

CADERNOS NAVAIS  
N.º 23 – Outubro - Dezembro 2007

A DEFINIÇÃO DE AGRESSÃO  
DA ASSEMBLEIA-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS:  
HISTÓRIA DE UMA NEGOCIAÇÃO

*Maria Francisca Saraiva*

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica  
Edições Culturais da Marinha  
LISBOA

## O Autor

Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva é licenciada e mestre em Relações Internacionais e doutoranda na área da Estratégia.

É docente no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa nas áreas da Estratégia, Geopolítica, Nações Unidas e Direitos Humanos.

É assessora no Instituto da Defesa Nacional nas áreas da Estratégia e da Geopolítica.

É investigadora no Centro de Investigação e Formação para uma Cultura da Paz da Fundação Mário Soares.

Colaborou regularmente com o ISNG e IAEFA como conferencista na área das Relações Internacionais.

É conferencista no IESM.

Pertence à Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa.

Pertence ao Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

É membro fundador do Centro Português de Geopolítica.

Pertence ao Conselho Editorial da revista *Política Internacional*.

Pertence ao Conselho Editorial da revista *Geopolítica*.

Tem proferido conferências e publicado trabalhos científicos nas suas áreas de especialização, especialmente sobre as Nações Unidas, Resolução de Conflitos, Geopolítica e Controlo de Armamentos e Desarmamento.

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, já com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, numa forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

## TÍTULO:

A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas: História de uma Negociação

## COLECÇÃO:

Cadernos Navais

## NÚMERO/ANO:

23/Outubro-Novembro 2007

## EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-989-8159-00-7

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 600 exemplares

## ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA.....	5
CAPÍTULO I - A MEMÓRIA DAS DUAS GUERRAS MUNDIAIS.....	7
CAPÍTULO II - PRIMEIRAS PROPOSTAS DE AGRESSÃO .....	11
CAPÍTULO III - AGRESSÃO NO PERÍODO ONUSIANO.....	21
1. A Carta das NU e o Uso Público da Força .....	24
2. A Experiência das Primeiras Décadas .....	27
3. A Negociação da Definição de Agressão (1952-1974).....	29
1ª Comissão Especial Sobre a Questão da Definição da Agressão (1952-54) .....	31
2ª Comissão Especial sobre a Questão da Definição de Agressão (1954-57) .....	33
3ª Comissão Especial sobre a Questão da Definição de Agressão (1959-1967) .....	36
4ª Comissão Especial sobre a Questão da Definição de Agressão (1967-1974) .....	37
CAPÍTULO IV - APROVAÇÃO DA DEFINIÇÃO E EVOLUÇÃO POSTERIOR ....	75
CONCLUSÃO - PREEMPÇÃO E DIREITOS HUMANOS.....	87
BIBLIOGRAFIA.....	93



# A DEFINIÇÃO DE AGRESSÃO DA ASSEMBLEIA-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS: HISTÓRIA DE UMA NEGOCIAÇÃO

Maria Francisca Saraiva

## NOTA INTRODUTÓRIA

Nenhuma sociedade foi alguma vez indiferente à guerra e ao conflito.

Até há muito pouco tempo acreditava-se que a coacção militar era sobretudo consequência de algo incontrollável, de uma combinação infeliz entre a hostilidade extrema do meio ambiente e a vontade humana de agredir o semelhante. Tais ideias ainda não desapareceram totalmente, alimentadas por ciclos de avanços e recuos belicosos constantes; em resultado, a história da agressão insere-se no percurso civilizacional de forma confusa e pouco linear.

Apesar das dificuldades, a amplitude dos dois cataclismos mundiais que marcaram o século XX alertou para o carácter insidioso da guerra em geral, como a expressão mais dramática da violência organizada. Num primeiro momento, os partidários anti-guerra empenharam-se no aperfeiçoamento dos mecanismos que moderam a forma como esta é conduzida (*jus in bellum*). E assim a codificação das regras da guerra levou a um interesse crescente pelas suas motivações, com o objectivo de travar a ideia da licitude da guerra a qualquer preço.

