

A Guerra contra o Terror nas Relações Internacionais Periféricas: o conflito entre Etiópia e Eritreia (2012) e a legitimação do discurso do uso da força contra o suporte passivo ao terrorismo

War on Terror at the Peripheral International Relations: the conflict between Ethiopia and Eritrea (2012) and the legitimization of use of force discourse against passive terrorism support

Tatiana Waisberg*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 38 a 42]

Nas relações internacionais, o uso da força entre os Estados encontra-se proscrito por força do artigo 2(4) da Carta da ONU que estabelece o Princípio da proibição do uso da força¹. A única exceção a esta vedação é a hipótese do direito de legítima defesa². Diferente do conceito do direito penal, no direito internacional, a legítima defesa está autorizada apenas após a ocorrência de um ataque armado, não se admitindo, em regra, que o Estado se antecipe ao ataque armado, alegando legítima defesa preventiva. Todavia, na ocorrência de um ataque armado que possa ser atribuído a outro estado, por meio de confronto direto entre exércitos ou por meio de atores não-estatais, surge a possibilidade de retaliação através do uso da força legal, com base no argumento do direito de legítima defesa³. O estabelecimento do elo entre o Estado e o ator não-estatal, responsável pelo uso da força contra o Estado vítima, dependerá do vínculo entre o Estado e o grau de envolvimento deste nas atividades do ator-não estatal.

* Professora titular de Direito Internacional Privado na Fundação Pedro Leopoldo, Minas Gerais, Mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG e pela Universidade de Tel Aviv, Israel (tatianawaisberg@gmail.com).

1 Para discussão acadêmica a respeito do Princípio da proibição do uso da força, Michael Byers, *War and Law: understanding international law and armed conflict* (London: Groove Press, 2005), 224. Maria Del Carmen Marquez Carrasco, *Problemas Actuales Sobre la Prohibicion del Recurso a la Fuerza en el Derecho Internacional* (Madrid: Tecnos, 1998), 232. Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-defense* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), 300. Christine Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 334. Thomas M. Franck, *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 212.

2 Artigo 51 “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

3 Na versão em inglês há referencia ao ataque armado que origina-se do território de um Estado (from), a preferencia pelo termo “from”, e não pelo “by”, indica que o ataque armado poderá ser atribuido a terceiros. Para discussão acadêmica a respeito do assunto, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order: shaping International Law Use of Force Discourse at the 21st century*, Seattle: U.S.A.: CreateSpace, 2012, 44-55.

Essa dinâmica tem por fundamento a idéia de suporte ativo ao terrorismo, linha de pensamento desenvolvida e consolidada pela jurisprudência, doutrina e prática internacional durante o período da guerra fria. No caso Nicarágua (1986)⁴, por exemplo, a Corte Internacional de Justiça fixou precedente importante referente ao uso da força indireto, isto é, quando o Estado utiliza de meios não oficiais para recorrer à força nas relações internacionais, oferecendo suporte a grupos de oposição e resistência, organizações terroristas e demais mecanismos utilizados com a finalidade de influenciar a tomada de decisão ou mesmo levar à mudança de regime de estados periféricos. No caso Nicarágua, o apoio financeiro e logístico oferecido pelos Estados Unidos aos *contras*, grupo de oposição ao governo sandinista, não foi considerado suficiente para atribuir a responsabilidade de violações de direitos humanos praticadas pelos *contras* aos Estados Unidos⁵.

Isto é, de acordo com a jurisprudência internacional, confirmada posteriormente no caso Congo vs. Uganda (2005)⁶, o Estado só é responsável por atos praticados por atores não-estatais, quando estes atuam sob ordens diretas de um Estado, como uma espécie de órgão não-oficial do Estado. E este foi justamente o argumento do governo norte-americano em 1986 ao alegar o direito de legítima defesa contra a Líbia, em resposta a um atentado em Berlim, supostamente atribuído ao governo de Kadhafi⁷. Essa doutrina do uso da força indireto encontra-se associada à idéia de suporte ativo ao terrorismo, de maneira que oferece um arcabouço jurídico muito específico que associa a violação do dever de abstenção do uso da força à atividade deliberada do Estado. Ao estabelecer o vínculo de dependência e subordinação entre o Estado e o ator não-estatal, eventual ataque armado, levado a cabo pelo ultimo, poderá ser atribuído ao primeiro⁸. Para tanto, o ato de terrorismo deve ser caracterizado como “ataque armado” nos termos do artigo 51 da Carta da ONU que regulamenta o direito de legítima defesa.

