

# A possibilidade de classificação da “guerra ao terror” a partir dos conceitos clássicos de guerra do direito internacional público

*The possibility of classifying the “war on terror” based on the classic war concepts of international law*

**Resumo:** O presente artigo visa analisar as principais características do período inicial da “Guerra ao Terror”, com intuito de trabalhar a possibilidade da convergência desse evento com os conceitos de guerra que são previstos pelas doutrinas e tratados do Direito Internacional Público e sob o prisma das Nações Unidas. A análise é pertinente, pois, ao identificar o conflito armado, restringe-se as ações que podem ser tomadas e concede sanções aos atores responsáveis. Primeiramente, visa analisar os principais conceitos sobre guerra trazidos pelo Direito Internacional Público, para que na seção subsequente sejam aplicadas essas definições à Guerra ao Terror, finalizando o trabalho com as soluções encontradas pela ONU para ordenamento do evento. Conclui-se que a “Guerra ao Terror” não poderia ser considerada pelo termo utilizado, haja vista que não converge com os aspectos teóricos da guerra e também se desvirtua em razão das ações unilaterais tomadas pelo governo norte americano.

**Palavras-chave:** Guerra. Guerra ao Terror. Direito Internacional Público. Carta das Nações Unidas.

**Abstract:** This article aims to analyze the main characteristics of the initial period of the “War on Terror”, in order to work on the possibility of the convergence of this event with the concepts of war that are foreseen by the doctrines and treaties of International Public Law. The analysis is pertinent since, by identifying the armed conflict, the actions that can be taken are restricted and sanctions are given to the responsible actors. First, it aims to analyze the main concepts of war brought by International Public Law, so that in the subsequent section these definitions are applied to the War on Terror, finalizing the work with the solutions found by the United Nations Organization for the organization of the event. It is concluded that the “War on Terror” could not be considered by the term used, given that it does not converge with the theoretical aspects of the war and is also distorted due to the unilateral actions taken by the North American government.

**Keywords:** War. War on terror. Public International Law. United Nations Charter.

**Mariana Uchôa Arcanjo**   
Universidade Federal de Roraima,  
Instituto de Ciências Jurídicas.  
Boa Vista, RR, Brasil.  
uchoarcanjo@gmail.com

**Gustavo da Frota Simões**   
Exército Brasileiro, Escola de Comando e  
Estado-Maior do Exército.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
gufsimoes@gmail.com

**Recebido: 28 set. 2020**

**Aprovado: 04 nov. 2020**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introdução

O Direito Internacional Público (DIP) surge com o intuito de promover a relação harmônica entre os Estados nacionais. Assim, a guerra é tratada como uma das matérias primordiais do DIP, inicialmente estudando os meios pelos quais seria possível o uso da força, desenvolvendo-se até o momento em que foi totalmente abolida como prática estatal.

Porém, os conceitos e regulamentações sobre a guerra trabalhados pelo ordenamento jurídico internacional se tornaram ultrapassados ao definirem os Estados como atores principais. Assim, não acompanham as mudanças no cenário internacional, que modificam tanto os atores como as novas formas de desenvolvimento dos conflitos.

Torna-se notório esse atraso a partir da declaração da “Guerra ao Terror” em razão dos eventos do 11 de setembro de 2001, quando tornou-se evidente o surgimento de novos atores. Assim, as ameaças mundiais foram redefinidas no sistema internacional, unindo esforços para o combate aos grupos terroristas.

Neste sentido, em razão do ator inimigo tratado, houveram dúvidas a respeito da aplicabilidade das normas jurídicas internacionais existentes e até que ponto as medidas tomadas pelos EUA eram permitidas pelo DIP.

Diante de tal cenário, o artigo questiona: a “Guerra ao Terror” poderia ser considerada uma guerra de fato segundo as definições do Direito Internacional Público? O reconhecimento de um conflito segundo o ordenamento jurídico é essencial para delimitar as medidas para reparação dos atos sofridos, limitando a atuação dos Estados Unidos diante as atitudes tomadas como forma de resposta ao 11/09. A impossibilidade de classificar este conflito como uma guerra nos moldes tradicionais mostra-se como a hipótese deste artigo.

Utilizando-se da metodologia qualitativa conjugada com o método hipotético-dedutivo, foram utilizadas fontes primárias para sintetização aqui trabalhada, como o uso de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, além da análise da própria Carta da ONU para fundamentação de argumentos (NAÇÕES UNIDAS, 1945). Ainda, abarca a análise de tratados como as Convenções de Genebra (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1995) e seus Protocolos adicionais e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O uso de fontes secundárias também é presente, trabalhando conceitos por meio da revisão bibliográfica de doutrinadores do Direito Internacional Público como Hildebrando Accioly (2011), Francisco Rezek (2016) e Celso Mello (2002), além de outras obras multidisciplinares de suma importância.

Desse modo, tem-se como objetivo geral avaliar as características da “Guerra ao Terror”, buscando comparar seus aspectos aos conceitos clássicos de guerra que o Direito Internacional Público e as Nações Unidas dispõem.

A primeira seção abordará as doutrinas clássicas do Direito Internacional Público com o intuito de apresentar como a matéria define as guerras e quais seus limites.

