

3.7 • Metamorfoses da violência

Metamorfoses da restrição do uso da força

Mateus Kowalski

ATUALMENTE, o direito internacional estabelece uma complexa regulamentação relativamente ao recurso à força, ou melhor dizendo, à prevenção e ao controlo do recurso à força nas relações internacionais. A Carta das Nações Unidas estabelece a base para esse sistema, consolidando a evolução do paradigma da restrição do uso da força que emerge no século XX, por contraposição ao paradigma anterior da liberdade de recurso à força. A temática do recurso à força, sua proibição e exceções, insere-se na dimensão do *jus ad bellum*, enquanto o *jus in bello* se refere à condução das hostilidades, independentemente da licitude do uso da força (o direito internacional humanitário). A vivência da Primeira Grande Guerra tornou mais intenso um discurso idealista sobre a restrição do recurso à força, que vinha sendo maturado desde as Conferências da Haia de 1899 e 1907, como condição lógica para a paz. A concretização desse discurso trouxe uma grande novidade: a mudança de paradigma no discurso que vem desde Grócio, na medida em que o recurso à força deixou de se reger por uma lógica de limitação por referência a certas condições, para passar a obedecer a uma regra de proibição, embora na prática se concretizasse apenas em hipóteses excepcionais. O Pacto da Sociedade das Nações, consolidado no Tratado de Versalhes de 1919, reconhece que a paz e a segurança internacionais implicam a «aceitação de obrigações de não recorrer à guerra». A Sociedade das Nações seria responsável por garantir o cumprimento da proibição. Contudo, se por um lado a proibição tinha uma amplitude reduzida e consistia na prática numa «moratória de guerra» na pendência da tentativa da resolução da controvérsia por via pacífica, por outro lado a Sociedade das Nações foi

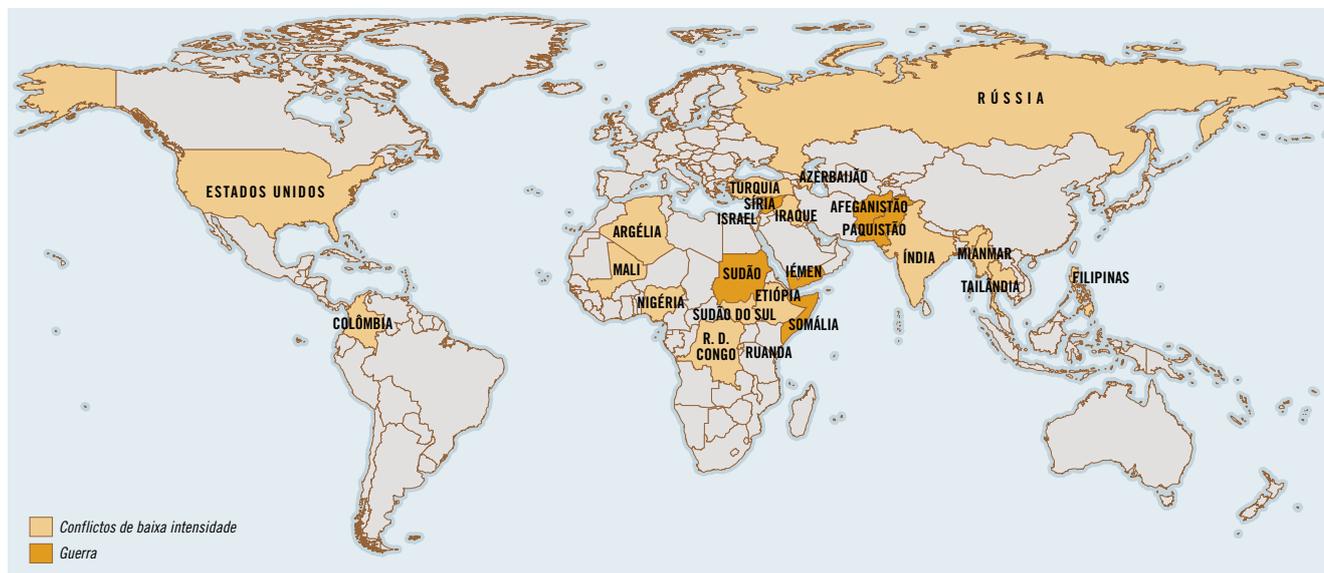
impotente para impedir vários conflitos armados que se seguiram. O passo decisivo para o estabelecimento de uma obrigação universal e geral de proibição do uso da força deu-se com o Pacto Briand-Kellogg, de 1928, através do qual as grandes potências à época condenaram e renunciaram ao uso da força nas suas relações internacionais. Aquele que inicialmente era uma proposta de tratado bilateral entre os EUA e a França acabou por ser aberto à vinculação de outros Estados. O princípio de proibição do recurso à força nas relações internacionais ficou, assim, estabelecido de forma irreversível. Todavia, o Pacto nada referia sobre as consequências da violação desta proibição. Com a conclusão da Carta das Nações Unidas em 1945 fica consagrada definitivamente a proibição do uso ou da ameaça do uso da força nas relações entre Estados. O artigo 2.º, n.º 4 da Carta estabelece, pois, que «os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas».

