

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2008/2009



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

**IMPLICAÇÕES DAS DOCTRINAS DA GUERRA
PREEMPTIVA E PREVENTIVA**

Joaquim Manuel de Mira Branquinho
Major de Infantaria



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**IMPLICAÇÕES DAS DOCTRINAS DA GUERRA
PREEMPTIVA E PREVENTIVA**

**Joaquim Manuel de Mira Branquinho
Major de Infantaria**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2008/2009

Lisboa – 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**IMPLICAÇÕES DAS DOCTRINAS DA GUERRA
PREEMPTIVA E PREVENTIVA**

**Joaquim Manuel de Mira Branquinho
Major de Infantaria**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2008/2009

Orientador:

TCOR INF João Luís Rodrigues Leal

Lisboa – 2009



Agradecimentos

Ao meu orientador, Tenente-coronel João Leal, um agradecimento muito especial, pela sua permanente disponibilidade, interesse demonstrado e por tudo o que me ensinou. Pela leitura atenta e cuidada do documento e pelas preciosas correcções e sugestões, foi um privilégio tê-lo como orientador. Como testemunho do mais alto apreço e gratidão, jamais esquecerei a atenção e amizade que sempre me dispensou.

Ao General Loureiro dos Santos, Tenente-coronel Mendes Dias e Professora Doutora Francisca Saraiva pelas valiosas sugestões e explicações dadas nas entrevistas concedidas, um especial reconhecimento à Professora Francisca Saraiva, de inextinguível humanidade, pelas contínuas sugestões e correcções efectuadas ao longo de todo o trabalho.

Aos meus amigos Tenente-coronel Nuno Farinha, pelas tão valiosas e sempre pertinentes perspectivas sugeridas e conselhos de inegável valor; ao Major Jorge Domingos Rodrigues pela sua amizade, motivação e apoio; ao Major José Loureiro e Major José Simões pelos permanentes conselhos e sugestões.

Aos meus camaradas do CEM-C 2008/09, por todos os momentos que partilhamos, e pela ajuda prestada, uma palavra especial para o Major Pedro Ferreira pelos debates que tivemos.

As minhas últimas palavras vão para a minha família, ao meu pai, pela minha ausência, que não me permitiu prestar-lhe o apoio que necessita nesta altura da sua vida.

À minha irmã, Eduarda Branquinho, pela contínua revisão e sugestões dadas ao longo do trabalho, mas acima de tudo, pelo apoio, motivação e ajuda que me tem dado ao longo do curso e de toda a minha vida.

À Ana, pela paciência e compreensão pelos momentos em que estive ausente e em que teve de assumir a responsabilidade da educação do João e da Sofia.

Ao João e à Sofia, pela inspiração e motivação, mas também um pedido de desculpa, pelos momentos que não passamos juntos neste período tão importante da vossa vida.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento conceptual. O “Estado da Arte”	6
a. Preempção e Prevenção: perspectiva histórica, factores caracterizadores e conceitos	6
b. As ameaças, o actual ambiente internacional e, a sua influência na Guerra Preemptiva e Preventiva	14
c. Diferentes visões no actual contexto internacional	16
d. Síntese conclusiva	17
3. O Direito Internacional Público e a sua aplicação na Guerra Preemptiva e Preventiva ...	18
a. Enquadramento Legal	18
b. A Guerra Preventiva e a sua legalidade	23
c. A Guerra Preemptiva e a sua legalidade	24
d. Legalidade, Legitimidade e Moralidade do Uso da Força	25
e. Síntese conclusiva	27
4. A Guerra Preemptiva e Preventiva face ao Sistema Internacional	28
a. Consequências e implicações da Guerra Preventiva	28
b. Consequências e implicações da Guerra Preemptiva	31
c. O sucesso das Operações	31
d. Síntese conclusiva	33
5. Contributos da Tecnologia para a definição da fronteira entre Guerra Preemptiva e Guerra Preventiva	34
a. A Tecnologia na Guerra Preemptiva e Preventiva	34
b. A Tecnologia e a fronteira do Preemptivo e do Preventivo	36
c. Síntese conclusiva	38
6. Conclusões	39
Bibliografia	42



Índice de Figuras

Figura 1 – O tempo e o uso da força.....	11
Figura 2 – Legitimidade da Guerra Preemptiva.....	25

Índice de Apêndices

Apêndice 1 – Identificação das personalidades a quem foram realizadas entrevistas.	
--	--



RESUMO

Neste estudo foi empregue o método de investigação das ciências sociais preconizado por Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (1992), para se encontrar resposta ao problema em análise, consubstanciado na questão central “De que forma as doutrinas das Guerras Preemptiva e Preventiva afectam o Sistema Internacional?”

A abordagem deste estudo, consistiu em conceptualizar e sistematizar três temas chave orientadores da investigação: o conceito de Guerra Preventiva e Preemptiva; a questão da legalidade no âmbito do Direito Internacional; e, os contributos da tecnologia na clarificação da fronteira entre a Guerra Preemptiva e Preventiva.

Analisada a Guerra Preemptiva e Preventiva, face aos “novos actores” do Sistema Internacional - em especial os grupos de terroristas -, identificámos as suas diferenças, legalidade e implicações nas Relações Internacionais, ficando claro que a Guerra Preventiva é ilegal e a Guerra Preemptiva é legal e que quaisquer acções devem ser executadas numa forma cooperativa, ou seja por antecipação, mas devidamente legalizadas no âmbito do Direito Internacional Público e sob mandato da Organização das Nações Unidas.

Completámos esta análise com os contributos dos avanços tecnológicos na clarificação da fronteira entre Guerra Preemptiva e Guerra Preventiva, comprovando que tais contributos são essenciais mas devem ser complementados com um sistema de Informações.

Concluimos que a Guerra Preventiva origina fragilidade nas várias Organizações Internacionais e instabilidade no Sistema Internacional e que a Guerra Preemptiva é aceite, mesmo que justificada posteriormente, e, dessa forma, contribui para a consolidação do relacionamento entre Estados e para a neutralização de ameaças que de outra forma poderiam causar danos maiores.

Este trabalho, através da compreensão da Guerra por antecipação e das suas implicações no novo ambiente internacional, visa contribuir e proporcionar melhores condições para o apoio à decisão, face à inserção de Portugal em várias Organizações Internacionais que nas suas Estratégias, defendem a antecipação, como alicerce para a obtenção do objectivo que é a segurança mundial.



ABSTRACT

This study used the method of social science research recommended by Raymond Quivy and Luc Van Campenhout (1992), in order to determine the problem under analysis, embodied in the central question "In what way the doctrine of preemptive and preventive wars affect the system International?"

The approach of this study consisted in the conceptualization and systematization of three key research themes: the concept of preventive and preemptive war, the question of legality under international law, and the contributions of technology in clarifying the boundary between preventive and preemptive war.

Subsequently to the Preemptive and Preventive war analysis, and taking in consideration the International System new players –especially the terrorist groups - indentifying their differences, legality and implications in international relations, making clear that any action must be executed in a cooperative way, that is to say, by anticipation, bud duly legalized according to the Public International Law.

The analysis is complete with the technological advances contributions in order to clarify the boundary between Preemptive and Preventive war, enhancing that such contributions are essential. However, they must be complemented with an intelligence system.

This paper, throughout the comprehension of war by anticipation and its implications in the new international environment, contributes and provides better conditions to the decision support, given the Portuguese membership in several international organizations, which defend in their strategic direction, the anticipation as a milestone to achieve the objective of worldwide security.



PALAVRAS-CHAVE

- **AGRESSÃO**
- **ANTECIPAÇÃO**
- **ATAQUE IMINENTE**
- **DIREITO DE INGERÊNCIA**
- **GUERRA PREEMPTIVA**
- **GUERRA PREVENTIVA**
- **LEGÍTIMA DEFESA**
- **PRECAUÇÃO**
- **PRIMEIRO ATAQUE**
- **RESPONSABILIDADE DE PROTECÇÃO**
- **USO DA FORÇA**
- **TECNOLOGIA**



Lista de abreviaturas, Siglas e Acrónimos

ABM	-	Mísseis Antibalísticos
ADM	-	Armas de Destruição Maciça
CNU	-	Carta das Nações Unidas
CS		Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	-	Estados Unidos da América
IESM	-	Instituto de Estudos Superiores Militares
NSS	-	<i>National Security Strategy</i> dos Estados Unidos da América
OI	-	Organizações Internacionais
ONG	-	Organização Não Governamental
ONU	-	Organização das Nações Unidas
OTAN	-	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESD	-	Política Europeia de Segurança e de Defesa
RI	-	Relações Internacionais
RNU	-	Resolução das Nações Unidas
SI	-	Sistema Internacional
TII	-	Trabalho de Investigação Individual
TO	-	Teatro de Operações
UA	-	União Africana
UE	-	União Europeia



1. Introdução

Com a divulgação da Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América (EUA), de 2002¹, e confirmada pela Estratégia de 2006², as Relações Internacionais (RI), assentam num novo paradigma na forma de relacionamento dos Estados, com implicações nas razões que levam à interpretação de um acto antecipatório como sendo preemptivo ou preventivo, bem como do reconhecimento da sua legalidade, na intervenção nos assuntos internos de um Estado.

A problemática, leva-nos a questionar as consequências que esta política (identificada por uma acção antecipatória, face a qualquer ameaça) tem nas relações entre os Estados, e no Sistema Internacional (SI), ou seja, qual o novo paradigma, suas consequências e tendências futuras.

A doutrina da Guerra Preemptiva e Preventiva, desafio novo para os Estados, é talvez a prova mais evidente do paradigma ora aludido, sugerindo que nada será igual ao passado, como o indiciam as investigações já realizadas. Por outro lado, ainda não está definido um entendimento comum, por parte dos actores do SI.

Portugal, estando inserido em várias Organizações Internacionais (OI) que têm como objectivo, entre outros, assegurar a segurança e defesa dos seus membros, com uma intervenção preventiva, deverá, em nosso entender, interpretar os valores dessas organizações e a sua forma de actuação no contexto internacional.

Importância do estudo

As novas ameaças, muitas das vezes não relacionadas com os Estados, por vezes são apontadas como existindo nos Estados Frágeis³ ou Párias⁴, assim como com a proliferação de armas de destruição maciça (ADM). Estas ameaças têm levado actores do SI a adoptar uma doutrina da Guerra Preemptiva e Preventiva, sendo que alguns a puseram já em prática. Esta nova realidade tem originado comportamentos que colidem com o enquadramento político dos conflitos, com o Direito Internacional Público que regula o uso

¹ Discurso, *State of the Union*, proferido pelo Presidente George W. Bush no congresso em 29 de Janeiro de 2002. Disponível na internet em: www.whitehouse.gov

² Disponível na internet em: www.whitehouse.gov

³ Estado que não pode prover as funções básicas de apoio às suas populações (Faria e Ferreira, 2007).

⁴ Estado que se encontra isolado internacionalmente devido não só ao seguimento de uma política condenável, como à sua própria posição geográfica (Ribeiro, 2008:117).



da força e com o conceito de guerra justa⁵. Tais comportamentos têm levado alguns autores a reflectirem sobre o assunto, demonstrando opiniões divergentes relativamente ao entendimento da doutrina da Guerra Preemptiva e Preventiva, especialmente entre autores dos EUA e de alguns países Europeus.

É um assunto que está na agenda dos Estados e das OI, sendo por isso de particular importância analisar a adaptação das suas políticas, neste início de século, face às profundas alterações existentes no ambiente político internacional, tendo em vista a concretização dos seus objectivos de segurança. Sendo um tema premente, que não reúne consenso entre os membros da ONU, é fonte de divergências e tem sido sujeito a diferentes interpretações consoante o âmbito em que é abordado.

Urge, em nosso entender, conhecer melhor as doutrinas do uso da Guerra Preemptiva e Preventiva, colocando o nosso conhecimento a par do dos nossos aliados e facilitando, dessa forma, o apoio à decisão numa área tão complexa e sensível. Com este trabalho ambicionamos contribuir, ainda que de forma modesta, para esse conhecimento.

Conceitos base⁶

No âmbito deste trabalho, é fundamental definir o significado dos seguintes conceitos:
Agressão – É o uso “da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer forma incompatível com a Carta das Nações Unidas” (RNU nº3314, 1974).

Antecipação - “Permite a um comandante militar uma forma mais económica de derrotar o inimigo. Acima de tudo, a antecipação requer uma avaliação do tempo e procura garantir o sucesso através da audácia e da iniciativa” (AM, 2000:102).

Ingerência – “Significa a intromissão, injustificada, de uma OI ou de um Estado nos assuntos internos que dependem da competência exclusiva de um Estado terceiro” (Leandro, 2003).

Legítima Defesa – Este conceito de extrema complexidade e entendimento, sobre o qual existem inúmeros trabalhos científicos, é por nós entendido e utilizado neste trabalho como: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa, individual

⁵ A Guerra Justa implica o envolvimento da comunidade internacional, ao lado daquele que conduz uma guerra justa (o “bem”). Referido pela Mestre Cristina Crisóstomo, durante as aulas de Direito Internacional Público ao CEM-C.

⁶ O conceito de Guerra Preemptiva e de Guerra Preventiva é tratado no segundo capítulo.



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” (CNU, 1945). Tem como requisito mínimo a existência de uma necessidade imediata e tão premente, com origem num “ataque armado”, que não permita a escolha dos meios de acção nem exista tempo para deliberações, por parte da ONU.

Precaução/Prevenção – “Guerra lançada para evitar a evolução temporal para além de outros limites detectáveis na ameaça actual. Por outras palavras, é uma guerra de precaução preventiva sem ter por base qualquer prova de más intenções ou capacidades perigosas, mas sim porque esses fenómenos indesejáveis possam aparecer no futuro. A guerra por precaução é uma guerra baseada “apenas no caso de” com base no princípio “é melhor prevenir do que remediar”⁷ (Gray, 2009: 228).

Responsabilidade de protecção – “O reconhecimento de que os Estados não conseguem proteger as suas populações do genocídio, crimes de guerra e outras violações graves, transfere a responsabilidade para o Conselho de Segurança”⁸ (Doyle, 2008:69).

Retaliação – “A retaliação é uma conduta de resposta; tipicamente é uma reacção de alguém contra alguém em resposta a uma acção”⁹ (Uniacke, 2007:70).

Definição dos objectivos da investigação

A nossa investigação pretende analisar as doutrinas e práticas da Guerra Preemptiva e Preventiva, procurando determinar as suas implicações no Direito Internacional Público e nas RI. Propomo-nos ainda analisar se os avanços da tecnologia permitem clarificar a fronteira entre preventivo e preemptivo.