Em seguida, será estudada a “Guerra ao Terror”, analisando o ator causador dos atos terroristas e os meios pelo qual esse conflito se desenvolveu. Buscou-se analisar as

dificuldades encontradas para defender o uso da terminologia “guerra” diante das ações tomadas por George W. Bush como reação aos ataques ao território dos EUA.

Por último, serão abordadas as principais resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o tema, que são fundamentais para definição das sanções possíveis para os ataques, e trazem a forma de prevenção para futuras ações provenientes da ameaça terrorista.

## 2 Guerra no conceito clássico do direito internacional público

O DIP pode ser definido como o conjunto de normas jurídicas que regem a comunidade internacional (ACCIOLY, 2011). A matéria surge como estudo de guerra, pois regulamenta as relações interestatais com intuito de obter o convívio harmônico entre os Estados, respeitando, acima de tudo, a soberania de cada um deles (MELLO, 2002).

Embora o objetivo principal seja evitar tal fenômeno conflituoso entre os Estados, o Direito Internacional regulamentou o direito desses em iniciar um conflito armado - o *jus ad bellum* - e limitou sua atuação enquanto houver a guerra - o *jus in bello* - (MAZZUOLI, 2015).

O direito da guerra tem como base dois princípios: necessidade e humanidade (ACCIOLY, 2011). Juntos formam a base da existência desse direito, sendo *conditio sine qua non*. A necessidade remete ao uso da força como *ultima ratio* e humanidade para garantir a proteção daqueles que não estão diretamente relacionados a guerra, mas que sofrem suas consequências.

Historicamente, a guerra será discutida entre os Estados nas Convenções de Haia de 1899 e 1907, realizada na atual Holanda. Com viés humanitário, foi realizada com o propósito de limitar a autonomia dos Estados nos conflitos armados, com inspiração em um ideário de paz. A partir de então, o modo como se dá a guerra passa por uma atualização contínua, ao passo que mudam os atores, os meios e os objetivos nos quais se baseiam os conflitos armados.

Seu desenvolvimento chegou ao ponto da prática se tornar um ilícito internacional. Mas antes, para proibir a guerra é necessário conceitua-la, e no modelo clássico, de modo geral, ela é o conflito de forças armadas entre dois ou mais Estados (ACCIOLY, 2011), cuja finalidade se restringe a fazer um dos envolvidos submeter-se a vontade do outro (MAZZUOLI, 2015).

Essa competência exclusiva para os Estados esta pautada na motivação política como força motriz da guerra (CLAUSEWITZ, 1996). Essa que definirá os meios para realização de um conflito e a intensidade com que os Estados se envolverão para alcançar seus objetivos. Neste sentido, “o propósito político é a meta, a guerra é o meio de atingi-lo, e o meio nunca deve ser considerado isoladamente do seu propósito.” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 92).

Definindo o que seria uma guerra, proibindo e criminalizando a sua prática, a paz poderia ser alcançada por outros meios: evitando-a. Para isso, o DIP seria o instrumento ideal para reprimir o advento do uso da força (ACCIOLLY, 2011).

Desse modo, tratados e Organizações Internacionais surgem com intuito de renunciar o uso da força como meio de solução de controvérsias, a exemplo do Pacto Briand-Kellog<sup>1</sup> (1928) e da Liga das Nações (1919)<sup>2</sup>.

Infelizmente, apesar de serem dois grandes avanços para o DIP, tinham suas falhas, especialmente a Sociedade das Nações, a qual a partir da década de 30 começou a se desestruturar diante da divergência de interesses entre seus membros e dos problemas na sua infraestrutura. Dessa forma, a Sociedade acabou não vingando a partir do momento em que perdeu legitimidade no sistema internacional com os Estados a abandonando (SEINTEFUS, 2005).

Porém, a Liga das Nações deixou um legado normativo que serviu de base para criação de outra organização de grande importância internacional: a Organização das Nações Unidas.

A Organização surge em 1945, com objetivo de promover o multilateralismo entre os países. O ambiente pós Segunda Guerra Mundial exigia a união de esforços para proibir o uso da força no meio internacional e buscar a resolução dos conflitos de maneira pacífica, uma vez que os Estados estavam se recuperando de duas grandes guerras mundiais que trouxeram profundas consequências.

A União Soviética, os Estados Unidos, a China e o Reino Unido assinaram o acordo de Dumbarton Oaks exteriorizando o consenso entre os Estados em proibir a guerra, trazendo esse desejo na Carta nos primeiros artigos (Art. 2º):

Art. 2, §3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

Art. 2, §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. (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 4).

A Carta não se preocupa em definir o que seria a guerra, tanto é que menciona o termo somente no preâmbulo. Isso se deu devido a uma tentativa de evitar qualquer tipo de conceituação, assim, expandia a probabilidade de criminalizar o ato ao utilizar o termo “uso da força” ou “agressão” a fim de reprimir os Estados que agissem em desfavor da paz no cenário internacional (MAZZUOLI, 2015).

1 Concluído em Paris, assinado em 1928 por quinze Estados, chegando aos sessenta e três membros antes do início da Segunda Guerra Mundial. No Pacto, a guerra não seria mais permitida como instrumento político, sendo aceita somente a Legítima Defesa. Apesar da sua grande importância para o DIP, continha falhas como a não previsão de sanções para as violações dos seus dispositivos (MELLO, 2002).

