

A AMEAÇA FANTASMA: O COMBATE AO TERRORISMO E O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Silvia Gabriel Teixeira¹

TEIXEIRA, S. G. A ameaça fantasma: o combate ao terrorismo e o princípio da responsabilidade de proteger. *Rev. Ciênc. Juríd. Soc. UNIPAR*. Umuarama. v. 19, n. 1, p. 5-23, jan./jun. 2016.

RESUMO: As intervenções é uma das formas encontradas para garantir a estabilidade sistêmica. Nesse contexto, o presente trabalho analisará o uso da força preventiva com o intuito de combater o terrorismo, apresentando o Princípio da Responsabilidade de Proteger, a possibilidade de uso da força estabelecida na Carta das Nações Unidas e por fim, as alterações sofridas no cenário internacional após os atentados de 11/09. Ao combater o terrorismo, traz as considerações que não se pode aceitar o uso da legítima defesa como uma capa para os reais interesses por meio da luta do bem comum. Ademais, o uso inadequado do Princípio da Responsabilidade de Proteger para combate ao terrorismo enfraquece um mecanismo de proteção e prevenção de conflitos, o que levou a um enfraquecimento do referido princípio. A regulação do uso da força e a responsabilidade de proteger, bem como as intervenções humanitárias são questões de suma importância para a sociedade internacional, pois buscam o fortalecimento das normas internacionais, levando em consideração a proteção dos direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional; Responsabilidade de Proteger; Terrorismo.

1 INTRODUÇÃO

A evolução do Direito Internacional se deu a partir dos fenômenos que agiram sobre ele, primeiramente o da codificação, que possibilitou a celebração de muitos tratados por Estados e Organizações Internacionais, e, em segundo lugar, o aprofundamento dos laços de cooperação baseados na regionalização. Porém, essa evolução teve a Segunda Guerra Mundial como principal propulsora.

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945 com o objetivo primordial de manutenção da paz e regulamentação do uso da força no ambiente internacional, com explícito no preâmbulo de sua Carta: “Nós, os

¹Mestranda em Direito Jurídico-político com menção em Direito Internacional Público e Europeu pela Universidade de Coimbra/Portugal, especialista em Direito Internacional pelo Centro de Direito Internacional (Cedin), bacharel em Direito pela PUC Minas. Advogada. Professora universitária. Endereço para correspondência: Rua Pitangui, 2099, Sagrada Família, Belo Horizonte/MG. CEP: 31030-201. E-mail: silviagabriel@hotmail.com.br

povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade [...]”

Uma das formas de garantir a estabilidade sistêmica são as intervenções. É possível considerá-las como uma forma legítima de ação, dado que seu objetivo é a proteção dos direitos humanos, que é uma questão supraestatal e, portanto, não configuraria uma violação à soberania estatal.

O Princípio da Responsabilidade de Proteger tem como objetivo principal destacar que a intervenção militar é apenas uma das formas do princípio; este é muito mais amplo e propõe uma nova concepção do conceito de soberania.

A intervenção, porém tem um aspecto de responsabilidade que não pode ser ignorado, pois deve garantir que suas operações estejam dentro da legitimidade e da legalidade propostas pelo ordenamento do Direito Internacional.

O presente trabalho analisará o uso da força preventiva com o intuito de combater o terrorismo.

Para tanto, o trabalho apresentará, em um primeiro momento, o Princípio da Responsabilidade de Proteger, abordando seu surgimento e consequências na atualidade. Após, será abordada a possibilidade de uso da força estabelecida na Carta das Nações Unidas. Por derradeiro, as alterações sofridas no cenário internacional após os atentados de 11/09 e o combate ao terrorismo.

Nas considerações finais, serão apresentadas as conclusões desse trabalho, em que se pretende acrescer a esse debate, apresentando um posicionamento sobre a regulamentação do uso da força e as responsabilidades dos interventores.

2 UMA NOVA ESPERANÇA: O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

O conceito de responsabilidade de proteger, também conhecido como R2P, começou a ser discutido ao fim da Guerra Fria, quando se começa a discutir a atuação do CSUN. Contudo, os estudos só tomam maior destaque no ano 2000 a partir dos trabalhos da ICISS, que tinham por objetivo fazer uma reflexão sobre questões de intervenção humanitária e segurança humana, lançada pelo SGUN à época, Kofi Annan.

Durante esse período aumenta as discussões sobre as razões das intervenções humanitárias, principalmente em decorrência do aumento de operações de paz gerenciadas pela ONU. Destaca-se a dificuldade de ação da ONU nas crises na Somália (1999), Ruanda (1994), Bósnia (1995) e em Kosovo (1999), principalmente na precisão do recurso do uso da força armada (BIERRENBACH, 2011, p. 115 - 117).

Para Cristina Badescu (2009, p. 82), a aceitação dos Estados da respon-

sabilidade de proteger é um passo importante, pois confere à ONU um direito permissivo de realizar tarefas civis de proteção em missões de segurança. Considera um marco para o princípio da responsabilidade de proteger, uma vez que expressa a possibilidade da ONU chamar seus membros para reagir militarmente para impedir genocídios e barbaridades em massa, como parte de sua “responsabilidade internacional a tomar uma ação coletiva”.