⁷ Na versão original: “Is war launched to arrest developments beyond the outer temporal or other bounds of detectable current menace. In other words, a precautionary war is a preventive war waged not on the basis of any noteworthy evidence of ill intent or dangerous capabilities, but rather because those unwelcome phenomena might appear in the future. A precaution war is a war waged “just in case,” on the basis of the principle, “better safe than sorry” (Gray, 2009: 228).

⁸ Na Versão original: “acknowledging that when states fail to protect their populations from genocide, war crimes, and other grave abuses, the responsibility transfers to the Security Council” (Doyle, 2008:69).

⁹ Versão original: “Retaliation is responsive conduct; typically it is a reaction by someone to someone on account of something” (Uniacke, 2007:70).



Delimitação do estudo

Atendendo aos vários constrangimentos existentes na elaboração de um estudo desta natureza, vamos limitar a nossa investigação à forma como as doutrinas e práticas da Guerra Preemptiva e Preventiva são entendidas no âmbito Europeu e Norte-americano.

O presente trabalho é desenvolvido numa área de conhecimento que se circunscreve no âmbito da Estratégia.

Metodologia

Para a execução do presente trabalho seguimos o método de investigação das ciências sociais preconizado por Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (1992). Inicialmente efectuámos a pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema em apreço, esforço primordial para a elaboração do corpo de conceitos, especialmente no que diz respeito ao conceito de Guerra Preemptiva e Guerra Preventiva.

Os trabalhos científicos disponíveis a nível nacional, sobre Guerra Preemptiva e Preventiva, são reduzidos. Existindo um *deficit* de literatura nacional no que diz respeito ao conhecimento desta temática, procurámos complementar a nossa investigação com bibliografia de alguns países pertencentes a organizações em que Portugal está inserido.

Posteriormente, efectuámos entrevistas ao General Loureiro dos Santos, à Professora Doutora Francisca Saraiva e ao Tenente-coronel Mendes Dias¹⁰, todas personalidades que pela sua experiência relacionada com os assuntos da Guerra, credibilidade académica e publicação de vários trabalhos científicos, muito contribuíram, para o esclarecimento do tema em estudo.

É nossa intenção associar a conceptualização da temática com exemplos de casos, no sentido de tentar identificar as alterações e consequências no SI, pelo que elegemos como orientação para toda a investigação a seguinte questão central:

- De que forma as doutrinas das Guerras Preemptiva e Preventiva afectam o SI?

A partir da questão central identificámos as seguintes questões derivadas:

QD1 – De que forma são as Guerras Preemptivas e as Guerras Preventivas aceites no âmbito do Direito Internacional Público?

QD2 – Como lidam os actores do SI com este tipo de guerras?

QD3 – Como podem os avanços da tecnologia ajudar a clarificar a fronteira entre Guerra Preemptiva e Preventiva?

¹⁰ Doutor em Ciências Sociais, na especialidade de Relações Internacionais.



De forma a confirmar as questões derivadas, enumeraram-se as seguintes hipóteses:

H1 – A Guerra Preventiva é legal à luz do Direito Internacional Público.

H2 – A Guerra Preemptiva é legal à luz do Direito Internacional Público.

H3 – Os actores do SI que aplicam as doutrinas da Guerra Preemptiva são penalizados pela sua conduta.

H4 – Os actores do SI que aplicam as doutrinas da Guerra Preventiva são penalizados pela sua conduta.

H5 – O controlo das novas tecnologias permite reduzir o tempo na identificação das possibilidades e intenção de um actor executar um ataque.

Organização do estudo

Após a definição da questão central, das questões derivadas e das hipóteses, decidimos estruturar o nosso estudo com uma introdução, primeiro capítulo, seguida de quatro capítulos e terminando com as conclusões.

Começamos no segundo capítulo, por fazer um enquadramento conceptual e a apresentação do estado da arte no âmbito da Guerra Preemptiva e Preventiva (dedicando especial atenção ao desenvolvimento e compreensão dos seus conceitos, analisando as diferenças entre ambos e, a interdependência existente). No terceiro capítulo, verificamos a legalidade da Guerra Preemptiva e Preventiva e, identificamos as suas consequências no âmbito do Direito Internacional Público, assim como a tendência existente, procurando confirmar a primeira e segunda hipóteses. Seguem-se o quarto e quinto capítulos, onde reflectimos e fazemos a integração das ideias até então abordadas acerca do paradigma existente, conjugando-os com contributos obtidos nas entrevistas efectuadas. Assim, no quarto capítulo, analisamos a doutrina da Guerra Preemptiva e Preventiva, a prática destas guerras, as suas consequências e identificamos as suas implicações, no âmbito das RI; ou seja procuramos confirmar a terceira e quarta hipótese. A reflexão prossegue, no quinto capítulo, com a abordagem da doutrina deste tipo de guerras face aos avanços tecnológicos, tendo em vista identificar o que é preemptivo ou preventivo, assim como a possibilidade dessa tecnologia, poder ajudar a reduzir e esclarecer a fronteira entre estas Guerras, procurando confirmar a hipótese cinco. Por último, apresentamos as conclusões mais significativas que materializam a resposta à questão central e aos objectivos desta investigação.



2. Enquadramento conceptual. O “Estado da Arte”

Existem inúmeras interpretações, que variam de acordo com o país e com o autor, sobre os conceitos de preempção e de prevenção, quase sempre associados ao conceito de antecipação. Essas diferentes interpretações são de extrema importância para o nosso estudo, pelo que é nossa intenção fazer uma abordagem que esclareça as várias interpretações, procurando relacionar os conceitos com as várias intervenções militares onde existiu antecipação. As várias formas de ver a antecipação, vão-nos servir de linha condutora para o necessário entendimento sobre a conduta e implicações desses comportamentos por parte dos vários actores, no SI.

a. Preempção e Prevenção: perspectiva histórica, factores caracterizadores e conceitos

Desde as primeiras batalhas que o conceito de antecipação, factor caracterizador da Guerra Preemptiva e Preventiva, é descrito como algo que acontecia antes da situação estar devidamente esclarecida. Este conceito foi desde sempre visto de forma polémica e normalmente com um aspecto pouco leal e nobre, sendo, por isso, visto de forma negativa, o que não o impediu de perdurar ao longo dos tempos, especialmente ao nível tático.

O exemplo mais citado, ilustrativo de uma Guerra Preventiva, pelo menos no contexto da idade moderna, foi o conflito em que Frederico II, da Prússia, “O Grande”, invadiu preventivamente a Saxónia dando início à Guerra dos Sete Anos, que ocorreu entre 1756 e 1763, resistindo aos esforços combinados da aliança entre a França, Áustria e Rússia. O objectivo de Frederico II foi atacar primeiro, antes que a aliança pudesse coordenar as suas acções (Strachan, 2007:23).

Em 1805 a Prússia não pensou da mesma forma; enquanto Napoleão atacava a Áustria e a Rússia, a Prússia preferiu manter-se neutral, não ajudando estes países, actuando preventivamente. Cedo se veio a arrepender. Em 1806, Napoleão atacou a Prússia, infligindo-lhe uma pesada derrota, ficando clara a vantagem que a Prússia teria tido se tivesse actuado preventivamente no ano anterior, juntando as suas forças às forças da Áustria e da Rússia (Strachan, 2007:24).

Ao longo da História, muitos foram os Estados e as situações em que a Guerra Preemptiva e Preventiva foi utilizada com o objectivo de tirar vantagem através da antecipação, de um ataque militar relativamente ao inimigo que se encontrava em desvantagem. O conceito de preempção era mais utilizado como um conceito militar, em que o inimigo se encontrava numa posição fragilizada e não podia organizar a sua



resistência, enquanto o conceito de prevenção era utilizado ao nível político (Strachan, 2007:27).

Vários têm sido os Estados que têm feito uso da Guerra Preemptiva e Preventiva¹¹. Mais recentemente, já em plena guerra fria, com a dissuasão nuclear, o conceito de Guerra Preventiva esteve ligado a um ataque premeditado e desencadeado no momento em que fosse decidido, enquanto a Guerra Preemptiva era desencadeada por um governo que tivesse a convicção de que a eclosão da guerra nuclear seria iminente, não permitindo ao adversário a vantagem de um golpe que seria certamente fatal (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003:45). A realidade mostrava que os Estados, através da dissuasão, queriam prevenir um conflito de consequências catastróficas para toda a humanidade, o que explica a proibição de recorrer à guerra nuclear preventiva e uma certa tolerância em relação à possibilidade de recurso à guerra nuclear preemptiva¹².

Já em pleno século XXI, os conflitos no Afeganistão e no Iraque, considerados conflitos preventivos, têm sido, por outro lado, justificados numa perspectiva de reforço da credibilidade da dissuasão. A administração Bush manteve durante todo o seu mandato a posição de que estas intervenções militares foram preemptivas, e não preventivas, fazendo com que os conceitos, já de si complexos, viessem uma vez mais a ser confundidos. “Os EUA têm mantido a opção de actuar preemptivamente para conter uma ameaça à segurança nacional. A maior ameaça é o risco da inacção – é imperioso efectuar uma acção antecipatória para nos defendermos, mesmo que exista a incerteza quanto ao momento e local do ataque inimigo. Para evitar ou prevenir tais actos hostis pelos nossos adversários, se necessário actuaremos preemptivamente”¹³ (NSS, 2002:15).

Perante esta confusão, torna-se necessário clarificar Guerra Preemptiva e Guerra Preventiva. Na tentativa de clarificar a questão, começamos por identificar os factores que caracterizam ambas as guerras.

A caracterização da doutrina da Guerra Preemptiva e Preventiva não é fácil, pois estas não são entendidas da mesma forma pelos diversos actores do SI, como o atestam

¹¹ Pode-se enumerar, mais recentemente, em 1967, o lançamento da ofensiva de Israel, sobre o Egipto, na “Guerra dos Seis Dias”. Israel executou uma acção Preemptiva.

Já em 1981, Israel agiu preventivamente, quando, bombardeou o reactor nuclear de Osirak, porque a ameaça ainda não era iminente (Tomé, 2004: 208).

¹² Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva, na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009.

¹³ Na versão original: “The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction— and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively” (NSS, 2002:15).



diferentes abordagens de vários analistas e estudiosos, bem como as estratégias de diferentes países.

A França na sua estratégia de segurança e defesa, de 2008, admite actuar preemptivamente “a estratégia da França exclui qualquer guerra preventiva apesar de não se abster de em circunstâncias específicas de ameaças precisas e iminentes actuar preemptivamente pontualmente”¹⁴ (MDF, 2008:165). A diferença entre este entendimento, consubstanciado nesta estratégia, que já vinha da anterior e, a NSS dos EUA, que originou alguma desavença entre EUA e a França, tem a ver, no caso Francês, com «a possibilidade de uma acção preemptiva poder ser considerada desde que uma situação de ameaça explícita e imediata seja reconhecida» enquanto que no caso americano, a NSS refere que «...tomemos a acção antecipatória para nos defendermos, ainda que a incerteza subsista tanto sobre o tempo como sobre o local do ataque inimigo» (Tomé, 2004:208). Ou seja, esta forma de percepcionar a ameaça implica, na perspectiva dos EUA, que é suficiente existir capacidade material por parte do actor, ou mesmo a vontade de vir a adquirir essa capacidade militar, deixando de ser importante analisar do ponto de vista estratégico se existe a intenção de a usar¹⁵. Podemos afirmar que os EUA utilizam a preempção como se de prevenção se tratasse, confundindo desta forma os dois conceitos.

Já a França só actuará preemptivamente, de acordo com o seu conceito, quando houver uma ameaça evidente, directa e iminente, tendo a ameaça bem identificada e, com um grau elevado de certeza de que vai acontecer, seguindo a linha do pensamento estratégico do período da guerra fria.

Colin Powell (2004) esclarece que o uso da preempção se aplica apenas contra ameaças indetectáveis que venham de actores não estatais, como os grupos terroristas. “Portanto, sabe-se agora – depois da intervenção no Iraque e de toda a controvérsia associada, e numa altura em que crescem a instabilidade no território e as incertezas quanto ao futuro iraquiano – que a preempção não é uma estratégia para utilizar contra Estados, apenas contra actores: não estatais” (Tomé, 2004: 211). Segundo o mesmo autor essa não parecia, contudo, ser a visão dos EUA até à intervenção no Iraque.

Os EUA também deixam claro que, preferencialmente, pretendem actuar em conjunto com outros países de acordo com a sua doutrina de Guerra Preemptiva e

¹⁴ Na versão original: “La stratégie de la France exclut toute guerre préventive, même si elle ne s’interdit pas, dans des circonstances de menaces précises et iminentes, des actions préemptives ponctuelles” (MDF, 2008:165).

¹⁵ Referido na entrevista realizada à Professora Doutora Francisca Saraiva em 12 de Fevereiro de 2009.



Preventiva; contudo, não deixarão de actuar isoladamente, se não encontrarem aliados para cumprir os seus objectivos na guerra contra o terrorismo (NSS, 2002:6).

Algumas iniciativas foram tomadas em colaboração com outros Estados, no âmbito destas doutrinas destacando-se a *Proliferation Security Initiative*¹⁶, coligação que agrupa múltiplos países, no sentido de interditar preemptivamente e, se necessário, preventivamente, a proliferação de ADM¹⁷ através da partilha de Informações e interceptação de cargas de navios e, de outros meios de transporte.

De acordo com abordagem efectuada podemos, em nossa opinião, identificar as seguintes características comuns a ambas as doutrinas:

- As doutrinas da Guerra Preemptiva e Preventiva tendo como fim último eliminar ameaças, diferem no factor tempo (na Guerra Preemptiva a ameaça é iminente e, na Guerra Preventiva não o é);
- Caso não se realizem as Guerras Preemptivas e Preventivas, o futuro será pior que o presente, justificando-se desta forma o primeiro ataque, que mais não é que uma ofensiva com fins defensivos;
- Conforme descrevemos, na perspectiva histórica, sempre que uma guerra esteja para ser travada, sempre que existam indícios que tal vai ocorrer, a regra de «esperar» não evita a guerra, apenas dá vantagem ao inimigo;
- A identificação dos possíveis alvos quer sejam Estatais ou não Estatais, bem como a sua vigilância, devem ocorrer em permanência, permitindo concluir o mais cedo possível das suas verdadeiras intenções.

Ainda que a bibliografia consultada para a elaboração deste trabalho nos tenha conduzido a um conjunto de referências que consideramos importantes para as nossas reflexões, a verdade é que também nos confronta com o facto de as doutrinas da Guerra Preemptiva e Preventiva, estarem em permanente actualização não sendo de entendimento universal por parte dos vários actores do SI.