Com efeito, longe de fazerem progredir a emancipação do Homem, a maior parte dos conflitos continuam a semear no seu caminho o sofrimento, a destruição e a infelicidade. Por isso, porque o sofrimento e o luto dos homens não se podem medir pela fria aritmética dos números de mortos e feridos, deve fazer-se pedagogia condenando o "crime supremo", a agressão, que deve ser estudada e explicada às Forças Armadas, a quem se confiou o difícil papel de defesa do solo pátrio e se exige que cumpram os preceitos do Direito Internacional.

Pouco analisada em Portugal, a Definição de Agressão, uma das mais importantes resoluções aprovadas pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AG NU), teve uma negociação longa e difícil. Politicamente, traduz muito fiel-

mente o mosaico de interesses e preocupações políticas que, em torno da coacção e do conceito de agressão, definem o lugar e o peso de cada país no sistema internacional de poderes.

A Definição foi elaborada num contexto político muito especial. Por isso não podemos ignorar que, passados pouco mais de 30 anos sobre a sua aprovação, novas e importantes formas de pensar e fazer a guerra ameaçam alguns dos seus alicerces conceptuais. Embora alguns aspectos da definição continuem a ser considerados prova da existência de um costume<sup>1</sup> - o que obriga todos os Estados a seguirem as suas orientações - há também deficiências bastante evidentes, muitas delas apontadas na época e que, com o passar do tempo, se transformaram no alvo de uma crescente contestação.

Não é nada surpreendente que o ponto de vista do Direito Internacional sobre o emprego dos factores do Poder Nacional em ambiente conflitual seja do interesse da Estratégia. A proximidade cada vez maior entre as duas disciplinas é motivo mais do que suficiente para que se dêem a conhecer as linhas gerais do texto da Definição de Agressão. No fundo, pretendemos mostrar que existem limites normativos que o Direito impõe à Estratégia e aos seus executores. As crescentes responsabilidades de Portugal em missões internacionais, no âmbito da NATO, NU, ou UE, sublinham a importância de conhecer as principais regras jurídicas que regulam o emprego da força no cumprimento destas operações.

---

<sup>1</sup> Conforme foi dito no caso "*Case Concerning the Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*" (Judgment 27 Junho 1986), conhecido como *Caso Nicarágua*.

# CAPÍTULO I

## A MEMÓRIA DAS DUAS GUERRAS MUNDIAIS

Há muito tempo que certas práticas são vistas como agressivas. A ideia remonta aos primeiros tempos da antiguidade grega, mas o Direito só transportou o conceito de agressão para o universo jurídico já o século XX tinha começado: os Estados que desejavam discutir as grandes questões que atormentavam o mundo do pós guerra acorriam às sessões de trabalho da Sociedade das Nações (SDN) em busca de uma visão comum sobre as questões internacionais.<sup>2</sup>

Com efeito, a Grande Guerra mudou muita coisa na história do mundo. Como observou René Rémond, “O aspecto da Europa e a fisionomia do mundo saem profundamente transformados ao fim destes quatro anos”<sup>3</sup> de conflito. As sequelas da I Guerra são muitas e reflectem-se, por exemplo, na contestação das novas fronteiras saídas do conflito, principalmente se pensarmos no império mais amputado do ponto de vista territorial: com efeito, a Rússia perde todas as suas conquistas dos dois últimos séculos e exige, peremptória, a revisão dos tratados. Por isso ensaiou, em 1917, uma primeira tentativa de condenação internacional da prática das anexações territoriais de que se sentia uma das principais vítimas. Fá-lo-á de novo em 1933, exactamente pelos mesmos imperativos estratégicos, agora relacionados com a ascensão, nesse mesmo ano, de Hitler ao poder. Este facto apaga a sua vontade revisionista e obriga-a a procurar aliados no Ocidente, para se proteger dos apetites territoriais do regime nacional-socialista. Neste quadro solicita a admissão à SDN (concretizada em Setembro de 1934) e lança na Conferência para a Redução e Limitação de Armamentos<sup>4</sup> (1933) uma primeira definição de agressão que é, no fundo, um documento que procura desesperadamente preservar o *status quo* político

