem uma ação militar destinada a derrubar um governo, por mais que esse governo seja ditatorial. Não se trata de ignorar as relações de poder, mas sim de impor o respeito de um mínimo de princípios ao exercício da política externa.

Entre os princípios de direito internacional mais importantes, está o da proibição de intervir em assuntos internos de um Estado, previsto no Artigo 2 § 7 da Carta das Nações Unidas, que consagra o princípio da não-intervenção ou da não-ingerência nos negócios internos de um Estado. O referido artigo dispõe que "Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII". Ora, não há dúvidas de que a deposição de um governo estrangeiro constitui uma violação desse princípio.

<sup>7</sup>Folha de São Paulo, 12 de outubro de 2002, Caderno A, p. 13.

## A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

O princípio da não-intervenção já figurava no Pacto da Liga das Nações em seu artigo 15 § 8, e quando de sua inclusão na Carta das Nações Unidas, no artigo 2 § 7, já havia consenso com relação à necessidade de inseri-lo no documento. A grande discussão na época girava em torno da possibilidade de atribuir competência a um órgão da Organização para determinar se o assunto derivava essencialmente da competência nacional de um Estado ou do direito internacional, e da conveniência de prever o direito internacional como critério de distinção entre os assuntos internos e internacionais. No entanto, o direito do Conselho de Segurança de adotar medidas preventivas e coercitivas em situações que constituam uma ameaça à paz e à segurança internacionais, mesmo que tais situações tenham raízes em assuntos internos, não foi contestado. Isso se encontra previsto na segunda parte do referido dispositivo.

Por outro lado, alguns autores sustentam que os trabalhos preparatórios relativos ao artigo 2 § 7 da Carta demonstram que esse artigo foi elaborado com o objetivo de regulamentar a ação da própria Organização, e não a intervenção de um Estado-Membro da Organização em assuntos que dependam essencialmente da competência nacional de outro Estado. Esse ponto de vista é encontrado na doutrina e Kelsen já havia observado que o dever dos Estados de não intervir nos assuntos internos dos demais Estados não havia sido expressamente previsto na Carta, mas que, ao contrário, decorria implicitamente da obrigação imposta pelo artigo 2 § 4 relativo à proibição do uso da força nas relações internacionais<sup>8</sup>.

Em seguida, a questão dos vínculos entre o artigo 2 § 7 e o princípio da não-intervenção nas relações interestatais foi invocada diversas vezes, tanto no seio do Conselho de Segurança quanto da Assembléia Geral. Diversos pontos de vista tentaram expressar o alcance exato do texto. Fazendo referência aos trabalhos preparatórios do artigo 2 § 7, várias delegações sustentaram que o princípio clássico da não-ingerência distinguia-se da cláusula relativa à competência nacional inscrita no artigo 2 § 7, haja vista que esse dispositivo impõe limites unicamente à ação da Organização, não se aplicando, portanto, às medidas adotadas pelos Estados. Estas, por sua vez, seriam regidas por outros dispositivos, e em particular pelo artigo 2 § 4. Outras delegações reconhecendo que o artigo 2 § 7 refere-se tão-somente aos poderes e funções da própria ONU, observaram que isso não equivale a atribuir liberdade aos Estados para intervir, individual ou coletivamente, onde as Nações Unidas não podem fazê-lo. Por fim, outros sustentaram que o princípio da não-intervenção está implícito no dispositivo em questão, tendo-se em vista notadamente o preâmbulo do artigo 2, prevê que "A Organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no art. 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios: (...)"<sup>9</sup>.

<sup>8</sup>KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations*. London: Stevens, 1951, p. 770, citado por COT, Jean-Pierre e PELLET, Alain. *La Charte des Nations Unies: Commentaires* article par article. 2ème éd. Paris: Economica, 1991, p. 146.

<sup>9</sup>COT; PELLET, op. cit., p. 147.



