



Prisma Jurídico  
ISSN: 1677-4760  
prismajuridico@uninove.br  
Universidade Nove de Julho  
Brasil

dos Passos, Rodrigo  
O império da lei ou a 'lei' do império? guerra versus legalidade na nova ordem mundial  
Prisma Jurídico, núm. 2, 2003, pp. 85-104  
Universidade Nove de Julho  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93420006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# O IMPÉRIO DA LEI OU A 'LEI' DO IMPÉRIO? GUERRA VERSUS LEGALIDADE NA NOVA ORDEM MUNDIAL

**Rodrigo D. F. dos Passos**

Doutorando e Mestre em Ciências Políticas – USP; Bacharel em Ciências Sociais – USP e Professor de Ciências Políticas do Departamento de Ciências Jurídicas da UNINOVE

## Resumo

O artigo pretende discutir, nos termos da conjuntura mundial inaugurada em 11 de setembro de 2001, se cabe conferir o *status* de legitimidade, moralidade e legalidade à guerra, particularmente no que se refere à 'guerra preventiva' e ao combate do terrorismo pelos Estados Unidos.

**Unitermos:** guerra preventiva; terrorismo; legalidade; legitimidade; moralidade.


## Abstract

This articles discusses, in the light of new world order since September 11th, 2001, if it is the case of considering legitimacy, morality and legality concerning the American fight against terrorism and its doctrine of "preventive war".

**Uniterms:** preventive war; terrorism; legality; legitimacy; morality.

## 1. Introdução

O objetivo deste artigo é produzir uma breve reflexão sobre o tema citado, com vistas à atual política internacional pós 11 de setembro, norteadas pelas seguintes perguntas: até que ponto existe a possibilidade de uma justificativa legal ou moral para a guerra no mundo de hoje? Nessa conjuntura, é possível situar o caráter moral ou legal no contingenciamento político a que a guerra se submete?




Temos a primazia de uma certa noção de moralidade e legalidade ou uma primazia da política? Em caso dessa última alternativa, em tempo de guerra, o direito é silencioso (*inter arma silent leges?*) O que dizer a respeito disso, diante da atualidade, em que todos esses elementos voltam ao debate?

É bastante discutida na filosofia e na história a possibilidade de uma justificação moral ou de um caráter legal da guerra. A hipótese que defenderemos neste artigo consiste no entendimento de que, na conjuntura internacional, há primazia política sobre toda e qualquer avaliação do caráter legal ou moral da guerra. Isso implica, em outras palavras, dizer que todo julgamento moral ou legal – ou mesmo uma tentativa de legitimação – a respeito do lugar da guerra na nova ordem mundial será amplamente flexível, devido à consecução dos objetivos políticos dos Estados envolvidos, notadamente os Estados Unidos da América.

É nesse sentido que as normas internacionais referentes a guerras e conflitos, algumas delas existentes no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outras organizações multilaterais, ou ainda uma estrita legalidade nas relações interestatais, podem ser totalmente esvaziadas, ou distorcidas, em razão dos objetivos políticos imperiais estadunidenses. A estrita legalidade, muitas vezes referida em diversas situações como ‘império da lei’, daria lugar ao casuístico e interesseiro padrão de legalidade e legitimidade (se é que assim pode ser entendido), ou pura e simplesmente, ao domínio da força ou da ação unilateral – vale dizer, o domínio da ‘lei do império’. Dito de outro modo, apenas se torna lei, ou algo que esteja no marco da legalidade, aquilo que for conveniente ao interesse nacional norte-americano e suas pretensões imperiais.

Em primeiro lugar, pretendemos arrolar uma definição de guerra e verificar se há possibilidade de entendê-la no âmbito moral ou legal. Em seguida, buscaremos entender alguns elementos dos conflitos existentes desde o 11 de setembro de 2001 – a ação norte-americana de combate ao terrorismo, a intervenção no Afeganistão e a guerra contra o Iraque – e alguns desdobramentos de caráter moral e jurídico decorrentes da política externa dos EUA. Por fim,



intentaremos traçar algumas possibilidades para cenários futuros na conjuntura mundial.

Não se pretende uma abordagem exaustiva do objeto proposto, nem entendê-lo à luz do Direito Internacional e sua especificidade. Trata-se apenas de propor elementos para reflexão referentes a algumas implicações da guerra em termos de uma eventual legalidade ou moralidade, ou ainda uma legitimidade.


## 2. Guerra: qual sua legitimação?

Se tomarmos por base uma clássica definição de guerra, a de Carl von Clausewitz (1984, p. 75, tradução nossa), a empreitada de definir uma guerra nos marcos de uma legalidade se torna bastante problemática:

A guerra é assim um ato de violência destinado a compelir nosso inimigo a fazer a nossa vontade. A violência, para se opor à violência, se vale das invenções da arte e da ciência. Junto à violência estão certas limitações auto-impostas, imperceptíveis, de pouca validade de menção, conhecidas como o direito e costume internacionais, mas que dificilmente diminuem sua força. A violência – que é a violência física, já que a violência moral não existe, salvo como expressa pelo Estado e pelo direito – é assim o meio da guerra, impor nossa vontade ao inimigo é o fim. Assegurar que o fim que temos é o de desarmar o inimigo; e que, teoricamente é o verdadeiro objetivo da guerra. Isto toma o lugar do fim, descartando-se o entendimento de que não é parte da própria guerra. Em suma, não há espaço para limitações da violência física na guerra fundadas no direito, tampouco procede constatar uma violência moral.