---

<sup>2</sup> M. Cherif Bassiouni e Benjamin B. Ferencz, “The Crime Against Peace”, in M. Cherif Bassiouni (ed.), *Criminal Law*. Vol. I. 2<sup>nd</sup> ed. Arddsley, Nova Iorque: Transnational Publishers, 1999, p.313.

<sup>3</sup> René Rémond, *Introdução à História do Nosso Tempo: do Antigo Regime aos Nossos Dias*. Lisboa: Gradiva, 1994, p.294.

<sup>4</sup> A Conferência Geral do Desarmamento decorreu entre 1932 e 1934 mas pouco influenciou as significativas movimentações bélicas que já anunciavam um novo conflito à escala mundial. A Alemanha começa a mobilizar e a exigir o desarmamento dos outros países europeus.

e territorial que em breve seria agitado pela Alemanha. Tal plano era à partida muito audacioso, mas o facto é que os receios foram rapidamente corroborados pelos acontecimentos; Hitler decide abandonar, em Outubro de 1934, esta mesma Conferência reunida em Genebra e, de seguida, a própria SDN<sup>5</sup>.

Quando se alcança o fim da II Guerra Mundial, a ideia de agressão transformou-se num dos problemas internacionais fundacionais da nova ordem, como ficou provado nos julgamentos dos maiores criminosos da II Guerra, alguns deles condenados pelo maior dos crimes contra a paz, o crime de agressão. Este é o facto capital que perturba a vida internacional, com efeito a maior ameaça conhecida à frágil ordem pública internacional que se começou a construir, e a razão desta reflexão que tenta medir o alcance e decifrar-lhe o significado.

A invocação histórica do que se passou no final da II Guerra Mundial impõe-se porque induziu alterações importantes na governança mundial. Há mais de 60 anos a aprovação do sistema onusiano fez uma revolução sem paralelo que ainda hoje tem continuidade nas discussões em torno da reforma do Conselho de Segurança (CS), no papel das organizações regionais na segurança colectiva e na criação do Tribunal Penal Internacional (TPI). As invasões, os desmembramentos de territórios e as delapidações de recursos são hoje universalmente condenados. De facto, nenhum Estado do mundo ousa defender publicamente o contrário, embora algumas práticas estatais continuem a advogar informalmente a total liberdade de acção em relação aos meios de coacção.

Deste modo, poucos anos após a proibição (genérica) do emprego da força na vida internacional começa a reconhecer-se como o instituto da legítima defesa, até aqui regulado pelo direito costumeiro, estava a mudar. Esta alteração não nos surpreende; a legítima defesa fora até aí a regra geral, o recurso mais frequente na relação entre os Estados. Agora passa a ser entendida como uma resposta excepcional: a sua formulação é necessariamente mais restritiva embora de contornos indefinidos, uma vez que continua a ser impossível, nas condições actuais, determinar as condições exactas que permitem desencadear uma resposta legítima ao abrigo do artigo 51.º da Carta das NU (legítima defesa individual ou colectiva) para parar e reverter o acto proibido.

---

<sup>5</sup> O afastamento da SDN começa a produzir efeitos em 1937, um dia depois de se conhecer a intenção da Itália de se afastar da organização.