## LARISSA RAMINA

Entretanto, como se pode perceber, a discussão gira em torno do alcance do artigo 2 § 7, e não da existência ou não da proibição de um Estado de se imiscuir na esfera de competência interna dos demais Estados. Nenhum Estado defendeu a possibilidade dessa ingerência. Por conseguinte, a questão não diz respeito à inexistência do princípio da não-intervenção, mas do dispositivo em que o mesmo estaria consagrado, se ele estaria previsto efetivamente no artigo 2 § 7, ou então no artigo 2 § 4 da Carta da ONU. A nosso ver, ambos os dispositivos, e ainda o artigo 2 § 1º, que consagra o princípio da igualdade soberana, proíbem a ingerência de um Estado nos assuntos internos de outro Estado. No entanto, em face do preâmbulo do Artigo 2, não há que se restringir o princípio da não-intervenção disposto em seu § 7 à ação exclusiva da Organização. De qualquer forma, não há interpretação plausível capaz de convencer que o referido princípio não encontra respaldo na Carta.

Admitindo-se que o artigo 2 § 7 proíbe, em princípio, toda e qualquer intervenção “em assuntos que dependam essencialmente dos negócios internos dos Estados”, há que se enfrentar um outro problema: o critério definidor dessa competência não foi fixado, já que não houve previsão de uma autoridade habilitada a efetuar essa determinação.

É interessante observar que o artigo 15 § 8 do Pacto da Liga das Nações fazia menção à “competência exclusiva” dos Estados. A Corte Permanente de Justiça Internacional, em seu parecer consultivo de 7 de fevereiro de 1923 relativo aos *Decretos de nacionalidade promulgados na Tunísia e no Marrocos*, comentou nos seguintes termos a noção de “competência exclusiva: “As palavras “competência exclusiva” parecem (...) referir-se a certas matéria que, embora possam aproximar-se em muito dos interesses de mais de um Estado, não são, em princípio, regulamentadas pelo direito internacional. No que diz respeito a essas matérias, o Estado é o único mestre de suas decisões. A questão de saber se uma determinada matéria entra ou não no domínio exclusivo de um Estado é uma questão essencialmente relativa: ela depende do desenvolvimento das relações internacionais (...)”<sup>109</sup>. Esse caráter essencialmente relativo e evolutivo do domínio reservado dos Estados é um dos elementos que conduziram os negociadores da Carta a substituí-lo por uma fórmula mais ampla, a dos “assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado”. Essa fórmula foi concebida para evitar intervenções indesejadas da ONU em domínios que pudessem apresentar certos aspectos internacionais, mas onde a competência nacional fosse preponderante. Entretanto, como a fronteira entre questões de ordem interna e internacional não estão rigorosamente fixadas, fatalmente

<sup>109</sup>CPJI, série B, n° 4, pp. 23-24, citado por COT; PELLET, op. cit., p. 152. Tradução livre.

## A DOUTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

nasceriam pontos de vista opostos entre os órgãos das Nações Unidas, que pretenderiam ampliar suas competências, e entre os Estados, preocupados em preservar sua competência nacional<sup>11</sup>.

Os debates na Assembléia Geral das Nações Unidas serviram como palco para o confronto de posições jurídicas divergentes. Alguns afirmaram que um assunto poderia ser considerado como essencialmente interno desde que não estivesse sujeito às regras do direito internacional e nem fosse suscetível de sê-lo. Essa concepção, todavia, desconsidera as possibilidades de extensão das relações jurídicas internacionais. Para outros, o conceito não poderia ser invocado quando uma matéria fosse regulamentada pela Carta da ONU, do direito internacional geral ou de acordos específicos. Os partidários dessa tese referiram-se ao parecer supracitado da Corte Permanente de Justiça Internacional. Esse ponto de vista foi, contudo, muito contestado. Observou-se que o parecer dado pela Corte em 1923 fazia referência à noção de “competência exclusiva” prevista no Pacto da Liga das Nações, diferente, portanto, do que prevê a Carta das Nações Unidas. Por outro lado, invocou-se também a falta de coerência em considerar que todas as questões abordadas pelos tratados internacionais, principalmente pela Carta da ONU, escapariam da competência nacional dos Estados, visto que esse texto incide praticamente sobre a íntegra da vida social dos Estados. Nessa perspectiva, um assunto que dependesse essencialmente dos negócios internos dos Estados no sentido do artigo 2 § 7 permaneceria assim, mesmo que fosse objeto de uma obrigação internacional em virtude da Carta. O mesmo ocorreria para os demais tratados, sendo que as obrigações advindas dos mesmos só limitariam a competência nacional no tocante às relações entre as partes dos tratados. Estes jamais poderiam criar uma competência geral em benefício dos órgãos das Nações Unidas, a menos que os Estados interessados assim tenham decidido de forma expressa.