2 Surge ao final da Primeira Guerra, em 1919, possuindo trinta e dois membros originários que decidiram proibir o uso da força entre si para romper com a conduta política adotada até então. Se estabelece em Genebra, e em 1937, já possuindo mais de cinquenta Estados-membros, recebe sua própria instalação na cidade (SEINTEFUS, 2005).

Em termos de conceituação, apenas se preocupa em definir o que seria agressão, nos dizeres da Assembleia Geral da ONU, na Resolução de número 3.314 (1973):

Art. 1º - agressão é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou qualquer outra atitude que seja inconsistente com a Carta das Nações Unidas, conforme determinado por esta definição. (UNITED NATIONS, 2008, tradução nossa)

Dentro da organização, temos o Conselho de Segurança como precursor na solução de controvérsias entre os Estados, produzindo recomendações ou determinando regras de cunho obrigatório (UZIEL, 2015). No âmbito dos conflitos, há necessidade de que primordialmente o órgão seja consultado pelos Estados para que o uso da força seja permitido como meio para solução de suas controvérsias (art. 41 da Carta das Nações Unidas).

Além disso, dentro do direito da guerra temos a vertente do Direito Internacional Humanitário (DIH), que surge como meio regulador à atuação dos Estados durante os conflitos com intuito de proteger os bens e as pessoas, restringindo os meios e métodos para que não tragam maiores consequências à humanidade.

O DIH surge com a primeira convenção de Genebra, juntamente com o nascimento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Essa Convenção é constituída por quatro tratados principais e seus três protocolos adicionais: o primeiro trata da Melhoria da Sorte dos Militares Feridos nos Exércitos em Campanha (1863), o segundo (1906) destina-se a proteger os combatentes da guerra naval e o terceiro (1929) cuida dos prisioneiros de guerra. Já a 4ª convenção, a mais atual, preocupa-se em falar especificamente dos civis, garantindo a proteção da população geral dos flagelos da guerra. Seria, portanto, o primeiro tratado de DIH a abordar especificamente a proteção dos civis em conflitos armados.

As Convenções de Genebra são criadas, portanto, para proteger a humanidade durante a realização de um conflito armado. Iniciaram preocupando-se com os combatentes, até que viu ser necessário a proteção dos civis, pois eram estavam tão vulneráveis quanto os que estavam em campo de batalha.

Desse modo, após descrição sobre o conceito da guerra através da visão das principais referências do DIP e exposição acerca do modo e meio como esta pode ser utilizada pelos Estados - da perspectiva de dois instrumentos jurídicos internacionais de suma importância -, no próximo tópico será desenvolvida uma discussão a respeito da Guerra ao Terror, uma vez que este fenômeno gerou debates a respeito da sua definição como guerra, divergindo quanto ao conceitos legais trazidos neste tópico introdutório.

### **3 Guerra ao terror**

A partir dos conceitos clássicos apresentados anteriormente, nota-se que, durante o século XX, grande parte das regulamentações que regem os conflitos armados foram produzidas. Já no século XXI, a partir do 11 de setembro de 2001, debateu-se a respeito da contemporaneidade

desses regramentos em razão do advento da “Guerra ao Terror”, questionando a possibilidade de classificação do evento como guerra.

Nesta data, os EUA foram alvo dos ataques do grupo Al-Qaeda, que sequestrou quatro aeronaves nacionais, lançando-as contra símbolos norte-americanos. O presidente à época, George W. Bush, afirmou que as ações foram atos de guerra e que a democracia americana naquele momento estava sendo ameaçada. Desse modo, uma nova política de segurança nacional seria feita, trazendo profundas mudanças nas medidas legislativas, executivas e em ações militares (OLIVEIRA, 2010).

Nesse contexto, a guerra fora declarada tanto contra os grupos responsáveis quanto àqueles que de alguma forma contribuíram para a realização de tais atos, convocando os Estados aliados para auxiliar a repressão e prevenção dos grupos terroristas em seus territórios<sup>3</sup>.

Duas grandes campanhas militares se destacaram durante o período. A primeira ocorreu no Afeganistão, e foi iniciada no mês seguinte aos ataques. Houve autorização pelo Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 2001a) devido à ligação do seu governo com os grupos terroristas, já verificada pela ONU em anos anteriores<sup>4</sup>, portanto, visto como responsável indireto pelos atentados.

A segunda, gerou a invasão no Iraque em 2003, diante do pressuposto de que Saddam Hussein teria um armazém de armas nucleares apontadas para o território dos EUA. Nessa campanha, alegou uso da Legítima Defesa Preventiva, iniciando uma discussão acerca da validade deste instituto (MCGOLDRICK, 2004).

De fato, a “Guerra ao Terror” reúne características que a torna um tanto quanto diferente das guerras que o DIP define, o que impede a sua classificação como guerra propriamente dita.

Primeiramente, o que a impossibilita seria o seu alvo, o terrorismo, porque, apesar de não ser um movimento novo, alguns autores concordam com a ausência de um conceito sólido sobre o termo<sup>5</sup>. Isso porque o terrorismo tem característica eminentemente subjetiva por ser uma forma de violência e não um ator passível de se combater de forma direta (SAINT-PIERRE, 2015).