Em virtude dos conceitos de Guerra Preemptiva e Guerra Preventiva serem complexos e poderem ser abordados a partir de diferentes pressupostos - situacionais e culturais, entre outros – e, gerarem interpretações diferentes entre os analistas desta temática, (sobretudo quanto à sua legitimidade) mesmo no interior dos EUA, onde estes conceitos passaram a ter significado muito importante após a alteração na Estratégia dos

¹⁶ Fazem parte desta iniciativa 94 países. Lista disponível em: <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>.

¹⁷ Para um maior conhecimento deste assunto consultar: (NMS, 2009) e (NSTC, 2006).



EUA – NSS, de 2002-, e sendo fundamentais para atingirmos o objectivo do nosso estudo, iremos seguidamente debruçar-nos um pouco mais sobre os mesmos.

“A NSS, de 2002 e confirmada em 2006, instalou a confusão entre estes dois conceitos pois alargou o conceito de preempção que passou a incluir a prevenção” (Paulo; 2008:37).

Consideramos que estes conceitos são ambíguos, não estando ainda profundamente visíveis em termos práticos naquilo que representam e nas suas consequências, pois essencialmente são os motivos que os diferem. Estes conceitos estão intimamente ligados ao conceito de antecipação e precaução, de ameaça iminente ou ataque iminente, sendo estes dois últimos fundamentais para limitar o conceito de preempção.

Segundo Chaves (2005:17) “uma acção preemptiva é aquela fundada em evidências inequívocas de que o ataque do inimigo é iminente, que a legitimam como uma forma de defesa contra um ataque ou acção hostil que, ainda que não deflagrada, seguramente está em curso, de maneira imediata”. Já o conceito de Guerra Preventiva se fundamenta em bases não objectivas, pois depende da crença (*belief*) da inevitabilidade do conflito, mesmo na ausência de evidências inequívocas. A Guerra Preventiva baseia-se na tentativa de “eliminar o risco antes que ele se materialize, baseado em questões, necessariamente, de carácter mais subjectivo” (Chaves, 2005:17).

Gray (2007:8), referiu-se ao conceito de preempção salientando que se refere “à primeira utilização da força militar quando um ataque inimigo já está em curso ou, pelo menos, é muito credível ou iminente”¹⁸. Na sua mais recente obra refere que “Preempção não é controversa: legalmente, moralmente, ou estrategicamente. Preemptivo significa atacar primeiro – ou uma tentativa de fazê-lo – em face de um ataque que já está em curso ou é iminente mas credível. A Decisão para a Guerra já foi tomada pelo inimigo”¹⁹ (Gray, 2009:218).

O mesmo autor, chama atenção para a importância deste conceito face à ameaça nuclear existente, em especial durante o período da guerra fria, pois, um erro no âmbito do conceito de preempção por parte das duas grandes potências, poderia por em causa a própria vida na Terra (Gray, 2007:8). Contudo, considera que este conceito, face à realidade internacional do século XXI, deve ser entendido de forma diferente e com outra

¹⁸Versão original: “*Preemption refers to the first use of military force when an enemy attack already is underway or, at the least, is very credibly imminent*” (Gray, 2007:8).

¹⁹ Versão original: “*Preemption is not controversial: legally, morally, or strategically. To preempt means to strike first – or attempt to do so – in the face of an attack that is either already underway or credibly imminent. The decision for war has been taken by the enemy*” (Gray, 2009:218).



sustentação, pois já não está em causa, como aquando o período da guerra fria, a ameaça nuclear entre as duas grandes potências.

Relativamente ao conceito de prevenção descreve-o da seguinte forma: “Por acção preventiva, um Estado ataca para controlar os perigos no ambiente de segurança externo pelo menos é essa a intenção”²⁰ (Gray, 2004:13), sugerindo-nos um espaço de tempo que passa pela previsão de que a guerra é provável.

Referindo-se à distinção entre os dois conceitos, Gray diz-nos que a «Guerra Preventiva» passa pela previsão de que a guerra é provável, levantando as questões de quanto tempo poderá corresponder à nossa previsão e de que forma identificamos as capacidades e as verdadeiras intenções do opositor na execução da guerra, o que leva o autor a concluir, após uma breve análise histórica, que este tipo de previsão pode levar a que ocorram erros, nunca havendo maneira de saber se a guerra foi prudente ou, desnecessária. Já no conceito de «Guerra Preemptiva», não existem dúvidas de que outro Estado vai atacar por isso, a antecipação do ataque, deve ser entendido como uma acção de legítima defesa.

Existem, autores com opinião diferente, como Uniacke (2007:75) que refere que a preempção “neste sentido destina-se a prevenir o desenvolvimento de uma situação que exige auto-defesa”²¹.

Considerando os contributos apresentados pelos vários autores e fazendo uma correspondência com o factor tempo, que consideramos fundamental para a compreensão destes conceitos, propomo-nos sistematizá-los no gráfico seguinte:

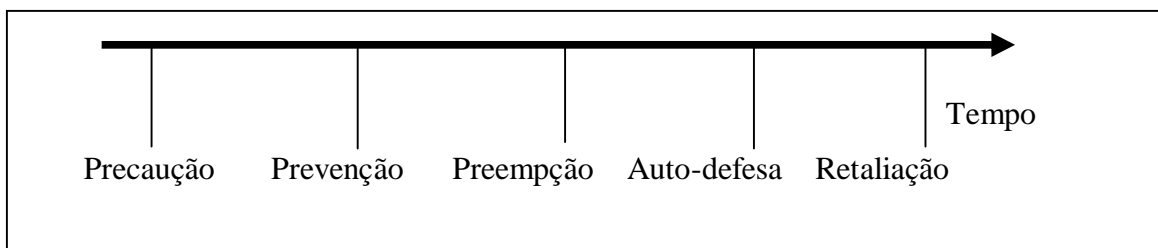


Figura nº 1- O tempo e o uso da força

²⁰ Versão original: "*By preventive action, a state strikes in order to control the dangers in its external security environment at least that is the intention*"²⁰ (Gray, 2004: 13).

²¹ Versão original: "Preemption in this central sense aims to prevent the development of a situation that would require self-defense" (Uniacke, 2007: 75).



Segundo o departamento de defesa dos EUA o conceito de Guerra Preemptiva refere-se a “um ataque iniciado com base numa incontornável evidência que o ataque inimigo é iminente”²² (DD, 2008:434); já um ataque preventivo é “uma Guerra iniciada com a crença que o conflito militar, apesar de não ser iminente, é inevitável e o atraso envolverá um maior risco”²³ (DD, 2008:434).

O conceito de preempção é apresentado de forma diferenciada por diversos autores e entendido de forma diferente, pelos vários Estados, razão pela qual não temos dúvidas que tal ocorra de acordo com os interesses em causa, como descrito no ponto anterior. Também é para nós evidente que a interpretação Europeia, sobretudo da França, é significativamente diferente da Americana.

A questão da preempção, como vimos, está muito ligada à legítima defesa, mas coloca-se também em situações humanitárias e de controlo de ADM, em que acções preemptivas militares podem ser extremamente úteis; também é prioritária quando se pretende salvar vidas humanas, contra Estados que revelem comportamentos de desrespeito da lei e atentatórios dos Direitos Humanos, sendo de destacar as acções efectuadas nos Estados Párias e nos Estados Fragilizados.

Para os actores não Estatais, a doutrina da Guerra Preemptiva é utilizada, num contexto de legítima defesa. Os EUA, se detectarem algum Estado que coloque a possibilidade de negociar com grupos terroristas, já mostraram intenção de actuar de forma preemptiva de modo a induzirem a mudança desse regime político pelo uso da força (NSS, 2002). Consideram esta estratégia, como a melhor estratégia para concretizar a guerra contra o terrorismo, numa lógica de legítima defesa. De acordo com esta abordagem, podemos entender a preempção, também, como uma forma de dissuasão. A estratégia Global de um Estado para dissuadir, deve incluir todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo a preempção e prevenção (Antunes, 2005:42).

Sobre o conceito de Prevenção, que procura evitar as acções do adversário, o General Loureiro dos Santos refere-nos que as forças militares dos EUA se articularão num “dispositivo flexível, com características ofensivas, equipamentos pré-posicionados ao longo de todo o mundo em áreas de estacionamento – ligeiras, e bases pequenas (algumas já em uso), por períodos curtos de seis meses (militares sem famílias) – com a finalidade

²² Versão original: “an attack initiated on the basis of incontrovertible evidence that an enemy attack is imminent” (DD, 2008:434)

²³ Versão original: “a war initiated in the belief that military conflict, while not imminent, is inevitable, and that to delay would involve greater risk” (DD, 2008:434).



de actuar nos objectivos previsíveis, algures no Médio Oriente, nas regiões asiáticas marginais do Pacífico, Ásia Central, Europa de Este, Norte de África e África Ocidental e região do Corno de África e seu prolongamento para Sul” (Santos, 2004:34). Esta forma de actuar tem como objectivo reduzir os tempos de intervenção, no fundo, aproximando as acções preventivas das preemptivas. Complementando o General Loureiro dos Santos, acrescentamos que as Informações se tornam fundamentais como complemento desta forma de actuar, pois só assim, podemos identificar as ameaças e a sua verdadeira intenção de forma antecipada.

Outro dos conceitos que está em discussão é o da “Responsabilidade de Proteger” cujo enfoque é essencialmente preventivo, mas só excepcionalmente feito por meios militares. Este conceito, lançado no Relatório sobre a Responsabilidade de Proteger²⁴ e recentemente operacionalizado pelo Secretário-Geral da ONU²⁵, refere-nos dois tipos de responsabilidade: a interna, em que um Estado soberano tem a responsabilidade da segurança e bem-estar das suas populações; e, a externa, que se baseia no pressuposto de que, quando essas responsabilidades não são cumpridas, outros Estados passam a ter a responsabilidade, não a obrigatoriedade, de resolver os problemas humanitários do Estado em falha. Esta situação pode justificar, se tal for necessário, a intervenção internacional que até pode ser militar, uma vez que se entende que esse tipo de intervenção não é uma ingerência nos assuntos desse Estado, com o intuito de violar a sua soberania, mas para resolver problemas humanitários²⁶.

Com o conceito da “responsabilidade de proteger”, surge um novo paradigma, pois passa a ser “tolerada”, a ingerência nos assuntos internos dos Estados que não assumem a responsabilidade que lhes é dada pela soberania²⁷.

Luís Tomé, ao analisar a NSS, diz que “a «acção preemptiva» implica o uso da força letal imediatamente antecipatória, enquanto a «acção preventiva», pode ser encarada como alternativa, ao seu emprego maior. Em parte, é a interpretação que se depreende quando o *National Security Strategy* dos EUA afirma que, para «eliminar ou prevenir tais actos hostis pelos nossos adversários, os EUA actuarão, se necessário, preemptivamente»” (Tomé, 2004: 207). Ou seja, os EUA afirmam “desencadear uma acção preemptiva,

²⁴ Para um maior conhecimento deste conceito consultar: (ICISS:2001).

²⁵ Implementing the Responsibility to Protect – Report of the Secretary General, A/63/677, de 12 de Janeiro de 2009.

²⁶ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva, na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009.

²⁷ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva, na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009.



empregando a força letal, no âmbito da “prevenção”, isto é, antes da ameaça ser iminente, efectivamente” (Tomé 2004:249).

Para a continuação do nosso trabalho, utilizamos os conceitos de Luís Tomé, este autor distingue preempção e prevenção da forma seguinte: “a noção de prevenção no discurso estratégico, faz referência ou à gestão de crises e conflitos ou ao pré-posicionamento de forças perante uma eventual ameaça. Assim, a «acção preventiva» será desencadeada para evitar que se confirme uma agressão ou a ameaça que, posteriormente, obrigaria ao uso da força maior. Por seu lado, a «acção preemptiva» tem sido utilizada no quadro da «legítima defesa» para designar um acto militar antecipatório perante uma ameaça directa e iminente” (Tomé, 2004:206-207).

b. As ameaças, o actual ambiente internacional e, a sua influência na Guerra Preemptiva e Preventiva

A percepção da ameaça por parte dos EUA é diferente da sentida pelos Europeus, nesse sentido, em situações mais extremas, a coordenação no combate às ameaças pode tornar-se mais complexa, devida à necessidade de coordenação que tem de existir entre os vários Estados nas estratégias a utilizar para lhes fazer face. “Esta divergente apreciação das ameaças é absolutamente decisiva para forjar políticas e culturas estratégicas diferentes, não coordenadas e até opostas, em implementação entre os EUA e os seus Aliados europeus” (Tomé, 2004:62).

O Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, de 2003 (REEES, 2008), tem como objectivo, analisar o seu funcionamento e identificar os meios para melhorar a sua execução e refere que todas as ameaças se tornaram mais complexas, identificando os desafios globais e as principais ameaças seguintes: Proliferação de armas de destruição maciça, terrorismo e criminalidade organizada, ciber-segurança, segurança energética e alterações climáticas.

As ameaças são hoje mais diversas, menos visíveis e menos previsíveis podendo caracterizar-se por ameaças com forte grau de incerteza, imprevisibilidade e globalização, perante um ambiente difuso, multifacetado, multi-direccional e assimétrico.

Muitas das ameaças já não provêm apenas dos Estados, mas sim, de actores que operam no interior dos Estados (normalmente frágeis), aumentando a possibilidade da proliferação de armas de destruição maciça ser cada vez mais difícil de identificar e de se



saber da iminência²⁸ do seu emprego. Possibilitando que, quando a ameaça é devidamente identificada e confirmada a sua intenção, já não possa ser neutralizada em tempo oportuno.

A ameaça terrorista e a proliferação de ADM alteram por completo a estratégia dos Estados para lhes fazer face e, originam os dilemas entre o preemptivo e o preventivo. Por exemplo, como é que se pode fazer Guerra Preemptiva a um grupo de terroristas quando não o conseguimos identificar e não sabemos as suas verdadeiras intenções? Neste caso, esta guerra não pode ser Preemptiva, pois, para tal, os actores têm de estar devidamente identificados²⁹.

A ameaça do terrorismo, após o 11 de Setembro, passou a ter consequências significativas na estratégia adoptada pela União Europeia, Rússia e EUA, existindo mesmo alguma cooperação entre estes actores, factor que veio a arrefecer a tensão pós Kosovo, estando mesmo a Rússia disponível para se envolver numa nova grande aliança disponibilizando (Tomé, 2004: 105):

- Trocas de informações;
- Permissão de sobrevoo do espaço aéreo russo para missões humanitárias;
- Autorização utilização de bases militares, na Ásia Central;
- Auxílio acrescido à Aliança do Norte.

Passou a existir um inimigo comum entre estes actores, situação que, desde os anos 50, acontece pela primeira vez entre a Rússia e os EUA, (Tomé, 2004:105), a luta também passa a ser comum, assentes na maior cooperação internacional no sector da defesa, na maior permissividade perante a Guerra Preemptiva e Preventiva e, na legitimação³⁰ de algumas formas de intervenção, mesmo sem mandato do Conselho de Segurança da ONU.