Nessa mesma perspectiva, completa o autor prussiano:

As pessoas de bom coração poderiam certamente pensar que haveria alguma ingênua maneira de desarmar ou derrotar um inimigo sem muito derramamento de sangue, e poderia imaginar que este é o verdadeiro objetivo da guerra. Por mais




interessante que isso pareça, é uma falácia que tem que ser exposta: a guerra é um assunto tão perigoso que os erros decorrentes da bondade são os piores (id.ib.).

Em outras palavras, a guerra privilegia o enfrentamento, a confrontação e a aniquilação física.

A despeito de tal definição, uma ressalva metodológica deve ser feita. Tais formulações são extremidades lógicas, isto é, assertivas que devem ser entendidas como existentes no nível teórico, das idéias. Portanto, não levam em consideração o contingenciamento político específico do qual decorre a guerra na realidade. É esse aspecto que destaca aquela que talvez seja a face mais conhecida da definição *clauswitziana* de guerra. Empiricamente, a política atua numa perspectiva de moderação do uso da violência na guerra, que nunca pode ser entendida como um ato isolado. As guerras decorrem de uma conjuntura política e levam em consideração o objetivo político de um ou mais Estados, o que as torna atos de política (op.cit., p. 78, 85-86). Chegamos, assim, a uma famosa e muito citada definição do general prussiano, aquela que entende que “a guerra não é um mero ato de política, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas por outros meios” (op.cit., p. 87).

A relação da política com a guerra permite-nos dizer que tanto a diplomacia quanto a guerra fazem parte das relações políticas entre os Estados. Mesmo antagônicas, a ausência das relações diplomáticas não significa ausência de relações políticas – são faces opostas das relações interestatais, e a guerra certamente faz parte disso, o que significa que essa antinomia rege as relações interestatais e uma não pode ser entendida sem a outra. A diplomacia tem como *ethos* – como espírito que a rege, que a anima – a procura da conciliação, do consenso; a guerra, por sua vez, baseia-se no conflito e na manifestação gritante do fracasso da diplomacia. Portanto, do ponto de vista de nossa análise, a dimensão diplomática presente nos discursos é apenas um dos lados a ser ponderado e não pode ser tomado como necessariamente verdadeiro. Nessa direção, a mobilização dos recursos de poder de um Estado, numa perspectiva




diplomática, deve ser direcionada para combater e vencer uma guerra, mesmo que essa possibilidade extrema não se concretize (GRAMSCI, 1984, p. 191-193). Ou, no dizer de outro autor, as “relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra” (ARON, 1986, p. 52).

Tudo isso nos parece sugerir o entendimento de que não existe, numa perspectiva extremada de definição da guerra, a possibilidade de compatibilizá-la com algum aspecto moral ou jurídico. Mas uma definição de guerra que considere a realidade deve incluir esses elementos como parte do contexto político no qual está inserida. Portanto, na lógica da *Realpolitik* (a política tal como existe na realidade), a guerra não está desprovida de suas ‘instâncias legitimadoras’, mesmo que isso signifique uma dimensão ideológica, que distorça e falseie a realidade. Como situar esses aspectos em termos da conjuntura inaugurada em 2001?

### **3. Ação contra o terrorismo: guerra ou emergência?**

As ações que se seguiram ao 11 de setembro de 2001, por parte dos Estados Unidos, buscavam atender a um clamor por justiça (se é que assim pode ser entendido), no entendimento difuso de sua opinião pública, dentro do que foi chamado pelo Secretário de Estado norte-americano Colin Powell de ‘guerra contra o terrorismo’. Guerra, nesse contexto, aponta algumas questões problemáticas: ela legitima uma determinada postura dos norte-americanos? O terrorismo é um elemento constitutivo de uma guerra? Para responder a essas indagações, valer-me-ei, mais adiante, de algumas ponderações de Michael Howard (2002, p. 8-13), conceituado tradutor de Clausewitz da língua alemã para a inglesa.

Tal como foi empregada a palavra ‘guerra’ na fala do Secretário estadunidense, poderíamos entendê-la melhor no sentido de uma mobilização de todos os recursos disponíveis contra uma atividade perigosa, anti-social, que não é passível de eliminação completa, mas que pode ser reduzida e mantida em níveis que não abalem a estabilidade social. O crime ou o tráfico de drogas seriam exemplares das atividades em questão. Essas atividades são



características de uma guerra? Penso que não. Além disso, elas também não seriam, necessariamente, ensejadoras de uma guerra.

A atividade terrorista possui um alvo fundamentalmente civil. Por mais que se possa argumentar no sentido contrário, muitas das ações terroristas, ao longo da história, vitimaram civis. Seus atos não são implementados com base em forças militares convencionais; seu principal objetivo é a destruição do moral da população civil (WALZER, 2000, p. 198). Diferentemente da especificidade da guerra, motivada por um objetivo político e que envolve conflito entre Estados, a atividade terrorista é desenvolvida por grupos que transcendem as referências estatais. Em outras palavras, possui um caráter muito mais difuso do que propriamente territorial, fundado em fronteiras nacionais.