Kofi Annan no relatório *We The Peoples: the role of the United Nations in the 21st Century* aborda o dilema da intervenção. Para o secretário as intervenções humanitárias é um assunto delicado, pois pode ser utilizada como forma de intervenção em assuntos internos; além de reconhecer que a possibilidade de intervenções em países mais fracos são maiores que em Estados fortes (ANNAN, 2000, p. 35).²

O relatório da ICISS tem como princípio básico que a R2P primeiramente advém do próprio Estado, como consequência da soberania. Segundo esse cabe ao Estado a proteção de sua população e apenas quando não há condições ou não tenha disposição para previr e resolver a situação é que a responsabilidade é delongada para a comunidade internacional (BIERRENBACH, 2011, p. 129).

O princípio R2P visa a uma reconstrução do conceito de soberania, deixando de ser apenas um conceito de controle, mas também de responsabilidades. Dessa forma, além do Estado ser responsável em proteger a vida e a segurança de seus cidadãos, responsabilidade interna; e essa responsabilidade se desdobra na responsabilidade internacional, pois o Estado e suas autoridades políticas são responsáveis por suas ações e omissões e comissão (BADESCU, 2009, p. 84).³

James Pattison frisa que a responsabilidade de proteger é mais ampla que a intervenção humanitária, uma vez que é composta por três núcleos de responsabilidades: evitar, reagir e reconstruir. Já a intervenção militar ocorre apenas na responsabilidade de reagir (PATTISON, 2010, p. 13).

²E ainda destaca: “A intervenção humanitária é questão sensível, repleta de dificuldades políticas, e sem respostas fáceis. Mas, certamente, nenhum princípio jurídico – nem sequer a soberania – pode ser invocado para proteger os autores de crimes contra a humanidade. Nos lugares em que esses crimes sejam cometidos e onde se esgotem as tentativas de impedi-los por meios pacíficos, o Conselho de Segurança tem o dever moral de agir em no meio da comunidade internacional. O fato de não podermos proteger pessoas em todas as partes não é razão para não fazermos nada quando é possível fazer alguma coisa. A intervenção armada deve continuar a ser sempre o último recurso, mas diante de assassinatos em massa, é uma opção que não pode ser descartada. (ANNAN, 2000, p. 35)” (tradução nossa)

³Salienta ainda a autora que o “R2P reafirma o princípio da não intervenção como padrão através de seu foco e m Estado independente, e esta é a principal forma em que se encontra qualquer objeção a intervenção humanitária. (...) De acordo com R2P, a responsabilidade de intervir em um Estado onde as violações extremas dos direitos humanos estão ocorrendo vem com o fracasso daquele Estado para cumprir as suas responsabilidades como um membro soberano da comunidade internacional. (...) A essência dessa mudança, no entanto, implica a reformulação, não abandonando, a posição da soberania e seu correlato, o princípio da não intervenção.” (BADESCU, 2009, p. 88 - 89) (tradução nossa)

A responsabilidade de prevenir ou evitar é considerado a parte mais importante da responsabilidade de proteger e parte tanto deve-se esgotar todos os meios antes de se contemplar a intervenção. Segundo o relatório da ICISS, essa fase deve ter medidas de natureza política, econômica e reformas setoriais, como, por exemplo, treinamento das Forças Armadas e policiais (BIERRENBACH, 2011, p. 130).

Já a responsabilidade de reagir abrange os meios coercitivos da comunidade internacional. Antes de se utilizar a intervenção militar devem ser observados outros tipos de sanções, como econômica e político/diplomático. As sanções econômicas devem ser seletivas e direcionadas aos responsáveis pelos comportamentos combatidos. As sanções político/diplomático podem abranger desde as restrições às viagens à suspensão ou expulsão de Organizações Internacionais. Na esfera militar, além da intervenção propriamente dita, pode haver embargos de armas e encerramento de programas de cooperação e treinamento.

A responsabilidade de reconstruir compreende a assistência prestada após a intervenção, com o objetivo de reconstruir, recuperar e recompor a comunidade. As atividades pós-conflito serão uma força conjunta dos que participaram da intervenção e da população local, com recursos locais e da comunidade internacional e terão como objetivo de reestruturar áreas de segurança, desenvolvimento e justiça (BIERRENBACH, 2011, p. 131 - 132).⁴

Segundo Pattison, a intervenção humanitária só pode ser realizada por agentes capazes de realizar a intervenção sem causar dano excessivo para si próprio. Sendo necessário que o país interventor siga o direito internacional humanitário, além de possuir chances de sucesso.

Em relação à soberania dos Estados o autor destaca o ponto defendido no relatório da ICISS em que o direito de um Estado não sofre interferência externa; dependerá da forma que sua população é tratada. Dessa forma, a soberania do Estado depende da legitimidade interna. Nessa perspectiva, a soberania não seria justificativa de oposição a intervenção humanitária. Sendo que somente ocorrerá uma intervenção humanitária nos casos mais graves (PATTISON, 2010, p. 17 - 21).

Os autores Bruce Jones, Carlos Pascual e Stephen John Stedman salientam que a proteção dos nacionais só é possível a partir do momento em que os Estados reconhecem que suas ações geram repercussão para além de suas fronteiras (JONES, PASCUAL, STEDMAN, 2009, p. 15).⁵

⁴Nos dizeres de PATTISON (2010), “A responsabilidade de proteger é a preocupação de fomentar estados para viver as suas responsabilidades para proteger os direitos humanos de seus cidadãos direitos para perceber que a soberania implica responsabilidade. Intervenção humanitária é apenas uma parte deste esforço muito maior.” (p. 13) (tradução nossa)

⁵E ainda destacam a soberania responsável, onde, “em um mundo de segurança interdependente, estados não pode exercer sua responsabilidade de seus próprios cidadãos, sem também exercê-lo em

Para uma intervenção humanitária ser considerada justificável são apontados dois tipos de limites, sendo a primeira qualitativa, ou seja, para a realização de uma intervenção há a necessidade de ‘direitos básicos’, tais como integridade física e segurança, sejam violados. O outro limite é quantitativo, isto é, é necessário haver um número considerável de indivíduos que estão tendo seus direitos transgredidos. Conforme destaca Pattison (2010, p. 23), “A intervenção humanitária não deve ser utilizado (...) pela violação do ‘cotidiano’ de direitos fundamentais, mas sim, é reservado por violações graves ou maciças (p. 23).”