Esse argumento, apesar de encontrar base jurisprudencial e doutrinária sólida, na prática foi pouco utilizado durante o período da guerra fria, e esteve associado ao conflito entre Estados Unidos e União Soviética. Enquanto os americanos tentaram justificar intervenções armadas recorrendo ao direito internacional, e tendendo a interpretações mais flexíveis da Carta da ONU, tais como intervenções para resgatar nacionais, e para fins humanitários, os soviéticos tenderam a optar por arranjos extralegais, tais como intervenções a convite. Dessa forma, o argumento do direito de legítima defesa, durante o período da guerra fria, acabou por também ficar polarizado pelo embate ideológico. O período pós-guerra fria, do ponto de vista do sistema de segurança coletiva, foi reativado com a guerra do Golfo, em 1991, que envolveu justamente a autorização do uso da força sob o argumento de legítima defesa do Kuwait contra o Iraque⁹, na modalidade de legítima defesa coletiva, legitimando, assim, o envolvimento dos Estados Unidos, com base em tratado de assistência-mútua. Todavia, em termos do argumento de legítima defesa não houve maiores avanços, pois não se tratava de uso da força indireto, e sim do modelo clássico de conflitos interestatais.

Legitimação do discurso do uso da força contra o terrorismo pós-11/9

A mudança de paradigma em relação ao argumento do direito de legítima defesa contra uso da força indireto, mais especificamente em resposta a atos terroristas com elementos de conexão internacional, inicia-se na década

4 ICJ Reports, *Nicaragua* (1986), para 195.

5 ICJ Reports, *Nicaragua* (1986), para 115.

6 ICJ Reports, *Congo vs Uganda* (2005), para 147.

7 Thomas M. Franck, *Recourse to Force* (2002), 89-91.

8 O grau de dependência e subordinação foi considerado pela Corte Internacional de Justiça como fundamental na consideração dos elementos: planejar, dirigir e patrocinar. Isto é, o Estado patrocinador do grupo não-estatal deveria basicamente atuar em caráter extra-oficial e criminoso, sobretudo quando contrata mercenários. Esse grau de dependência e subordinação não deixa margem para qualquer autonomia por parte do ator não-estatal, excluindo da interpretação da Corte, como espécie de uso da força indireto, o financiamento e até mesmo apoio logístico a organizações terroristas. Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 123-127.

9 Resolução do Conselho de Segurança 678 (1991).

de 90, mas torna-se parte integrante do discurso do uso da força contra o terrorismo apenas em decorrência dos atentados de 11 de setembro. A resolução 1373 (2001) aprovada por unanimidade pelos membros do Conselho de Segurança estabelece uma nova sistemática legal referente aos direitos e deveres dos Estados no contexto da guerra contra o terror. Esta resolução, não apenas reconhece o direito de legítima defesa dos Estados Unidos em resposta aos atentados contra o World Trade Centre e o Pentágono, mas também cria um Comitê de Combate ao Terrorismo e explicita o dever de cooperar contra o terrorismo internacional e negar abrigo a terroristas. Além disso, esta resolução faz menção expressa a duas categorias de suporte ao terrorismo: ativa e passiva. O suporte ativo ao terrorismo remete a jurisprudência estabelecida no caso Nicarágua (1986), e a definição de agressão indireta prevista na resolução 3314 (1974), da Assembléia Geral da ONU que considera no artigo 3 (g) que o envio de grupos armados, irregulares ou mercenários para levar a cabo atos de uso da força contra outro estado, na gravidade equivalente a atos que constituem agressão indireta, constitui violação do princípio da proibição do uso da força¹⁰.