A guerra cibernética também é uma ameaça para a União Europeia, mas não é possível combatê-la com a Guerra Preemptiva, pois, não se sabe quando o ataque é iminente; contudo, possibilita a Guerra Preventiva contra “alvos militares”, o que implica que o ataque cibernético tenha provocado a morte de pessoas ou a destruição material. Nesse sentido, os Estados poderão ser tentados a agir preventivamente contra um Estado ou grupo terrorista, embora a opção seja difícil³¹.

²⁸ Alguns desses factores que contribuem para a incerteza, na identificação das ameaças são: a miniaturização do armamento, a não existência de sinais prévios de preparação de um ataque e a possibilidade de se poder atacar a longas distâncias.

²⁹ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva, na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009.

³⁰ Esta legitimação é conferida, além de outras situações, inclusivé, por não se aplicarem sanções a Estados que actuaram sem mandato da ONU.

³¹ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva, na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009



c. Diferentes visões no actual contexto internacional

As guerras só se fazem se os fins justificarem os meios, ou seja, após analisado se vale a pena fazer a guerra, identificando o que se ganha e o que se perde. Contudo, como referência, uma guerra só se faz, para se mudar o *Statuo quo*, sendo que após uma guerra, o paradigma existente será alterado³² e mais favorável.

Javier Solana, citado por Ramonet (2002:110) declarou: “Devemos impedir que na Europa um regime autoritário continue a reprimir o seu povo. Por razões “morais” acrescentaram outros responsáveis da NATO. Por razões “humanitárias”, sustentaram alguns comentadores. Argumentos respeitáveis e legítimos, mas que não foram capazes de convencer”.

Nas intervenções e políticas seguidas pelos vários actores, de acordo com as suas culturas, podemos identificar os EUA a actuarem, na maioria das vezes, através de uma estratégia directa (que privilegia o emprego da coacção militar) e os Europeus uma estratégia indirecta (utilizando o emprego de outras formas de coacção), não sendo de estranhar que “os europeus encarem o envolvimento político-diplomático e o auxílio económico e humanitário como praticamente a única resposta tolerada para a resolução dos problemas e até das ameaças (Tomé, 2004: 62) sendo, por isso, bem diferentes as visões para tratar a mesma ameaça.

Em nosso entender, no futuro, a tendência será para a ONU assumir o papel de orientador e regulador do mundo definindo regras no que se refere à Guerra Preemptiva e Preventiva, com uma implementação efectiva do Direito Internacional e a definição dos aspectos punitivos a que cada Estado estará sujeito pelo não cumprimento. Pensamos que a ONU deve munir-se dos meios necessários para poder fazer valer os interesses da comunidade global como um todo.

A guerra deste início do século XXI é diferente, e os vários actores estão conscientes disso, sendo que actualmente é baseada num novo paradigma a que Rupert Smith (2008:14) intitula de «guerra entre o povo». Este paradigma dá nova importância às populações e às pessoas; sendo que as guerras se fazem entre pessoas que nas democracias, passam a ter um papel fundamental para que os Estados possam intervir. O mesmo autor considera que se resolvem conflitos, mas não se resolvem confrontos que podem perdurar por décadas. Esta nova realidade serve de constrangimento, delimitação e impulso para que, no futuro se façam mais Guerras Preventivas e Preemptivas.

³² Referido pelo TCor Mendes Dias, na entrevista realizada em 11 de Fevereiro de 2009.



Em termos Nacionais também existe uma visão sobre a guerra por antecipação, que está reflectida na Directiva Ministerial de Defesa Militar de 2002 e se “materializa pela antecipação e reacção, ou seja pela capacidade de prever, através da informação estratégica, pela capacidade de negar alvos, através da sua efectiva protecção e, por último, pela capacidade de actuação imediata sobre o agressor e os seus patrocinadores ou apoiantes” (DMDM, 2002:3). Esta estratégia centra-se na importância dos meios de informações e da antecipação, mas não é clara no que se refere à Guerra Preemptiva e Preventiva.

d. Síntese conclusiva

Após havermos conceptualizado, através duma abordagem histórica, o actual entendimento dos vários actores internacionais sobre o conceito de preempção e prevenção, diferenciando a doutrina da Guerra Preemptiva e Preventiva, no actual ambiente internacional, e tendo presente que alguns dos conceitos ainda não estão devidamente sedimentados, encontrando-se em evolução, julgamos importante reter as seguintes ideias:

- As doutrinas da Guerra Preemptiva e Preventiva têm, como fim último, eliminar ameaças; a diferença está no factor tempo, pois na primeira a ameaça é iminente e na segunda não o é;
- Um dos argumentos para justificar as Guerras Preemptiva e Preventiva é que a sua não realização, implicará um futuro pior que o presente;
- A regra de «esperar» a guerra não a evita, apenas dá vantagem ao inimigo;
- As possíveis ameaças, devem ser vigiadas permanentemente permitindo aquilatar, o mais cedo possível, das suas verdadeiras intenções.

O conceito de preempção está associado à legítima defesa, à identificação de uma ameaça ou ataque iminente. Já a prevenção, difere da preempção essencialmente por dispor de mais tempo e pela incerteza da concretização da ameaça no futuro.

A integração da ameaça no actual ambiente internacional é fundamental para se entenderem as suas implicações, pois é variável, invisível, global e difusa.

Por fim, vimos que os Estados nem sempre têm a mesma visão, acerca dos mesmos conceitos, sendo de salientar a diferença entre alguns países Europeus (através da perspectiva Francesa e Alemã) e os EUA o que tem levado a algumas divergências no actual SI e na forma de actuar.



3. O Direito Internacional Público e a sua aplicação na Guerra Preemptiva e Preventiva

A Carta das Nações Unidas proíbe o uso da força entre Estados com a excepção de duas situações claramente definidas: legítima defesa ou, após autorização - mandato - das Nações Unidas. (CNU, 1945).

Com a divulgação da NSS dos EUA, em 2002, a doutrina da Guerra Preemptiva e Preventiva passou a ser amplamente debatida, alvo de múltiplos estudos no estrangeiro e suscitou vasta polémica em torno do Direito de intervenção militar.

Após a guerra do Iraque, feita sem mandato da ONU, e com a NSS em vigor, levantou-se a questão, da importância da ONU na promoção e manutenção da paz, e do seu papel na determinação e exigência do cumprimento das Leis Internacionais no século XXI.

Outra situação não menos controversa é a aplicação dum acção militar contra outro Estado pondo em causa a sua soberania com o propósito de prevenir acções futuras, ou de proteger pessoas que estão em risco. Esta questão levanta-se fundamentalmente em situações de necessidade de ajuda humanitária ou em resposta ao terrorismo, tendo por fim último a prevenção dum situação, que será em última instância colocada no âmbito da legítima defesa.

Ao longo deste capítulo iremos, tentar contribuir para a resposta destas questões, amplamente controversas e de difícil resolução, no âmbito das RI e do Direito Internacional.

a. Enquadramento Legal

“Até ao fim da 1ª Guerra Mundial o recurso à força era encarado como aceitável para resolver as divergências entre Estados. Neste período de indiferença, o Estado era visto como a afirmação suprema de todo o direito. Sem regras jurídicas sobre o recurso à força, recorreu-se bastante à guerra e a medidas de represálias armadas. Não existia preocupação em limitar a força armada, desaparecendo o discurso e tornando legítima a guerra” (Vicente, 2006).

Actualmente, a realidade é bem diferente, o uso da força e conseqüente agressão entre Estados, é regulado pela Carta das Nações Unidas (CNU, 1945). Se à primeira vista a questão da legalidade da Guerra Preemptiva e Preventiva parece simples em termos do Direito Internacional e do relacionamento entre Estados, a situação é no entanto bastante mais complexa, pois não existe uma forma clara de interpretação dessa mesma disposição; muitas vezes, deparamos com situações em que não existindo legalidade para os actos,



também existe uma intenção em não os punir, permitindo que os Estados actuem sem ser punidos.

No âmbito desta abordagem, existem duas situações, que levam à intromissão nos assuntos internos de um Estado: uma, que tem a ver com a «responsabilidade de proteger» ou a «segurança humana» e outra, mais no âmbito do nosso estudo, tem a ver com a aplicação da «doutrina da Guerra Preemptiva e Preventiva».

A Carta das Nações Unidas prevê no artº 2 que “os Estados membros da ONU abstêm-se, nas suas relações internacionais, de recorrer à ameaça ou ao emprego da força, quer contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado” existindo, contudo, duas excepções que legalizam uma intervenção: uma acção colectiva sob a égide do Conselho de Segurança das Nações Unidas contra um Estado agressor e o direito de legítima defesa (Tomé, 2004:11).

No âmbito internacional, do ponto de vista jurídico, qualquer intervenção para ser legal tem de ter uma autorização expressa (mandato) das Nações Unidas - artº 42º da CNU – e o artº 53 da mesma Carta proíbe qualquer Estado de intervir sem autorização, fazendo com que o monopólio da violência seja da responsabilidade da ONU. Além disso, o artº 103º do mesmo diploma refere que, a Carta, é o documento que prevalece sobre todos os outros, clarificando qualquer dúvida sobre a prevalência de qualquer outra legislação ou intenção. Contudo, identificamos várias contradições e aspectos ilegais relativamente à intenção de actuação das organizações regionais, pois se a legitimidade da actuação das mesmas pode existir, a questão da sua legalidade já nos coloca algumas dúvidas.

O conceito estratégico da NATO, sugere que a Aliança pode intervir atacando de forma preventiva ou preemptiva mas quanto ao momento a que se refere, não é conclusivo. Outra dúvida que subsiste é se a intervenção necessita de um mandato do CS da ONU. A declaração parece dizer que não (Vieira, 2008:477) o que contraria a Carta das Nações Unidas, logo, o conceito é tecnicamente ilegal aos olhos da Carta das Nações Unidas.

O mesmo se passa com a União Africana, que declara no seu Acto Constitutivo - artº 4º alínea i) -, a possibilidade de intervir, admitindo desta forma a ingerência entre Estados “coexistência pacífica dos Estados Membros da União e seu direito de viver em paz e em segurança e de procurar ajuda, através da Conferência da União, assim como o direito de a União intervir para restaurar a paz e a segurança” (UA, 2000).

Esta postura por parte de algumas Organizações Regionais, pode ficar a dever-se à lassidão da ONU, conforme podemos comprovar pela aprovação dos seus mandatos que por vezes são ambíguos, para conseguirem aprovação; por razões políticas, é a designada



ambiguidade construtiva³³.

Quando um Estado ou Organização justifica um primeiro ataque com uma acção preventiva ou preemptiva, devemos manter algumas reservas, pois podemos sempre questionar se o actor que se preparava para a guerra iria ou não efectuar um ataque; a dúvida subsistirá sempre, pondo em causa a moralidade e a legalidade da Guerra Preventiva e, por vezes mesmo, a legalidade da Guerra Preemptiva.

As questões mais controversas colocam-se quando os Estados actuam, sem estar legitimados por um mandato da ONU. Quando tal acontece, surge a hegemonia de um Estado a tentar resolver os problemas pelos restantes, originando resistências e animosidades, como sucedeu com a intervenção Norte Americana no Kosovo e Iraque. Relativamente à guerra do Iraque como refere Tomé “os europeus não queriam assistir a uma intervenção unilateral dos Estados Unidos, mas não afastavam a possibilidade do uso da força, desde que no âmbito da ONU” (2004: 66).

O Direito Internacional condiciona a legalidade da preempção pela existência de uma ameaça iminente, pelo que “temos de adaptar o conceito de ameaça iminente às capacidades e objectivos dos nossos adversários actuais” (Tomé, 2004:206), sendo fundamental, na análise da legalidade, o conceito de ameaça iminente e de ataque iminente, o que vem ainda tornar mais complexa esta análise, porquanto uma boa parte da doutrina juspublicista rejeita a possibilidade de resposta militar em legítima defesa a um ataque não totalmente concretizado³⁴.

Outro aspecto a considerar, é a diferença entre agir militarmente em termos de ajuda humanitária e em auto defesa, pois, são situações distintas, embora se caracterizem como actos de intervenção na soberania de um Estado.

É expectável - é pelo menos essa a tendência - que o conceito de responsabilidade de proteger venha a ser aceite como conceito legitimador do recurso ao uso da força armada por razões humanitárias, conforme expresso no relatório “*the responsibility to protect*”, evitando desta forma a ideia de ingerência e dando enfoque à ideia de responsabilidade. Desta forma ultrapassam-se as dificuldades levantadas pelo direito de ingerência e evita-se a ideia de dever de intervir em todas as circunstâncias similares. Contudo, os Estados, quando intervêm, têm o dever de (ISCCC, 2001):

³³ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva, durante as aulas do CEM-C

³⁴ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva, na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009



- Prevenir: causas e raízes dos problemas;
- Reagir, pondo a funcionar tribunais, sanções e em último caso o uso da força;³⁵
- Reconstruir, tendo em vista a reconciliação nacional.

Para que a intervenção seja legítima, devem ser respeitadas as condições ou, princípios seguintes (ISCCC, 2001): justa causa (quando ocorreu ou está iminente); limpezas étnicas em larga escala; intenção correcta (humanitária); proporcionalidade (escala, duração, intensidade, meios, agressão); último recurso; expectativa razoável de sucesso; incrementalismo do uso da força.

Esta Responsabilidade não é mais que a legitimação de uma intervenção nos assuntos internos de um Estado, tendo em vista a protecção das populações sobre o governo de um Estado, normalmente frágil. Contudo, é de salientar que a Carta das Nações Unidas não prevê o uso da força por razões humanitárias. No âmbito do conceito - Responsabilidade de proteger – ocorreram algumas intervenções, umas polémicas, outras ignoradas, mas todas com interesse para o debate acerca do direito de intervenção.

Na cimeira do milénio da ONU, em 2000, o princípio da ingerência humanitária foi aprovado por vários países não ocidentais, o que demonstra que “o princípio da não interferência nos assuntos internos dos outros Estados tem sido abandonado em prol da consagração de um princípio de ingerência humanitária e até de jurisdição universal” (Tomé, 2004:14). Tal princípio, tem levado a que em casos humanitários, as organizações regionais possam intervir e pedir autorização posterior ao Conselho de Segurança da ONU.

A sociedade evolui tendo, cada vez mais, como referência a defesa dos direitos humanos (Smith, 2008:432), mas, se a defesa destes direitos, é uma tendência nas relações entre Estados, e defendida duma forma cada vez mais consensual, não podemos contudo deixar de referir as questões que sobre tal problemática³⁶, são suscitadas por Ignácio Ramonet.