Por outro lado, na organização criada em 1945, o CS é um novo actor que põe em causa o sistema de forças tradicional, no sentido em que restringe o próprio exercício da legítima defesa: é ao Conselho que compete accionar o mecanismo da segurança colectiva previsto na Carta, ou seja, agir contra os prevaricadores da ordem em nome da comunidade internacional. Este modelo exige a sinalização de um acto de agressão, tal como previsto no artigo 39.º, e a aplicação de uma penalização em conformidade com a gravidade do facto (artigo 41.º, sanções não militares e 42.º, sanções militares). Na prática, nada disto resultou numa revolução de comportamentos. Os países são raramente condenados por actos de agressão. O Conselho tem-se retraído; tem sido mais prudente qualificá-los como rupturas da paz. Há mesmo casos em que a reprovação é mínima: o rótulo de ameaça à paz é tão difuso que só pode ter esta leitura, uma condescendência (intolerável) em relação a este tipo de transgressões.

Outro aspecto que interessa bastante ao estudo da agressão é o processo que conduziu aos tribunais de Nuremberga e Tóquio que são, efectivamente, o símbolo de um processo histórico que extravasou a sua época e circunstância. Os julgamentos dos maiores responsáveis pelo regime hitleriano e japonês apuraram, apesar de algumas polémicas, uma real responsabilidade penal destes indivíduos por crimes cometidos durante a guerra. Graças a esta experiência, pôde transpor-se para os anos 90 do século passado a ideia de tribunais penais *ad hoc* para tratar dois conflitos particularmente sangrentos: ex-Jugoslávia<sup>6</sup> e Ruanda<sup>7</sup>. Os seus acórdãos são também um elemento importante a ter em conta nas negociações que decorrem presentemente no Grupo de Trabalho Especial sobre Agressão do TPI<sup>8</sup>, mandatado para definir o crime de agressão agora num contexto histórico pós bipolar.

O que de facto não nos parece fazer muito sentido é começar a contar a história da agressão enquanto acto imputável a entidades políticas sem tocar

---

<sup>6</sup> "Tribunal Internacional para a Prospecção de Pessoas Responsáveis por Violações Graves do Direito Internacional Humanitário Cometidas no Território da Ex-Jugoslávia desde 1991", criado pela resol.808 (1993) do CS.

<sup>7</sup> "Tribunal Internacional para a Prospecção de Pessoas que Cometeram Genocídio e Outros Crimes contra a Humanidade no Território do Ruanda e nos Territórios Vizinhos no Ano de 1994", criado pela resol.955 (1994).

<sup>8</sup> Criado pela Assembleia dos Estados partes em 2002, ICC-ASP/Res.1 (2002).

num ponto prévio e fundamental para a compreensão do encadeamento dos acontecimentos. De forma que é preciso perceber que a opção de definir agressão e não a guerra, o termo clássico, não significa um corte com o passado; antes pelo contrário, respeita e vai na linha das opções tomadas na Carta das NU. Esta noção, muito ambígua, cedeu lugar no universo onusiano a três noções jurídicas novas, essencialmente valorativas: agressão, medidas de coacção colectivas (sanções) contra o agressor e legítima defesa. O problema mais óbvio desta opção é que as medidas de coacção são muitas vezes agrupadas em função da sua utilidade estratégica e não em resultado da avaliação da sua maior ou menor legalidade. Por isso, é infinitamente mais difícil decidir o que se quer sinalizar como actos ilícitos e também definir que penalização quer a sociedade internacional aplicar a quem persista nestas condutas<sup>9</sup>.

Em conclusão, diríamos que mais declarada ou mais escondida, a ideia de condenar politicamente os actos agressivos começa a tomar forma em 1917; desde então foi-se transformando (muito lentamente e à medida que o século XX avançava) o modo como nos areópagos internacionais se defende a utilidade da coacção e da força. A evolução não foi repentina. Teve etapas. As principais fases estão datadas. Vejamos como tudo se desencadeou.

---

<sup>9</sup> Ahmed M. Rifaat, *International Aggression: A Study of the Legal Concept- Its Development and Definition in International Law*. Estocolmo: Almqvist & Wiksell International, 1979, p.XIII do prefácio.