Ainda, é atrelado um caráter pejorativo neste fenômeno, já que é muito comum ser considerado como terrorista a nação ou grupo que difere dos modelos culturais e religiosos ocidentais (SAINT-PIERRE, 2015). Estas dificuldades impedem a criação de um conceito sólido, comum e imparcial de terrorismo.

Assim, diante dessa amplitude conceitual, declarar uma guerra nos moldes tradicionais contra esses grupos, torna o objetivo da campanha extremamente vago, não sendo possível a visualização do inimigo ao qual pretendiam combater. Além de ser assimétrico em razão dos agentes envolvidos, uma vez que seria um Estado nacional lutando contra uma organização transnacional.

3 Texto do discurso de Bush, 2001. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2001/sep/21/september11.usa13>. Acesso em: 10 jul. 2019.

4 Desde 1998, o Conselho de Segurança da ONU, através de resoluções, exige que o governo do Afeganistão se desligue de qualquer vínculo com os grupos terroristas. A Resolução de número 1.267/1999 positivou a determinação além de demandar esforços para encaminhar estes grupos até a justiça para que as devidas sanções pudessem ser tomadas (SOUZA; MORAES, 2015).

5 Diante os diversos estudos dedicados a busca de uma conceitualização do terrorismo, este trabalho utilizará os realizados por Ben Saul na sua obra “Defining Terrorism in International Law” (2010). O autor discorre sobre a importância da conceitualização do terrorismo no sentido de capacitar a criminalização dos atos. A análise feita por Saul permite concluir que a busca por uma definição do terrorismo não se preocupou em conhecer quais atos específicos são provocados pelos grupos, mas sim de modo amplo classificar como qualquer atentado aos direitos humanos, a segurança e paz.

Ademais, outra característica seria a pluralidade de atores, pois o presidente Bush categorizou países como potenciais ameaças porque contribuíam de alguma forma para as atividades terroristas<sup>6</sup>, o intitulado “Eixo do Mal”, que consistiam em três países (Irã, Iraque e Coreia do Norte). Bush justificou sua escolha, principalmente, no fato de estes países possuírem arsenal bélico nuclear, somado ao mal relacionamento com os EUA à época.

É notória a desatualização dos regramentos internacionais quanto a regulamentação de conflitos, uma vez que mostrou-se necessário responsabilizar Estados nacionais pelos ataques terroristas da Al Qaeda, pois somente dessa maneira haveria a possibilidade de formular respostas jurídicas diante do advento de novos atores.

Logo, a Guerra ao Terror foi proclamada como sendo uma guerra aos moldes tradicionais, mas impossível de ser vista como tal, uma vez que o terrorismo em si é visto como um conflito irregular. Ou seja, seria um alvo que, em grande parte, não tem estratégias de ataque e cuja quantidade de combatentes não reflete a potencialidade dos danos que podem causar (VISACRO, 2009).

Com a dificuldade de classificação do conflito, a proteção dos civis e combatentes também sofreu certo impasse. O DIH não traz uma definição do que seria o terrorismo, segundo relatório oficial do CICV, e o DIH não alcança atos terroristas fora de conflitos armados declarados entre Estados.

Logo, a legislação do DIH não alcança completamente a Guerra ao Terror por não ser avaliado como um conflito para o CICV, sendo analisado somente a casos relacionados ao conflito, como a invasão do Afeganistão em 2001. Desse modo, devido as incertezas sobre o tema, os EUA realizaram atos desumanos como o uso da tortura em práticas interrogatórias com estrangeiros que consideravam suspeitos de estarem ligados à prática terrorista<sup>7</sup>.

Impediu também que esses estrangeiros fossem julgados como prisioneiros de guerra, pois a Convenção de Genebra não alcançava o conflito da Guerra ao Terror por não ser classificado como conflito armado. Somente é reconhecido como prisioneiro aqueles que estão a serviço militar vinculado a um Estado-Nação, descaracterizando aqueles ligados a organizações não estatais como os de grupos terroristas (BUTLER, 2007).

Embora difícil a condenação sob o DIH, não há impedimento do julgamento sob os tratados de Direitos Humanos, uma vez que a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), no artigo 5º, condena a prática de tortura, tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante. Além disso, também garante o julgamento dos prisioneiros, uma vez que estabelece o direito universal de acesso a justiça perante tribunais nacionais nos artigos 8º e 10º.

Com a dimensão tomada pela Guerra ao Terror, cabe classificá-la como multilateral, uma vez que a partir da declaração de guerra contra os grupos terroristas, muitos países ofereceram certo apoio aos EUA, auxiliando militarmente no combate a esta ameaça, como o Reino Unido que apoiou as invasões no Iraque e no Afeganistão. Contudo, com o passar dos anos e chegando ao fim do mandato de Bush, muitos desses países durante o evento deixaram de apoiar o governo norte americano (SOUZA; MORAES, 2015).

6 Os EUA listaram na Estratégia de Segurança Nacional de 2002 países que seriam potenciais ameaças por serem suspeitos de auxiliar atividades terroristas. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>>. Acesso em: jul. 10, 2019

7 Os “Memorandos de John Yoo” aconselhavam a Agência Central de Inteligência e ao Departamento de Justiça dos EUA a utilizarem a tortura como prática de interrogatório contra estrangeiros suspeitos. Disponível em: <<https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAE-BB127/02.01.09.pdf>>. Acesso em: jul. 12, 2019.