Dessa forma, a justificativa de uma intervenção humanitária é baseada na ocorrência ou na iminência de ocorrer graves e irreparáveis danos ao ser humano. A legitimidade interna do Estado será um fator decisivo para a determinação da justa causa da intervenção humanitária (PATTISON, 2010, p. 24).

Entretanto, após o 11 de setembro e a guerra contra o terrorismo, adicionado à nova estratégia de segurança apresentado pelo Gerge W. Bush conduziu as discussões sobre a responsabilidade de proteger para outros caminhos, passando a ser visto com mais desconfiança.

De acordo com Michael Ignatieff (2005),

Após 11 de setembro, a questão intervenção mudou decisivamente. Auto-defesa, o único uso legítimo da força permitido nos termos da Carta das Nações Unidas, voltou como os motivos para a legitimação o ataque dos EUA ao Afeganistão. Desde então, as intervenções preventivas para evitar estados de adquirir armas de destruição em massa ou de tornar-se bases terroristas também foram justificadas por razões de auto-defesa. A consequência principal do argumento de auto-defesa, quando usado pela Estados Unidos, foi fazer a administração dos EUA negar a qualquer obrigação para buscar a aprovação das Nações Unidas para as operações militares. Os Estados Unidos foi para a Organização das Nações Unidas para buscar legitimidade para a ação sobre o Iraque, mas sempre defendeu que não precisam de aprovação da ONU, uma vez que a auto-defesa, era a justificativa de que precisava. (p. 65) (tradução nossa)

A atuação do CSNU, com o objetivo de legalizar a guerra no Iraque, no ano de 2003 proporcionou reações e desconfianças dos demais Estados. De acordo com Ana Maria Bierrenbach as novas teorias apresentadas passam a conter contaminações, já que a responsabilidade de proteger passa a ser associada com a autodefesa antecipatória e justificadas como humanitárias *ex post facto*, após a

conjunto com outros estados. Soberania responsável também implica uma obrigação positiva por parte dos Estados poderosos para fornecer Estados mais fracos com a capacidade de exercer a sua soberania responsavelmente - a "responsabilidade de construir." (JONES, PASCUAL, STEDMAN, 2009, p. 9) (tradução nossa).

invasão do Iraque (BIERRENBACH, 2011, p. 160).

3 O USO DA FORÇA E A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

Com o objetivo de implementar um novo sistema de segurança coletiva a Organização das Nações Unidas teve seu texto básico ratificado em 1945 na Conferência de São Francisco (HERZ, HOFFMANN, 2004, p. 97).

A ONU é criada com a intenção de manter a segurança internacional, baseando-se na Liga das Nações. Mas, levando em consideração o fracasso dessa organização que culminou na Segunda Guerra Mundial, os vencedores definiram que os mecanismos de cooperação seriam semelhantes, porém o processo de tomada de decisões seria distinto atendendo ao novo sistema internacional, além de prever mecanismos de resposta às ameaças e rupturas da paz (LASMAR, CASARÕES, 2006, p. 1).

A nova organização buscou de forma explícita monopolizar a legitimidade do uso da força nas relações internacionais, uma vez que não dependerá das intenções dos Estados no fornecimento de armas na possibilidade de crise. Destaca-se, o art. 43 que prevê a criação de uma força militar internacional, sendo considerado o braço executivo da organização, pois proporciona a capacidade de atuação do CSUN nos casos de ameaças ou ruptura à paz e atos de agressão (HEISKANEN, 2001, p. 164).

A ONU, portanto é estruturada normativamente por propósitos e princípios, incluídos o uso da força, resoluções pacíficas de conflitos, cooperação internacional, igualdade de direitos, soberania, boa fé e autodeterminação (MANI, 2005, p. 153).⁶

A ONU atua no cenário internacional como uma arena de negociação de normas internacionais e como um ator lançando ideias e adotando posições sempre dentro dos limites instituídos pelos Estados em sua construção (HERZ, HOFFMANN, 2004, p. 98).

O não uso da força é abordado pela ONU não só em seu sentido de ameaça direta, mas também o uso indireto da força. Aos Estados são recomendados a abster-se de ferir a integridade de outro Estado, seja armada ou outra forma qualquer de coerção (MANI, 2005, p. 161).

⁶De acordo com Lasmar e Casarões (2006), “(...) Concebida de modo a não criar uma autoridade política acima dos Estados, a Organização das Nações Unidas reflete uma concepção política de ordem dos vencedores da Segunda Guerra Mundial e tem como objetivo principal manutenção da paz e segurança internacionais. Para este fim, a Carta das Nações Unidas criou o chamado sistema coletivo de segurança internacional, cuja estrutura segue o molde intergovernamental.(...) Seu funcionamento está fundamentado em dois mandamentos básicos: todos os Estados devem solucionar suas controvérsias de maneira pacífica; e todos os Estados devem se abster de usar da força armada em suas relações internacionais.” (p. 2)

Quanto ao princípio de não intervenção, o documento elaborado na ocasião da Conferência de São Francisco, em 1945, exorta que a nenhum Estado é concedido o direito de intervir, qualquer que seja a temática, nos assuntos de outro Estado (MANI, 2005, p. 169). A exceção a esse caso é a legítima defesa, proposta no artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

Dessa forma, as intervenções passam a ocupar um local de destaque na agenda da ONU e estendida a qualquer população. Ênfase também para o surgimento do conceito de “Estados falidos” e da responsabilidade da comunidade internacional diante do fato.