Por ocasião da Conferência de São Francisco, a maioria das delegações havia estimado que a noção relativa a “assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado” deveria ser apreciada segundo os critérios do direito internacional, mas, como a confiabilidade de tais critérios havia sido questionada por algumas delegações, a referência ao direito internacional que figurava no Pacto da Liga das Nações foi suprimida.

Ainda assim, de forma geral a doutrina baseia-se no direito internacional para analisar o artigo 2 § 7. Por sua vez, os Estados, nos debates no Conselho de Segurança ou na Assembléia Geral da ONU, não foram unânimes. Enquanto alguns invocaram argumentos jurídicos como suporte de sua posição, sustentando que a prática deveria estar em conformidade com o direito, outros afastaram qualquer idéia de um critério jurídico.

<sup>11</sup>COT; PELLET, *op. cit.*, p. 153.

## LARISSA RAMINA

Com relação a esses debates, no seio da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança, constata-se que as decisões incidindo formalmente sobre a competência são raras e datam dos primeiros anos da Organização. Ademais, essas decisões não são amparadas juridicamente. Por outro lado, os poucos pedidos de parecer consultivo a Corte Internacional de Justiça sobre a questão relativa à competência nacional não foram acolhidos. Quanto às resoluções adotadas, elas não fazem referência direta ao artigo 2 § 7<sup>12</sup>. Por conseguinte, a prática das Nações Unidas relativa a interpretação do princípio da não-intervenção não criou um corpo coerente de precedentes, deixando a impressão de que os critérios de apreciação aplicados foram muito mais políticos do que jurídicos.

Entretanto, e muito embora a Carta não determine os assuntos que dependem essencialmente da jurisdição interna dos Estados, pode-se afirmar que algumas matérias integram a competência estatal. Entre elas pode-se identificar a escolha do governo. Nada permite concluir que o governo de um Estado constitui matéria que foi subtraída do âmbito de sua competência interna para integrar o direito internacional. Sabe-se que o argumento relativo ao governo democrático não desfrutou do apoio da maioria dos Estados, justamente em virtude do princípio da não-intervenção. Isso impede a formação de um costume internacional, em face da ausência da *opinio juris sive necessitatis*, o elemento psicológico que, juntamente com a prática dos Estados, compõe o fenômeno consuetudinário.

Ademais, em face da ausência de previsão de um órgão ou critério que decida se um assunto depende ou não essencialmente dos negócios internos de um Estado, e em face da segunda parte do artigo 2 § 7, que especifica que o princípio da não-intervenção não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas previstas no capítulo VII, o referido dispositivo tem o potencial de criar um conflito entre a Organização e alguns de seus Membros sobre a legalidade das decisões adotadas. As discussões conduzidas no Conselho de Segurança acerca da segunda parte do artigo 2 § 7 não deixaram dúvidas que a mesma visava todas as situações que constituíam uma “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, conforme previsão no artigo 39 da Carta. No entanto, essas mesmas discussões deixaram claro que esse dispositivo não abrangia a hipótese de um perigo latente ou virtual.

Por conseguinte, subsistem dúvidas de que a resolução 1441 visa uma situação que constitua uma “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”. A presença de Saddam Hussein na presidência do Iraque constitui efetivamente uma ameaça à paz internacional? Ou será que, ao contrário, não se trata de uma concepção da política externa americana, no sentido de depor o atual governo iraquiano, que foi imposta à Organização? Essas dúvidas ficaram latentes pela própria dificuldade dos Estados Unidos em aprovar essa resolução, e em seguida

<sup>12</sup>Ibid., p. 157.

## A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

pela divergência na sua interpretação. O que parece mais evidente é a disposição americana para depor o governo do Iraque, imiscuindo-se em matéria que indubitavelmente integra a competência interna dos Estados: o seu governo.

