

Em Busca da Boa Guerra: A Guerra Justa e a *Realpolitik* na Atualidade

Coronel (Reserva) Thomas W. McShane, Exército dos EUA

*Mas o direito é mais precioso do que a paz, e devemos lutar pelo que sempre carregamos no coração — pela democracia [...] pelos direitos e liberdades de pequenas nações, por um domínio universal do direito... que trará a paz e a segurança para todas as nações e finalmente tornará o mundo livre.**

—Presidente Woodrow Wilson, Discurso ao Congresso, 02 Abr 1917

NAS DUAS DÉCADAS desde o término da Guerra Fria, o idealismo tem dominado as relações internacionais¹. Organismos internacionais, como as Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e Estados democráticos liberais vêm promovendo ativamente os valores democráticos, os direitos humanos e a estabilidade mundial. O direito internacional tem sido o instrumento de preferência para promover esse programa liberal.

Para esse fim, três linhas de esforço se destacam claramente:

- Uma série de tratados multilaterais para restringir vários meios de combate, isto é, minas terrestres e munições *cluster*.
- Esforços internacionais sob os auspícios das Nações Unidas no sentido de promover a estabilidade e manter a paz, incluindo campanhas militares de coalizões, com o apoio tácito

ou explícito da organização (ex.: Guerra do Golfo, Bósnia, Timor Leste e Kosovo).

- Uma rede de tribunais internacionais concebidos para levar transgressores internacionais à justiça, quando seus Estados não puderem ou não se dispuserem a fazê-lo (ex.: tribunais internacionais para a Iugoslávia, Ruanda, Camboja e Serra Leoa). Em 2002, foi estabelecido o Tribunal Penal Internacional (TPI), que viria a substituir esses outros tribunais *ad hoc*.

Embora esses esforços tenham tido considerável sucesso em alguns aspectos, até os liberais reconhecerão que os resultados são ofuscados pelos custos e consequências imprevistas de seu programa de ação.

Ao mesmo tempo, outros acontecimentos — notadamente a Guerra contra o Terrorismo capitaneada pelos Estados Unidos da América (EUA) — demonstraram que Estados poderosos podem perseguir seus interesses nacionais individualmente, sem a aprovação internacional ou da ONU. Os EUA buscaram a legitimidade internacional para suas ações no Afeganistão e no Iraque e aceitaram de bom grado o apoio da coalizão, mas não hesitaram em agir por conta própria quando necessário. A soberania continua sendo uma força poderosa e resistente nas relações internacionais. Outros Estados resolutos, como a Venezuela, o Irã, a Coreia do Norte e a China, vêm promovendo seus interesses nacionais apesar de considerável oposição. Esses países não precisam obedecer ao direito internacional nem

[*Trecho parcialmente extraído da revista Veja, edição especial sobre a 1ª Guerra Mundial: <http://veja.abril.com.br/historia/primeira-grande-guerra-mundial/1917-abril-americanos-guerra/entrada-eua-conflito-tio-sam-woodrow-wilson.shtml> — N. do T.J]

O Coronel Thomas W. McShane, J.D., é professor associado supervisor na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA. É bacharel pelo Wabash College, Juris Doctor pela Pepperdine University e mestre pelo U.S. Army War College.

Serviu na Operação Desert Storm, na campanha no Kosovo, no Estado-Maior do Exército e no corpo docente da Judge Advocate General's School e do U.S. Army War College.



Sipa via Imagens AP

Berlinenses derrubam o Muro de Berlim sob os olhares da polícia da Alemanha Oriental. Na noite de 09 Nov 89, a fronteira entre a Alemanha Oriental e a Alemanha Ocidental foi oficialmente aberta, simbolizando o fim da Guerra Fria. Berlim Ocidental, Alemanha Ocidental, 11 Nov 89.

apoiar esforços internacionais. Determinam seu próprio rumo e parecem infringir as regras com consequências insignificantes apenas, pelo menos no curto prazo.

Em virtude da aparente falta de consenso sobre como deve ser a ordem internacional e que regras se aplicam e da quase inexistência de conflitos armados internacionais, parece evidente que há outras dinâmicas em ação. Ameaças persistentes, como a fome, o genocídio, a tirania, o terrorismo e a pirataria, exigirão atenção no futuro, mas parece improvável que elas causem conflitos interestatais. Por mais desordenado que pareça, o mundo continua a ser incrivelmente pacífico.