3.1 Possibilidades do uso da força

A Carta da ONU inova ao proibir a guerra e toda e qualquer forma de uso ou ameaça da força, conforme se pode extrair do art. 2º, § 4º do referido instrumento.⁷

De acordo com Paulo Macedo o objetivo da norma é a proibição do uso de armas de forma unilateral pelos Estados, uma vez que levando em consideração o preâmbulo da Carta, haverá o uso da força desde que seja para o interesse geral.

Destaca-se que o princípio da interdição do recurso da força é uma das bases do Direito Internacional se levantou após 1945, demonstrando que o novo sistema de segurança tem como finalidade “impedir o uso discricionário do *jus ad bellum* dos Estados” (BRANT (org.), 2008, p. 76-81).

A exceção para o uso da força é de competência do CSUN para autorização, de acordo com o artigo 42 da Carta da ONU.⁸ Entretanto, não é definido em quais situações poderá ser utilizado as medidas previstas. Sendo essa ausência de especificação uma lacuna para a utilização de força armada em diversas situações, como desde a concentração de tropas nas fronteiras à violação de Direitos Humanos e a ameaça terrorista.

Para que as medidas do artigo referido sejam invocadas é necessário que o CSUN considere que as medidas não militares utilizadas até o momento

⁷Art. 2º A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: (...)

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas. (...)

⁸Art. 42 No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacional. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.

foram ineficientes, ou que seu emprego não surgiria efeito caso sejam utilizadas (BRANT (org.), 2008, p. 599).

Já a outra exceção está prevista no art. 51 que dispõe sobre a legítima defesa.⁹ Para os autores Domício Júnior, Eugenio Diniz e Layla Dawood a legítima defesa pode ser definida como:

[...] um ato de autoajuda realizado por um Estado para reprimir a comissão de um ato ilegal por parte de um segundo Estado, de modo que o objetivo seja, tão somente, a defesa e não a retaliação. Assim, o propósito de defesa seria essencial à caracterização de um ato como de legítima defesa e não como uma retaliação (BRANT (org.), 2008, p. 662).

Para que seja utilizada a legítima defesa é preciso que o contra-ataque ao país agressor seja proporcional e imediata, pois senão não atende a primeira condição de necessidade. Conforme Ávila e Rangel, “[...] a percepção dos danos causados pelo agressor ao agredido deve servir de parâmetro para a contramedida do agredido” (ÁVILA, RANGEL, 2009, p. 133). Dessa forma, a legítima defesa é limitada por: necessidade, proporcionalidade e imediatez (BRANT (org.), 2008, p. 676).

O uso da força deve ser considerado uma exceção, deve ser usado em primeiro plano os mecanismos pacíficos de contenção da agressão (ÁVILA, RANGEL, 2009, p. 133).

Destaca-se que o Estado que sofreu a agressão deve comunicar ao CSUN e só a partir de então poderá utilizar esse direito inerente de uso da força, enquanto não forem adotadas medidas apropriadas pelo Conselho (LASMAR, CASARÕES, 2006, p. 70).

Embora a Carta da ONU preveja o uso da força em caso de legítima defesa, esse recurso é bem limitado. Nas discussões da elaboração do texto da Carta, o direito de intervenção humanitária esteve presente na pauta, entretanto não foi introduzido no texto final, o que possibilitou muitas discussões sobre tal lacuna (FRANCK *apud* JUBILUT, p. 7).

Em 1990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reuniu seus estados membros para conceder sua “benção” sobre a implementação da paz na

⁹Art. 51 Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribuiu 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.

região do Kuwait por meio da resolução de número 660. Entretanto, sem possuir o controle sobre a ação. Segundo Sato, há vários problemas nos para a decisão tomada, primeiro, que a resolução vai contra as premissas do artigo 42, uma vez que o CSUN autorizou, deveria ter controle sobre a ação, o que não ocorreu. Ademais, ficou evidente a falta de coordenação da operação militar e a ausência de comunicação obrigatória com as Nações Unidas (SATO, 2001, p. 347).

A situação, embora criticada, encontra respaldo no próprio documento da ONU, nos artigos 48 e 53, que evoca a autorização do Conselho de Segurança para a ação de terceiros, uma vez que as Nações Unidas não teria capacidade de exercer a operação em grande escala, embora leve em consideração a própria capacidade de influência do órgão, quando acreditam que seja improvável que alguma operação seja levada a cabo sem a autorização do CSUN (SATO, 2001, p. 348).

A atuação da ONU em relação à Bósnia também é muito criticada, pelas dificuldades de manutenção das “áreas seguras” e na implementação dos processos de paz na região, concedidos pelo Acordo de Dayton, em que atuou como observador na elaboração do mesmo. No caso, as chamadas “áreas seguras” foram prejudicadas devido a rejeição da ONU à proposta do Secretário Geral de colocar 30.000 soldados para protegê-las. Além do mais, disputas internas ao Conselho de Segurança impossibilitaram que as decisões fossem mais assertivas (COICAUD, 2001, p. 274).