Então, como caracterizar as intervenções norte-americanas, no Afeganistão e no Iraque, no contexto da ‘guerra contra o terrorismo’? O trecho a seguir elucida a possibilidade de justificar o combate ao terrorismo com uma guerra:

Os britânicos em sua época lutaram muitas tais ‘guerras’ – na Palestina, na Irlanda, em Chipre, e em Malaya (atual Malásia), para mencionar apenas algumas. Mas eles nunca a chamaram guerras; eles as chamaram ‘emergências.’ Essa terminologia quis dizer que os serviços de polícia e de inteligência foram dotados de poderes excepcionais e foram reforçados onde necessário com as forças armadas, mas eles continuaram a operar dentro de uma estrutura de autoridade civil. Se a força teve que ser usada, foi num nível mínimo de modo que não interrompesse o padrão normal da vida civil. Os objetivos foram isolar os terroristas do resto da comunidade e isolá-los de fontes externas de suprimentos. Os terroristas não foram dignificados com o *status* de beligerantes: eles eram criminosos, e como tal deviam ser referidos pelo público em geral e assim tratados pelas autoridades.

Declarar guerra a terroristas ou, ainda mais inadequadamente, ao terrorismo é dar imediatamente um *status* e dignidade aos terroristas que eles procuram e que eles não merecem. Isso lhes confere um tipo de legitimidade.


Eles se qualificam como beligerantes? Se assim for, não deveriam receber a proteção das leis de guerra? Essa proteção foi algo que os terroristas irlandeses sempre demandaram, e que foi muito adequadamente recusado. Mas suas demandas ajudaram a distorcer os fatos e obtiveram amplo crédito de seus patrocinadores nos Estados Unidos. Mas o uso, melhor do que o desuso, do termo ‘guerra’ não é simplesmente um problema de legalidade ou semântica pedante. Ele tem mais profundas e perigosas conseqüências. Declarar guerra a alguém é imediatamente criar uma psicose de guerra que pode ser totalmente contraproducente para o objetivo que se busca. Ela cria uma expectativa imediata, e demanda, para o uso da ação militar espetacular contra algum adversário facilmente identificável, preferivelmente um Estado hostil – um tipo de ação que leve a resultados decisivos (HOWARD, 2002, p. 8-9, tradução nossa).

Ressalvado o viés britânico e colonialista de Howard, temos, nessa longa mas significativa passagem, elementos que expõem as sutilezas dos contornos que a nova política externa norte-americana assumiu, tendo como pano de fundo a questão do terrorismo.

Outra ressalva do professor da Universidade de Oxford diz respeito à batalha pelos corações e mentes na luta contra o terrorismo. Conforme sua avaliação, o episódio de repressão na Irlanda do Norte conhecido como ‘Domingo Sangrento’, em que o exército britânico vitimou civis em 1972, significou uma vitória em termos de propaganda para o IRA – Exército Republicano Irlandês –, da qual o governo britânico jamais se recuperaria. Serve, portanto, como alerta para a política norte-americana (op.cit., p. 10-11).

Dada a natureza difusa do terrorismo, seria ele um elemento de justificação da política belicosa norte-americana para com seus inimigos? Os indícios mostram que sim. A equação por meio da qual um terrorista é igualado a um soldado nos remete a um agente armado em nome de um Estado e, portanto, como desdobramento, a uma guerra entre Estados Unidos e o país oponente em questão. A legitimação do terrorismo, com vistas aos objetivos políticos norte-americanos, faz-se necessária, uma vez que o problema é de outra natureza: não se trata de uma confrontação belicosa, e sim de






contenção de um inimigo difuso e não facilmente identificável, como o seria numa situação de hostilidade militar. Essa legitimação se dá para justificar a guerra, mesmo que casuisticamente. Afinal, após a intervenção no Afeganistão, os prisioneiros ali capturados, suspeitos de ligações com a organização terrorista *Al Qaeda*, foram julgados como prisioneiros de guerra em tribunais militares. Algo que, de acordo com a legislação norte-americana, não lhes permitiria defesa e acesso às provas de acusação nos mesmos moldes de uma corte civil. Ademais, que dizer de provas – se é que elas existem em tais circunstâncias – que poderiam ser acessadas pela defesa desses acusados e violar segredos de Estado obtidos à custa de espionagem, mortes e sabotagem, atos ilícitos que, em muitas circunstâncias, violam o Direito Internacional? Certamente as autoridades norte-americanas não permitiram tal possibilidade. Contudo, o mau tratamento dado a esses prisioneiros na base norte-americana de Guantánamo, em Cuba, em violação à Convenção de Genebra, teria sido, conforme as autoridades estadunidenses, pelo fato de se tratar de terroristas, e não de prisioneiros de guerra. Em outras palavras, alterou-se, de um momento para outro, o *status* jurídico, de acordo com as conveniências do interesse nacional norte-americano.

Isso nos conduz a outra pergunta: Que outros elementos levam à legitimação e justificação de um problema de natureza não militar, para exatamente promover a guerra?

#### **4. Guerra do 'Bem' contra o 'Mal'**

Conforme afirmado, uma certa legitimação do terrorismo, visto como uma atividade levada a cabo por supostos combatentes, pode servir de justificativa para a guerra, ainda que de acordo com a conveniência do interesse nacional norte-americano.