Os referidos fatores levaram muitos a concluir que um período de paz relativa está próximo, uma era em que a maioria dos conflitos será local e os Estados e as organizações internacionais como a União Europeia (se ela sobreviver) buscarão atender a seus próprios interesses, mas evitarão confrontos sempre que possível. O fortalecimento

da economia global tornou-se o foco das grandes potências econômicas. A guerra é um luxo caro e destrutivo, ao qual poucos podem se dar. A ordem mundial pode muito bem depender de um novo equilíbrio de poder, semelhante aos que existiram durante séculos antes da Segunda Guerra Mundial. Nesse ambiente, a teoria da Guerra Justa assume maior relevância. Em termos relativos, o direito internacional é uma força esgotada, e os modelos tradicionais de legitimidade como a Guerra Justa preencherão a lacuna, embora nenhum dos dois vá impedir os Estados de afirmarem sua soberania quando seus interesses o exigirem. A *realpolitik* substituiu a ascendência do idealismo das últimas duas décadas².

A Guerra Justa e a Lei

Uma tradição filosófica ocidental que remonta a cerca de 1.600 anos atrás, a teoria da Guerra Justa traça uma teoria moral e militar para o combate,

dividida em duas partes: *jus ad bellum*, ou *direito à guerra*, a fundamentação moral e jurídica para o emprego da força militar; e *jus in bello*, ou *direito na guerra*, os meios e métodos utilizados para conduzir a guerra.

Jus ad bellum confere legitimidade moral para ir à guerra em certas circunstâncias, denominadas Critérios da Guerra Justa. Eles incluem uma causa justa, intenção justa, último recurso, autoridade legítima, declaração pública, proporcionalidade e possibilidade razoável de sucesso.

Jus in bello determina que os combatentes demonstrem respeito à moral e façam a distinção entre combatentes e não combatentes durante a condução da guerra. Exige também que empreguem a força com proporcionalidade, isto é, não inflijam dano maior que o necessário para a consecução de fins legítimos.

Santo Agostinho e São Tomás de Aquino são considerados os principais idealizadores da teoria da Guerra Justa, que também se baseia na filosofia moral greco-romana, no direito natural e nos princípios cavaleirescos. Muitos associam a teoria da Guerra Justa com o pensamento cristão ocidental, mas existem paralelos na maioria das tradições religiosas, incluindo o confucionismo, o judaísmo, o budismo, o hinduísmo e o islamismo. Em geral, *jus ad bellum* existe no campo dos políticos e *jus in bello* no campo dos soldados. Entretanto, decisões tomadas em um campo não só podem como costumam afetar o outro. Este artigo examina *jus ad bellum* no que tange à justificação de conflitos modernos³.

Jus ad Bellum

Ao longo do tempo, a começar com Hugo Grotius no século XVII, a teoria da Guerra Justa forneceu um arcabouço moral para o direito internacional e uma base para acordos internacionais. Não obstante, antes da Primeira Guerra Mundial, em 1914, poucos tratados formais regiam os conflitos armados. Entre os esforços iniciais estavam o Código Lieber, dos EUA, em 1863; a primeira Convenção de Genebra, de 1864; e as Convenções da Haia de 1899 e 1907, que codificaram as práticas existentes com respeito aos meios e aos métodos

do combate, assim como questões humanitárias em relação aos feridos e aos não combatentes. Fora a teoria da Guerra Justa, nada impedia que um Estado iniciasse a guerra. Os Estados iam à guerra por motivos insignificantes ou importantes, e não havia entidades nem regras que regulassem seu início ou término, a não ser pela opinião pública internacional (uma exceção foi a Igreja Católica na Europa, antes da Reforma Protestante, e, mesmo assim, seu “controle” era mínimo). Baseando-se na teoria da Guerra Justa, a Convenção da Haia de 1899 exigia que um país signatário apresentasse uma declaração de guerra oficial e pública contra outra parte do tratado no caso de um conflito. Os países que entraram em conflitos seguiram esse procedimento em 1914 e mais uma vez em 1939 e 1941, mas nenhuma outra vez desde então. As Resoluções do Conselho de Segurança da ONU parecem ser as versões modernas de declaração de guerra. Cada vez mais, Estados e coalizões de Estados buscam a aprovação do emprego da força militar para promover valores humanitários. Essas “intervenções humanitárias” não têm uma base consagrada no direito consuetudinário ou internacional, e são normalmente defendidas em termos de Guerra Justa.

Em Versalhes, em 1919, as principais nações do mundo tentaram criar uma organização internacional para manter a paz e evitar a guerra. Os princípios morais da teoria da Guerra Justa não preveniram a Primeira Guerra Mundial. Todas as partes daquele conflito alegavam superioridade moral e acreditavam que Deus estava do seu lado. Entretanto, os representantes em Versalhes esperavam utilizar o direito internacional para impor os princípios da Guerra Justa⁴. A Liga das Nações foi concebida para prevenir a guerra, ou pelo menos impedir que os países repetissem a escala da Primeira Guerra Mundial. Por meio de uma assembleia internacional, de um tribunal de justiça e de acordos de segurança mútua, a Liga aplicaria o Estado de Direito para criar e manter a ordem internacional. Na prática, a Liga utilizou seu *status* e poderio coletivo para dissuadir ou derrotar agressores e manter a paz quando a dissuasão não funcionou.