Constata-se que a Guerra ao Terror se resumiu ao uso da força militar norte-americana contra países não-ocidentais com intuito de promover uma política de proteção ostensiva para, segundo eles, não estarem submetidos ao risco de ter seu território invadido por grupos terroristas novamente.

Além da utilização do instituto da Legítima Defesa, os EUA também defendiam seus atos como forma de “guerra preventiva”, arguindo que não esperariam futuros ataques para que assim promovessem uma resposta armada. Diante dessa justificativa, a Guerra ao Terror tomou maiores proporções, sendo questionada sobre seus ideais e legitimidade.

### 3.1. Legítima Defesa Individual e Coletiva

A Guerra ao Terror será baseada no instituto da Legítima Defesa, que concede o contra-ataque à um Estado vítima de agressão por outro. Em razão do requisito de ser o conflito entre dois Estados, discutiu-se a legitimidade desse direito aplicado ao evento (DINSTEIN, 2004).

A Legítima Defesa Individual surge pela doutrina do Direito Consuetudinário (SHAW, 2014), através da resolução do caso de grande repercussão do navio *Caroline*<sup>8</sup>. Nesse contexto, delimitou-se requisitos para o uso da Legítima Defesa: a necessidade e a proporcionalidade. Determinam a utilização do uso da força somente após o esgotamento das demais vias de resolução de litígios, e proporcionalmente a dimensão do ataque recebido, devendo a resposta ser iminente ao ataque (SPEROTTO, 2009).

Posteriormente, foi legalmente prevista no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que traz na sua primeira parte as circunstâncias sob as quais a um Estado é permitido utilizar esta resposta armada, sendo necessário um ataque armado antecedente (SHAW, 2014):

Art. 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[...]. (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 30).

Portanto, nos parâmetros legais que atualmente regem um conflito armado, a Legítima Defesa se caracteriza como o único meio legal de um Estado utilizar a força contra outro, devendo atuar conforme os direitos e proteções que o *jus in bello* traz (MELLO, 2002).

Ainda segundo artigo 51 da Carta das Nações Unidas, cabe ao Conselho de Segurança autorizar o uso da força na forma de Legítima Defesa, devendo ser antecipadamente consultada pelo Estado ameaçado. Isso ocorre devido a Legítima Defesa ser uma solução temporária até que o Conselho decida quais medidas devem ser tomadas para que as ameaças cessem.

É imprescindível o questionamento do uso da Legítima Defesa na Guerra ao Terror, já que o evento foi inteiramente pautado neste instituto. Seria necessário modificar a lei a fim de permitir o uso da força contra um grupo e não somente a um Estado nacional.

<sup>8</sup> Ocorreu nas águas do rio Niágara, onde delimitava a fronteira dos Estados Unidos com o Canadá, esse que era mantido sob jurisdição do Reino Unido. O Estado britânico, para defender sua ingerência no território canadense, ateou fogo em um navio privado de bandeira dos EUA, pois estavam dando apoio dado aos grupos de independência do Canadá (SPEROTTO, 2009).

Porém, é impossível esta modificação, sendo prescindível reconhecer o Estado capaz de ser responsabilizado por atos de seus nacionais, pois, para se permitir a Legítima Defesa, é necessário um ataque armado pré-existente, e segundo definição da organização (ver item 1.1), a agressão parte somente dos Estados.

Portanto, é necessário analisar o conceito que a ONU adota para o que consistiria em ataque armado a fim de qualificar o evento, identificar os atores e assim permitir a resposta. Dessa forma, através da Resolução nº 1.373 de 2001 (UNITED NATIONS, 2001b), o Conselho de Segurança definiu que seria obrigação dos Estados impedir a realização de atividades terroristas dentro do território nacional, sendo responsabilizados caso se omitissem.

Agindo além do seu alcance, os EUA argumentariam em favor do uso da Legítima Defesa Preventiva para dar continuidade aos seus planos de proteção. Esta modalidade ainda não tem previsão legal no DIP, mas, resgatando casos do Direito Consuetudinário, os EUA alegariam que uma ameaça também permite a utilização da força como meio de defesa.

### **3.2. Legítima Defesa Preventiva e Preemptiva**

Os EUA acreditavam que futuros novos ataques poderiam acontecer novamente, então a Guerra ao Terror tomou sua forma mais discutida: a guerra preventiva. A Legítima Defesa Preventiva rege-se pelo Direito Consuetudinário a partir de casos julgados pela Corte Internacional de Justiça, que consolidou entendimentos a respeito dos ataques preventivos, que geram discussão no âmbito jurídico quanto a sua permissão de modo geral (DINSTEIN, 2004). O instituto da Legítima Defesa em si já é excepcional por permitir o uso da força como forma de resolução de controvérsias, indo contra um dos propósitos da criação da ONU e do preâmbulo Carta das Nações Unidas, que almeja a paz e segurança no sistema internacional.