Um outro elemento que pode servir à legitimação da nova política externa norte-americana é a moralidade. Muito embora não seja uma novidade em termos de justificação da guerra<sup>1</sup>, ela significa uma mudança considerável na postura norte-americana. Em termos de retórica, os Estados Unidos já se utilizaram do expediente de associar valores identificados com a democracia –




como liberdade – a questões de ordem moral. Se, em fins dos anos 40, a doutrina do presidente Truman apontava a confrontação do ‘mundo livre’ com a ‘cortina de ferro’, e Reagan, nos anos 80, referia-se à União Soviética como ‘império do mal’, o ‘eixo do mal’ de Bush também não é exatamente uma novidade. A expressão, associada a outras como uma ‘cruzada’ do Bem contra o Mal, vincula, conforme declarações do próprio Bush, Estados hostis ao patrocínio e ao apoio ao terrorismo. Novamente, temos, nessa formulação, a junção de elementos de natureza distinta: terrorismo e Estados inimigos.

Além disso, o elemento de justificação moral, centrado numa luta entre Bem e Mal, demonstra a visão religiosa que pauta Bush, sua plataforma eleitoral, seus assessores e muito da percepção difusa da opinião pública norte-americana que, segundo pesquisas, viu no ex-governador do Texas um homem mais bem avaliado que seu oponente democrata apenas nos quesitos moralidade e religião. Quando ainda integrava a equipe de redação dos discursos presidenciais, o jornalista David Frum (2003, p. A 23), co-autor da expressão ‘eixo do mal’, revelou, em entrevista, sua clareza a respeito do caráter heterogêneo e rival dos países do chamado ‘eixo’ (Iraque, Irã e Coréia do Norte), e a ligação duvidosa que manteriam com o terrorismo internacional. A expressão teria o objetivo inicial de explicar a necessidade de deposição de Saddam Hussein, aliando o 11 de setembro com a referência teológica usada por Bush após essa data, e a repercussão que isso provocaria numa população bastante religiosa. Por sugestão da Conselheira de Segurança Nacional, Condoleezza Rice, o Irã fora incluído.

Corroboram tais avaliações outras influências afins sobre o presidente norte-americano. O entendimento de que a “guerra se torna uma condição que já não se distingue nitidamente da paz” pertence a Robert Kaplan (apud MUFSON, 2002, <<http://www.estado.estadao.com.br>>), autor lido e consultado por

1 Conforme Paulo Arantes (2002, p. 3), a literatura especializada credita a Santo Agostinho a formulação inaugural da justificação teológico-jurídica da guerra. Uma exemplificação seria entender que a paz verdadeira, baseada na concórdia e na justiça, bastante distinta de um quadro de ausência da guerra, seria própria da Cidade de Deus; por outro lado, a cidade terrestre seria o “reino das paixões e da discórdia, seu destino é a guerra, a qual, por isso mesmo, precisa passar pelo crivo moral de uma autoridade espiritual superior, a Igreja Romana, no caso.” Esse seria o critério de distinção entre uma guerra justa e uma guerra injusta, o que teria legitimado as Cruzadas.




Bush antes mesmo dos atentados de 11 de setembro. Em artigo publicado no fim de 2001, escrito antes dos ataques terroristas, Kaplan previra que o direito internacional teria papel de menor relevância nos conflitos, dada a crescente natureza não declarada e não convencional das guerras. O caráter não convencional referido pode ser muito bem compatibilizado com a ação contrária ao terrorismo nos termos norte-americanos, ou seja, nos termos de uma guerra tradicional contra aqueles não preocupados com vítimas civis. Tendo esse objetivo em vista, no dizer de Kaplan, “nossos valores morais [...] representam nossos piores pontos fracos” (id.ib.). Temos aqui uma retomada do sentido *clauswitziano* de que na guerra os piores erros decorrem da bondade. Ademais, Kaplan acrescentara que a consulta democrática não seria prática em situações ultrajantes que demandassem respostas rápidas.

Conjugando essa concepção com a visão religiosa e maniqueísta, temos que uma guerra contra o terrorismo se transforma numa guerra da moralidade. As palavras de Bush não negam: “Acabamos conhecendo verdades que nunca questionaremos: o mal é concreto e precisa ser enfrentado”, afirmou em seu discurso sobre o Estado da União, acrescentando que “muitos descobriram de novo que até na tragédia – principalmente na tragédia – Deus está próximo” (apud MUFSON, 2002). As conseqüências dessa lógica são autônomas da moral, na melhor perspectiva *maquiaveliana*, em que acordos com regimes repressivos, como o do Usbequistão, entre outros, prisioneiros num limbo legal,<sup>2</sup> são apenas alguns exemplos de que uma guerra contra o mal pode tornar-se uma guerra sem fim, sem justificativas racionais e acobertando os reais interesses. Como bem lembrou o jornalista Steven Mufson (2002), a “guerra poderia tornar-se, como no romance *1984*, de George Orwell, um estado permanente. ‘Guerra é Paz’, diz no romance o *slogan* do Ministério da Verdade”.