A modalidade referente ao suporte passivo ao terrorismo possui embasamento ideológico na Doutrina Bush, ao não fazer distinção entre os terroristas e aqueles Estados que oferecem abrigo em seu território¹¹. Desde então, tanto a prática internacional quanto as resoluções do Conselho de Segurança referentes ao uso da força contra o suporte passivo ao terrorismo vem consolidando uma nova base jurídica para sustentar a legalidade do direito de legítima defesa contra Estados que oferecem abrigo a organizações terroristas. A mudança de paradigma tornou-se evidente em 2006, quando os argumentos de Israel contra o Hezbollah e a atribuição de responsabilidade ao governo do Líbano, por suporte passivo, foram acatadas pelo Conselho de Segurança na resolução 1701 (2006)¹². O caso específico de Israel é bastante ilustrativo pois revela a legitimação de argumentos avançados pelo Estado judeu desde 1956, na Guerra do Sinai¹³, no Líbano, em 1982¹⁴ e na Tunísia¹⁵, em 1985, e em todos esses casos rejeitado pela comunidade internacional, incluindo a resolução 583 (1985)¹⁶, do Conselho de Segurança, que condena o uso da força contra os quartéis gerais da OLP na Tunísia como violação flagrante do princípio da proibição do uso da força. Além disso, no caso do conflito entre Israel e Líbano, em 2006, havia a possibilidade de alegar o direito de legítima defesa contra o suporte ativo ao terrorismo, mais especificamente referente ao apoio financeiro e logístico recebido pelo Hezbollah por parte do Irã e da Síria. Contudo, o vínculo territorial entre o Líbano e o Hezbollah se tornou decisivo na escolha da modalidade de suporte ao terrorismo que constituiria maior gravidade a ponto de justificar o uso da força com base no argumento da legítima defesa¹⁷. A base jurídica para determinar o fator territorial como resolutivo encontra respaldo na resolução 1373 (2001) que passa a estabelecer os critérios fáticos e legais para definir ilícitos que se enquadram nessa categoria¹⁸.

Tais critérios, decorrentes do dever de cooperar no combate ao terrorismo internacional, tem se consolidado cada vez mais como a base fática para alegações da legalidade do uso da força interestatal contra estados que oferecem

10 Resolução da Assembléia Geral 3314 (1974).

11 No endereçamento à nação, no dia 11 de setembro de 2001, o Presidente norte-americano George W. Bush declarou “We will make no distinction between the terrorists who committed these acts and those who harbor them”, em tradução livre “Nós não faremos nenhuma distinção entre os terroristas que cometeram esses atos e aqueles que lhe oferecem abrigo”, www.defense.gov/news.

12 Resolução do Conselho de Segurança 1701(2006).

13 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 169-171.

14 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 172-72.

15 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 174-176.

16 Resolução do Conselho de Segurança 583 (1985).

17 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 184-187.

18 O dever de vigilância é associado ao dever de cooperar contra o terror e ao dever de negar abrigo a terroristas. A resolução do Conselho de Segurança 1373 (2001) explicita tais deveres, bem como cria o Comitê de Combate ao Terrorismo Internacional para promover cooperação internacional e desenvolver regras mais rígidas no combate ao terrorismo. Tais deveres, por força do capítulo VII da Carta da ONU são coercitivos, e impõe aos Estados membros da organização deveres associados ao direito de soberania, demandando controle efetivo do território.

suporte passivo ao terrorismo internacional. Apesar de Israel e Estados Unidos serem Estados comumente identificados com supostas violações do uso da força, essa tendência se confirma também em contextos periféricos, tais como no conflito entre Colômbia e Equador (2008)¹⁹, entre Turquia e os curdos (2011)²⁰ e entre Etiópia e Eritrea (2012)²¹.

O conflito Etiópia-Eritrea (2012) e o discurso do uso da força nas relações internacionais periféricas

No caso mais recente, a Etiópia, em 15 de março de 2012 enviou tropas armadas para atacar bases de grupos terroristas abrigados no território da Eritrea²². Essa foi a primeira vez que o direito de legítima defesa contra o patrocínio passivo ao terrorismo internacional foi invocado nessa região da África. Ao que tudo indica, os argumentos da Etiópia foram aceitos sem maiores resistências por parte da comunidade internacional, assim como a ofensiva do exército turco em território iraquiano contra alvos curdos em dezembro de 2011, antecipando-se à retirada do exército norte-americano do Iraque. Apenas no caso do uso da força da Colômbia contra o Equador, operação que levou a execução da segunda liderança das FARC, juntamente com outros guerrilheiros que se encontravam em um acampamento dentro do território equatoriano, houve resistência por parte dos Estados latino-americanos que consideraram injustificável a invocação do direito de legítima defesa por parte da Colômbia por violar o princípio da não-interferência e a integridade territorial do Equador. A reação dos Estados latino-americanos, entretanto, pode ser considerada em desacordo com a crescente prática internacional, e mais especificamente ao sistema internacional de combate ao terrorismo internacional que emana tanto das resoluções do Conselho de Segurança da ONU, quanto da OEA, que adotam o discurso do uso da força pós-11 de setembro de 2001. Ainda assim, apesar de recorrer à noção de não-intervenção, no caso do conflito entre Colômbia e Equador, a principal crítica teve por fundamento a idéia de cooperação internacional, e o fato de que a Colômbia não participou o governo do Equador sobre a ocorrência da operação armada dentro do território vizinho, uma vez que ambos Estados mantinham relações internacionais e estavam subordinados ao dever de cooperação internacional. Na prática, as provas obtidas pela Colômbia na operação de 2008 evidenciaram o elo entre os governos do Equador, da Venezuela e as FARC, levando a uma maior pressão internacional para cooperação entre esses dois países e a Colômbia, que aparentemente vem obtendo êxito.