A ideia era boa, mas seu momento não havia chegado. As potências europeias vitoriosas — França, Inglaterra e Itália — estavam esgotadas e desprovidas de recursos para acolher plenamente uma Liga das Nações e enfrentavam problemas prementes em âmbito nacional. A Rússia estava envolvida na revolução e guerra civil. O Japão tinha seus próprios interesses. A Europa Central ainda estava se reorganizando depois do colapso do Império Austro-Húngaro, e os Estados Unidos se recusaram a aderir à Liga, embora o Presidente Wilson fosse um de seus idealizadores.

Cada vez mais, Estados e coalizões de Estados buscam a aprovação do emprego da força militar para promover valores humanitários.

A Liga atuou em relativo anonimato enquanto os Estados buscaram a normalidade e a prosperidade durante os anos 20, enfrentaram uma depressão mundial nos anos 30 e, depois, começaram a rearmar-se para a Segunda Guerra Mundial. As severas reparações impostas à Alemanha em Versalhes geraram privações e rancor, que contribuíram para a ascensão de Hitler ao poder. A Liga não foi capaz de impedir a agressão da Alemanha, Itália ou Japão durante os anos 30 nem prevenir a Segunda Guerra Mundial em 1939.

O mundo teve uma segunda chance de estabelecer a lei e a ordem em 1945. A carnificina da Segunda Guerra Mundial ofuscou a ocorrência na Primeira Guerra e terminou com a criação e uso de armas atômicas. A guerra havia se tornado um perigo ainda maior nessa nova era atômica. A criação da Organização das Nações Unidas em 1945 gozou de apoio quase universal, e seu Conselho de Segurança recebeu amplos poderes para manter e impor a paz. Os países-membros renunciaram ao uso agressivo de força e concordaram com a resolução pacífica de disputas, mantendo, ao mesmo tempo, o direito à autodefesa e à ação coletiva por meio do Conselho de Segurança da ONU ou de entidades regionais como a OTAN. A Carta

da ONU tornou-se o elemento jurídico central do mundo pós-guerra. Em 1949, as Convenções de Genebra ampliaram as proteções concedidas a combatentes e não combatentes e acrescentaram um elemento de Direito Internacional Humanitário (DIH). Ao longo das décadas seguintes, os Estados negociaram tratados de controle de armas, que restringiram ou tornaram ilegal o uso de algumas delas. Esses acontecimentos, aliados às tensões da Guerra Fria, contribuíram para tornar a guerra entre Estados um fenômeno raro. Os julgamentos de Nuremberg e Tóquio estabeleceram o precedente de que crimes de guerra acarretavam consequências. Nuremberg pareceu ser o casamento ideal entre o direito e a moral, e tratados posteriores proibiram o genocídio e criaram o Tribunal Penal Internacional (TPI). Esses tratados serviram para criar uma estrutura legal abrangente.

Manutenção da Ordem em um Mundo Desordenado

O mundo pós-1945 continuou a ser contencioso e violento. Apesar da relativa estabilidade da Guerra Fria entre os EUA e a União Soviética, conflitos como as Guerras da Coreia e do Vietnã ameaçaram a paz. No fim das contas, o medo da escalada do conflito e a arriscada diplomacia nuclear acabaram por localizar os conflitos — muitas vezes guerras “por procuração” que envolviam Estados “prepostos”, representando as duas potências principais. Desde o colapso da União Soviética e o término da Guerra Fria, a maioria dos conflitos foi de caráter local e intraestatal. Exemplos incluem as Guerras dos Bálcãs, relacionadas com a fragmentação da Iugoslávia; o colapso de Estados como a Somália, o Congo e o Haiti; e as guerras civis na Ruanda e Indonésia (Timor Leste) — a Guerra do Golfo de 1990-1991 é uma notável exceção.

As intervenções militares foram normalmente motivadas por preocupações humanitárias, como pôr fim ao sofrimento das vítimas de um conflito, terminá-lo, restaurar a paz ou manter uma frágil paz já estabelecida. Durante um tempo após o colapso da União Soviética, os EUA gozaram de uma preponderância política e militar quase total.



Triunfo de São Tomás de Aquino, de Benozzo Gozzoli, 1468-1484, têmpera sobre painel, Museu do Louvre, Paris.

A liderança ou apoio norte-americano era o fator essencial em quase todas as “aventuras” internacionais. Alguns designaram os EUA como uma “hiperpotência”. Essa era se desfez gradualmente depois dos atentados do 11 de Setembro.