É possível verificar, nos discursos presidenciais, uma perspectiva ideológica, falseadora, que não corresponde à realidade. É evidente que não há racionalidade na justificativa de posturas

---

<sup>2</sup> Além de possuir um *status* jurídico indefinido, que varia de acordo com o interesse dos Estados Unidos, como já abordado, esses prisioneiros – acusados de ações terroristas – também não estariam sob a jurisdição da Suprema Corte.



políticas quando se pensa em termos de Bem e de Mal porque, empiricamente, a consecução dos objetivos políticos são autônomos da moral e da ética. Como em parte é possível avaliar, trata-se apenas de uma justificativa para uma nova orientação da política externa norte-americana. Os aspectos que realmente motivam a conduta do governo dos EUA, em muitas situações, são deixados de lado nos discursos oficiais e diplomáticos.


Isso posto, como a atual política externa norte-americana se manifesta oficialmente? Quais seus objetivos? Qual o lugar do Direito Internacional diante de tudo isso, se é que ele importa para os Estados Unidos?

## 5. A doutrina da guerra preventiva

Uma rápida análise do documento intitulado *A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos*, de 17 de setembro de 2002, que aborda a doutrina de segurança nacional norte-americana, possibilita identificar duas novidades fundamentais em relação às versões anteriores e recentes de tal doutrina.

A primeira diz respeito a uma capacidade norte-americana “forte o suficiente para dissuadir adversários potenciais de buscar uma capacidade militar com expectativas de ultrapassar, ou equalizar o poder dos Estados Unidos” (apud KAYSEN et al., 2002, p. 2, tradução nossa). Uma segunda inovação seria a antecipação da ação e do uso da força ante a emergência de uma ameaça maior no futuro (em termos, inclusive, da aquisição, por grupos terroristas ou Estados, de armas biológicas, químicas e nucleares), expressa, no documento em questão, pela palavra-chave *preemption* (preensão). Do ponto de vista de toda a política externa norte-americana desde o fim da Segunda Guerra Mundial, trata-se de uma clara ruptura da doutrina de contenção e enfrentamento indireto do pós-guerra fria, sem ‘guerras quentes’ ou confrontação direta em relação à União Soviética, entre outros adversários daquele mesmo período (op.cit., p. 3).

A terceira e talvez a mais expressiva novidade, associada às anteriores, define bem o caráter da nova orientação estadunidense. Não se trata de uma referência, mas de uma omissão. Não há qualquer menção à primazia do Direito Internacional como um



objetivo proeminente da política externa norte-americana; nenhuma menção é feita à Carta das Nações Unidas e pouquíssimas são dirigidas à própria ONU – a mais significativa a iguala à OEA (Organização dos Estados Americanos), à OMC (Organização Mundial do Comércio) e à OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), entendendo-as como instituições multilaterais dos Estados identificados com a liberdade (op.cit.4). Todas as instituições e mecanismos multilaterais do Direito Internacional, patrocinados pelo poderio norte-americano em meio século, com o objetivo de sobrepor a diplomacia e o direito internacional à violência, são simplesmente ignorados pelo documento que expressa as linhas mestras da postura externa dos Estados Unidos. É possível constatar, nessa doutrina, uma coerência com as preferências pessoais de Bush, anteriormente analisadas. Assim, o que resta para o Direito e as instituições internacionais no âmbito da política norte-americana? Como afirmamos, restam as interpretações das normas segundo a conveniência de seus interesses e o recurso à força como ‘lei’.

Nesse sentido, a ação de Saddam Hussein, de acordo com o discurso de Bush na ONU, em 12 de setembro de 2002, teria violado resoluções e obrigações impostas pelas mesmas Nações Unidas, mesmo que não tenham sido apresentadas provas sobre a existência, em solo iraquiano, de armas de destruição em massa, tampouco sólidas ligações com o terrorismo internacional.<sup>3</sup> Muito embora a guerra que pôs fim ao governo de Hussein tenha desrespeitado as normas referentes à concordância do Conselho de Segurança da ONU, prevaleceu a visão conservadora de que a ONU não tem

3 O serviço de inteligência da República Tcheca desmentiu um suposto encontro entre Mohammed Atta, chefe dos seqüestradores envolvidos no 11 de setembro, e um funcionário dos serviços de inteligência iraquianos em Praga. Outro fato relevante é a admissão de que os documentos da CIA (Central de Inteligência Norte-americana), por meio de seu diretor, dando conta de que a intenção de o Iraque importar urânio enriquecido de Níger era uma informação falsa, mesmo tendo sido citada por Bush em um de seus discursos. Os supostos estoques de armas químicas e biológicas anteriores à Guerra do Golfo de 1991, conforme especialistas, não eram possíveis, uma vez que o Iraque jamais dispôs de tecnologia que proporcionasse 12 anos de durabilidade a tais materiais (RANGWALA; WHITAKER, 2003, p. A 11). Um relatório do Congresso norte-americano, mantido em segredo, sobre os atentados de 11 de setembro, aponta a conexão entre empresários e a família real, organizações beneficentes e bancos, todos da Arábia Saudita, com a possibilidade de ajuda à Al-Qaeda ou aos seqüestradores dos aviões (O ESTADO DE SÃO PAULO, 3 ago. 2003, p. A 18).


nenhuma autoridade diante das justificativas e das ações tomadas em nome do interesse nacional norte-americano (op.cit., p. 31).