De antemão, merece expor a diferença entre a Legítima Defesa Preventiva e a Preemptiva, uma vez que aponta certa incoerência neste evento. A primeira consiste na resposta organizada contra um ataque iminente, ou seja, quando um Estado evidencia a probabilidade de sofrer um ataque armado. Esta é a forma mais bem recebida no ordenamento jurídico internacional em razão da apresentação de provas concretas do possível ataque (DINSTEIN, 2004).

Já a forma Preemptiva se caracteriza por uma ameaça baseada em uma suposição. Ou seja, sem provas e apenas utilizando da dedução, um Estado afirma que está sendo ameaçado por outro e por isso defende que pode utilizar a força para se proteger. Esta forma não é admitida pela ONU (DINSTEIN, 2004).

Nesse sentido, os EUA defendiam que a mera ameaça também poderia garantir o direito do uso da força, de acordo com a estratégia de segurança do país (UNITED STATES, 2002). Dessa forma, o governo norte-americano reportou para o Conselho de Segurança a presença de armas nucleares no Iraque, para que tivessem permissão para iniciar uma intervenção no país de caráter preventivo, porém, não haviam provas concretas da presença destes armamentos. A partir da Resolução nº 1.441 de 2002 (UNITED NATIONS, 2002), o Conselho de Segurança anunciava a fiscalização da denúncia por perito da ONU para avaliar a existência das armas nucleares, caso existissem, a retirada dessas.

Ressalta-se que o texto não concedeu o uso da força e tampouco foram encontradas armas em território iraquiano, porém, os EUA seguiram com seu plano de invasão ao Iraque, definindo-a como forma de prevenção a futuros ataques. Neste aspecto, a ação de resposta reivindicada pelos EUA era, na realidade, o pedido para atuar de forma Preemptiva, a qual é indiscutível a sua ilegalidade.

Já houveram outros conflitos desenvolvidos sob justificativa da Legítima Defesa Preventiva que foram levados à tribunais internacionais, mas nunca houve consolidação a respeito do uso deste instituto, necessitando a avaliação individual de cada caso para averiguar a necessidade do uso antecipado da força<sup>9</sup>. O que difere a Guerra ao Terror dos casos já julgados é a ameaça iminente capaz de ser comprovada, haja vista que o pretexto sob o qual os EUA se baseavam para iniciar sua invasão ao Iraque se demonstrou inexistente, já que não foram encontradas armas nucleares no território, deslegitimando a atuação do Estado norte-americano.

Outro empecilho é o fato da Guerra ao Terror ter sido inteiramente pautada na prevenção como justificativa para as invasões realizadas pelos EUA em razão dessa batalha contra o terrorismo. Ou seja, de apenas um ataque realizado no dia 11 de setembro resultaram as campanhas militares extensivas da Guerra ao Terror, tornando explícita sua desproporcionalidade e a falta de escopo como uma guerra.

Dessa forma, era de responsabilidade do Conselho de Segurança estabelecer as definições necessárias quanto ao contexto em que o conflito estava inserido por meio das resoluções do órgão. A atitude era necessária para que as medidas paliativas corretas pudessem ser tomadas, impedindo que os Estados Unidos, de forma unilateral, determinassem-nas.

#### **4 Soluções apresentadas pela ONU ao 11 de setembro**

Diante da amplitude conceitual acerca do terrorismo, o Conselho de Segurança, determinou medidas capazes de mediar o conflito. Debateu-se intensamente o assunto por meio de resoluções, desenhando os meios necessários pelos quais esse combate poderia ser realizado.

Cabe ressaltar que o Conselho de Segurança tem tamanha importância dentro da ONU, pois consiste em um dos órgãos que detém poder para impor atividades em nome das Nações Unidas (UZIEL, 2015). Neste sentido, o Conselho possui competência para determinar medidas a serem tomadas pelos Estados em matéria de segurança e manutenção da paz (Artigo 24 da Carta das Nações Unidas).

A partir do 11 de Setembro, os debates oferecidos pela ONU sobre o terrorismo foram mais frequentes e intensos, produzindo resoluções anuais para lidar com o tema. Portanto, nota-se que ao atingir um Estado de grande influência no Sistema Internacional, o terrorismo tornou-se matéria global, concentrando a agenda internacional nos estudos de segurança e na busca de soluções por meio de instrumentos do DIP (BARBOSA, 2002).

<sup>9</sup> Como o ataque ao reator nuclear iraquiano durante a Guerra dos Seis Dias, em que Israel agiu de forma antecipada utilizando do espaço aéreo para bombardear a área em que o reator estava sendo construído, alegando que constituía uma ameaça ao Estado pela possibilidade do uso do aparato contra o ele. Em virtude de os países estarem em uma constante guerra, foi deferido como uso do art. 51 da Carta das Nações Unidas (DINSTEIN, 2004).

A seguir serão apresentadas as resoluções de maior relevância que visam o combate da ameaça até então pouco conhecida no meio internacional.

#### **4.1 Resolução 1.368 de 12 de setembro de 2001**

A Resolução 1.368 (UNITED NATIONS, 2001a) reconhece o uso da Legítima Defesa para os EUA, apontando os eventos do 11 de Setembro como ameaça à paz e à segurança internacional, determinando a responsabilidade do Conselho de Segurança para trabalhar com a temática do terrorismo.