A invasão, ocupação e reconstrução do Iraque e do Afeganistão em breve aparecerão em nosso retrovisor como acontecimentos isolados, representantes de um período anterior. Na época, foram considerados respostas necessárias a uma série de ataques terroristas coordenados, dirigidos contra os EUA. Entretanto, é improvável que os EUA ou qualquer outra potência ajam desse modo novamente por muitos anos. Organizações terroristas — em particular, a Al Qaeda — foram consideravelmente enfraquecidas e obrigadas a esconder-se. Além disso, o custo financeiro e político dessas intervenções ultrapassou todas as estimativas, ao passo que os resultados ficaram aquém das expectativas.

As atuais tensões internacionais giram em torno de Estados párias, que desrespeitam a ordem estabelecida com uma frequência alarmante. A Coreia do Norte, o Irã e a Venezuela são casos típicos. Existe um potencial para sérios conflitos

interestatais na Península da Coreia, no Oriente Médio, no Mar do Sul da China e entre a Índia e o Paquistão. Os Estados Unidos e a China são parceiros comerciais, mas também concorrentes, e seus interesses de segurança nacional se chocam em diversas áreas. É possível que a situação piore antes de melhorar. Apesar dessas tendências, a probabilidade de uma guerra interestatal continua sendo baixa, pelo menos por enquanto⁵.

Os maiores desafios diante da comunidade global consistem em manter as condições para o comércio e o crescimento político internacionais, ao mesmo tempo dissuadindo ou suprimindo grandes ameaças à paz. Algum Estado ou grupo de Estados precisa garantir a segurança do domínio público internacional — as vias aéreas e marítimas que fazem a economia mundial prosperar. Terroristas, piratas e Estados fracassados ou párias ameaçam a estabilidade internacional ou regional. A ONU e outras organizações internacionais ajudaram a construir um arcabouço de tratados para facilitar a estabilidade, e o Conselho de Segurança da ONU se empenha ativamente em manter a paz, mas todas essas entidades se mostraram decepcionantes com respeito à imposição do direito internacional.

A aplicação da lei continua sendo de domínio dos poderosos Estados soberanos, que escolhem suas disputas e não podem ser persuadidos a agir contra seus interesses nacionais. O Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, impôs uma série de sanções contra o Irã por ele ter violado o Tratado de Não Proliferação Nuclear, incluindo embargos ao petróleo iraniano e outras ações destinadas a enfraquecer sua economia. Embora não tenha exercido seu poder de veto para bloquear essas resoluções no Conselho de Segurança, a China recusa-se a reduzir suas aquisições de petróleo iraniano, porque precisa dele para sustentar sua economia. Ninguém pode obrigá-la a apoiar o embargo. Da mesma forma, a China expressou uma preocupação comum a muitos países da Ásia e da África, quanto ao fato de o direito internacional, em sua forma atual, representar um legado das potências coloniais ocidentais e apoiar apenas interesses do Ocidente. Além disso, os chineses indicaram não estarem

presos legal ou moralmente a essas regras. Essa postura enfraquece o direito internacional como base da ordem, especialmente se ela se difundir. A Rússia também segue um rumo independente, obedecendo às normas internacionais de modo seletivo apenas. Tudo isso faz com que os princípios de soberania e a política de equilíbrio de poder passem a ser bases alternativas para a ordem internacional. Eles funcionaram antes, mas, conforme discutido anteriormente, os acontecimentos do século XX ilustram o que ocorre quando um precário equilíbrio de poder falha.

Na prática, deve surgir algum ajuste entre o idealismo e a *realpolitik*, e todos terão de cooperar. O sistema internacional que tem evoluído desde 1945 não vai desaparecer. Ele oferece estruturas e ferramentas essenciais para a manutenção da paz e da prosperidade em escala mundial. A maioria dos

Estados aceitou a ordem estabelecida e firmou os tratados. Entretanto, para que esse sistema híbrido possa funcionar, os idealistas terão de lidar com teimosos Estados soberanos, que buscam seus próprios interesses nacionais. O cientista político John Mersheimer nos lembrou que as grandes potências se portam conforme ditam seus interesses⁶. A soberania continua viva afinal; os boatos sobre sua morte foram um tanto exagerados.

A soberania continua viva afinal; os boatos sobre sua morte foram um tanto exagerados.

Em termos práticos, a ONU e outras organizações internacionais como a OTAN desempenham papéis importantes na manutenção da paz e da



Arquivo Nacional dos EUA, 111-SC-201973

Tropas e equipamentos do 1º Exército dos EUA cruzam a Ponte de Remagen, Alemanha, 11 Mar 45.

estabilidade econômica, mas têm dificuldade em fazer com que regimes párias obedçam às suas diretrizes e desejos.