³⁵ Os Estados quando intervêm não devem alterar o poder local, apesar do relatório referir que às vezes terá que se alterar o regime político.

³⁶ São visíveis dois fenómenos que transgridem as normas em vigor, em nome do humanitarismo: desrespeito pela soberania dos Estados e a não aceitação das regras da ONU. Com este comportamento entre os Estados surgem alguns problemas do tipo: Como conciliar a preocupação humanitária com o uso da força? Poderão ocorrer “bombardeamentos éticos” quando múltiplos erros fazem centenas de vítimas inocentes entre a população civil? Poder-se-á falar de “guerra justa” quando a desproporção militar e tecnológica entre adversários é um abismo? Em nome de que moral a legítima protecção dos Kosovares deve pressupor a destruição dos Sérvios? (Ramonet, 2002:132).



Como a ONU, por enquanto, não consegue, fazer respeitar a legalidade³⁷, interrogamo-nos sobre se tem ou não, condições para fazer cumprir as Resoluções que decreta e quais as ferramentas de que dispõe e pode utilizar para fazer cumprir os seus mandatos.

Pensamos que caso a responsabilização internacional fosse uma realidade, o Conselho de Segurança da ONU voltaria a ter um papel reforçado conjuntamente com as políticas internas dos países democráticos, que penalizariam qualquer intervenção executada, sem ser devidamente justificada.

Os EUA, até à data, demonstram querer assumir um papel de regulador internacional, mas mantendo a sua liberdade de acção³⁸. Resta apurar, como pode justificar-se, no âmbito da legalidade, o fundamento de tal pretensão não delegada por nenhuma organização.

Será que uma operação ainda que ilegal, pode ser legítima? Cremos que a resposta é afirmativa pois, a legitimidade é dada perante uma situação que tem de ser justa e é conferida por terceiros³⁹. No Kosovo e no Iraque não existia nenhum mandato da ONU que lhes conferisse legalidade, porém, os Estados implicados não sofreram qualquer tipo de sanção pela sua intervenção, e tiveram o apoio de grande parte da comunidade ocidental, inclusivé de Estados que publicamente se opuseram à intervenção, mas por outro lado, permitiram, por exemplo, o uso do seu espaço aéreo⁴⁰, legitimando de alguma forma a intervenção⁴¹.

Joseph e Nye, (2002, 188-189) citando Michael Waltzer, referem algumas excepções que podem justificar a guerra moral e eticamente:

- A intervenção por antecipação em casos de agressão iminente, pondo em risco a integridade territorial e a soberania do Estado, não sendo possível actuar posteriormente em tempo;
- Intervenção para anular uma intervenção anterior;
- A ingerência em situações provadas de violações dos direitos humanos, em que as

³⁷ Como por exemplo, face à intervenção no Iraque, pela coligação em que não cumpriu com as suas resoluções e, face aos EUA que chefiando a coligação desrespeitaram a legalidade para fazer cumprir as normas anteriormente aprovadas pela ONU

³⁸ Não quiseram submeter-se ao Tribunal Penal Internacional, abandonaram o Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM), de 1972, não se vincularam ao protocolo sobre armas químicas e biológicas nem aos acordos relativos às minas Anti-Pessoais.

³⁹ O que parece ter acontecido nas intervenções no Kosovo e no Iraque.

⁴⁰ A título de exemplo, pode-se referir a França.

⁴¹ Referido pelo TCOR Mendes Dias, na entrevista realizada em 11 de Fevereiro de 2009.



peças correm o risco de ser massacradas, para pôr cobro a acções criminosas de Estados, normalmente frágeis;

- Prestar auxílio a movimentos secessionistas, desde que provado o seu carácter representativo, desta forma torna-se legítimo ajudar à sua secessão.

Complementando estes itens, o Major General Branco⁴² refere que “a natureza do consentimento alterou-se, desde que existem grupos terroristas a intervir”, chamando atenção para uma maior permissividade da intervenção, actualmente existente, com posterior justificação junto da ONU. Neste sentido, até à doutrina dos EUA, em 2002, os conceitos de preempção e prevenção suscitavam pouca polémica na jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça pois a primeira era considerada lícita enquanto a segunda já não o era (Paulo; 2008:36).

b. A Guerra Preventiva e a sua legalidade

“As Nações Unidas reconhecem a importância da prevenção como forma de manter no futuro uma paz mais duradoura”⁴³ (RNU n°57/337, 2003), o que demonstra bem a sua preocupação na preservação da paz, através das abordagens preventivas, sem exclusão da possibilidade de uma intervenção internacional preventiva, desde que seja sob a sua égide.

“O argumento moral universal contra a guerra preventiva é muito, muito forte: no fundo, toda guerra pode ser considerada preventiva, dado que sempre existe algum tipo de ameaça, sobretudo para aqueles que aspiram a ser invulneráveis” (Hosle, 2003).

Na Guerra Preventiva nem o ataque nem a ameaça é iminente, existindo por isso tempo relativamente à Guerra Preemptiva. Este factor, em nosso entender, é fundamental e permite que uma intervenção deste tipo para ser legal, ocorra sempre sob mandato da ONU, segundo o Direito Internacional.

A argumentação utilizada pelos EUA, na NSS, para ter direito a efectuar acções preventivas contra uma ameaça à sua segurança, vem contra a perspectiva internacional, e não tem validade no âmbito do Direito Internacional. Simplesmente indica uma intenção do Estado hegemónico, sobre os restantes, pois, todo o desenvolvimento do Direito Internacional do último século, desembocava justamente na proibição da Guerra Preventiva (Hosle, 2003).

⁴² Referido pelo MGEN Branco, no seminário sobre Estudos da Paz realizado no IESM, em Janeiro de 2009, ao CEM-C

⁴³ Versão original: “*Recognizing that the prevention of armed conflict and the pacific settlement of disputes could be useful tools for the United Nations in order to build a solid foundation for peace*” (RNU n°57/337, 2003).



“A ideia de que poderia existir intervenção armada para prevenir uma possibilidade de um ataque, designadamente porque o Estado em causa se está a armar e pode ser uma ameaça, nunca teve o mínimo acolhimento na doutrina ou jurisprudências internacionais, sobretudo devido aos abusos a que se presta” (Escarameia, 2003). Mesmo após o 11 de Setembro, qualquer combate contra o terrorismo ou qualquer acto de prevenção, exige uma cooperação internacional com outros Estados.

A opinião pública e o Direito Internacional não aceitam, uma Guerra Preventiva como sendo legítima, pois, o valor de guerra justa ainda é elevado e positivo e deve existir um motivo explicativo para uma intervenção - “justificação legítima” -, situação que é cada vez mais importante nos povos que vivem em democracia.

Pelo exposto, a Guerra Preventiva, não é aceite com facilidade; a existir, deverá ser feita única e exclusivamente sob mandato das Nações Unidas; sem o qual, é ilegal.

c. A Guerra Preemptiva e a sua legalidade

Relembramos o conceito de Guerra Preemptiva adoptado: “Evitar um ataque iminente será tipicamente melhor para a paz e a segurança internacionais do que esperar que ele se concretize; por isso faz sentido incorporar o conceito de preempção na legítima defesa” (Paulo, 2008:35).

Porém, não estando resolvida e sendo sempre polémica a identificação do que é uma ameaça ou ataque iminente, em termos do Direito Internacional, se associarmos o conceito de legítima defesa⁴⁴ ao de Guerra Preemptiva, este fica em nosso entender legalizado. Necessitamos então de identificar como um Estado pode evocar a legítima defesa para poder actuar preemptivamente, tendo sido identificadas, as seguintes condições (Paulo, 2008: 34):

- (1) Existência de um ataque iminente sem possibilidades de intervenção do Conselho de Segurança em tempo útil;
- (2) O primeiro ataque, pelo Estado que utiliza a legítima defesa só deverá usar a força necessária para neutralizar a ameaça iminente;
- (3) Justificar perante o Conselho de Segurança o primeiro ataque.

Para que estas três condições se verifiquem, julgamos que se deve considerar o tempo útil de actuação das Nações Unidas e a distância a que se localiza a ameaça, devendo a distância ser medida em tempo.

⁴⁴ A legítima Defesa está salvaguardado em termos legais pela Carta das Nações Unidas - artº 51.



Para serem aceites as justificações de legítima defesa invocadas pelo Estado, estas devem basear-se sempre em Informações que provem a iminência de um ataque, o que nos remete para situações muito dúbias e de difícil comprovação.

“O direito de legítima defesa estabelece que um Estado pode usar a força contra um ataque armado em curso ou iminente” (Paulo, 2008:44). Assim, podemos dizer que a Guerra Preemptiva, no âmbito da legítima defesa, pode ser efectuada por um único Estado, justificando posteriormente o seu primeiro ataque, na ONU.

Para se conseguir uma avaliação detalhada, a identificação dos indicadores de preempção deve ser rigorosa, específica e tão pragmática quanto possível, a fim de evitar dúvidas de interpretação que, sendo respeitados, nos permitem afirmar da legalidade da Guerra Preemptiva. Tendo em vista contribuirmos para esse desiderato, sistematizamos assim as interpretações dos vários autores já referenciados e que, em nossa opinião, melhor caracterizam a Guerra Preemptiva:

GUERRA PREEMPTIVA		
Poderá ser utilizada com as condições e características seguintes:		
CONCEPTUAIS	INDICADORES	COMPORTAMENTOS POSTERIORES
Benefícios superiores – alcançados através do primeiro ataque –, evitando posteriormente consequências mais gravosas	- Avaliação efectuada pelo Estado; - Factores Históricos.	Assumindo posteriormente as consequências da sua avaliação se a mesma não estiver correcta.
Legítima Defesa	- Ataque iminente; - 1º Tentar negociar; - Utilizar a força proporcionalmente para neutralizar a ameaça iminente; - Carácter provisório até acção do CS da ONU.	- Justificar a intervenção, com provas, o mais rápido possível. - Manter o relacionamento com o exterior.
Ataque iminente	- Identificado pelo Sistema de Informações; - Necessita modernas Tecnologias; - Factores Históricos.	Aprovado por Consenso Internacional, através da ONU.
Autorizada pela ONU	Os que levaram à aprovação da Resolução do CS da ONU.	Justificar a actuação junto do CS das NU;

Figura 2 – Legitimidade da Guerra Preemptiva

d. Legalidade, Legitimidade e Moralidade do Uso da Força

Alguns países da Europa opuseram-se à intervenção dos EUA no Iraque, chamando também atenção relativamente à doutrina preconizada na NSS, pois os EUA anunciaram determinadas acções descurando se tais acções eram ou não legais ou mesmo legítimas. Com tal posição, revelaram não permitir que os EUA agissem como lhes aprouvesse, com a justificação da Guerra Preventiva contra o terrorismo, o que originou uma maior necessidade de intervenção da ONU, como árbitro nas relações entre os vários actores do SI.



Acoplado à impossibilidade de sancionar os Estados que não cumprem o Direito Internacional, ou mesmo perante a dificuldade de fazer cumprir as sanções impostas, emerge assim a agenda dos Estados que têm força e poder, revelando a grande dificuldade da ONU em exercer o seu papel.

No final de 2008 Israel invadiu a Palestina, efectuando o primeiro ataque, com a explicação de ser uma intervenção legal, usando o argumento da legítima defesa. Israel defendeu que actuava debaixo do conceito de defesa cumulativa⁴⁵, ou seja, o somatório de pequenos ataques permitia-lhe argumentar que exista uma agressão armada cumulativamente e, dessa forma, tentou justificar a sua intervenção no âmbito da preempção, associado ao conceito de legítima defesa (a acumulação de ataques passados permitia esperar novos ataques, que estariam iminentes). Inexistindo qualquer sanção por parte da ONU, pode concluir-se que de alguma forma a comunidade internacional legitimou o primeiro ataque de Israel.

Em nosso entender é fundamental, face à indefinição ainda existente sobre a questão da legalidade das intervenções com o uso da força, que a ONU assuma o seu papel de árbitro regulador das relações internacionais, definindo a legalidade e a legitimidade das intervenções e, dessa forma, acompanhe as próprias políticas e doutrinas das Organizações Regionais e dos próprios Estados, pelo que preconizamos as seguintes linhas de acção:

- Identificar as estratégias das várias organizações regionais e dos Estados, algumas tecnicamente ilegais, como já referido,
- Identificar os pontos fortes e fracos das várias doutrinas introduzindo medidas correctivas através da ONU, no sentido de todos os actores do SI, actuarem dentro da legalidade e com legitimidade, sendo reconhecida pelo Direito Internacional, e de acordo com a moralidade, dando desta forma força à intervenção da ONU, podendo duma forma mais justa e moral, actuar a favor da paz e não dos interesses de cada Estado;
- Devem ser criados mecanismos de partilha de informação, que possibilitem actuar de forma preemptiva quando tal se justifique e após esgotadas todas as diligências. Desenvolver um mecanismo que permita a fluidez da informação, não é suficiente, pelo que a ONU tem de garantir que esse mecanismo funcione de forma efectiva, e, seja aceite por todos os actores do Sistema Internacional;
- Devem ser identificados outros mecanismos que permitam evitar a Guerra

⁴⁵ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009.



Preventiva sempre que ela possa ser evitada, ou, quando tal não for possível, que decorra sob mandato da ONU.

e. Síntese conclusiva

Foi identificado um ambiente operacional em permanente transformação, com novos actores no SI, com destaque para os que se movimentam nos Estados Párias e nos Estados Frágeis, mas também novas situações, que exigem tomada de decisão rápida e oportuna, e devidamente autorizada para ser legal. É inquestionável que o ambiente operacional se apresenta volátil, incerto, complexo e ambíguo, tornando as decisões cada vez mais difíceis e complexas.

Elegemos, um conjunto de condições e características que devem ser respeitadas para que a Guerra Preemptiva possa ser considerada legal e, consideramos a Guerra Preventiva ilegal.

Entendemos estar em condições de não confirmar a hipótese 1 e confirmar a hipótese nº 2 desde TII. A Guerra Preemptiva quando usada de acordo com o nosso conceito de legítima defesa é legal, à luz do Direito Internacional Público.

Logo a Guerra Preemptiva é legal e aceite pelos actores Estatais e pelas Organizações do SI, pois, trata-se dum conceito que está intimamente ligado à legítima defesa, sendo o mesmo legalmente aceite, de acordo com o preceituado na Carta das Nações Unidas, no seu artº 51. A Guerra Preventiva, não é aceite pela generalidade dos actores internacionais nem pelo Direito Internacional. A existir deve ter uma forte justificação e deve ser aceite pelos vários actores, possibilitando a existência de um mandato atempado da ONU. Só assim, poderá ser aceite.