As discussões em relação aos artigos da Carta da ONU, juristas discordam quanto a sua interpretação, alguns utilizando uma visão restritiva defendem que o artigo 51 permitiria a legítima defesa em caso de sofrer um ataque anterior, enquanto há aqueles de visão minimalista que argumentam que existe um direito inerente à legítima defesa, a proteção de sua soberania. Essa última visão deixa dúvidas, se o Estado está somente se defendendo, ou cometendo uma agressão (RAMMINGER, p. 2).

Faz-se necessário destacar a decisão da Corte Internacional de Justiça no caso das Atividades Militares e Paramilitares Contra a Nicarágua (EUA vs. Nicarágua – 1986)¹⁰:

A Legítima defesa quer ser individual ou coletiva, só pode ocorrer na sequência de uma ‘agressão armada’. Deve-se compreender disso não somente a ação de forças armadas regulares por meio de uma fronteira internacional, mas ainda o envio por um Estado desde que essa operação, por suas dimensões e seus efeitos, pudesse ser qualificada como agressão armada se fosse cometida por forças armadas regulares (BRANT, 2005, p. 870).

¹⁰ICJ Reports, *Nicaragua* (1986).

Essa decisão foi um importante precedente referente à utilização do uso da força indireto, ou seja, apoio do Estado por meio de mecanismos não oficiais para a não utilização da força, oferecendo suporte a grupos de resistência e demais meios com o intuito de influenciar a tomada de decisão ou até mesmo a modificação de regime em países estratégicos. Na jurisprudência em destaque o apoio logístico e financeiro oferecido pelos Estados Unidos ao grupo de oposição ao governo sandinista, foi considerado insuficiente para atribuição de responsabilidade por violação de direitos humanos.

Em jurisprudência posterior no caso *Congo vs Uganda* (2005)¹¹, a Corte manteve o entendimento que a responsabilidade do Estado por entidades não estatais ocorre apenas quando estas atuam mediante ordens diretas de um Estado, figurando como um órgão não-oficial do Estado.

Frisa-se que a argumentação de legítima defesa contra o uso da força indireto passa a ser interpretado a partir de novo paradigma a partir das respostas aos atos terroristas a partir da década de 90, porém torna-se elemento nos discursos do uso da força contra o terrorismo pós-atacados de 11 de setembro, combate este a ser analisado no tópico posterior.

4 O COMBATE AO TERRORISMO

A instituição de uma Organização Internacional responsável por deter o uso da força pós a 2ª Guerra Mundial não colocou fim aos conflitos armados, conforme pode se observar na história das relações internacionais. Pode-se, contudo, afirmar que houve uma mudança na característica da guerra, uma vez que esta passa a ser interna de proporções regionais e internacionais.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 é um marco de transição para os novos conflitos armados e para as regras do uso da força. Os discursos do então Presidente norte-americano, George W. Bush, foi baseado em um novo conceito de legítima defesa preventiva, bem como de ameaça emergente, “a guerra ao terror retirava obstáculos ao uso da força, apontado que seria legítimo o ataque a qualquer território que pudesse, no futuro, apoiar atividades terroristas, de acordo com o julgamento dos próprios estrategistas estadunidense” (MOREIRA, 2011, p. 7). A partir desse novo paradigma o Direito Internacional deve ser abordado de outra maneira, bem como sua construção deve levar em conta a nova realidade.

O terrorismo como estratégia, porém, não é recente, estando presente na história antes mesmo no surgimento dos estados nacionais, onde o terror era usado como instrumento de troca e, muitas das vezes, de esperança, dado ao cenário de falta de ordem e justiça. Na atualidade, no contexto da globalização, os Estados se veem fragilizados, tendo em vista que o Direito interno e interna-

¹¹ICJ Reports, *Congo vs Uganda* (2005)

cional não consegue acompanhar as mudanças. Conceitualmente¹², o terrorismo pode ser compreendido como sendo:

o emprego do terror contra um determinado público cuja a meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo o resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político – qualquer que este seja (DINIZ, 2002, p. 200).¹³

Mediante esse conceito o combate ao terrorismo tem o objetivo anular o ator que o pratica, neutralizando uma voz dissidente com o intuito de manter o *status quo*. Para tanto, o combate ao terrorismo possui como estratégia duas frentes: a neutralização do grupo e o desbaratamento dele. Na primeira fase é exigido ações de inteligência, pois o intuito principal é impedir os ataques. Na impossibilidade de impedir a todos os atos, o objetivo será então combater o resultado esperado pelos terroristas (DINIZ, 2002, p. 200).

Os autores Buchanan e Keohane (2004, p. 09) destacam dois principais riscos que devem ser diminuídos ao se tomar uma decisão pela legítima defesa preventiva: 1) mascarar interesse próprio do Estado no intuito de realizar o bem comum; 2) enfraquecer normas institucionais de objetivos pacíficos que constroem e proíbem o uso da força no cenário internacional. E ainda salientam que a decisão do uso da força preventiva somente pode ser moralmente justificável se o objetivo for a proteção dos direitos humanos contra ataques de destruição em massa.

A invasão do Afeganistão, realizada ainda no clamor dos atentados de 11 de setembro de 2001, foi baseada na “Interpretação Extensiva do Direito à Legítima Defesa” em que os Estados possuem o direito natural à legítima defesa e sendo-lhe permitido agir sozinho e, até mesmo, de forma preventiva. Porém, essa justificativa não deve prosperar, pois o uso da força não pode ser baseado apenas na convicção própria de que serão atacados no futuro, sem que haja provas ou medidas de salvaguarda.¹⁴ Este argumento é o mais passível de gerar abusos e

¹²Conceituar o terrorismo não é o objetivo principal do presente trabalho, dessa forma abordado apenas um conceito que considera-se mais amplo e condizente com o texto.