Tratados regulam armas nucleares e convencionais, tendo efetivamente eliminado armas químicas e biológicas. No entanto, eles não serão capazes de derrotar, por si só, os terroristas, os grupos rebeldes ou até mesmo o aquecimento global⁷. O TPI busca levar criminosos de guerra, déspotas e outros à justiça, quando seus governos não querem ou não podem fazê-lo⁸. Ironicamente, porém, o TPI não tem jurisdição sobre o terrorismo e a pirataria, duas grandes ameaças enfrentadas pela sociedade mundial no século XXI. As principais potências, incluindo os EUA, a Rússia e a China, não o ratificaram, o que enfraqueceu sua autoridade e influência. Apesar das resoluções do Conselho de Segurança e das sanções internacionais, o programa nuclear do Irã continua. A Coreia do Norte desenvolveu armas nucleares fora do Tratado de Não Proliferação Nuclear, da mesma forma que o Paquistão e a Índia — e o Irã talvez faça o mesmo em breve. O fato de que esses países foram capazes de esnobar as instituições e tratados internacionais com relativa impunidade demonstra a fraqueza do direito internacional diante de Estados soberanos resolutos e relativamente bem armados, que se recusam a agir segundo as regras da globalização⁹. Até Estados relativamente fracos como a Coreia do Norte, Mianmar e Sudão, para não falar da Somália, conseguiram sobreviver à margem da legislação internacional.

Intervenção Humanitária e Teoria da Guerra Justa

Desconsiderando-se, por um momento, os méritos relativos de algumas intervenções internacionais, a fundamentação legal para a intervenção humanitária continua a ser suspeita depois de duas décadas de experiências. O direito internacional reconhece a autoridade do Conselho de Segurança da ONU para lidar com ameaças à paz e atos de agressão e para decidir como “manter ou restaurar a paz e segurança internacionais”¹⁰. A ONU reconhece o direito dos Estados para

agirem, individual e coletivamente, em defesa própria. Contudo, a Carta da ONU não oferece uma terceira opção. Pode-se perguntar por que a organização nunca suspendeu ou expulsou países que não ajam em conformidade com seus princípios ou com suas resoluções, mas esse é um tema para outra ocasião¹¹. Os princípios de fundação da ONU são estipulados no Artigo 2:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros. [...] 4. 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 [...] 7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta¹².

A ONU foi concebida para manter a paz e resolver “controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz”¹³. No Capítulo VII, o Conselho de Segurança é incumbido de analisar e lidar com as ameaças à paz. Embora a ONU busque a “cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário [...]”, essa é apenas uma de suas aspirações, não a estipulação de um de seus poderes¹⁴. As missões previstas no Capítulo VII dizem respeito a ameaças à paz e segurança internacionais, e não a ameaças ao exercício dos direitos humanos dentro de Estados soberanos. Conforme visto anteriormente, esta última observação é controversa.

A intervenção humanitária pode ter sucesso em casos em que o opressor não tenha uma verdadeira capacidade de opor-se a ela ou de infligir danos mais amplos. A intervenção da OTAN na Líbia, em 2011, é um exemplo recente, embora ainda nos reste ver que tipo de governo substituirá o de Kadafi. A intervenção não é uma opção no caso da Coreia do Norte, não porque o regime não tenha oprimido ou matado milhões de seus próprios cidadãos e ameaçado países vizinhos, mas porque

uma intervenção provavelmente levaria a outros milhões de mortos e feridos. Mais recentemente, a Síria utilizou seu Exército para suprimir a discordância interna, chegando a empregar artilharia em cidades habitadas por adversários do regime. Apesar da condenação de muitos Estados e da Liga Árabe, a ONU foi incapaz de impor sanções àquele país, diante da ameaça de veto pela Rússia e pela China. Considerando a localização da Síria e o risco de um conflito mais amplo envolvendo o Líbano, Israel e Irã, é provável que nenhuma coalizão liderada pelo Ocidente tente repetir o que a OTAN fez na Líbia.

Depois do fracasso da ONU em 1992 e 1993, a OTAN interveio na Bósnia em 1995, encontrando pouca ou nenhuma oposição da Sérvia ou dos sérvios étnicos¹⁵. Do mesmo modo, depois de uma breve campanha de bombardeio contra a Sérvia, as Forças da OTAN e a ONU entraram no Kosovo de forma pacífica, em 1999¹⁶. As intervenções lideradas pelos EUA no Iraque e no Afeganistão demonstraram a dificuldade de se estabelecer a estabilidade, e muito menos a democracia, em Estados maiores, onde exista uma considerável oposição armada.

Outra consideração é que algumas intervenções nas últimas duas décadas não foram capazes de criar ordem, prosperidade ou democracia, deixando a instabilidade em seu rastro. A Somália vem imediatamente à mente. Na Bósnia, o conflito sociopolítico subjacente continua por ser resolvido 17 anos depois, e o *status* final do Kosovo permanece indefinido 13 anos após a intervenção.