Identificamos, dentro do contexto abordado, as características da Guerra Preventiva e da Guerra Preemptiva, que tornam, a primeira ilegal e, a segunda legal, segundo o Direito Internacional Público.

Passados sete anos, sobre a aprovação da NSS, dos EUA, que acentuou a confusão entre a Guerra Preventiva e Preemptiva, cremos que internacionalmente a questão legal está identificada e é aceite, mas seria desejável que a ONU tivesse um papel mais clarificador.



4. A Guerra Preemptiva e Preventiva face ao Sistema Internacional

Começamos por abordar os mecanismos do SI face à Guerra Preventiva e Preemptiva, identificando as implicações, consequências e os efeitos gerados com estes tipos de guerras.

Seguidamente, damos um contributo, quanto a possíveis caminhos a trilhar, que possibilitem uma melhor gestão destas tipologias de guerras por parte das OI, especialmente da ONU, enquanto entidade responsável por autorizar e legitimar o uso da força.

a. Consequências e implicações da Guerra Preventiva

O ideal para identificarmos as implicações desta tipologia de guerra seria que todos os actores do SI, tivessem idênticas interpretações dos conceitos, o que, como vimos, não corresponde à realidade “A dupla intenção é colocar aqui preempção e prevenção onde pertencem no catálogo das ideias estratégicas, e relacionar esse catálogo no contexto político. No que diz respeito aos EUA, isso significa que o seu papel é o de respeitar, manter e proteger uma ordem internacional tolerável e segura”⁴⁶ (Gray, 2009: 219).

Com base na nossa contextualização, considerando as implicações da Guerra Preventiva do Iraque identificadas por Tomé (2004: 75-76), notamos a emergência de algumas tendências e utilizando os conhecimentos transmitidos pelo General Loureiro dos Santos na entrevista realizada e por Gray (2009: 252-254), identificamos as seguintes consequências e implicações da Guerra Preventiva:

- Dificuldades de consenso, entre os vários Actores do SI, sobre a segurança colectiva;
- A gravidade das divergências entre os Estados, essencialmente entre os EUA e alguns Estados Europeus, identificada na falta de uma cultura estratégica comum;
- A disparidade de poder entre os Estados que podem fazer Guerra Preventiva e os que não podem, devido, entre outras, à diferença tecnológica;
- Risco do unilateralismo dos Estados que actuem no âmbito da Guerra Preventiva;
- Limitações e dilemas da PESSD sempre que um Estado apoiar a Guerra Preventiva, criando riscos da fragmentação europeia;
- Actuar no âmbito duma Guerra Preventiva pode, por vezes, apenas adiar o conflito, não resolvendo o diferendo existente;

⁴⁶ Versão original: “the dual intention here is to place preemption and prevention where they belong in the catalogo of strategic ideas, and to relate that catalog to its political context. In the letter regard, that means the role of the United States with respect to the maintenance and protection of a tolerably secure international order” (Gray, 2009: 219).



- As diferentes formas de intervir numa Guerra Preventiva, criando divergências, podem ser aproveitadas por terceiros actores do SI, explorando as vulnerabilidades existentes com as diferentes posições que têm consequências no relacionamento entre os Estados;
- A Guerra Preventiva leva às Alianças entre os Estados, pois nenhum Estado isoladamente está preparado para fazer face a todas as ameaças. Uma das essências das Alianças é exactamente o receio de uma Guerra Preventiva. A Guerra Preventiva existe pela lógica do Estado se defender face ao futuro, é a lógica do poder do Estado⁴⁷;
- Guerra Preventiva, sem mandato da ONU, revela a fragilidade desta Organização, com consequências para a paz no mundo.

“A mensagem do caso iraquiano é brutal: a fractura transatlântica é extraordinariamente perigosa por pôr em causa alguns dos alicerces fundamentais da ordem e da segurança internacional. É perigosa para europeus e americanos” (Tomé: 2004: 76) e para a segurança mundial. Os Estados não devem seguir caminhos divergentes pois, constitui uma forma bastante perigosa de lutar contra o terrorismo, uma das ameaças que estiveram na origem da NSS e que reacendeu a importância da Guerra Preventiva. “A Doutrina Bush de prevenção está inadequada para o ambiente global de segurança de hoje”⁴⁸ (Doyle, 2008:6).

A Política de Defesa Europeia, nesta área, em vez de ser um obstáculo deve ser complementar e coordenada com a dos EUA, da NATO e de outras organizações, pois só assim, podemos combater as principais ameaças, além de que, a alternativa será agirmos cada um de *per si*, o que será decerto bem pior.

Quando a intervenção efectuada por uma organização é feita sem mandato da ONU, a mesma é condenada pelos restantes actores, de acordo com os seus interesses. Por causa da intervenção no Kosovo “a Rússia suspendeu a sua participação em todos os mecanismos de cooperação com a NATO – Parceria para a Paz, Acto Fundador, Conselho Conjunto Permanente, retirou a sua missão militar de Bruxelas e ordenou ao representante de ligação NATO em Moscovo que abandonasse o país. Numa declaração oficial o Ministro da Defesa Russo foi muito duro nas acusações afirmando «não haver oportunidade hoje para continuar a cooperação com a NATO – uma organização que cometeu uma agressão uma

⁴⁷ Referido pelo General Loureiro dos Santos na entrevista realizada em 27 de Abril de 2009.

⁴⁸ Versão original: “The Bush Doctrine of prevention are inadequate for today`s global security environment” (Doyle, 2008:6).



organização que destruiu os acordos alcançados numa persistente busca conjunta e que arruinou as fundações construtivas sobre as quais esta cooperação se começara a formar»” (Tomé, 2004: 97). A condenação da NATO, como consequência da sua intervenção no Kosovo sem Mandato da ONU, foi amplamente denunciada na comunicação social. “Outro oficial do Ministério da Defesa acrescentou que «A NATO, como organização que cometeu um acto de agressão e um crime» não tem o direito hoje de fazer parte do sistema de segurança europeu” (Tomé, 2004: 97)⁴⁹.

Tais considerações levam os restantes países a questionarem-se até onde pode ir um tipo de intervenção que não é legitimado pela ONU. Os vários actores do SI condenam, das mais variadas formas, a intervenção unilateral dos EUA e das Organizações Regionais, mas estas condenações não se materializam, até à data, em sanções, que no limite podiam levar à discussão do conceito estratégico destas organizações regionais, como seja o caso da OTAN ou da Aliança Africana, que defendem a ingerência nos Estados, mesmo sem mandato da ONU e sem ser em legítima defesa.

“Em grande medida, é em torno da prevenção que o sistema de segurança colectiva baseado nas Nações Unidas se tem reformado, de que são exemplo a reafirmação dos Objectivos do Milénio, a criação recente da Comissão de Consolidação da Paz (*PeaceBuilding Commission*) ou do cargo de Conselheiro Especial para a Prevenção do Genocídio e a centralidade da prevenção de conflitos armados e gestão de crises” (Tomé, 2007). Esta será outras das consequências da Guerra Preventiva e Preemptiva, evidenciando a fragilidade das soberanias dos Estados em defesa da vida humana. “Onde reside hoje a soberania de um país? Caminharemos para a instauração, à escala planetária e sob a égide do Ocidente, da soberania limitada” (Ramonet, 2002:131).

Por outro lado, é possível observar os efeitos mensuráveis na actividade terrorista. O relatório global sob terrorismo refere que, em 2006, ocorreram no mundo, 14338 atentados, 25% mais do que no ano anterior (11153), tendo morrido cerca de 20000 pessoas e o número de feridos aumentou cerca de 58 %. (CRT, 2007:326). Tal permite concluir que os atentados terroristas não diminuíram no mundo, como nos refere Zacarias (2008:21), essa diminuição apenas ocorreu no Ocidente. Isso deve-se não só à guerra do Iraque, mas a um conjunto de medidas que vários Estados tomaram no Ocidente⁵⁰.

⁴⁹ Tomé, citando uma declaração do General Ivashov numa conferência de imprensa a 31 de Março de 1999, na BBC

⁵⁰ Como sejam o controlo dos movimentos bancários, uma segurança mais apertada nos aeroportos, entre outras.



b. Consequências e implicações da Guerra Preemptiva

A Guerra Preemptiva no contexto da legítima defesa, apesar dos interesses particulares dos vários actores do SI que, condicionam a sua tomada de posição e com base nas implicações e abordagens identificadas, permitem-nos deduzir as seguintes implicações e consequências⁵¹:

- A Guerra Preemptiva não é controversa, sendo aceite pelos vários actores do SI;
- Se um Estado actuar sem mandato, no âmbito da legítima defesa, deve posteriormente justificar a sua intervenção na ONU;
- Deve ser motivada por uma acção defensiva e não para reprimir actos passados;
- Para se actuar preemptivamente, com sucesso, deve dispor-se de um bom serviço de Informações;
- Antecipa os danos, mas os mesmos são menores do que se não tivesse sido efectuado o primeiro ataque;
- O objectivo do ataque preemptivo é neutralizar um ataque iminente;
- Deve ser proporcional face à ameaça iminente;
- Deve ser utilizada como último recurso;
- A ameaça e intenção iminente, assim como a capacidade de concretizar a agressão utilizando a força, devem estar bem identificados, possibilitando uma posterior justificação, caso a mesma ocorra sem mandato inicial.

c. O sucesso das Operações

Apesar da controvérsia gerada sobre as questões legalistas e morais, já debatida nos capítulos anteriores, a guerra por antecipação obtém resultados positivos claros. Tendo em vista reconhecer alguns desses resultados, podemos identificar algumas guerras por antecipação justificadas, com causa justa, em que os Estados obtiveram sucesso. Como o incidente envolvendo os EUA e o Império Britânico em 1837, em que a Royal Navy atacou o navio Norte-americano *Caroline* que transportava tropas e equipamento para os rebeldes Canadianos que lutavam contra a possessão colonial Britânica. A justificação apresentada foi a necessidade de prevenir maiores conflitos e a legítima defesa⁵² (Doyle, 2008:11-12).

A Guerra dos Seis Dias, em 1967, que opôs Israel ao Egipto e seus aliados, também é um bom exemplo. Após movimentação de tropas Egípcias para junto da fronteira,

⁵¹Estas implicações foram deduzidas com base nos seguintes autores: (Gray, 2009:252-254), (Tomé, 2004: 75-76), (Doyle, 2008:9) e (Joseph e Nye, 2002:188-189).

⁵² Os EUA, em 1941, através de várias acções diplomáticas, do seu Secretário de Estado, acabou por dar razão aos Britânicos pela forma como entenderam a actuação preemptiva.



evidenciando um ataque iminente, Israel solicitou o apoio da ONU, sem qualquer sucesso, pelo que efectuou o primeiro ataque, destruindo as forças Egípcias para preservar a sua existência (Dahl, 2005).

O Estado de Israel, em Junho de 1981, sentindo-se ameaçado e alegando legítima defesa, também bombardeou o reactor nuclear em Osirak, no Iraque, alegando que o mesmo serviria para o desenvolvimento de armas nucleares. Assim, efectuou um ataque que a ONU classificou de preventivo mas, posteriormente, as negociações entre o Iraque e a ONU conseguiram acabar com o programa nuclear do Iraque, o que evidenciou uma operação de sucesso (Dahl, 2005).

O Presidente Bush em 2002, no Discurso do Estado da Nação, anuncia uma nova política dos EUA «Temos de prevenir que os terroristas e os regimes que procuram armas químicas, biológicas ou nucleares ameacem os Estados Unidos e o Mundo (...) Eu não esperarei pelos acontecimentos enquanto os perigos se acumulam». Esta política, complementada pelas medidas de combate ao terrorismo⁵³ traz-nos as seguintes medidas orientadoras:

- a pressão coerciva sobre os “Estados Párias;
- a possível alienação dos mecanismos multilaterais formais;
- e, um novo entendimento sobre as acções preventivas e preemptivas.

Podemos acrescentar o novo princípio americano das “coligações flutuantes”⁵⁴, ou “coligações de vontade” que, na prática, podem significar a alienação ou dispensa das alianças tradicionais. (Tomé, 2004: 201- 204).

Actualmente as novas ameaças, essencialmente materializadas pelos grupos de terroristas, não permitem a existência de uma dissuasão que dê garantias da manutenção do *statu quo* existente e da paz, e é nessa perspectiva que os actores têm de actuar com a finalidade de evitar guerras futuras.

Podemos referir que, na consequência da guerra do Iraque, a Al Qaeda não foi capaz de lançar nenhum ataque de grande dimensão aos EUA, o que evidencia uma vitória no âmbito da prevenção.

A guerra do Iraque pouco ou nada contribuiu para a desestabilização da região, interrogando-nos: “Mas onde está a instabilidade regional? A maior parte dos países do

⁵³ Colocadas em prática pela *National Security Strategy for combating Terrorism*, de 2003.

⁵⁴ Coligações que os EUA, anunciaram fazer pontualmente, com qualquer actor, desde que contribuísse para alcançar o seu objectivo, numa qualquer situação pontual, sem essa coligação estar inserida numa estratégia global.



Médio Oriente – A Jordânia a Arábia Saudita e o Egipto, por exemplo -, estão a crescer a taxas explosivas, a Turquia que tem fronteira com o Iraque tem crescido a uma taxa média superior a 7 %, desde que a guerra começou” (Zacaria, 2008:16-17).

A Coreia do Norte, temendo uma Guerra Preemptiva por parte dos EUA, efectua ameaças preventivas, não permitindo movimentações de tropas para locais que possam pôr em causa a sua segurança, ameaçando os EUA que responderiam com um ataque preventivo (Tomé, 2004: 130). Para os EUA o problema da Coreia do Norte coloca-se mais ao nível das suas capacidades que das suas intenções, daí que tentem resolver o problema da Coreia duma forma pacífica.

Com a abordagem efectuada a estes casos, podemos constatar a elevada importância da guerra por antecipação e o sucesso que normalmente é alcançado com o primeiro ataque, sendo por isso uma área de interesse fundamental para os Estados.

d. Síntese conclusiva

Identificadas as consequências e implicações da Guerra Preventiva e Preemptiva, concluímos que a Guerra Preemptiva normalmente é aceite pelos vários actores do SI e a Guerra Preventiva não o é.

Deduzimos que a não existência de mandato da ONU pode agravar as relações entre os Estados, facilitando o modo de actuação das novas ameaças, pelo que, é fundamental que a ONU, sempre que possível, autorize, através de mandato, a Guerra Preemptiva e, a Guerra Preventiva sempre que justificável.

Identificadas as consequências e implicações destas guerras, entendemos estar em condições de não confirmar a hipótese nº 3 e confirmar a hipótese nº 4 respondendo à segunda questão derivada: como lidam os actores do SI com este tipo de guerras?