A idéia de cooperação internacional na guerra contra o terror, entretanto, torna-se cada vez mais problemática devido à crescente pressão de Estados centrais, incluindo-se China e Rússia, que por meio do sistema de segurança coletiva da ONU defendem uma relativização do direito à soberania, sempre que houver falha ou incapacidade para exercer de fato a soberania e sempre que estiver em questão o dever de negar abrigo a organizações terroristas. A larga utilização de aviões não-tripulados, os chamados *drones*, por parte dos Estados Unidos em territórios como Paquistão, Iêmen e Somália, revela um modelo de cooperação assimétrico, em que ocorre uma espécie de convite ao uso da força, nem sempre contando com apoio popular nos Estados em que ocorre. A situação mais evidente é entre Estados Unidos em Paquistão, aliados na guerra contra o terror, mas divergentes em relação ao excessivo uso da força por parte dos Estados Unidos em áreas tribais. No caso envolvendo o assassinato de Osama Bin Laden, é

19 Para discussão acadêmica Tatiana Waisberg, "The Colombia-Ecuador Armed Crisis of March 2008: The Practice of Targeted Killing and Incursions against Non-State Actors Harbored at Terrorist Safe Havens in a Third Party State," *Studies in Conflict and Terrorism* 32 (2009), 476 – 488.

20 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 192-195.

21 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 196-198.

22 Jeffrey Gettlement, "Ethiopia Hits at Bases Run by Militants in Eritrea," *New York Times*, March 15, 2012, accessed March 30, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/16/world/africa/ethiopian-troops-enter-eritrea.html>. David Smith, "Ethiopian raid on Eritrean bases raises fears of renewed conflict," *The Guardian*, 16 March, 2012, accessed March 29, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/16/ethiopian-raid-eritrea-conflict>.

possível afirmar que se tratou do argumento de legítima defesa dos Estados Unidos contra o Paquistão²³, por suporte passivo ao terrorismo, pois sem o consentimento do último não há que se indagar a respeito de cooperação.

Conclusões

Nesse sentido, a recente prática estatal referente ao uso da força contra o suporte passivo ao terrorismo aponta para a crescente legitimação do argumento de legítima defesa calcada em obrigações de combate ao terrorismo internacional, institucionalizadas por meio do Conselho de Segurança. A invocação do uso da força contra suporte passivo ao terrorismo, nesse sentido, torna-se acessível também a Estados periféricos, aparentemente sem maiores condenações por parte da comunidade internacional. O caso do uso da força da Etiópia contra Eritreia, apesar do conflito territorial e o fracasso dos acordos de cessar fogo que não solucionaram a disputa em relação ao território de Bade, deve ser inserido no contexto mais amplo da guerra contra o terror e em especial na mudança de paradigma em relação ao discurso do uso da força contra o terrorismo no século XXI.

Resumo

O artigo aborda o tema do uso da força contra o terrorismo à luz do Direito Internacional com o objetivo de demonstrar a mudança de paradigma referente ao discurso político e jurídico referente ao tema. O argumento é desenvolvido através de casos concretos que demonstram a emergência de novo discurso referente ao uso da força nas relações internacionais periféricas.

Abstract

This article approaches the subject related to the use of force against terrorism in the light of international law in order to reveal the paradigm shift regarding political and legal discourse regarding this issue. The argument is developed through concrete cases that demonstrate the outcome of a new discourse regarding use of force at peripheral international relations.

Palavras-chave: direito internacional; terrorismo; política internacional.

Key-words: international law; terrorism; international politics.

Recebido em 17/05/2012

Aprovado em 13/06/2012

23 "Osama Bin Laden's death: Political reaction in quotes," BBC News, accessed January 26, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13256956>, *British Parliament*. Killing Bin Laden: has justice been done, House of Commons Library, SN/IA/5967, 16 May 2011, www.parliament.uk/briefing-papers/SN05967.pdf, Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 131-133.