É difícil tentar definir uma norma para reger a intervenção humanitária. O Conselho de Segurança da ONU age quando pode obter a aprovação de uma resolução sem veto. Os Estados individuais e as coalizões agem quando acreditam poder arcar com os custos e riscos. Na prática, apenas os Estados mais fracos precisam se preocupar. A moral da história para os ditadores e chefes de regimes párias está clara: é preciso tornar-se forte rapidamente, e nada comunica força tão bem quanto armas nucleares. Elas são uma ótima “apólice de seguro”. É alguma surpresa que o Irã esteja

tão determinado a produzir plutônio em nível adequado para a produção de armas nucleares?

É difícil encaixar a intervenção humanitária em um arcabouço jurídico. É mais fácil aplicar a teoria da Guerra Justa (desconsiderando, por ora, a inerente violação da soberania estatal). Segundo Kofi Annan, ex-Secretário Geral das Nações Unidas, a soberania estatal significa que os “Estados são hoje vistos amplamente como instrumentos a serviço de seus povos, e não o contrário”¹⁷. Kofi Annan é um político prático, não um revolucionário. Sua linguagem evoca a de Thomas Jefferson na Declaração da Independência dos EUA: “Que a fim de assegurar esses Direitos, Governos são instituídos entre os Homens, derivando seus justos Poderes do Consentimento dos Governados [...]”. [Tradução extraída de www.cmrj.ensino.eb.br/ensino/notas.../2HIS06.pdf-Colégio Militar do Rio de Janeiro — N. do T.] Os fundadores dos EUA acreditavam que os Estados existem para promover e proteger as liberdades individuais; caso contrário, perdem a legitimidade. Entretanto, imaginaram que os governos seriam transformados a partir de dentro, pelo povo, e não por meio de uma intervenção humanitária externa. A intervenção para salvar civis inocentes de injustificáveis maus tratos por seu governo pode atender à maioria dos critérios do *jus ad bellum*: intenção justa, último recurso, declaração pública, proporcionalidade e possibilidade razoável de sucesso, na maior parte dos casos. Quando o Conselho de Segurança da ONU determina a ação, segundo a Carta da ONU, o critério de autoridade legítima é satisfeito, pelo menos nas mentes da maioria dos países-membros. Caso a OTAN intervenha, como foi o caso nos Bálcãs em 1995, há um argumento inferior, mas ainda assim sólido, para a legitimidade. Na verdade, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu uma missão em Sarajevo quase imediatamente após as forças da OTAN entrarem na Bósnia, efetivamente sancionando, assim, sua ação. Uma sequência parecida de eventos ocorreu depois que a OTAN interveio no Kosovo em 1999. A intervenção na Líbia, em 2011, apoiada pela ONU, também atendeu substancialmente aos critérios

da Guerra Justa. Paradoxalmente em alguns casos, a intervenção nos assuntos internos de Estados soberanos pode ser tanto humana quanto ética, produzindo um bem maior, embora seja ilegal e constitua uma violação do direito internacional.

Com base na discussão anterior, podemos extrair várias conclusões gerais sobre as relações internacionais contemporâneas.

Primeiro, as instituições internacionais, os princípios comuns e uma rede interligada de acordos internacionais continuam a ser importantes ferramentas para a resolução dos problemas atuais. Problemas globais requerem soluções glo-

bais. Estados soberanos não podem resolvê-los, embora possam tratar de sintomas dentro de suas fronteiras. A maioria deles acabará exigindo a cooperação internacional. O desafio para os líderes da atualidade é determinar que ação tomar como parte da comunidade internacional, quando Estados violarem deliberada e sistematicamente os direitos humanos de seus cidadãos¹⁸. É fácil dizer que o problema não é nosso, a menos que nossos cidadãos ou interesses estejam sendo diretamente ameaçados, mas a realidade é mais complicada. Dadas as limitações e restrições inerentes ao direito internacional e um ressurgimento da soberania estatal, é lógico prever que a teoria da Guerra Justa — em particular, *jus ad bellum* ou alguma variação sua — desempenhará um papel maior no diálogo internacional. Isso representa a duradoura força dos valores morais e éticos e da filosofia moral nos assuntos públicos.

Segundo, seria necessário um outro artigo para discutir se a teoria da Guerra Justa pode efetivamente moldar os acontecimentos internacionais. Os realistas diriam que o idealismo continua a ser um conceito utópico, que ignora os aspectos atemporais da natureza humana. Como nos lembra



Força Aérea dos EUA

Uma viatura blindada de transporte de pessoal M-113A2 desembarca de um avião de transporte C-141 Starlifter para o pátio de manobras no aeroporto perto de Kampala, Uganda, para uso em operações de manutenção da paz na Ruanda, 23 Jun 94.