Os dilemas apresentados nos domínios da Guerra Preventiva e Preemptiva evidenciam que o entendimento pelos vários actores do SI não é generalizado, pois, cada Actor tem a sua agenda e interesses próprios, privilegiando os seus interesses, em detrimento dos interesses colectivos. Contudo, podemos referir que os actores do SI aceitam a Guerra Preemptiva e penalizam os Estados que façam a Guerra Preventiva, através de pressões internacionais a não cooperação na defesa colectiva desistindo na sua participação nos vários organismos internacionais, tentando, penalizar sempre, este tipo de comportamentos. No entanto, a guerra por antecipação é de extrema importância para a política dos Estados e das OI e que, através dela, é possível obter sucesso com maior facilidade.



5. Contributos da Tecnologia para a definição da fronteira entre Guerra Preemptiva e Guerra Preventiva

A tecnologia é uma ferramenta essencial para um Actor do SI sendo-o também para a feitura da guerra, em especial se ela for feita por antecipação e resultar do conhecimento das capacidades e da intenção do opositor.

Na guerra por antecipação, levanta-se o problema de como identificar uma ameaça, ou ataque iminente para evitar que o inimigo ataque primeiro. Este capítulo tem como objectivo clarificar a fronteira entre o preemptivo e o preventivo, bem como a importância da tecnologia como instrumento concretizador dessa identificação.

a. A Tecnologia na Guerra Preemptiva e Preventiva

Os Estados que têm capacidade para fazer as Guerras Preventiva e Preemptiva dispõem dos melhores meios tecnológicos nas suas Forças Armadas. A tecnologia é uma ferramenta que os comandantes e decisores políticos não podem dispensar, devendo aproveitar as capacidades que proporcionam, em permanente evolução, para se adaptarem às novas realidades, no sentido de tirarem o máximo rendimento das suas potencialidades. Tal, permite-lhes identificar a ameaça, o mais cedo possível e, avaliar a necessidade de fazer a guerra preemptivamente ou preventivamente.

Os avanços tecnológicos criam inúmeras vantagens, podendo-se referir a velocidade de manobra, a precisão, o aumento do poder de fogo e da velocidade e, com maior interesse para o nosso estudo, a velocidade com que se processa a Informação e a qualidade da mesma. Sobre este assunto, o General Loureiro dos Santos refere que a tecnologia identifica situações e possibilidades, mas não permite identificar intenções⁵⁵.

Sendo as Guerras Preventiva e Preemptiva iniciadas com o interesse de prevenir e reduzir estragos futuros, e tendo em consideração que o tempo é factor fundamental na distinção entre estes tipos de guerras, consideramos que devemos identificar a tecnologia como uma ferramenta que permite apenas esclarecer as possibilidades do inimigo, sendo por isso imperioso associar a tecnologia às Informações no sentido de se obter um resultado fidedigno e justificável perante os actores do SI relativamente às suas intenções. “As características que distinguem uma acção preventiva são o motivo e o tempo”⁵⁶ (Gray, 2009:251).

⁵⁵ General Loureiro dos Santos, em entrevista realizada a 27 de Abril de 2009.

⁵⁶ Versão original: “The distinguishing characteristics of preventive action are motive and timing” (Gray, 2009:251).



“Os serviços de informações (*intelligence*) são essenciais para observar os potenciais utilizadores das WMD para avaliarem ameaças e para as esvaziarem em tempo” (Paulo, 2008:41). Nesta perspectiva as ameaças depois de identificadas através da capacidade tecnológica⁵⁷, devem ser associadas às Informações, permitindo um trabalho de contextualização que tenha o tempo como base e seja associado a factores comportamentais dos vários actores como (Paulo, 2008:41):

- O uso desses meios no passado, (porque o precedente mostra ter existido intenção);
- Tenha uma visão extremista ou apocalíptica do mundo, pois a ideologia sugere que não valoriza a vida;
- Tenha violado o Direito Internacional.

O Secretário-geral da ONU pretende que esta Organização esteja em condições de prever o próximo conflito, crise ou guerra (ONU, 2006)⁵⁸. Mas tal desiderato só será possível, através da previsão de cenários e do entrosamento entre a tecnologia (que permite a identificação da ameaça) e as Informações (que contribuem significativamente para a identificação da sua intenção). “Obter informação necessita de um esforço de inteligência, classificar, analisar e colocar em perspectiva as informações dão-nos a capacidade de antecipar”⁵⁹ (MDF, 2008:205).

“Os envolvidos podem reear a insuficiência de dados, as contradições dos dados, o encobrimento ou distorção deliberada de informação e as interpretações dos dados considerados indevidamente optimistas ou pessimistas (Dougherty, Pfaltzgraff, Jr., 2003:450) mas estas são as regras da guerra por antecipação em que a conjunção entre a tecnologia e as Informações é fundamental. Nunca se poderá identificar, com certeza, onde ocorrerá o próximo conflito, mas a conjugação da tecnologia e das Informações, poderá diminuir significativamente este espectro, como nos diz Gray (2009:251) “A Guerra preventiva é um jogo”⁶⁰, logo terá sempre riscos.

⁵⁷ Esta tecnologia baseia-se em: satélites, meios de vigilância e escuta, entre outros.

⁵⁸ Estando já identificados os cenários de maior probabilidade de conflito, no referido relatório.

⁵⁹ Versão original: “Obtenir l’information nécessite un effort de renseignement; trier, analyser et mettre en perspective l’information fondent la capacité d’anticipation” (MDF, 2008:205)

⁶⁰ Versão original: “preventive war is a gamble” (Gray, 2009:251).



b. A Tecnologia e a fronteira do Preemptivo e do Preventivo

“Inovações tecnológicas no domínio dos transportes e das comunicações que reduziram substancialmente as noções de espaço e de tempo – inclui todo o mundo num sistema de estreita interdependência” (Tomé, 2004:20).

A tecnologia militar associada às Informações permite, cada vez mais, a prevenção de forma segura viabilizando a execução da Guerra Preemptiva e Preventiva, com justa causa.

A Guerra Preventiva é feita com tempo, que é um dos factores que a separa da Guerra Preemptiva. Sendo a principal questão a «real intenção do opositor», “a avaliação da forma e como o ataque do inimigo é iminente torna-se extremamente importante para o decisor”⁶¹ (Mueller, 2006:109). Além da identificação da ameaça, e das suas capacidades, por isso, a tecnologia utilizada no âmbito da prevenção, terá como objectivo a identificação da ameaça e, conseqüentemente, terá que estar ligada à análise das Informações, recolhidas pelos meios tecnológicos para a confirmação da verdadeira intenção.

A fronteira entre a Guerra Preventiva e a Guerra Preemptiva será tanto mais esclarecedora, quanto maior for a recolha de Informações e, mais fiável for a sua análise, sendo esta fronteira esclarecida pela credibilidade das mesmas.

“ Existem duas fontes de incerteza na avaliação de um ataque inimigo. Uma delas tem a ver com informações incorrectas, que proporcionam poucas informações sobre o adversário, suas intenções ou motivações; a outra é não saber o que o futuro reserva por este ser genuinamente incerto. A primeira tende a dominar os casos de ameaças iminentes no sentido de prevenir acções de longo prazo”⁶² (Mueller, 2006: xiv).

“Ataque preemptivo e preventivo são particularmente dependentes do entendimento da intenção do inimigo (actual ou futuro dependendo das circunstâncias) que frequentemente é desafiador para os analistas das Informações, devido às limitações na dedução das intenções que podem ser deduzidas da observação dos seus equipamentos e dos seus comportamentos”⁶³ (Mueller, 2006:109). As tecnologias, por si só, não são

⁶¹ Versão original: “assessing how certain and how imminent the enemy attack is becomes enormously important for strategic decisionmaking” (Mueller, 2006:109).

⁶² Versão original: “There are two principal sources of uncertainty in assessing the likelihood of an enemy attack. One is imperfect intelligence, being less than certain about the adversary’s plans, intentions, or motivations because insufficient information about them is available. The other is not being confident about what the future holds because this is genuinely uncertain. The first tends to dominate in cases of imminent threats, while in seeking to prevent longer-term actions” (Mueller, 2006: xiv).

⁶³ Versão original: “preemptive and preventive attack strategies are particularly dependent upon understanding the enemy’s intentions (either current or future, depending on the circumstances), which often presents uniquely challenging problems for collectors and analysts of intelligence because of the limited degree to which intentions can be deduced from observing easily visible objects and behavior”.



suficientes para esclarecer a fronteira entre a Guerra Preemptiva e Preventiva, mas contribuem para o seu esclarecimento “dependendo a sua importância do potencial estratégico de cada Estado. A intenção é crucial para evitar os efeitos do ataque do adversário. Quando a diferença de potencial não é grande as possibilidades passam a ter um papel ainda mais importante”⁶⁴.

A ideia na Guerra preventiva é demover o opositor de crescer militarmente, muito antes de ter intenção não há ameaça actual, só potencial, no futuro, ainda não começou a materializar-se: no caso do Iraque, o problema não era o facto do Iraque ter capacidade nuclear, mas sim o facto de desejar vir a ter a capacidade nuclear, que é percebido pelos EUA como condição suficiente para se concluir que o Iraque teria intenção de atacar com estes armamentos. Ou seja, não havia capacidade, e muito menos intenção. Só vontade de vir a ter capacidade.

Na Guerra Preemptiva temos uma capacidade e uma intenção de atacar, que já se denunciou ou que já começou a concretizar-se, ainda que não totalmente; pelo que a existência da intenção é a avaliação essencial⁶⁵.

Tentando sistematizar as ideias identificadas, podemos elencar como indicadores que permitem distinguir a fronteira entre as Guerras Preemptivas e Preventivas, os seguintes:

- Na Guerra Preemptiva a identificação da intenção é fundamental;
- Na Guerra Preventiva as tecnologias têm especial importância, na identificação das capacidades que o opositor pretende adquirir ou já adquiriu;
- Quando a diferença de potencial entre os Actores não é significativa as tecnologias são fundamentais na identificação das possibilidades.

Os meios tecnológicos têm um papel fundamental para identificação da fronteira entre a Guerra Preemptiva e Preventiva, pois contribuem de forma significativa na identificação das possibilidades e também contribuem com dados para uma análise mais eficaz do trabalho das Informações, identificando a intenção do opositor.

Também a Guerra Cibernética altamente dependente da tecnologia, e actualmente em voga, não poderá ser combatida com uma Guerra Preemptiva⁶⁶ pois a identificação de um ataque iminente é praticamente impossível, a mesma só pode ser feita de forma preventiva (ou depois do ataque ter sido concretizado) e associada à identificação da

⁶⁴ Referido pelo General Loureiro dos Santos na entrevista realizada em 27 de Abril de 2009.

⁶⁵ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009.

⁶⁶ Referido pela Professora Doutora Francisca Saraiva na entrevista realizada em 12 de Fevereiro de 2009.



ameaça potencial, suas capacidades e posterior análise pelas Informações.

c. Síntese conclusiva

Os meios Tecnológicos são um contributo essencial para a decisão de fazer a Guerra Preventiva ou Preemptiva. Todavia, são mais eficazes em associação com as Informações, com o objectivo de determinar com maior clareza se existe ameaça, real ou potencial. Os meios tecnológicos estão mais ligados à detecção das possibilidades, enquanto as Informações permitem-nos fazer um juízo mais completo, após detectada a ameaça, da sua provável intenção.

Identificadas estas duas condições e a importância da sua associação, entendemos estar em condições de confirmar a Hipótese nº 5, e responder à terceira questão derivada: Como podem os avanços da tecnologia ajudar a clarificar a fronteira entre Guerra Preemptiva e Preventiva?

Após identificada a importância da tecnologia e das Informações podemos referir que a tecnologia contribui para a identificação das capacidades e recolha de Informações daí permitir-nos afirmar da sua importância na clarificação da fronteira entre a Guerra Preemptiva e Preventiva.

Sempre que a tecnologia estiver associada ao trabalho das Informações, estas duas ferramentas, podem identificar com uma maior clareza a intenção do inimigo e dessa forma identificar o tempo em que o mesmo pretende actuar, ou a criar condições para o fazer, (caso exista já uma intenção prévia), permitindo uma melhor clarificação da fronteira e determinar se estamos perante uma ameaça iminente, logo associada à legítima defesa e à Guerra Preemptiva ou perante uma ameaça dilatada no tempo que nos permite associar à Guerra Preventiva.



6. Conclusões

O tema abordado neste trabalho parece-nos merecedor de um estudo mais profundo, pois pertencemos a OI com estratégias assumidas na obtenção da segurança, que se baseiam na antecipação e na prevenção, preconizando, em último recurso a Guerra Preemptiva ou Preventiva.

Relativamente à questão da legalidade concluímos que o mandato da ONU legalizando e legitimando qualquer guerra por antecipação permite uma maior aceitação por parte dos vários actores do SI, apesar dos interesses dos Estados originarem reacções diferenciadas, mas marginais; a análise destes comportamentos não nos permitiu confirmar a primeira hipótese, mas confirmamos a segunda hipótese. Assim sendo, concluímos que a Guerra Preventiva, não é aceite pela generalidade dos actores internacionais nem pelo Direito Internacional e, a existir Guerra Preventiva, a mesma deve ter uma forte justificação e ser aceite pelos vários actores, possibilitando um mandato atempado da ONU.

A Guerra Preemptiva é legal, legítima e aceite pelos actores Estatais e pelas OI, pois trata-se de um conceito que está intimamente ligado à legítima defesa e de acordo com o preceituado no art.º 51º da Carta das Nações Unidas.

Verificámos as implicações e consequências da Guerra Preventiva e Preemptiva no SI, bem como no novo ambiente estratégico, focando a nossa atenção na NSS dos EUA de 2002, que identificámos como elemento iniciador deste tema, na inclusão das agendas dos vários actores e nos diferentes comportamentos assumidos que deram uma nova visão a esta temática.

Identificámos as implicações e consequências da Guerra Preventiva e Preemptiva, o que nos permitiu confirmar a quarta hipótese e, não confirmar a terceira.

Concluímos que o entendimento dos vários actores do SI sobre a Guerra Preventiva e Preemptiva não é generalizado, pois, cada actor tem os seus interesses, que privilegia em detrimento dos interesses colectivos.

Os actores do SI aceitam a Guerra Preemptiva e a legítima defesa preventiva colectiva, desde que realizadas sob mandato da ONU e penalizam os Estados que fazem a Guerra Preventiva sem mandato da mesma organização: com pressões internacionais (inclusivé no âmbito da ONU), não cooperando na defesa colectiva e desistindo na sua participação nos vários organismos internacionais. Porém, podemos afirmar que a guerra por antecipação é fundamental para a política dos Estados e, através dela, é possível obter sucesso com maior facilidade.