Na verdade, o discurso cada vez mais belicoso dos Estados Unidos pode ser visto tanto como uma forma de pressionar o Iraque a desarmar-se e evitar a guerra, quanto como um processo para chegar ao pretexto que vai deflagrar uma ação já decidida há muito tempo, que se resume na deposição de Saddam Hussein. A Europa está empenhando esforços para cancelar a primeira opção, mas tudo indica que a segunda é muito mais realista, fazendo com que a guerra pareça inevitável.

### 4 O PRINCÍPIO DA LEGÍTIMA DEFESA PREVISTO NO ARTIGO 51 DA CARTA DA ONU

Como mencionado acima, no tópico V (p. 13), intitulado “Impedir Nossos Inimigos de Ameaçar a Nós, a Nossos Aliados e a Nossos Amigos com Armas de Destruição em Massa”, o documento sobre a estratégia de segurança nacional norte-americana cita o Iraque e a Coreia do Norte como países que buscam desenvolver armas de destruição em massa, e como uma ameaça a todas as nações. Partindo da premissa que a contenção baseada apenas na ameaça de retaliação não funcionará contra os líderes de tais Estados “malfeitores”, o documento dispõe que “durante séculos, o direito internacional reconheceu que as nações não necessitam sofrer um ataque antes de poderem legalmente adotar uma ação para autodefender-se contra forças que representam um perigo iminente de ataque. Doutrinadores e juristas internacionais muitas vezes condicionaram a legitimidade de prevenção à existência de uma ameaça iminente – mais freqüentemente à mobilização visível de exércitos, navios, e forças aéreas preparando para atacar. Nós devemos adaptar o conceito de ameaça iminente às capacidades e objetivos dos adversários de hoje (...) Para conter e impedir ataques hostis de nossos adversários os Estados Unidos vão, se necessário, agir preventivamente (p.15)”. Como foi visto, a resolução 1441 do Conselho de Segurança obedece perfeitamente a essa lógica: o governo iraquiano deve ser deposto porque representa uma ameaça aos Estados Unidos. Em outras palavras, a palavra de ordem é agir militarmente para prevenir um eventual ataque.

Nesse tópico, os Estados Unidos pretendem ampliar o conceito de legítima defesa previsto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, com o objetivo de abranger a legítima defesa preventiva.

Anteriormente, em seu tópico III (p. 5), intitulado “Fortalecer Alianças para Derrotar o Terrorismo Global e Trabalhar para Impedir Ataques Contra Nós e Nossos Amigos”, o documento obedece à premissa de que o mundo de hoje está constantemente ameaçado, e que só os Estados Unidos, com seu poderio militar, seus ideais democráticos e sua doutrina de livre mercado podem salvar a “civilização”

## LARISSA RAMINA

das “ameaças”. Em seguida, os Estados Unidos estabelecem que, com o objetivo de destruir as organizações terroristas, embora busquem constantemente o apoio da comunidade internacional, não hesitarão em agir sozinhos, se necessário, para exercer seu direito de legítima defesa, atacando preventivamente tais terroristas (p. 6). Aqui, os Estados Unidos reforçam a tentativa de ampliar o conceito de legítima defesa previsto no artigo 51 da Carta da ONU, além de deixarem claro que não hesitarão em violar outros dispositivos da Carta, e particularmente a proibição do uso da força armada estabelecido no artigo 2 § 4, e os dispositivos inseridos no Capítulo VII, que conferem ao Conselho de Segurança a competência para decidir sobre o uso da força armada, mediante o voto afirmativo dos cinco membros permanentes.

A Carta da ONU, assinada em São Francisco em 1945, consagrou em seu artigo 2 § 4, a proibição do uso da força. Tal proibição resultou de uma construção jurídica progressiva, que teve início nos primórdios do século XX. Dispõe o artigo 2 § 4 da Carta que “todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”. Mas a grande inovação trazida pela Carta da ONU foi a contrapartida dessa proibição, que se verifica com a transferência do direito de uso da força militar para um órgão da organização, o Conselho de Segurança. Conseqüentemente, a Carta retirou da esfera dos Estados-membros a competência discricionária de recorrer à guerra em qualquer circunstância, salvaguardando, todavia, o direito natural de legítima defesa. Como observa Antonio Cassese<sup>13</sup>, uma norma internacional na matéria nasceu somente após a criação da Liga das Nações<sup>14</sup>, quando foram introduzidas grandes restrições ao direito de guerra, e, sobretudo após a adoção do Pacto de Paris de 1928 (conhecido como Pacto Briand-Kellog), ocasião em que a guerra foi totalmente proibida. Assim, antes mesmo da adoção da Carta, havia uma norma consuetudinária prevendo uma exceção à proibição geral da guerra, e autorizando o uso da força armada para responder a uma agressão também armada, proveniente de outro Estado.