¹³Em outras palavras, “O terrorismo aparece aqui como uma forma específica de luta política, um estratagema voltado para alterar rapidamente a correlação de forças. Tem como fim uma meta política; emprega como meio de ação uma forma específica de emprego da força — o terror; mas emprega-a não de forma a produzir imediatamente aquela meta política, isto é, não visa a dissuadir nem a compelir, mas sim a induzir no alvo um comportamento que permita derrotá-lo” (DINIZ, 2002, p. 221)

¹⁴O discurso feito no Congresso americano pelo então presidente George W. Bush coloca o mundo em um processo de escolha entre os Estados Unidos e os terroristas, além de deixar claro que a Guerra

erros (BUCHANAN, KEOHANE, 2004, p. 3).

Destaca-se neste instante a discricionariedade do CSUN ao definir caso a caso a autorização do uso da força. Na Resolução 1368/2001, ainda abalados com os atentados, “reafirmando ainda que tais atos, assim como quaisquer atos de terrorismo internacional constituem uma ameaça à paz e a segurança internacional”, autorizam os Estados Unidos a uma resposta armada, “reafirmando o direito inerente, individual ou coletivo, de legítima defesa (...)”. Todavia, no § 8º da Resolução, é declarado que a instituição está determinada “a tomar todas as medidas necessárias para assegurar a total implantação desta resolução, *de acordo com as responsabilidades estabelecidas no estatuto*”, atitude esta ainda não adotada pelo CSUN.

As duas outras teorias apresentadas pelos autores são o uso da força por Interesse Nacional e a Proibição Total do Uso Preventivo da Força. Na primeira teoria o uso da força poderia ser utilizado a qualquer momento para a defesa do interesse do Estado, tendo em vista que este não se encontra vinculado a uma ordem moral universal. Já a última entende que no conceito de guerra justa o uso da força preventivo é estritamente proibido, sendo apenas autorizada em caso de um iminente e indiscutível ataque. A falha dessa teoria é a não observância que não é necessário aguardar um ataque para que seja verificada uma ameaça (BUCHANAN, KEOHANE, 2004, p. 3 - 8).

Apesar Resolução 1368 reconhecer o direito à legítima defesa individual ou coletiva, a interpretação unilateral realizada pelos Estados Unidos abrangia mais resoluções que legitimavam seus atos de legítima defesa preventiva. A Guerra ao Terror apenas estava começando e ao iniciar sua política bélica contra o Iraque, os Estados Unidos fragiliza o ordem internacional. A invasão ao Iraque coloca a margem o sistema de legalidade internacional ao fazerem sem a devida autorização da ONU¹⁵, irrompendo com princípios que prestou compromisso de cooperação. No entender do governo norte americano não era necessário esperar a iminência de um ataque para poder responder¹⁶.

Compreendendo que o Iraque estava financiando o terrorismo, direta e indiretamente, além de estar produzindo armas de destruição em massa seriam razões suficientes para justificar o uso da força preventiva, em 20 de março de 2003 inicia-se a “Operação Iraque livre”¹⁷. Operação esta que durou menos de

ao Terror não se assemelhará a nenhuma intervenção armada já realizada.

¹⁵Conforme declarado pelo Presidente Bush, em 18 de fevereiro de 2003, “uma segunda resolução seria útil. (Mas) Não precisamos de uma segunda resolução.”

¹⁶No discurso realizado em junho de 2002, em West Point, o então presidente George W. Bush declara que a batalha deve ser levada ao inimigo atrapalhando os seus planos, devendo enfrentar as piores ameaças antes de seu surgimento.

¹⁷A invasão no Iraque foi baseada no descumprimento do Iraque das Resoluções 660, 678, 687 e 1441 do Conselho de Segurança da ONU.

15 (quinze) dias, sendo declarado o fim das principais operações de combate em 01 de maio de 2003. Destaca-se a ausência de acordo de cessar fogo, pois todo o governo foi derrubado e dirigentes afastados, levando a uma situação de subjugação ou completa submissão (PEREIRA, 2009, p. 812 - 813).

Frente a uma intervenção unilateral observa-se uma visão utilitarista da ONU realizada pelos Estados Unidos sendo impossível encontrar um ponto de equilíbrio entre as regras do direito internacional e os interesses e ordens da superpotência (PELLET, 2003, p. 182). A intervenção humanitária, bem como o uso da força tomam novas perspectivas, pois mesmo utilizando do discurso de proteção da população iraquiana de uma ditadura, que violava direitos básicos, a obrigação de se empregar a força, meio que só deve ser usado em *ultima ratio*, e com a devida autorização da instituição estabelecida pela comunidade internacional como detentora do uso da força, são violados e cria-se a partir de então uma realidade onde se insere a necessidade em instituir estatutos legais de combate ao terrorismo.

Contudo, destaca-se que o contínuo uso da força desenfreado para o combate ao terrorismo é um equívoco. O terrorismo é um fenômeno mutável, com diversas capacidades e fôlegos. Movimentos como as tensões sociais, os fundamentalismos religiosos judeus e islâmicos, o ódio étnico, a exclusão das maiorias das benesses do capitalismo, o antissemitismo, o nacionalismo doentio, são uns dos fatores que fomentam e dá forças ao terrorismo (PROCÓPIO, 2001, p. 64)¹⁸.