## CAPÍTULO II

### PRIMEIRAS PROPOSTAS DE AGRESSÃO

No início do século XX o assunto ganhou, politicamente falando, grande relevância internacional no segundo congresso que juntou, em 1917, a Alemanha e a Rússia. Nesse congresso, como escreveu Rifaat, foi aprovado, a 8 de Novembro, o primeiro documento internacional que abandona a ideia de guerras agressivas, o Decreto sobre a Paz, que defende que a guerra agressiva é um crime contra a humanidade<sup>10</sup>.

Ao tempo, o governo soviético não apresentava ainda qualquer definição de “guerra agressiva” nem usava o termo “agressão” no seu texto. A URSS estava apenas empenhada em consagrar o princípio da paz sem anexações, o que só poderia ser viabilizado se fossem declaradas como guerras agressivas as que submetem os Estados mais fracos às nações mais poderosas. A nova visão do governo bolchevique reflecte uma Rússia penalizada do ponto de vista económico e socialmente destruída pela guerra que travara com o Japão, em 1905. A I Guerra afundou ainda mais a situação do país; a continuação da guerra com os Impérios Centrais tinha um efeito negativo na guerra civil<sup>11</sup> e, em 1917, os problemas da consolidação do poder não tinham fim à vista<sup>12</sup>.

Ou seja, a primeira tentativa de ilegalizar as guerras agressivas explica-se pela necessidade de garantir algum estatuto à nova URSS no concerto das potências. Várias décadas depois pouco mudou; o objectivo soviético é a defesa do *status quo* territorial, algo que reforçava o posicionamento internacional do regime comunista no rescaldo da II Guerra.

O movimento de criminalização dos actos de agressão perpetrados por indivíduos é também anterior a 1945. Acumulam-se a este propósito estudos e análises sobre os antecedentes de Tóquio e Nuremberga: todos afirmam que houve precedentes, sem dúvida muitos, e, diz-se, desde a época pré-vestefa-

---

<sup>10</sup> *Idem, ibidem*, Text on International Law, Academia de Ciências da URSS, Moscovo, p.403.

<sup>11</sup> Os desaires na frente de batalha contribuíram para a revolução de 1917. A defecção russa consuma-se em 3 de Março de 1918, oficializada pelo Tratado de Brest-Litovsk. Ver Bernard Droz e Anthony Rowley, *Historia do Século XX*. 2ª ed. Vol.1 Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999, p.61 e segs.

<sup>12</sup> Ahmed M. Rifaat, *op. cit.*, p.32.

liana. Se recuarmos até ao século XIII encontramos Conradin von Hohenstaufen que em 1268 foi levado a julgamento, em Nápoles, tendo sido sentenciado à morte por ter iniciado uma guerra injusta<sup>13</sup>. Este não foi um caso isolado. Peter von Hagenbach foi acusado de assassinar, raptar, ter cometido perjúrio e outros crimes quando tentava dominar os cidadãos de Breish. Foi condenado por um Tribunal *ad hoc* composto por 28 juízes, incluindo Estados aliados do Sacro - Império Romano Germânico. O tribunal não aceitou a ideia de que cumpria as ordens de Carlos Magno de Borgonha.

O século XX foi o século da consagração da ideia de responsabilidade individual. Na I Guerra Mundial entendeu-se que o imperador Guilherme II tinha ido longe demais: no Tratado de Versalhes os artigos 227.º e 228.º previam um tribunal especial *ad hoc* para o julgar por ter agido “contra a moralidade e a santidade dos tratados”. Mas o governo holandês negou-se a extraditá-lo alegando que não era parte de Versalhes e que esta extradição ia contra a lei holandesa e as tradições de asilo. Apesar deste desenlace, a conhecida doutrina que defende que os actos dos altos funcionários do Estado são actos do Estado – doutrina *par in parem imperium not habet* – começa a ser abandonada e com ela a proibição de incriminação por parte de um tribunal. Sabemos que, no século XIX, Napoleão já havia sido condenado por actos semelhantes. O congresso de Aix-la-Chapelle, em 1815, acusou-o de ter iniciado guerras de agressão contra tratados formais; mas o que daí resultou foi o exílio em Santa Helena. O “inimigo e perturbador do mundo”<sup>14</sup> foi condenado, mas no plano meramente político. O que significa que os abusos dos poderosos só se transformaram num tema público na II Guerra Mundial e não antes dessa data.