A reflexão efectuada sobre o contributo das novas tecnologias, na identificação da fronteira entre a Guerra Preventiva e Preemptiva mostrou-nos da sua importância na identificação atempada de capacidades e/ou na tentativa de um determinado actor as obter, sendo este factor fundamental na Guerra Preventiva; na Guerra Preemptiva a identificação das possibilidades ganha importância quando o potencial estratégico entre os opositores é semelhante. Só com o controlo das tecnologias existentes se conseguem obter dados em quantidade e qualidade que permitam trabalhar de forma mais eficaz as informações (identificando a intenção), contribuindo desta forma para clarificar a fronteira entre a Guerra Preventiva e Preemptiva, face ao tempo em que a identificação é efectuada. Confirmamos assim a quinta hipótese.

Se as tecnologias contribuem para identificar armamento, equipamentos e comportamentos de um determinado actor, permitindo-nos aquilatar se o ataque está iminente, não dão uma resposta completa relativamente à sua intenção; contudo, as tecnologias fornecem contributos para se aquilatar dessa intenção conjuntamente com as Informações.

Na Guerra Cibernética, com as tecnologias existentes, não é possível prever com clareza um ataque logo, não possibilitam intervenções Preemptivas. Só a análise atempada de comportamentos, complementada com o trabalho das Informações, permite detectar essa intenção por parte dum opositor, sendo por isso só possível actuar Preventivamente.

A Guerra Preventiva não é aceite, originando reacções firmes de outros actores do SI (que penalizam o comportamento de quem encetou a guerra), conduzindo, esses comportamentos, a uma maior instabilidade no ambiente internacional.

As alianças entre os Estados também surgem por receio de ocorrência de Guerras Preventivas, pois nenhum Estado isoladamente pode fazer frente a todas as ameaças.

A Guerra Preventiva está muitas vezes associada à vontade dos Estados manterem o seu poder ou hegemonia, defendendo enquanto estão em vantagem.

A Guerra Preemptiva é aceite, mesmo que justificada posteriormente, e dessa forma contribui para a consolidação do relacionamento entre Estados e para a neutralização de ameaças que de outra forma poderiam causar danos maiores.

A intervenção por antecipação, face ao tempo escasso e aos tipos de ameaças normalmente versáteis, leva os Estados e as OI a colocar forças flexíveis junto a possíveis objectivos ou regiões problemáticas, tendo em vista não só a legítima defesa e neutralização de possíveis ameaças, mas também a defesa dos Direitos Humanos; é aceite desde que aprovada por mandato da ONU.



A vigilância e acompanhamento das áreas em que a ameaça se pode desenvolver passaram a ser uma realidade e uma das missões de quem age por antecipação.

Para existir uma guerra por antecipação devidamente legal e aceite, é necessário um esforço político de vários Estados, sendo que os militares se devem apoiar em serviços de Informações militares que proporcionem cooperação e partilha a nível mundial.

Respondendo à questão central, identificamos as Guerras Preemptiva e Preventiva como sendo feitas com o intuito de originar menores danos no futuro. A Guerra Preemptiva, que é aceite pelos vários actores do SI, é legítima e legal originando maior cooperação entre Estados e o fortalecimento da ONU (que detém o monopólio da legalidade no que corresponde ao uso da força) e do SI.

A Guerra Preventiva é ilegal quando não autorizada por mandato da ONU, originando instabilidade no SI, com consequências no relacionamento entre Estados, e maior enfraquecimento das Alianças e da própria ONU. No limite, a instabilidade criada, pode favorecer a forma de actuar dos grupos terroristas e do crime organizado, pondo em causa a própria Segurança Internacional e o desenvolvimento futuro dos povos, tão ambicionado pelos vários actores do SI.



Bibliografia

AM (2000). *Táctica Geral e Operações Militares II*. Lisboa: Academia Militar.

ANTUNES, Paulo José da Conceição (2005). *A alteração do conceito de Dissuasão fase aos novos desafios no âmbito da segurança e da Defesa: Contributos para uma nova conceptualização e implicações ao nível convencional e nuclear*. Lisboa: Trabalho Individual de Longa Duração – Instituto de Altos Estudos Militares.

BAYLIS, John, et al. (2007). *Strategy in the Contemporary World*. New York: Oxford University.

DEYRA, Michel (Set 2001). *Direito Internacional Humanitário*. Procuradoria-geral da República.

DOUGHERTY, James E., PFALZGRAFF Jr, Robert L (2003). *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*, Lisboa: Gradiva.

DOYLE, Michael W. (2008). *Striking First – Preemption and Prevention in International Conflict*. New Jersey: Princeton.

GLAD, Betty, DOLAN, Chris J. (2004). *Striking First – The Preventive War Doctrine and The Reshaping of U.S. Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.

GRAY, Colin S. (2007) – *The implications of preemptive and preventive war doctrines: A reconsideration*, Strategic Studies Institute.

GRAY, Colin S. (2009). *National Security Dilemmas*, Washington, D.C: Potomac Books, Inc.

JOSEPH, S. e NYE, Jr (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.

LEANDRO, Francisco (2003). “*Legitimidade do uso da força: ao não se fazer nada, permite-se que se faça tudo!!*.” Intervenção realizada no Seminário, na Academia Militar subordinado ao tema: Portugal e a transformação na Segurança e Defesa.

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc (2005). *Manual de investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.



RAMONET, Ignacio (2002). *Guerras do século XXI, Novos medos, novas ameaças*, Porto: Campo das Letras

REITER, Dan (2006). *Preventive war and its alternatives: the lessons of history*. Strategic Studies Institute.

RIBEIRO, Henrique M. Lages (2008). *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico* Contributo. Lisboa: Gradiva.

SANTOS, Loureiro dos (2004). *Convulsões ano III da «Guerra» ao Terrorismo: Reflexões sobre Estratégia IV*. Mem Martins: Publicações Europa América.

SANTOS, Eduardo Silvestre (2008). *A NATO no século XXI, o passado o presente e o futuro da Aliança Atlântica*, Tribuna da História.

STRACHAN, Hew (Nov 2007). “*Preemption and Prevention in Historical Perspective*” in vários, “*Preemption: Military Action and Moral Justification*” (coord), SHUE, Henry e RODIN, David in Oxford: Oxford University.

SMITH, Rupert (2008). *A Utilidade da Força a Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70

TOMÉ, Luís J. R. Leitão, (2004). *Novo recorte geopolítico mundial*. Lisboa: EDIUAL

UNIACKE, Suzanne (2007). “*On Getting One`s Retaliation in First*” in vários, “*Preemption: Military Action and Moral Justification*” (coord), SHUE, Henry e RODIN, David in Oxford: Oxford University.

VAZ, Mira Nuno (1995). *O Poder a moral e as relações Internacionais*, trabalho realizado no Curso Superior de Comando e Direcção, Instituto de Altos Estudos Militares.

VIEIRA, Rui (2008). “*O combate às ameaças transnacionais – Sua articulação entre Portugal, União Europeia, EUA e as principais organizações internacionais de segurança e defesa (ONU e OTAN)*” (coord), MOREIRA, Adriano e RAMALHO, Pinto. (2008). *Estratégia*. Massamá: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

ZACARIAS, Fareed (2008). *O Mundo Pós-Americano*. Lisboa: Gradiva.



Artigos

PAULO, Jorge Silva, (2008). “O uso preventivo da força” in *Revista Nação e Defesa*, nº 120, verão 2008, Edição Instituto de Defesa Nacional.

POWELL, Colin (2004). “A *Strategy of partnerships*”. In *Foreign Affairs* Vol. 83, nº1 (Janeiro/Fevereiro 2004 pp 22-34.

TOMÉ, Luís J. R. Leitão, (2007). “*O que mudou na Segurança Internacional*” in *Revista Janus* 2007, anuário de Relações Exteriores.

VICENTE, João Paulo Nunes (2006). “*O Direito à Guerra Justa*” in *Revista Militar*, Junho de 2006.

Sítios da Internet

AMORIM, Paulo Jorge (2004). *A Revisão da Política Externa Norte Americana no Pós 11 de Setembro de 2001 O Século Americano*, Junho de 2004, [referência de 10 Novembro. 2008]. Disponível na internet em: < www.ciari.org>.

CNU (1945). Carta das Nações Unidas. [Em linha]. [referência de 12 Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:
<<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ONU/ONU-Carta-V-23-32.htm>>

CHAVES, André d'Almeida - Project for New American Century (PNAC); O Pensamento “Neoconservador” e a Política Externa dos Estados Unidos: A Construção da Nova Ordem Internacional. [Em linha]. [referência de 10 Novembro de 2008]. Disponível na internet em: < www.ciari.org>.

CRT (2007). *Country Reports on Terrorism 2006*. [Em linha]. [referência de 20 Fevereiro. de 2009]. Disponível na internet em:
<<http://www.state.gov/documents/organization/83383.pdf>>

DAHL , Lawrence O. (2005). *Just War and Preemption Strategic Legitimacies*. [Em linha]. [referência de 12 Janeiro. de 2009]. Disponível na internet em:
<<http://www.stormingmedia.us/30/3081/A308134.html>>



DD (2002). Dictionary of Military and Associated Terms Joint Publication 1-02. (JP 1-02), Department of Defense. [Em linha]. [referência de 6 de Novembro de 2008]. Disponível na internet em: <<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/p/04178.html>>

ESCARAMEIA, Paula (2003). *Guerra do Iraque fundamentos Jurídicos do uso da Força*, [Em linha]. [referência de 28 Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.google.pt/search?hl=ptPT&q=paula+escarameia+fundamentos+do+uso+da+for%C3%A7a+&meta=&aq=f&oq=>>>

Estratégia Europeia em questões de segurança (2003). [Em linha]. [referência de 18 Novembro. de 2008]. Disponível na internet em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>

FARIA, Fernanda e FERREIRA, Patrícia Magalhães (2007). *An Adequate EU Response Strategy to address situations of fragility and difficult environments* [Em linha]. [referência de 12 Janeiro. de 2009]. Disponível na internet em: <<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/noticias/EstadosFrageis.pdf>>

HÖSLE, Vittorio (2003). *A Guerra contra o Iraque foi uma Guerra Justa?* [Em linha]. [referência de 23 Janeiro. de 2009]. Disponível na internet em: <<http://www.hottopos.com/videtur20/hosle.htm>>

ICISS (2001). *The Responsibility To Protect*, International Commission On Intervention And State Sovereignty [Em linha]. [referência de 18 Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report>>.

MUELLER, Karl P. et. Al (2006). *Striking First Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy*. RAND Project Air Force. [Em linha]. [referência de 14 Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <www.rand.org>

MDF (2008). *Défense et Sécurité nationale, Le Livre Blanc*. Ministério da Defesa Francês. [Em linha]. [referência de 14 Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.premierministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/defense_securite_nationale_un_875>



NMS (2006). *National Military Strategy, to Combat WMD*, dos Estados Unidos da América. [Em linha]. [referência de 14 Novembro de 2008]. Disponível na internet em: <<http://www.defenselink.mil/pdf/NMS-CWMD2006.pdf>>

NSCT (2006). *National Strategy for Combating Terrorism*, Set 2006. [Em linha]. [referência de 17 Dezembro de 2008]. Disponível na internet em: <http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/nsct_sep2006_sectionv.htm>

NSHS (2007). *National Strategy for Homeland Security*, dos Estados Unidos da América Out 2007. [Em linha]. [referência de 14 Novembro de 2008]. Disponível na internet em: <http://www.whitehouse.gov/issues/homeland_security/>

NSS (2002). *The National Security Strategy of the United States*. White House, Setembro 2002. [Em linha]. [referência de 5 Novembro de 2008]. Disponível na internet em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

NSS (2006). *The National Security Strategy of the United States*. The White House, Março (2006). [Em linha]. [referência de 15 Novembro de 2008]. Disponível na internet em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>>.

ONU (2006). *Report of the Secretary-General United Nations - Progress report on the prevention of armed conflict*, Jul 2006. [Em linha]. [referência de 18 Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/index.html>>

REEES (2008). *Garantir a Segurança num Mundo em Mudança, Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. Bruxelas [Em linha]. [referência de 10 Janeiro de 2009]. Disponível na internet em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf>

RNU (1974). *Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 3314 (XXIX)*, (14 de Dezembro de 1974). Definição de agressão.[Em linha]. [referência de 18 Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/index.html>>



RNU (2003) Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 57/337. (18 de Julho de 2003). *Prevention of armed conflict*. [Em linha]. [referência de 28 Dezembro de 2008].

Disponível na Internet em:

<<http://www.un.org/index.html>>

UA (2000). Acto Constitutivo da União Africana. [Em linha]. [referência de 4 Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OUA/acto_constitutivo-uniao-africana.htm>



Apêndice 1 – Relação das Entrevistas Realizadas

Com o objectivo de complementar a investigação realizada para a elaboração deste trabalho, procedeu-se a um conjunto de entrevistas a personalidades com elevados conhecimentos nas áreas tratadas e de reconhecida experiência na área da estratégia.

Lista de Entrevistados:

ENTREVISTA - 1

General José Alberto Loureiro dos Santos

Frequentou, entre outros, os cursos de Artilharia da Escola do Exército e de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (onde fez um doutoramento em Ciências Militares), leccionou no IAEM, no IAEFA e no ISCSP.

Entre outras, desempenhou as funções de Vice-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, de Ministro da Defesa Nacional dos IV e V Governos Constitucionais e de Chefe do Estado-Maior do Exército.

É conferencista e autor de obras e artigos na imprensa especializada sobre Estratégia, Segurança e Defesa.

ENTREVISTA - 2

Professora Doutora Maria Francisca Saraiva

Doutorada em Ciências Sociais na especialidade de Relações Internacionais pelo ISCSP/UTL.

Elaborou uma tese de doutoramento subordinada ao tema “Poder Militar e Agressão Armada em Ambiente Pós-Bipolar: Análise Jurídico-Estratégica das «Guerras High Tech» e das «Novas Guerras» nos discursos e práticas sobre agressão e legítima defesa”.

É Professora Auxiliar no ISCSP onde tem leccionado Estratégia, Geopolítica, ONU e Direitos Humanos.

É assessora de estudos no Instituto da Defesa Nacional e conferencista e autora de obras e artigos na imprensa especializada.

ENTREVISTA - 3

Tenente-Coronel Carlos Manuel Mendes Dias

Frequentou, entre outros, os cursos de Artilharia da Academia Militar e de Estado-Maior, lecciona na Academia Militar.



Doutorado em Ciências Sociais na especialidade de Relações Internacionais, pelo ISCSP/UTL, elaborou uma tese de Doutoramento sobre a abordagem conceptual do entendimento da Guerra.

É Professor de Relações Internacionais no Doutoramento em História, Defesa e Relações Internacionais (ISCTE/AM) e conferencista e autor de obras e artigos na imprensa especializada.