Em seu terceiro artigo, a resolução exprime a necessidade da multilateralidade para conter a ameaça terrorista, solicitando a cooperação entre os Estados com este fim. Aqueles que se omitirem e, de alguma forma, prestarem auxílio às organizações serão responsabilizados pelos atos terroristas.

Nota-se que a função desta resolução fora exclusivamente declarar os atos no dia 11 de setembro como atividades terroristas. Desse modo, com a publicação um dia após os ataques, concederia instantaneamente para os EUA a Legítima Defesa contra os atores, pois caracterizou os atos como um ataque armado, definindo-os como ameaça à paz e à segurança internacional.

Posteriormente, com a Resolução 1.373 de 2001 (UNITED NATIONS, 2001b), o Conselho de Segurança irá detalhar as medidas necessárias para prevenir todos os atos terroristas, sendo a de maior relevância no combate aos grupos terroristas.

#### **4.2 Resolução 1.373 de 28 de setembro de 2001**

A primeira resolução elaborada pelo Conselho de Segurança em 1999 apresenta ações que devem ser seguida pelos Estados nacionais para impedir o desenvolvimento e dispersão dos grupos terroristas (UNITED NATIONS, 1999, art. 4º), e, caso não respondam a este dever, responderão pelos atos destes grupos que estiveram dentro do seu território. Essas medidas serão reforçadas e detalhadas na Resolução nº 1.373 de 2001 do Conselho de Segurança.

A resolução detalha e intensifica a participação dos Estados como principais combatentes à ameaça terrorista, deslocando a culpabilidade do evento àqueles que se absterem de evitar a atividade dessas organizações. Dessa forma, aborda temas tanto da área econômica como administrativa, exigindo transparência de informações sobre movimentações monetárias suspeitas, qualquer tipo de financiamento aos grupos terroristas e do fluxo fronteiriço dos territórios. O intuito destas medidas seria forçar a cooperação em todas as áreas do poder estatal para impedir que países estejam fomentando a atividade terrorista.

Sendo assim, a resolução número 1.373 pode ser considerada a de maior relevância dentro do período após os ataques do 11 de setembro, sendo as resoluções que seguem após essa destinadas à reforçar a aplicação das suas medidas. A partir de 2003, com a Resolução nº 1.455 (UNITED NATIONS, 2003), passou-se a utilizar como padrão o trecho a seguir para ressaltar a importância e necessidade em aplicar as medidas trazidas na resolução 1.373 em todo o seu aspecto, tornando-se referência para as demais:

Salientando a obrigação imposta a todos os Estados-Membros de implementar por inteira a resolução 1373 (2001), inclusive no que diz respeito ao Talibã ou à Al-Qaeda, e quaisquer indivíduos, grupos, empresas ou entidades associadas à Al-Qaeda, Osama bin Laden ou o Talibã, que participaram do financiamento, planejamento, facilitação, recrutamento, preparação, perpetração ou apoio a outras atividades terroristas ou atos, bem como para facilitar a implementação de obrigações de combate ao terrorismo em conformidade com as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 2003, p. 1, tradução nossa).

Ainda, a partir de tal resolução, a organização uniu esforços para a criação de um Comitê para fiscalizar o combate à prática terrorista (art. 6º) e trabalhar de maneira mais intensa as determinações da resolução.

De suma, as resoluções esboçam medidas que servem de parâmetro para a formulação das políticas internas de combate ao terrorismo de cada Estado. Através das legislações internas de cada país, estabelecerão por qual maneira irão penalizar e prevenir seu território dos ataques terroristas, dando margem para que medidas como o “Ato Patriota”<sup>10</sup> surjam como alternativa legislativa para segurança do país.

Utilizando-se da reafirmação da Resolução nº 1.373 nas subseqüentes resoluções, mesmo o Conselho delegando para si competências legislativas, ainda não ousou em trazer uma definição jurídica para o que seja terrorismo, seguindo a mesma lógica da Carta das Nações Unidas ao não trazer uma definição de guerra, pois assim poderia comprometer o seu objetivo de eliminar todas as formas possíveis de terrorismo, até aquelas que ainda não haviam sido descobertas.

## 5 Considerações finais

O DIP, apesar de estar em constante desenvolvimento, utiliza fontes clássicas como base principal para julgar atos contemporâneos, principalmente, a Carta das Nações Unidas, já que ela é detentora de grande valor e importância para as relações internacionais, mas que fora pensada em um período marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial, em que poucos atores eram reconhecidos.

O direito concedido no primeiro momento aos EUA pela Resolução nº 1.368 deu base para a declaração da “Guerra ao Terror”, na qual o entendimento dos EUA foi de que, em razão dos atentados, estavam legitimados a provocar uma guerra contra os novos inimigos, ignorando se haveria parâmetro legal para tal determinação. Contudo, não há como provocar um conflito nas circunstâncias em que esse evento ocorreu.

Diante disso, a “Guerra ao Terror” influenciou o contexto internacional no sentido de exigir uma atualização das medidas tomadas em relação a segurança e a paz internacional. Assim, as Resoluções referentes ao acontecimento exigem a preparação dos Estados para prevenir eventuais novas formas de ataque aos territórios nacionais.