Exceções à proibição

Existem duas importantes exceções à proibição do uso da força nas relações internacionais: a adoção de medidas militares pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e o exercício do direito à legítima defesa. Uma vez que as Nações Unidas detêm o monopólio do poder bélico público internacional (artigo 24.º, n.º 1 da Carta das Nações Unidas), é também a Carta que estabelece aquelas duas exceções, respetivamente no seu capítulo VII e no seu artigo 51.º.

Os poderes consagrados no capítulo VII são, de entre os poderes que a Carta confere ao Conselho de Segurança para o cumprimento dos deveres impostos pela sua responsabilidade principal na manutenção da paz e segurança internacionais, os de conteúdo mais amplo e impositivo, permitindo a aplicação de um vasto rol de medidas que podem ter um profundo impacto no membro da comunidade internacional das quais seja alvo. No caso em que o Conselho de Segurança determine a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, aquele órgão pode «recomendar ou decidir» medidas que permitam a manutenção ou o restabelecimento da paz e da segurança internacionais: medidas não-militares, ou medidas militares. Mesmo sem os mecanismos de imposição das medidas previstas no capítulo VII, o Conselho de Segurança continua a deter, evidentemente, o poder de decidir a aplicação de medidas militares.

A aplicação de uma daquelas medidas, como se referiu, pressupõe que num momento prévio o Conselho de Segurança determine a existência de uma situação de ameaça à paz, de rutura da paz, ou de ato de agressão. Ora, estes são conceitos indeterminados, o que confere ao Conselho de Segurança uma grande latitude na decisão de agir, possuindo um poder discricionário amplo para determinar que uma situação é fundamento para aplicação de medidas militares. O capítulo VII é o fundamento para o Conselho de Segurança autorizar operações de manutenção da paz ou intervenções militares como as da “Guerra do Golfo” em 1991 (S/RES/678) ou, mais recentemente, na Líbia em 2011 (S/RES/1973). Outra exceção é, conforme se referiu, o direito à legítima defesa consagrado no artigo 51.º da Carta



Conflitos armados, 2012. Para os EUA os dados deste mapa consideram como conflito o confronto entre o governo norte-americano e a Al Qaeda. Fonte: Uppsala Conflict Data Program.

A PROIBIÇÃO DO USO OU AMEAÇA DO USO DA FORÇA NA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

Foi com a memória dos horrores vividos na Segunda Grande Guerra que os “povos das Nações Unidas” afirmaram a sua vontade decidida de cooperar para viver num clima de paz e segurança, promovendo o bem-estar e renunciando ao uso da força armada. O artigo 2.º, n.º 4 da Carta das Nações Unidas cristaliza o princípio diretor relativamente ao recurso à força nas relações internacionais: a proibição do uso ou ameaça do uso da força por parte dos Estados nas suas relações internacionais. Trata-se de uma norma consuetudinária imperativa (*de jus cogens*).