Ironicamente, faz sentido afirmar que os Estados Unidos são o maior defensor e legitimador de armas de destruição em massa, como as químicas e nucleares. Seu apoio financeiro e militar ao regime de Hussein, em meados dos anos 80 (inclusive no que se refere à produção de armas químicas), como forma de equilibrar o poder hostil do Irã, para hoje, como se sabe, condená-los; uma postura de defesa centrada na justificativa da manutenção de seu gigantesco arsenal nuclear e na revisão de vários acordos de limitação de armas nucleares, interpretada por muitos como contrária ao TNP – Tratado de Não Proliferação Nuclear, e sua adesão, seguida da não ratificação, ao tratado referente ao Tribunal Penal Internacional<sup>4</sup> estão em conformidade com a avaliação de que o país busca legitimar seu monopólio nuclear e bélico (op.cit., p. 32).

Então, não seria a defesa da democracia como valor um aspecto importante para o Direito? Tal idéia não justificaria a empreitada belicista da nova política norte-americana, como inclusive foi veiculado? Penso que não. O que dizer do fato de considerável parcela dos governantes dos países muçulmanos e do Oriente Médio ter estudado nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França? Não teria essa parcela das elites ou classes dominantes desses respectivos Estados conhecido a democracia representativa e ponderado sobre ela? Se não a implementaram, não teria sido por não considerá-la de seu interesse? O problema da democracia no Iraque, tendo em vista uma brutal ditadura de anos de Saddam Hussein, parece ser menor, considerando os vários regimes autoritários da região, seja pelas democracias fraudulentas de fachada, seja por meio de regimes repressivos e monarquias absolutistas e teocráticas, todas com o aval norte-americano.

No caso específico do Iraque, temos uma combinação de interesses econômicos e geopolíticos relativos aos recursos hídricos e petrolíferos – seu território abriga, respectivamente, a maior

4 A ação diplomática dos EUA, contrária ao Tribunal Penal Internacional, contabiliza 39 Estados que assinaram acordos bilaterais que anistiam cidadãos norte-americanos de crimes passíveis de enquadramento pela referida corte. Os países que não assinassem tratados com tal conteúdo antes de 1/07/2003 corriam o risco de perder toda a ajuda militar norte-americana (LAPOUGE, 2003, p. A 24).



reserva regional e a segunda maior reserva mundial desses recursos – com uma nova orientação da política externa norte-americana. Entretanto, não temos, sob alguns aspectos, novidades. A estabilidade do Golfo Pérsico fora definida como crucial desde a expulsão dos iraquianos do Kuwait, considerado o fato de o fornecimento de significativa parcela do petróleo norte-americano ter origem na região (HUNTINGTON, 1991). Nessa mesma oportunidade, Paul Wolfowitz, atual Subsecretário de Defesa estadunidense, advogara uma ação além do mandato concedido pela ONU. Não se pode perder de vista documentos-chave escritos para a administração Bush antes do 11 de setembro, como o estudo feito pelo Instituto James Baker 3º de Política Pública da Universidade Rice, no Texas (ligado ao Partido Republicano), e pelo Conselho de Relações Exteriores intitulado *Desafios estratégicos da política energética do século 21*, sobre as possíveis vulnerabilidades econômicas e militares futuras, no que se refere ao abastecimento de petróleo dos Estados Unidos. Some-se a isso o fato de o Vice-presidente, Dick Cheney, e o Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, terem vivenciado essa deficiência como integrantes do governo republicano de Gerald Ford: o embargo petrolífero promovido pelos países árabes, em 1974, levou o governo em questão a enfrentar uma grave crise (SACHS, 2002, p. A 22).

Do ponto de vista legal, a consecução de tais interesses leva os Estados Unidos e seu principal aliado, a Grã-Bretanha, a outro limbo jurídico. Conforme a avaliação de membro do governo britânico de 1997 a 2003, a Secretária de Estado para Desenvolvimento Internacional, Clare Short, um Iraque tomado e ocupado pelas forças norte-americanas devia ser controlado pela ONU. Em memorando de sua Secretaria, afirma: “sem um mandato para a reconstrução do Iraque, os países da coalizão teriam *status* de poderes de ocupação segundo a lei internacional. Isso minaria as perspectivas de desenvolvimento a longo prazo do Iraque, já que medidas para reformar instituições do governo se tornariam ilegais” (apud O’CONNELL et al., 2003, p. A 32).

Contudo, tendo sido a ONU pouco considerada até o momento, com a designação de administradores norte-americanos com plenos

poderes sobre o Iraque, parece que assim permanecerá.<sup>5</sup> Um dos líderes iraquianos preferidos dos Estados Unidos para assumir o poder no Iraque, Ahmed Chalabi, teria afirmado que a “ONU não ajudou na libertação do Iraque... [e] não é capaz nem tem a credibilidade de desempenhar um papel importante aqui”, resultando que o “Iraque aceitará a liderança americana neste processo” (apud SANT’ANNA, 2003, p. A 12).

Há, portanto, sinais preocupantes a indicar que a superpotência, que outrora respaldara com seu poder a maior parte das instituições e normatizações internacionais, retira-se agora de boa parte delas e retoma com muita força a via imperial unilateral fundada na força, justificando, inclusive, que outros Estados ajam da mesma forma. Em vista dessa situação, que cenários podem ser projetados?