4.1 O império contra ataca: é necessário mudanças no Direito Internacional para o combate ao terrorismo?

Os atentados de 11 de setembro trazem novamente para debate a teoria da legítima defesa preventiva, porém a doutrina majoritária internacionalista é contra o novo entendimento levantado. A Corte Internacional de Justiça no caso Nicarágua vs EUA abriu importante precedente ao afastar a tese de defesa preventiva, já o Conselho de Segurança apenas critica situações em que estão presentes as justificativas para o uso da força, porém não aparta a teoria.

Nesse novo cenário de debates os autores Buchanan e Keohane (2004) sugerem um modelo Cosmopolita de legítima defesa baseado na Responsabilidade, onde o uso da força só pode ser utilizado nos casos em que se tem o objetivo

¹⁸O autor ainda destaca: "(...)O terror organizado abastece e supre suas necessidades aproveitando-se das rachaduras da crise ética e moral emersas nas debilidades do tempo da unipolaridade. Rachaduras que, de forma direta ou indireta, amparam a desgraça responsável pelo soterramento de tantas e tantas pessoas inocentes sob os escombros das duas torres símbolos da prosperidade capitalista." (PROCÓPIO, 2001, p. 67)

de se diminuir ou acabar com uma ameaça de violação aos direitos humanos em larga escala. Salientam que não é possível a utilização da força sem a devida autorização. Logo, seria estabelecido um 'contrato' prevendo seus atos e constituindo punições para a possibilidade de exceções e/ou inadequações, o que chamam de mecanismos *ex ante* e *ex post* de responsabilidade. Mesmo neste novo sistema é possível a ocorrência de um ataque desnecessário, enfatizando, portanto, a necessidade de sanções e responsabilidades *ex post*. Após a intervenção, seria apresentado um relatório, com extenso acesso ao território e informações, onde os demais Estados poderiam avaliar se as medidas tomadas foram corretas e necessárias (p. 5 - 13).

Na hipótese que o ataque seja necessário, o Estado que tenha realizado a intervenção receberia ajuda financeira da comunidade internacional com a finalidade de ajudar a reconstruir o país alvo. Porém, na possibilidade do ataque ser desnecessário, o interventor deverá arcar com todos os gastos para a reconstrução do país atacado, além de não poder deter o controle político do mesmo e ter que indenizar os inocentes. Cientes dessas consequências, os autores entendem que o ato de intervir será analisado com mais cuidado (BUCHANAN, KEOHANE, 2004, p. 14). A implantação desse sistema é inviável para o P5, pois teriam que abdicar de uma parcela considerável de seus poderes nas Nações Unidas, além de enfraquecer ainda mais o Conselho de Segurança.

A penalização do terrorismo como um crime internacional encontra enormes dificuldades, que se pode extrair do próprio conceito de terrorismo. Se for criminalizado o ato como um todo, grandes líderes mundiais, como o falecido líder da OLP Yasser Arafat, Martin McGuinness, do grupo separatista IRA e Nelson Mandela, seriam classificados como terroristas. Não há ainda um consenso no cenário internacional de quais os atos a serem penalizados. Porém, o que não pode ser admitido é uma sociedade preocupada em salvar a si própria levando a falta de solidariedade, fertilizando ainda mais a incompreensão entre os povos. Um sociedade hobbesiana onde o homem é lobo do homem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o mundo globalizado é cada vez mais indispensável um Direito Internacional eficaz. Ao longo da história os horrores das guerras clamaram por regulação do uso da força. Neste intuito o objetivo da humanidade passa a ser evitar conflitos armados.

O princípio da Responsabilidade de Proteger denota a responsabilidade da comunidade internacional em realizar intervenções com a finalidade de proteger a população de determinado Estado, quando este não tem condições de realizar. O referido princípio visa à reconstrução do conceito tradicional de soberania,

pois trás para o conceito a abordagem de responsabilidade do Estado em proteger a vida e a segurança de seu cidadão, como sendo uma responsabilidade interna.

Mas o cenário internacional passa a ter um novo elemento, não tão novo assim: o terrorismo. O “novo” participante não tem rosto definido e expõe de maneira clara seu objetivo político. A sua forma de atuação é a das mais complexas e o seu combate trouxe para o cenário internacional novos debates acerca do uso da força, pois este passa a ser utilizado de forma diversa do convencional pela comunidade internacional na Carta das Nações Unidas. Entretanto, a utilização do uso da força preventiva que tenha como objetivo principal salvar vidas, isto é, em nome da segurança coletiva, deve ter como base uma caracterização clara e irrefutável de que um Estado possua uma intenção hostil e que este antes mesmo de se efetivar pode ser definido como um ato de agressão. Não se pode aceitar o uso da legítima defesa seja uma capa para os reais interesses através da luta do bem comum.

O uso inadequado do Princípio da Responsabilidade de Proteger para combate ao terrorismo enfraquece um mecanismo de proteção e prevenção de conflitos, e por consequência, do referido princípio. O Direito Internacional, através de seus mecanismos e organizações, não pode ser mera fachada para interesses individuais dos Estados ‘potência’. No atual panorama das relações internacionais o uso da força, como o estabelecido na Carta das Nações Unidas, não mais corresponde à realidade, fazendo por necessário uma adequação. A regulação do uso da força e a responsabilidade de proteger, bem como as intervenções humanitárias são questões de suma importância para a sociedade internacional, pois buscam o fortalecimento das normas internacionais levando em consideração a proteção dos direitos humanos.

BIBLIOGRAFIA

ANNA, K. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century**. Nova York: United Nations, 2000.

ÁVILA, R.; RANGEL, L. de A. **Coleção para entender: A Guerra e o Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

BIERRENBACH, A. M. **O conceito de responsabilidade de proteger o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BORGES, L. E. **Coleção para entender: O Direito Internacional Humanitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BRANT, L. N. C. (Org.). **O Brasil E Os Novos Desafios Do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2002.