10 Em outubro de 2001, o Departamento de Justiça divulgou a medida legislativa intitulada de “Ato Patriota”, cujo objetivo seria determinar as ferramentas para combate ao terrorismo e a prevenção de futuros atos como o ocorrido em setembro do mesmo ano. De certa forma, representou uma séria violação a privacidade não só dos estadunidenses como também de estrangeiros que atravessavam a fronteira, uma vez que forneceu poderes especiais ao Executivo, FBI e CIA investigarem, espionarem, prenderem e interrogarem suspeitos de terrorismo (PECEQUILLO, 2012).

O evento está repleto de características que questionam a sua legitimidade, como o fato dos EUA pleitearem o uso da força na forma preemptiva, um instituto que não é permitido pela ONU, sequer há previsão jurídica, sendo somente permitida a Legítima Defesa após um ataque armado como *ultimo ratio* na solução de conflitos.

Ainda, mesmo se utilizassem do instituto previsto pela Carta de São Francisco, ao desenvolver diversas campanhas militares que ultrapassam a duração de 10 anos, já não há como utilizar o termo “defesa”, mas sim em um ataque propriamente dito contra a soberania dos Estados que viraram alvos das operações militares norte-americanas.

Não há no ordenamento jurídico qualquer concessão de resposta armada à um Estado nacional contra um organização, dificultando ainda mais a utilização do termo “guerra” e o seu desenvolvimento como tal, porém, não impediu a realização das campanhas militares dos EUA. Em razão deste fato, as resoluções do Conselho de Segurança buscaram direcionar a responsabilidade dos atos terroristas para os Estados, pois seria o meio encontrado para possibilitar qualquer sanção contra os atos do 11 de setembro.

Outro empecilho para o evento seria a identificação desse inimigo, uma vez que até então por não ter uma definição comum, é inimaginável o alcance do objetivo americano em extinguir qualquer ameaça terrorista. É um ideal abstrato e sem fim, tendo em vista o não conhecimento aprofundado desses grupos e que o terrorismo sempre existiu e continuará a existir, se modificando a cada ano.

Nesse sentido, não é surpresa o fato de serem encontradas tantas dificuldades para implementação das resoluções do Conselho de Segurança, uma vez que não seriam medidas a serem tomadas por Estados em guerra, que seguem os dizeres do DIH, mas sim medidas de longo alcance para mudanças permanentes e não temporárias. Portanto, o termo “guerra” utilizado ambiciosamente pelo governo dos EUA se confunde com uma política de combate às novas ameaças.

## Referências

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; CASELLA, P. B. **Manual de Direito Internacional Público**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARBOSA, R. A. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 45, n. 1, p. 72-91, jun. 2002. Acesso em: 18 ago. 2019.

BUTLER, J. O limbo de Guantánamo. **Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo, n. 77, p. 223-231, mar. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n77/a11n77.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CLAUSEWITZ, C. V. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**. Genebra: CICV, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3ngU3Od>. Acesso em: 3 maio 2020.

DINSTEIN, Y. **Guerra, Agressão e Legítima Defesa**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2004.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional público**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MCGOLDRICK, D. **From 9/11 to the Iraq War 2003: International Law in an Age of Complexity**. Oxford: Hart Publishing, 2004.

MELLO, C. D. A. **Curso de direito Internacional Público**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, de 26 de junho de 1945. São Francisco, CA, 2945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

OLIVEIRA, A. B. de. A Guerra Terceirizada: As Empresas Privadas de Segurança e a “Guerra ao Terror”. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 64-77, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3eTxCMc>. Acesso em: 18 ago. 2019.

PECEQUILO, C. S. **Manual do Candidato: Política Internacional**. 2. ed. Brasília, DF: Funag, 2012. Acesso em: 20 ago. 2019.

SAINT-PIERRE, H. L. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 9-26, mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3eP5b1P>. Acesso em: 30 jun. 2019.

REZEK, F. **Direito Internacional Público**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SAUL, B. **Defining Terrorism in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SHAW, M. N. **International Law**. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SOUZA, A. M.; MORAES, R. F. Coalizões globais lideradas pelos Estados Unidos na guerra ao terror (2001-2011): para além do unilateralismo. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 763-790, ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3knP9wQ>. Acesso em: 2 jul. 2019.

SPEROTTO, F. The Use of Force against Terrorists: A Reply to Christian J. Tams. **European Journal Of International Law**, Oxford, v. 20, n. 4, p. 1043-1048, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3kohmUz>. Acesso em: 15 jul. 2019.

UNITED NATIONS. Definition of Agression. **General Assembly Resolution 3314**. Geneva: United Nations, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3pmJECD>. Acesso em: 11 nov. 2020.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.269**, 19 October 1999. Geneva: United Nations, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2GSEkWb>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.368**, 12 September 2001. Geneva: United Nations, 2001a. Disponível em: <https://bit.ly/2UkYSK1>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.373**. 28 September 2001. Geneva: United Nations, 2001b. Disponível em: <https://bit.ly/38xKUgb>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.441**. 8 November 2002. Geneva: United Nations, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2IAGwBS>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.455**. 17 January 2003. Geneva: United Nations, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/38xL8Uz>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED STATES. Security Council. **The National Security Strategy**. Washington, DC: Security Council, 2002.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. 2. ed. Brasília, DF: Funag, 2015.

VISACRO, A. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da História**. São Paulo: Contexto, 2009.