## **6. Considerações finais: a lei ou o Império?**

Na atual conjuntura, todo contingenciamento de ordem moral ou legal atende a determinados interesses políticos. Não se trata de questionar todo o clamor sincero daqueles que se opõem à guerra, mas situar que certos votos de paz que partem de Estados e governantes apontam para uma conduta informada muito mais por uma razão de Estado que por valores e convicções fundados num suposto consenso envolvendo democracia, desarmamento e autodeterminação de todos os povos. Em outras palavras, prevalecem os interesses dos Estados.

Nos termos em que a nova diretriz intervencionista dos EUA está formulada, não há justificativa para a guerra, nem contraditório, nem direito – apenas a guerra e a onipotência norte-americanas, rompendo inclusive seus limites, outrora existentes, que os levava a considerar,

5 Sequer um prometido fundo, com receitas oriundas da venda de petróleo iraquiano, sob a administração da ONU e que seria destinado a beneficiar a população do Iraque, foi implementado. Ironicamente, uma resolução do Conselho de Segurança da própria ONU dá a britânicos e americanos o controle das receitas em questão, destinadas, em um primeiro momento, a pagar reparações pela invasão do Kuwait em 1990. Apesar disto, o Primeiro Ministro britânico Tony Blair teria alegado ser mentira a intenção do consórcio anglo-americano tomar as divisas oriundas das exportações do ouro negro de Bagdá (RANGWALA; WHITAKER, 2003, p. A 11). Um Conselho de Governo do Iraque composto de vinte e cinco nativos, instituído pelo administrador norte-americano Paul Bremer, por insistência do Comissário Especial da ONU para o país, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, tem apenas caráter decorativo (VARGAS LLOSA, 2003, p. A 19).






por exemplo, os aliados europeus (HOBSBAWN, 2003, p. A 20, 22). Não há sustentação para o maniqueísmo da retórica estadunidense: o conflito político real não comporta espaço para bondade, legalidade ou moralidade estritas para lado algum. Fica claro que não há espaço de dúvida na ação dos Estados Unidos, nem mesmo quanto ao argumento de ‘fachada’ antiterrorismo, quando Thomas P. M. Barnett, assistente de futuro estratégico do Secretário de Defesa, afirma: “Diplomacia não funciona numa região onde as maiores fontes de insegurança não estão entre os Estados, mas dentro deles” ou “por que vamos à guerra e porque continuaremos indo à guerra” (apud BERNARDES, 2003, p. 57).

Seria possível inverter a definição de Clausewitz, ou seja, propor ser a política a continuação da guerra por outros meios? A Síria e a Coreia do Norte serão as próximas escalas dos Estados Unidos contra o ‘eixo do mal’? A ONU e demais instituições internacionais estão fadadas ao esvaziamento, de modo semelhante à escalada que caracterizou a bancarrota da Liga das Nações no período entre-guerras? A opinião pública internacional e as eleições norte-americanas jogarão papel decisivo contra uma nova intervenção armada?

Não se trata de uma novidade o uso unilateral da força sem a concordância da ONU. Seria também incorrer num certo simplismo comparar a atual conjuntura com aquela da Liga das Nações. Tudo isso, contudo, não elimina a amplitude e seriedade da situação atual, bem como sua especificidade.<sup>6</sup> Uma tentativa de submeter a segurança internacional à pentarquia dos cinco grandes vencedores da Segunda Guerra Mundial é agora minada por parte de seus membros. Perde-se a razão de ser da tentativa de paz fundada em um sistema internacional baseado no poder das potências, o que significará uma ruptura, um novo período na história, caso os Estados Unidos continuem agindo nessa direção. Em que pese a especificidade da atualidade, o historiador Paul Kennedy (apud GARDELS, 2003, p. A 12), considerando a possibilidade de ruptura em relação ao atual sistema internacional, afirma:

---

<sup>6</sup> Ver a respeito excelentes artigos de Ricupero (2003a e b), conforme referências ao final.




Desde 1945, nas Nações Unidas, as Grandes potências (as cinco potências vitoriosas, ou P5) decidiram de comum acordo que todas possuiriam o poder de veto [...]. É possível que, em futuro próximo, possamos ter uma situação em que um membro permanente ignore o veto de outro membro permanente, pela primeira vez na história.

Fundamentalmente, essa alternativa, a da lei, pode contrapor alguma opção à força, ao império, ou seja, uma opção seria a reformulação do processo decisório da ONU, não para reforçar o processo discricionário das cinco potências, como parece sugerir Kennedy, mas para criar alternativas ao poder delas. A possibilidade de reforma no processo decisório da ONU, eventualmente amparada pelas próximas eleições estadunidenses e pela pressão da opinião pública mundial, que não seja baseada na força, parece remota. Se isso acontecesse, contrariaria as tendências históricas, que nos ensinam que tanto o fracasso da Liga das Nações quanto uma certa efetividade das Nações Unidas na promoção da paz, ou mesmo qualquer situação de relativa paz, teriam por base um respaldo (ou a ausência, no caso de fracasso da paz) no poder de potências militar e economicamente relevantes. Nesse sentido, caberia considerar que os atores relevantes para uma nova dinâmica decisória da ONU seriam os Estados Unidos e a União Européia (UE). Uma eventual reforma na ONU não deveria exatamente atentar para a importância que assume a identidade econômica da UE, com sua poderosa moeda, o euro, em relação ao dólar estadunidense, além do ‘racha’ existente na OTAN, aliança militar que envolve europeus e norte-americanos?