Acontece que no intervalo temporal entre Napoleão e o final da Guerra, o Pacto da SDN (1919) procurou olhar para o problema dos comportamentos agressivos das nações com o objectivo de dar alguma coerência ao regime emergente. Deste modo o seu artigo 10.º utiliza já a palavra agressão (“agres-

---

<sup>13</sup> J. Barboza, *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1999, Académie de Droit International. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, Tomo 278, 2000, p.32 e Rifaat, *ibidem*, p.35.

<sup>14</sup> Ver o que diz Leslie Green, *The Contemporary Law of Armed Conflict*. 1<sup>st</sup> ed reprinted. Manchester: Manchester University Press, Melland Schiel Studies in International Law/Juris Publishing, 2000.

são, ameaça ou perigo de agressão”), mas, ao mesmo tempo, o texto não abandona a expressão guerra, que surge no artigo seguinte, onde se faz referência explícita a “qualquer guerra ou ameaça de guerra”<sup>15</sup>. Estes artigos foram o prelúdio da Carta das NU; não foram mais longe do que isso porque o texto não era suficientemente pró-activo em relação à proibição da guerra.

Com efeito, o artigo 10.º tentou estabelecer os critérios materiais do acto ilegal de agressão entendendo-o como um acto de força ou ameaça de uso da força contra a integridade territorial e a independência política de qualquer um dos membros do Pacto. O problema é que, mais à frente, outros artigos falam de “guerra”, “ameaça de guerra” ou “recorrer à guerra” para distinguir as guerras legítimas das ilegítimas, as que não cumpriam determinados requisitos formais. Lidos conjuntamente, estes artigos não se harmonizam muito bem. De facto, o artigo 15.º, nº7 contradiz o artigo 10.º, e isto porque aquela disposição permite a guerra em determinadas circunstâncias quando o artigo 10.º a parece proibir totalmente. O problema foi colocado em 1921 ao Comité sobre Emendas, que entendeu que o artigo 10.º se deve subordinar ao 15.º, no sentido em que as garantias contra a agressão só operam em relação às “guerras” que são proibidas no artigo 15.º.

De resto o Pacto nada esclarece sobre a definição de agressão e a guerra não recebeu uma reprovação liminar bastando, como se disse, que se cumprissem requisitos meramente formais para que a actuação fosse tolerada. Parece assim indiscutível que a guerra foi proibida pela SDN, mas o mais importante de tudo é realçar que o foi em princípio, ou seja, de forma parcial.

Quanto ao termo “guerra”, começa a ser visível um desaparecimento gradual da palavra da letra dos tratados e outros instrumentos internacionais. Nesta fase, a palavra “guerra” é substituída sistematicamente pelo termo “agressão”. Na linguagem diplomática e nos tratados de segurança e assistência celebrados depois da I GM há uma tendência para fazer equivaler a “agressão” ao “ataque militar”, não justificado pelo Direito, contra o território de outro Estado.

Orientados por estes princípios elementares, os países membros da SDN tentaram por várias vezes consagrar em documentos escritos o significado profundo do fenómeno agressivo: algo absolutamente proibido e que constitui conduta criminosa.

---

<sup>15</sup> Ver os artigos 10.º e 11.º do Pacto da Sociedade das Nações, Paula Ventura Escarameia, *Colectânea de Leis de Direito Internacional*. 2ª ed. Lisboa: ISCSP/UTL, 1998, pp.118-119.