Destarte, admite-se o uso da força militar pelos Estados tão somente em exercício da legítima defesa. O artigo 51 do referido instrumento dispõe que “Nada na presente Carta prejudicará o direito natural de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer uma agressão armada contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício deste direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente

<sup>13</sup>Ibid., p. 158.

<sup>14</sup>O direito de legítima defesa estava previsto implicitamente no Pacto da Liga das Nações.

## A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

ao Conselho de Segurança e não deverão de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

Mas, em que consiste a legítima defesa? Em uma reação imediata a uma agressão atual ou iminente de um Estado contra o outro, ou em uma “válvula de segurança”<sup>15</sup>. Segundo Dionisio Anzilotti “a noção de legítima defesa – fato objetivamente ilícito cometido para repelir uma violência efetiva e injusta – tem importância nas comunidades jurídicas onde a proteção do direito é uma função exclusiva de órgãos apropriados e onde é, por conseguinte, proibido aos membros dessas comunidades fazer justiça com as próprias mãos: a legítima defesa representa, então, uma exceção a essa proibição. Ao contrário, onde a ordem jurídica reconhece e regulamenta a autoproteção dos sujeitos, a legítima defesa perde o caráter de instituição autônoma e entra nas diversas formas e categorias de autoproteção. É, de forma geral, o caso das relações de direito internacional: apenas excepcionalmente, onde ele exclui ou limita a autoproteção, é que a noção de legítima defesa pode encontrar sua aplicação”<sup>16</sup>. Assim como em direito interno, “onde a regulamentação da legítima defesa tenta conciliar o uso individual da força pelos particulares no estado de legítima defesa com os poderes públicos”<sup>17</sup>, também os autores da Carta pretenderam conciliar tal direito com as responsabilidades do Conselho de Segurança em virtude do Capítulo VII. Como observam Dihn, Dailler e Pellet, “o exercício da legítima defesa supõe uma carência de autoridade pública e ele deve cessar logo que esta carência desapareça e deve ser submetido a um controle *a posteriori*. A legítima defesa, exceção temporária às regras de uma sociedade policiada, é uma faculdade *subsidiária, provisória e controlada*”<sup>18</sup>. Explicam os mesmos autores que “o caráter provisório e controlado da legítima defesa resulta dos elementos processuais invocados pelo artigo 51; o seu caráter subsidiário deduz-se da responsabilidade principal do Conselho, expressão da comunidade internacional, na manutenção da paz, e do caráter temporário do exercício da legítima defesa”<sup>19</sup>. Ainda segundo Serge Sur, trata-se de “uma reserva que permite aos Estados, vítimas de uma agressão armada defender-se, individualmente ou coletivamente. Ela deve respeitar algumas condições. A primeira é processual: os Estados devem informar o Conselho de Segurança tão logo seja possível; a segunda de fundo: o Conselho de Segurança pode

<sup>15</sup>DINH, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1999, p. 823.

<sup>16</sup>ANZILOTTI, Dionisio. *Cours de Droit International* (trad. Gilbert Gidel) Paris: Éditions Panthéon-Assas, 1999. p. 506. Tradução livre.

<sup>17</sup>DINH; DAILLER; PELLET, op. cit., p. 824.

<sup>18</sup>Id.

<sup>19</sup>Ibid., p. 825.

## LARISSA RAMINA

adotar medidas que substituem a legítima defesa; a terceira resulta do direito internacional geral: os meios utilizados no contexto da legítima defesa devem responder à agressão e serem proporcionais a ela <sup>20</sup>”.

Fora dessa hipótese, a resposta militar constitui um ato de represália, ou seja, simplesmente uma forma de justiça privada ou vingança.