Tucídides em *História da Guerra do Peloponeso*: “[...] é absurdo e seria a maior ingenuidade crer que a natureza humana, quando se engaja afoitamente em uma ação, possa ser contida pela força da lei ou por qualquer outra ameaça”¹⁹. Segundo Tucídides, que escreveu sua obra há 2.400 anos, os homens são regidos pelo medo, pelo interesse próprio e pela honra. A natureza humana permanece substancialmente intacta e está até mais evidente, em uma época de comunicação global instantânea. Nossas instituições contemporâneas, juntamente com a filosofia moral, a religião e a ética, conseguirão superar os piores aspectos de nossa natureza? Minha resposta seria: às vezes, nem sempre e espero que sim. Intelectualmente, acho pouco provável²⁰.

Terceiro, qualquer análise da teoria da Guerra Justa que seja aplicada a fatos contemporâneos deve levar em consideração as diferenças culturais. Embora algum modelo de legitimidade moral na guerra também seja uma característica das sociedades não ocidentais, a Guerra Justa do modo como a enxergamos representa a influência europeia, greco-romana e judaico-cristã. Isso exclui uma grande parcela da humanidade, incluindo



Comandante da FT1-26, do Exército dos EUA, e delegado da polícia de Zvornik, na Bósnia-Herzegovina, percorrem estrada de terra e passam pelo posto de controle Sierra, acompanhados por militares norte-americanos, policiais e civis bósnios, antes do reassentamento dos muçulmanos bósnios em Mahala, durante a Operação *Joint Endeavor*, Bósnia-Herzegovina, 01 Fev 97.

as potências políticas, econômicas e militares emergentes. Estados-nação como o Irã, a China, o Egito e a Índia têm tradições culturais e históricas diferentes, que influenciam a forma pela qual veem a legitimidade em conflitos internacionais.

...qualquer análise da teoria da Guerra Justa que seja aplicada a fatos contemporâneos deve levar em consideração as diferenças culturais.

Por último, outras considerações devem influenciar como aplicamos a teoria da Guerra

Justa no século XXI. A soberania, um conceito que associamos com a Europa do século XVII e com o Tratado de Westfália, está firmemente arraigada em todo o mundo e continua a ser o elemento fundamental das relações internacionais. As Nações Unidas, a organização internacional mais influente do mundo, baseia-se na cooperação de Estados soberanos para a resolução de conflitos. Uma violação da soberania ainda constitui *casus belli*, ou motivo de guerra. O fato de que a guerra continua sendo um fenômeno raro talvez revele mais sobre nossas instituições contemporâneas que sobre nossas sensibilidades. Não é realista esperar um consenso em relação a ações como a mudança de regime à força, a intervenção para

impedir o genocídio e até sanções severas, todas as quais representam violações da soberania. Os norte-americanos enxergam a soberania com uma devoção quase religiosa e exigirão a vingança — e até a guerra — contra qualquer Estado ou grupo que ouse violar a de seu país. Como evidência, basta considerar a resposta dos EUA aos ataques de 11 de setembro de 2001.

Menos evidente é a possibilidade de que o nacionalismo, a força motriz da política europeia do século XIX, esteja na base do presente ressurgimento da soberania. O Irã e a China têm histórias longas e distintas e identidades nacionais que remontam à Antiguidade. Com frequência, reafirmam sua soberania em termos nacionalistas. A Índia se porta de modo semelhante e por muitas das mesmas razões. Os norte-americanos seriam classificados perto do topo de qualquer escala de nacionalismo. Como prova, basta escutar os gritos de torcida pelos EUA em qualquer Olimpíada. Tentativas de determinar ou até mesmo influenciar eventos internos em Estados com fortes tradições

nacionalistas são enfrentadas com uma linguagem agressiva e ameaças de potencial violência. Isso também faz parte de nosso diálogo sobre Guerra Justa.

Conclusão

O direito internacional, pelo menos por enquanto, perdeu toda a influência no que diz respeito a moldar os acontecimentos internacionais e, em particular, decisões que envolvam a guerra e a paz. Em um ambiente de segurança global que evoca, cada vez mais, um mundo anterior e multipolar, precisamos considerar abordagens prévias que nos possam guiar. Elas incluem o equilíbrio do poder e de interesses e a aplicação de conceitos mais tradicionais de legitimidade, quando considerarmos recorrer à força militar. Esses conceitos de legitimidade trazem à baila a teoria da Guerra Justa e a soberania. A forma pela qual esses dois conceitos interagem na prática influenciará os acontecimentos nos anos por vir.**MR**

REFERÊNCIAS

1. "Idealismo" é um de vários termos empregados para descrever teorias distintas sobre as relações internacionais. Em seu emprego atual, "idealismo" engloba duas teorias diferentes: o liberalismo, baseado no pensamento democrático liberal clássico, instituições e capitalismo de livre mercado; e o construtivismo, que enfatiza a centralidade de valores e o ativismo íntegro nas relações internacionais. A título de simplicidade, comparei o idealismo com o "realismo" ou "*realpolitik*", que enfatiza o papel do poder e dos interesses nacionais em moldar os acontecimentos. SNYDER, Jack. "One World, Rival Theories", *Foreign Policy* (November-December 2004).