A proibição inclui não apenas o uso efetivo da força (constatação objetiva), mas também a ameaça do uso da força, *i.e.* a manifestação da intenção coerciva que pretende condicionar um comportamento pela perspectiva do uso da força (constatação algo subjetiva e que se presta a uma maior indeterminação). Na prática internacional, a consideração da “ameaça” do uso da força está menos presente, uma vez que, via de regra, degenera no efetivo uso da força. Ela tem assim menor atenção. Por outro lado, a mera ameaça goza habitualmente de uma maior tolerância do que o efetivo uso da força, apesar de quer o uso, quer a ameaça do uso, terem um idêntico valor normativo de proibição.

No parecer *Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares*, de 1996, o Tribunal Internacional de Justiça entendeu que a posse de armas nucleares poderia constituir uma ameaça de uso da força. O argumento é o de que a política de dissuasão apenas é eficaz se a intenção de usar armas nucleares for credível.

das Nações Unidas. Aquela disposição estabelece que «nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva em caso de ataque armado (...)». A legítima defesa apenas é permitida, pois, em resposta a um “ataque armado” e não relativamente a qualquer “uso ou ameaça de uso da força” (conceito mais amplo). Neste sentido, a legítima defesa é reação legítima nos seguintes casos, pressupondo sempre um nível significativo quanto à sua intensidade, escala e efeitos: invasão, bombardeamento e tiroteio transfronteiriço; bloqueio; ataques a entidades e instituições oficiais no estrangeiro; violação de acordos relativos ao estacionamento de forças nacionais no estrangeiro; disponibilização do território nacional a forças de Estado estrangeiro para efetuarem um ataque armado a um terceiro Estado; participação no uso da força por grupos militarizados não-governamentais.

“
A regra da proibição do uso ou ameaça do uso da força constitui um pilar da sociedade internacional.”

A legítima defesa pode ser individual (apenas pelo Estado que sofreu o ataque armado) ou coletiva (pelo Estado que sofreu o ataque e por outros que intervenham em defesa do Estado atacado). A legítima defesa exercida coletivamente tem por base, normalmente, acordos de proteção mútua e assistência. É de tal exemplo o Tratado do Atlântico Norte de 1949 (que estabelece a OTAN) ao referir no seu artigo 5.º que, nos termos do artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, um ataque contra uma Parte no Tratado cria um dever para as outras Partes de assistir e agir na defesa da Parte atacada.

O exercício da legítima defesa, individual ou coletiva, tem limites. Ele é legítimo até ao momento em que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias para parar o ataque armado e assegurar a paz e a segurança relativamente à situação em causa. No entanto, todas as medidas tomadas pelos Estados em legítima defesa devem

ser comunicadas prontamente ao Conselho de Segurança. Por outro lado, a ação em legítima defesa rege-se pelos princípios da proporcionalidade e da necessidade.

A legítima defesa: prevenção *versus* preempção

A doutrina não é consensual relativamente à questão de saber em que momento a defesa contra um ataque se torna legítima. Esta é uma problemática de especial relevância, na medida em que, quanto maior a distância temporal entre o exercício da legítima defesa e um ataque armado, menos objectiva e criteriosa se torna a avaliação do recurso à legítima defesa, logo tornando-a mais discricionária. No limite, a legítima defesa pode ser um mero expediente formal legitimador de uma ação militar que não encontra fundamento no direito internacional. Este distanciamento relativamente ao ataque armado efetivo (que assim se situa apenas no âmbito das probabilidades) pode significar o esvaziamento do conteúdo da proibição do uso e da ameaça do uso da força. Esta problemática tem expressão no debate entre legítima defesa preventiva (ou antecipatória) e legítima defesa preempção. Neste contexto, “prevenção” significa uma ação armada antecipada no tempo a fim de acautelar que um Estado não seja alvo de um eventual ataque armado, que não é iminente e pode até nem sequer estar planeado (um critério subjetivo que se presta a uma grande discricionabilidade). Já “preempção” significa aqui uma reação em legítima defesa a um ataque armado efetivo.