Segundo o artigo 51 da Carta, a legítima defesa é um direito natural “no caso de ocorrer uma agressão armada, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”. Fica claro a partir da leitura do dispositivo que a legítima defesa deve se limitar a repelir a agressão armada, nada justificando a invasão do território do agressor, “a menos que isto seja estritamente necessário para impedi-lo de continuar a agressão por outros meios; e em qualquer caso até que tal perigo iminente e grave tenha cessado <sup>21</sup>”. Em hipótese alguma uma ocupação militar prolongada poderia ser justificada pela direito de legítima defesa.

Trata-se do princípio da autodefesa, que diz respeito ao direito de se defender, mas não de atacar ou de invadir outro território. Como enfatiza Cassese, “após 1928, a prática internacional se orienta claramente no sentido da licitude do uso da força para repelir uma agressão armada, mas não para prevenir um ataque<sup>22</sup>”. Em decorrência do fracasso do sistema de segurança coletiva instituído pelo Capítulo VII da Carta, e das tensões Leste-Oeste e Norte-Sul, várias tentativas foram feitas para ampliar o campo de aplicação da legítima defesa, estendendo-o para a prevenção das agressões armadas. Israel invocou, em várias situações, a legítima defesa preventiva, notadamente em 1967 contra o Egito, em 1975 contra os campos palestinos no Líbano, e em 1981 contra o Iraque para justificar a destruição de um reator nuclear suscetível de utilização militar em território iraquiano. Outra tentativa de extensão consistiu em invocar a legítima defesa contra infiltrações militares ou contra agressões indiretas, em particular pelos Estados Unidos no Vietnã e na operação em Granada, e por Israel contra os campos palestinos, em 1975. A legítima defesa foi invocada também para a proteção dos nacionais em território de outro Estado<sup>23</sup>. No entanto, a maioria dos Estados, desenvolvidos e em desenvolvimento, não aceita tal interpretação, alegando principalmente que ela conduziria a um abuso desse direito pelas potências. Desta feita, fica impedida também a formação de uma norma consuetudinária que autorize a legítima defesa preventiva, ausente o elemento psicológico, ou a *opinio juris sive necessitatis*.

<sup>20</sup>SUR, Serge. *Relations Internationales*. Paris: Montchrestien, 1995. p. 472. Tradução livre.

<sup>21</sup>COT; PELLET; op. cit., p. 774.

<sup>22</sup>Ibid., p. 772.

<sup>23</sup>DUPUY, Pierre-Marie. *Droit International Public*. 3ème ed. Paris: Dalloz, 1995. p.439.

## A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

Por conseguinte, a legítima defesa só pode ser consequência de uma agressão armada, que por sua vez não encontra definição na Carta das Nações Unidas. Uma definição universalmente aceita só foi adotada em 1974, quase três décadas após a entrada em vigor da Carta, pela resolução 3314 (XXIX) da Assembléia geral, que foi adotada por consenso, e que, aliás, quase não constituiu um progresso com relação ao texto da Carta. No entanto, a resolução mantém a responsabilidade principal do Conselho de Segurança em matéria de manutenção da paz, ao prever a possibilidade, para o Conselho, de aplicá-la em sentido restritivo ou extensivo.

No acórdão proferido em 27 de junho de 1986 no processo relativo às *Atividades milhares e paramilitares na Nicarágua e contra esta*, a Corte Internacional de Justiça examinou, pela primeira vez, o regime jurídico internacional da legítima defesa, afirmando que “nos casos de legítima defesa individual ou coletiva, ela só pode ser exercida em seguida de uma agressão armada”<sup>24</sup>.

No que diz respeito ao exercício da legítima defesa coletiva, observam Din, Dailler e Pellet que “deve tratar-se de um acordo livremente consentido, para o qual as partes se comprometem a considerar que uma agressão *dirigida contra uma de entre elas é uma agressão dirigida contra outra ou todas as outras partes*”<sup>25</sup>. Tanto a legítima defesa individual quanto a coletiva pressupõem, desde logo, a existência de uma agressão armada.