2. Kissinger define *realpolitik* como "a política externa baseada em cálculos de poder e do interesse nacional". KISSINGER, Henry. *Diplomacy* (New York: Touchstone, 1994), p. 137, p. 804. Kissinger nos alertou há quase 20 anos que os EUA se envolveram em campanhas para promover seus valores morais duas vezes no século XX: em 1919 e outra vez em 1945, com resultados mistos. Afirmou que os EUA pareciam estar fazendo isso de novo, e os acontecimentos desde então parecem confirmá-lo. Sua previsão na época era que, mais uma vez, os EUA não conseguiriam moldar a ordem mundial à sua imagem. O leitor poder tirar sua própria conclusão quanto a ele estar certo ou não.

3. COOK, Martin J. "Ethical Issues in War, an Overview", chap. 14, *The U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, vol. II, National Security Policy and Strategy, edited by J. Boone Bartholomees, Jr., Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, PA (3rd Edition, 2008). Meus agradecimentos a Martin e a um mentor do JAG, o Professor William Eckhardt, por me ajudarem a entender a conexão entre o direito e a guerra justa. Caso eu tenha explicado algo erradamente, a falha é toda minha, e não deles.

4. "No final da Primeira Guerra Mundial, o velho debate sobre os papéis relativos da moral e do interesse nos assuntos internacionais parece ter sido resolvido de modo favorável à preponderância da lei e da ética." KISSINGER, *Diplomacy*, n. 1 em p. 247.

5. Confira o Epílogo, "Does History Repeat Itself?", em KISSINGER, Henry. *On China* (New York: Penguin, 2011), p. 514; GOLDSTEIN, Joshua S.; PINKER, Steven. "War Really is Going out of Style", *The New York Times*, 17 Dec. 2011.

6. MERSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), p. 2-3.

7. Por exemplo, as negociações de armas estratégicas START e SALT e tratados de Mísseis Antibalísticos (ABM) com a União Soviética, e os acordos internacionais multilaterais, incluindo o Tratado sobre Armas Convencionais de 1980; a Convenção de Armas Químicas de 1993; e o Tratado de Ottawa, de erradicação de minas terrestres, de 1997.

8. O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (Conferência Diplomática dos Plenipotenciários das Nações Unidas sobre o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, 17 Jul 98).

9. FRIEDMAN, Thomas. *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1999). Friedman postulou que todos que quisessem participar dos benefícios da globalização um dia ficariam presos a suas regras — a "camisa de força de ouro", como ele as denominou.

10. Carta das Nações Unidas, Artigo 39.

11. O Artigo 5 da Carta das Nações Unidas estipula a suspensão; o Artigo 6, a expulsão.

12. Carta das Nações Unidas, Artigo 2. [Trecho traduzido extraído da versão em português disponível em <http://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/12> — N. do T.]

13. *Ibid.*, Artigo 1.

14. Ibid.

15. CIA—The World Factbook, disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>>, acesso em 23 dez. 2011. The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, 21 Nov. 1995, comumente denominado Dayton Peace Accords, criou duas entidades semiautônomas, a Federação Croata-Muçulmana e a República Sérvia da Bósnia (Republika Srpska), liderada por sérvios bósnios.

16. Ibid. A OTAN interveio no Kosovo em 1999. O Kosovo declarou a independência em 2008, e mais de 70 Estados o reconhecem atualmente, mas objeções sérvias e o apoio russo impediram seu ingresso nas Nações Unidas.

17. ANNAN, Kofi A. "Two Concepts of Sovereignty", *The Economist* (18 September 1999): p. 49.

18. MCSHANE, Thomas W. "Blame it on the Romans: Pax Americana

and the Rule of Law", *Parameters* 32 (Summer 2002): p. 57.

19. THUCYDIDES, *The History of the Peloponnesian War*, trans. by Richard Crawley and revised by Donald Lateiner (New York: Barnes & Noble Classics, 2006), book 3, para. 45. Sua famosa frase, do Diálogo Mélio, no livro Book 5, é: "os fortes exercem o poder e os fracos se submetem". [Os trechos em português foram extraídos da tradução do grego de Mário da Gama Kury, publicada pela Editora Universidade de Brasília, Edições Imprensa Oficial de São Paulo e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais — N. do T.]

20. KAPLAN, Robert D. *Warrior Politics* (New York: Vintage, 2002). Kaplan acredita que a força moral é essencial, mas que a força física, a resistência, a determinação, a vigilância constante e o que ele chama de "ética pagã" são necessárias, caso os homens queiram mais a paz do que a guerra.