Foi assim que o Comité Especial mandatado pela Comissão Temporária Mista para preparar um projecto de Tratado de Assistência Mútua, estudou (em 1923) a possibilidade de definir agressão. O Comité, maioritariamente constituído por militares e com um mandato preciso para encontrar mecanismos eficazes de prevenção da guerra, examinou a ideia de "intenção agressiva" e concluiu que não é possível objectivá-la<sup>16</sup>. Este argumento permitiu rejeitar um texto onde se defendia que todas as guerras agressivas são proibidas e que constituiriam um crime<sup>17</sup>. Efectivamente, o período entre as guerras é fértil em reveses deste género. Entre vários outros exemplos, podemos referir o Protocolo de Genebra de 1924 (sobre a Resolução Pacífica de Disputas Internacionais) concluído pela Assembleia da SDN e que também não entrou em vigor. O protocolo declarava que a guerra de agressão é um crime internacional. Foi rejeitado pelo governo conservador da GB e depois politicamente abandonado.

É muito significativo que a mudança no rumo dos acontecimentos esteja relacionada com o Pacto de Briand-Kellog, celebrado em 1928<sup>18</sup>. Este pacto resultou de um movimento surgido nos primeiros tempos da SDN, associado a americanos como S. O. Levinson, C. C. Morrison, James T. Shotwell e o Senador Borah, que promoviam a resolução pacífica de disputas e a proibição de todas as guerras que não fossem de legítima defesa.

O Pacto de Paris recolheu o apoio da maior parte dos países<sup>19</sup>, o que potenciou novas e importantes transformações nas estruturas de relacionamento internacional. No entanto, o Pacto fala novamente em "guerra"<sup>20</sup> o que só dificulta a clarificação do alcance e sentido do documento. Com efeito, será

---

<sup>16</sup> J. Zourek, "Enfin Une Définition de l'Agression". *Annuaire Français de Droit International*. XX (1974), p.11.

<sup>17</sup> Ahmed M. Rifaat, *op. cit.*, p.54.

<sup>18</sup> Também conhecido por Pacto de Paris ou Tratado Geral de Renúncia à Guerra.

<sup>19</sup> O Tratado Geral de Renúncia à Guerra foi assinado em Paris, a 27 de Agosto de 1928

<sup>20</sup> O Pacto tem apenas dois artigos que dispõem o seguinte: 1. "As Altas Partes Contratantes declaram solenemente condenar o recurso à guerra como meio de solucionar os conflitos internacionais e renunciam a ela como instrumento da política nacional nas suas relações mútuas"; 2. "As Altas Partes Contratantes reconhecem que a resolução ou solução das disputas ou conflitos de qualquer natureza ou origem que possam surgir entre elas deverá apenas ser procurada por meios pacíficos". In Michael Akehurst, *Introdução ao Direito Internacional*. Coimbra: Almedina, 1985, p.270.

que podemos presumir que o texto proíbe “medidas agressivas” que envolvem o emprego da força armada na ausência de guerra (medidas de coacção que envolvem o uso da força armada)<sup>21</sup>? De facto, a questão ficou entregue ao livre arbítrio das partes. Por outro lado, até onde podem ir as acções defensivas em resposta a actos de agressão? Por último, se tivermos em conta a necessidade de agir contra o Estado que recorre à “guerra” ou comete um “acto de agressão” não é claro o tipo de sanção que faz sentido aplicar. Pense-se o que se quiser, os silêncios do Pacto, particularmente evidentes no capítulo das medidas correctivas, debilitam os objectivos políticos subjacentes à nova filosofia normativa de proibição do recurso à força na vida internacional.