Por outro lado, a reação de legítima defesa deve ser imediata, ou seja, deve acontecer enquanto o ataque ilícito estiver acontecendo ou estiver acabado de cessar. A única exceção a essa regra ocorreu na guerra das Malvinas, quando o Reino Unido reagiu em legítima defesa alguns dias após a invasão das Ilhas pela Argentina. No entanto, a ocupação ainda estava acontecendo.

No caso dos ataques terroristas de 11 de setembro, por exemplo, a reação americana no Afeganistão teve início mais ou menos um mês após a suposta agressão armada, não constituindo, evidentemente, uma resposta imediata. Descarta-se então, desde logo, a aplicação do regime jurídico previsto no artigo 51 da Carta. Na verdade, parece ter ocorrido uma inversão do que prevê o artigo 51, pois não houve reação imediata. Ao contrário, em primeiro lugar o Conselho de Segurança adotou resoluções reconhecendo e reafirmando o direito de legítima defesa previsto na Carta, e qualificando os atentados de “ameaça à paz e à segurança internacionais” seguindo-se a suposta reação de “legítima defesa” da vítima, liderando uma coalizão internacional. Ora, a reação em legítima defesa não foi imediata, e não foi consequência de atos qualificados automaticamente de agressão armada. O sistema da Carta não prevê o direito de legítima defesa em caso de ameaça à paz.

<sup>24</sup>NATIONS UNIES. *Resumé des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice*. New York, 1992.

<sup>25</sup>DINH; DAILLER; PELLET, op. cit., p. 825.



## LARISSA RAMINA

Agora, o Presidente George W. Bush tenta legitimizar os ataques preventivos contra inimigos detentores de armas de destruição em massa. Dado o momento histórico, parece um mero casuísmo, uma justificativa para derrubar o governo iraquiano de Saddam Hussein.

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O documento intitulado "A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América" representa a ideologia que veio substituir aquela da contenção, e sua elaboração consolidou-se após os atentados de 11 de setembro. O texto não deixa dúvidas de que, infelizmente, a principal vítima dos atentados terroristas de 11 de setembro foi o direito. Nesse documento percebe-se uma abordagem muito mais agressiva em relação à segurança nacional do que qualquer outro desde a era Reagan. O texto dispõe que o presidente não pretende permitir que qualquer potência estrangeira reduza a dianteira militar assumida pelos Estados Unidos desde a queda da União Soviética, e que as forças americanas dispõem de poder suficiente para dissuadir potenciais adversários a empreender uma escalada militar na esperança de igualar, ou mesmo superar, o poder dos Estados Unidos. O texto inclui ainda o fim da maioria dos tratados de não-proliferação de armas de destruição em massa em favor da "contra-proliferação", ou seja, da promoção bélica da não-proliferação. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos rechaçam o tratado anti-minas pessoais, boicotam o Tribunal Penal Internacional, enfraquecem a convenção sobre armas biológicas e ameaçam usar armas nucleares contra países desarmados. A lógica que predomina é o uso da violência contra a violência.

Na perspectiva da implementação da doutrina Bush, o Executivo americano obteve do Congresso a autorização para fazer uso da força militar com o Iraque. Em seguida, o governo empreendeu esforços visando obter o aval da comunidade internacional para tal empreitada, que se consubstanciou na resolução 1441, aprovada pelo Conselho de Segurança em 8 de novembro de 2002, após negociações tumultuadas. Essa tentativa de buscar um mínimo de consenso internacional para a ação dos Estados Unidos contra o Iraque reaviva a discussão relativa ao papel que as organizações internacionais multilaterais deveriam desempenhar em certas situações. Convém lembrar que o campo das relações internacionais é um terreno em que a aparência de legalidade é o mais próximo que se pode chegar do conceito de legítimo. Ainda que imperfeitos, os mecanismos com que contam tais organizações, e principalmente aqueles das Nações Unidas, constituem a melhor opção para limitar conflitos e controlar o seu grau de violência. No entanto, o que não se pode admitir é que os Estados Unidos imponham suas opções de política externa às Nações Unidas.

## A DOCTRINA BUSH E A RESOLUÇÃO 1441 DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

Por outro lado, a obtenção do apoio da ONU é importante devido a duas razões: em primeiro lugar, uma resolução do Conselho de Segurança lhes conferiria legitimidade internacional, em segundo, ampliaria a possibilidade de dividir os custos militares com os aliados, além de facilitar a colaboração com os países árabes.