A legítima defesa preventiva (frequentemente referida como “guerra preventiva”) é contrária ao espí-

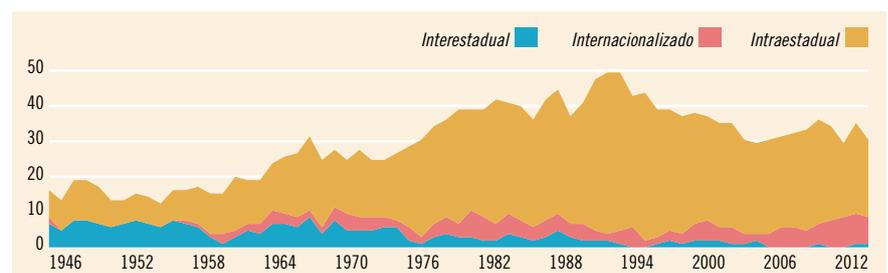
rito e letra do artigo 51.º da Carta. A legítima defesa aí consagrada está restringida às situações de efetiva ocorrência de um ataque armado (um critério objetivo). O propósito é o de limitar o mais possível o recurso à força nas relações internacionais.

Embora a doutrina da legítima defesa preventiva tenha já sido invocada anteriormente – por exemplo, para justificar a invasão da Polónia decidida pelo regime nazi, que veio dar origem à Segunda Grande Guerra – tem sido nos tempos mais recentes debatida com maior intensidade. Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, em que ficou demonstrada a capacidade de atores não-estaduais provocarem atos de grande violência em qualquer parte do mundo (no caso, nos EUA), foi elaborada aquela que é conhecida por “doutrina Bush”. Esta abordagem de política externa, associada à administração do ex-presidente do EUA George W. Bush, inclui a defesa da “guerra preventiva” como forma de fazer face a ameaças à segurança dos EUA com origem em Estados governados por “regimes párias” (desde logo, o “eixo do mal”) e até atores não-estaduais como sejam os grupos terroristas. A invasão do Iraque em 2003 por uma coligação liderada pelos EUA e pelo Reino Unido, sem que tivesse havido a necessária autorização pelo Conselho de Segurança, é uma manifestação desta doutrina.

Metamorfose: os conflitos armados não-internacionais

A regra da proibição do uso ou ameaça do uso da força (bem como a restrição dos casos de exceção) constitui um pilar da sociedade internacional, promovendo relações mais pacíficas e enfatizando a resolução pacífica dos conflitos. Contudo, importa também realçar que a sua aplicação (logo, relevância) se restringe aos conflitos armados interestaduais.

Atualmente observa-se a tendência para a diminuição das situações de conflito interestadual (incluindo as de conflito internacionalizado), sendo o seu número atual significativamente menor do que em 1946. Pelo contrário, o número de conflitos armados de natureza não-internacional (intraestadual) era em 2012 muito superior ao de 1946, e de um grau global de intensidade mais elevado. O que significa, por um lado, que a relevância da proibição do uso da força é hoje menor no panorama geral dos conflitos armados, e que, por outro lado e em consequência, são cada vez mais importantes as políticas e ações de prevenção de conflitos. ■



Número de conflitos armados por tipologia. Interestadual: conflito armado entre dois ou mais Estados. Internacionalizado: conflito armado intraestadual entre o governo de um Estado e grupos de oposição internos, com a intervenção de forças armadas de outros Estados. Intraestadual: conflito armado entre o governo de um Estado e grupos de oposição internos. Fonte: *Uppsala Conflict Data Program*.