Não parece ser esse o objetivo político dos Estados Unidos, que pensam em impor, antecipada e unilateralmente, a dissuasão a qualquer ‘intenção’ hostil de um Estado, com todas as dificuldades de justificação que essa posição pode gerar, se é que pode haver justificativas em tais circunstâncias. Em outras palavras, é mais seguro atacar antes sem saber se será atacado.

Em conformidade com esse objetivo, o redesenho da ação militar norte-americana no mundo, que contempla a reestruturação em curso de suas forças armadas, prevê exatamente ataques



preventivos com tropas menores de rápido deslocamento e de grande pulverização em nível planetário, invadindo territórios e aniquilando o inimigo em dias, em vez de semanas, ou em horas, em vez de dias (CANZIAN, 2003, p. A 18; BONALUME NETO, 2003, p. A 18). Assim, enquanto Bush parece ganhar fôlego para sua reeleição, provavelmente buscará tempo e meios para continuar a implementar as mesmas diretrizes, consoantes com o interesse norte-americano, a despeito de eventuais argumentos de ordem moral ou legal.

Como pudemos argumentar, a ação no Iraque foi parte de uma avaliação global da segurança econômica e militar norte-americana numa região vital para os Estados Unidos. Mostramos que ações militares pontuais não minam a ação terrorista. É possível que, em caso de uma nova ação no futuro, esta poderá ser, em conjunto com argumentos de ordem moral ou legal, a cortina de fumaça que oculta reais interesses imperiais norte-americanos.

Nessa perspectiva, é bastante provável que fiquemos menos com a lei no sentido estrito – normatizações internacionais das instituições existentes em conformidade com a interpretação da maioria das potências relevantes, que atestariam um certo equilíbrio de poder em nível mundial – e mais com o Império e sua ‘lei’. Em outras palavras, a lei será assim considerada se for conveniente ao poder da superpotência.

### Referências

ARANTES, Paulo Eduardo. *Notícias de uma guerra cosmopolita*, [S.l.:s.n.], jul./ago. 2002, mimeo.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Tradução de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. 928 p. (Série Pensamento Político).

BERNARDES, Ernesto. O mundo dos falcões. In: *Época*, n. 256, 14 abr. 2003, p. 57-58.

BONALUME NETO, Ricardo. Reforma das Forças Armadas investe em velocidade. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 jun. 2003, p. A 18.

CANZIAN, Fernando. EUA redesenham sua estratégia militar. In: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 jun. 2003, p. A 18.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Translation by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1984, 732 p.

FRUM, David. EUA não são Roma, diz ex-redator de Bush. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 fev. 2003, p. A 24.

GARDELS, Nathan. Crise do Iraque abre novo período da história. In: *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 2 mar. 2003, p. A 13.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel*, a política e o estado moderno. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984, 444 p.

HOBBSBAWN, Eric: Para onde vai o império americano. In: *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 29 jun. 2003, p. A 20, 22.

HOWARD, Michael. What's in a Name? How to Fight the Terrorism. In: *Foreign Affairs*, v. 81, n. 2, jan./feb. 2002, p.8-13.


HUNTINGTON, Samuel. A mudança nos interesses estratégicos norte-americanos. In: *Política Externa*, v. 1, n. 1, 1991.

KAYSEN, Carl; MILLER, Steven E.; MALIN, Martin B.; NORDHAUS, William D.; STEINBRUNER, John D. *War with Iraq – Costs, Consequences, and Alternatives*. Cambridge: Committee on International Security Studies of American Academy of Arts & Sciences, Harvard University, 2002.

LAPOUGE, Gilles. TPI abre nova disputa entre EUA e Europa. In: *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 jun. 2003, p. A 24.

MUFSON, Steven. A guerra se torna uma condição que já não mais se distingue nitidamente da paz. In: *O Estado de São Paulo*, São Paulo. Disponível em <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2002/02/24/int009.html>. Acesso em: 22 fev. 2003.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório aponta ligação entre sauditas e terror. In: *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 3 de ago. 2003, p. A 18.



O'CONNELL, Dominic; PORTER, Andrew; RUSHE, Dominic. O Espólio da guerra. In: *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 mar. 2002, p. A 32.

RANGWALA, Glen; WHITAKER, Raymond. 17 mentiras sobre a guerra do Iraque. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 jul. 2003, p. A 11.

RICUPERO, Rubens. A Grande ilusão. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 6 mar. 2003a, p. B 2.

\_\_\_\_\_. A Boa causa. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 mar. 2003b, p. B 2.

SANT'ANNA, Lourival. Não há lugar para a ONU, diz Chalabi. In: *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 abr. 2003, p. A 12.

SACHS, Jeffrey. Esta guerra é sobre o petróleo iraquiano. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 fev. 2003, p. A 22.

VARGAS LLOSA, Mario. O Vice-Rei. In: *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 2 ago. 2003, p. A 19.

WALZER, Michael. *Just and unjust wars – a moral argument with historical illustrations*. New York: Basic Books, 2000, 361 p.