A supracitada resolução não dá aos Estados Unidos autorização automática para agir militarmente contra o Iraque, como pretendia o Executivo americano. Ao contrário, exige-se dois tempos, o primeiro para as inspeções, o segundo para as eventuais sanções. Em outras palavras, o texto obriga o Iraque a aceitar o retorno dos inspetores de armas de destruição em massa da ONU e a cooperar "totalmente" com os mesmos, mediante a ameaça de "sérias conseqüências". Dessa forma, a questão foi oficialmente circunscrita ao problema do desarmamento do Iraque em armas de destruição em massa, objeto das resoluções que puseram fim à Guerra do Golfo. Essa questão, ao contrário do que se poderia pensar, é a base exclusiva da legalidade da resolução. A deposição do governo de Saddam Hussein consistiria em uma flagrante ingerência em assuntos internos do Iraque. Entretanto, muito embora o objetivo da resolução não possa ser outro além do desarmamento, para além das aparências, o texto acabará por sancionar a política americana de deposição do governo iraquiano.

Como não poderia deixar de ser, o texto aprovado pelo Conselho de Segurança é ambíguo, fazendo emergir a falta de consenso entre os membros permanentes com relação a sua interpretação. Por um lado, na leitura da França e da Rússia, o Conselho precisaria voltar a se reunir para autorizar explicitamente o uso da força bélica. Na interpretação americana, a mesma já abriu caminho para a intervenção militar.

Na ótica do direito internacional, a resolução 1441, que está inserida na doutrina Bush, atenta contra pelo menos dois princípios, a saber, o princípio de legítima defesa e o princípio da não-intervenção, previstos respectivamente nos artigos 51 e 2 § 7 da Carta da ONU.

O princípio da não-intervenção em assuntos internos dos Estados, previsto no artigo 2 § 7 da Carta das Nações Unidas, constitui uma das pedras angulares do sistema da Carta, já que visa resolver o delicado problema do equilíbrio entre os interesses nacionais que os Estados consideram essenciais e os interesses da coletividade internacional em seu conjunto. O alcance desse dispositivo é discutido, tanto no que diz respeito ao seu campo de aplicação quanto à noção de intervenção ou ao conteúdo da competência própria que ele autoriza os Estados a resolver. A questão fundamental é sem dúvida aquela de saber quais critérios deveriam ser usados para interpretá-lo e aplicá-la, se políticos ou jurídicos. A doutrina parece ter dúvidas a esse respeito e a prática seguida não permite tirar uma conclusão do texto. No entanto, é possível identificar algumas matérias que indubitavelmente integram a competência essencialmente estatal, como o governo.

## LARISSA RAMINA

Por outro lado, os Estados Unidos deixam claro, tanto no texto relativo à “Estratégia de Segurança Nacional”, quanto na própria resolução 1441, que estenderão o campo de aplicação do princípio da legítima defesa para abranger a legítima defesa preventiva, consolidando a estratégia militar americana contra países considerados inimigos e contra grupos terroristas.

O princípio da legítima defesa preventiva, além de não ter amparo no direito internacional, oferece muitos perigos. Se utilizado pelos Estados Unidos para derrubar o governo iraquiano, esse princípio sobreviverá e será invocado a cada vez que os mesmos entenderem que o uso da força é a melhor opção para a defesa de seus interesses.

Os Estados Unidos são a única superpotência do planeta, e o fato é que eles farão com o Iraque o que for de sua conveniência. Por conseguinte, a guerra parece inevitável. Caso o Conselho de Segurança não chancelo o ataque, tudo indica que os Estados Unidos agirão unilateralmente. O próprio presidente George W. Bush já afirmou publicamente que os Estados Unidos agirão contra o Iraque, com ou sem o apoio da ONU. No entanto, a idéia de que as relações internacionais precisam ser conduzidas de acordo com um mínimo de princípios será terrivelmente abalada. Infelizmente, a indiscutível superioridade bélica americana tornou dispensável a obediência à justiça com base em princípios de direito internacional.