BRANT, L. N. C. (Org.). **Comentário à Carta das Nações Unidas**. Belo Horizonte: Cedin, 2008.

BUCHANAN, A. KEOHANE, R. O. **The Preventive Use of Force: A cosmopolitan institutional proposal**. *Etichs & International*. Winter 2004: v. 18.1, p. 1-22.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The evolution of international security studies**. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. vol 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

CANÇADO TRINDADE, A. A. A evolução doutrinária e jurisprudencial da proteção internacional dos direitos humanos nos planos global e regional: as primeiras quatro décadas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 23, n. 90, abr./jun., 1986.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras** (Seminário de Brasília de 1991), Instituto Interamericano de Direitos Humanos e Friedrich Naumann – Stiftung, San José da Costa Rica/Brasília, Brasil, 1992.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **A incorporação de normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2ª ed. San José da Costa Rica: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Governo da Suécia (ASDI), 1996.

CHESTERMAN, S.; IGNATIEFF, M.; THAKUR, R. **Making states work: State failure and the crisis of governance**. Nova York: United Nations University, 2005.

COICAUD, J-M.; HEISKANEN, V. **The legitimacy of international organizations**. Nova York: United Nations University, 2001.

CONFORTI, B. **The law and practice of the United Nations**. Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

DINIZ, E. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. In BRIGADÃO, C. e PROENÇA JR, D. **Paz e Terrorismo**. Ed. Hucitec, São Paulo, 2004, p. 197 a 222.

ESTEVES, P. **Coleção para entender**: A convergência entre práticas humanitárias e segurança internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KRASNER, S. D. **Problematic Sovereignty**: contested rules and political possibilities. NY: Columbia University Press, 2001.

LASMAR, J. M. CASARÕES, G. S. P. **Coleção para entender**: A Organização das Nações Unidas. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MANI, V. S. **“Humanitarian” intervention today**. Nova York: United Nations University, 2005.

MANUSAMA, K. **The United Nations security council in the post-Cold War Era**: Applying the principle of legality. Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

MOREIRA, J. da S. Uso da força no Direito Internacional e a intervenção humanitária. **Revista Jurídica Direito & Realidade**. Vol. 1, nº 2, 2011.

ONU. Resolução 1373 de 2001. Disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Legislacaoenormas/Documents/Resolucao1373ano2001.pdf>, acesso em 29 de outubro de 2015.

PATTISON, J. **Humanitarian intervention and the responsibility to protect**. Nova York: Oxford University Press, 2010.

PELLET, A. Terrorismo e Guerra. O que fazer das Nações Unidas. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.) **Terrorismo e Direito**. Os impactos do terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil: Perspectivas politico-jurídicas. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003, p. 183-207.

PEREIRA, M. de A. do V. **A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo**. Editora Coimbra: Coimbra, 2009.

PROCÓPIO, A. Terrorismo e relações internacionais. **Revista Brasileira Política Internacional**. Volume 44, n. 2. Brasília, Jul/Dez 2001.

SHAWKI, N.; COX, M. **Negotiating sovereignty and human rights: actors and issues in contemporary human rights politics**. Nova York: Ashgate Publishing Limited, 2009.

SILVA, C. A. C. G. **O genocídio como crime internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

TILLEMA, H. K.; WINGEN, J. R. V. **Law and power in military intervention: major states after World War II**. *International Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Jun., 1982), pp. 220-250.

THE PHANTOM MENACE: COMBATING TERRORISM AND THE PRINCIPLE OF THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

ABSTRACT: The Interventions are a way to guarantee the systemic stability. In this context, this paper will analyze the preventive use of force with the intent to combat the terrorism by presenting the Responsibility to the Protect Principle, the possibility to use the force established in the United Nations Charter and the changes made in the international scene after the 09/11 attacks. The way of fighting terrorism brings the consideration that legitimate self-defense cannot be accepted as a cover for the real interests through the fight for the common good. Furthermore, the inadequate use of the Responsibility to Protect Principle to combat the terrorism weakens a mechanism of protection and conflict prevention, which leads to a weakening of the aforementioned principle. The regulation of force usage and the responsibility to protect, as well as the humanitarian interventions, are matters of utmost importance to the international society, for they seek the strengthening of the international norms considering the protection of human rights.

KEYWORDS: International Law; Responsibility to Protect; Terrorism.

LA AMENAZA FANTASMA: LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

RESUMEN: La intervención es una forma encontrada para garantizar la estabilidad del sistema. En este contexto, el presente trabajo analizará el uso de la fuerza preventiva con el fin de luchar contra el terrorismo, presentando el Principio de la Responsabilidad de Proteger, la posibilidad de utilizar la fuerza establecida en la Carta de las Naciones Unidas y, por último, los cambios sufridos en el escenario internacional después de los ataques de 11/09. Al luchar contra el terrorismo, trae las consideraciones que no se puede aceptar el uso de la autodefensa

como una cubierta para los intereses reales por medio de la lucha del bien común. Además, el uso inadecuado del Principio de la Responsabilidad de Proteger para luchar contra el terrorismo se debilita un mecanismo de protección y prevención de conflictos, lo que llevó a un debilitamiento de ese principio. La regulación del uso de la fuerza y la responsabilidad de proteger, así como las intervenciones humanitarias son preguntas importantes para la comunidad internacional, ya que buscan el fortalecimiento de las normas internacionales, teniendo en cuenta la protección de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: Derecho Internacional; Terrorismo; Responsabilidad de Proteger.