A situação é, em larga medida, o resultado de sucessivas modificações introduzidas ao projecto original, submetido pelo governo francês à apreciação do congénere americano. A França gostaria de proibir de uma maneira expressa a guerra de agressão. Mas Kellog conseguiu que essa fórmula fosse abandonada e, no curso dos trabalhos preparatórios, o direito de legítima defesa foi amplamente consagrado. Cabe a este propósito fazer aqui uma referência ao papel das notas formais, trocadas entre os principais signatários à medida que as negociações avançavam. A legítima defesa, assunto que não surge formalmente referenciado ao longo do Pacto, foi o assunto central destas missivas. Em vez de inibir, tratou-se de consagrar o princípio do julgamento em causa própria, solução obviamente contraproducente uma vez que não há nenhum governo que assuma que está a actuar fora do que permite a legítima defesa. O RU procurava liberdade de acção nas regiões do mundo onde, de facto, o seu interesse nacional aconselhava manter a paz e a segurança; os EUA invocavam a Doutrina Monroe reservando para si a condução dos problemas nas Américas.

Apesar das grandes limitações do documento – no alcance e nas palavras escolhidas – grande parte dos observadores defende que o Pacto estava sobretudo interessado em fazer a apologia da ilegalização da agressão (como tipo específico de coacção que se pretende proibir), pondo um ponto final no período ao longo do qual se tentara ilegalizar a guerra.

Esta evolução anuncia um período intenso de movimentações políticas. Surgem tratados internacionais e declarações que afirmam a ilegalidade da

---

<sup>21</sup> Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*. 2 nd ed. rep. Cambridge: Cambridge University Press/Grotius Publications, 1995, p.80.

agressão (no âmbito da Conferência Pan Americana, por exemplo) e há constituições nacionais que inspiradas no movimento americano, exportado para o resto do mundo entre 1920 e 1939, conseguiram incluir nos seus textos a punição e o incitamento público da guerra de agressão (Convenção Espanhola de 1931, Código Penal Romeno, de 1936, entre outros casos).

E assim não é de admirar que no decorrer das discussões sobre planos de desarmamento na Conferência para a Redução e Limitação de Armamentos (1933) surgisse pela primeira vez de forma premente a necessidade de delimitar o conceito de agressão. A URSS foi a proponente da primeira definição que se conhece sobre o tema. A definição soviética procurava nessa altura clarificar a diferença entre armamentos ofensivos e defensivos, um dos pontos que absorviam a agenda desta conferência.

O documento soviético tinha algumas particularidades. Primeiro, seria indicado um órgão imparcial, que teria que determinar se uma situação de agressão tinha efectivamente ocorrido. A ideia vem de épocas anteriores, mas de qualquer modo é de importância capital. Um segundo tipo de preocupação tem que ver com a necessidade de definir agressão e guerra e distinguir agressão de defesa. O que está em jogo é a capacidade de clarificar cada um destes actos e ideias como noções conceptualmente distintas: intelectualmente esta questão é intemporal e não deve ser menorizada em nenhum momento histórico, porque é o cerne da questão agressiva.

Do projecto de definição de agressão de 1933 constam um preâmbulo e três parágrafos onde se consideram vários actos como actos de agressão:

"1. Deve ser considerado agressor num conflito internacional o Estado que é o primeiro a tomar qualquer uma das seguintes acções:

- a) Declaração de guerra contra outro Estado;
- b) Invasão pelas suas Forças Armadas do território de outro Estado sem declaração de guerra;
- c) Bombardeamento do território de outro Estado pelas suas forças terrestres, navais ou aéreas ou atacando intencionalmente as forças navais ou aéreas de outro Estado;
- d) Desembarque, ou introdução dentro das fronteiras do território do outro Estado de forças terrestres, navais ou aéreas sem a permissão do governo desse Estado ou a violação das condições dessa permissão,



particularmente no que diz respeito à duração da permanência ou extensão da área;

e) Bloqueio naval da costa ou dos portos do outro Estado.”

O texto segue com a afirmação peremptória de que nenhuma consideração de natureza política, estratégica ou económica pode considerar-se legítima para justificar a agressão<sup>22</sup>.

O projecto omite as ideias de agressão económica e ideológica. É curioso que na história da agressão a hipótese de accionar a legítima defesa nestes casos foi várias vezes discutida, mas optou-se invariavelmente pela exclusão da possibilidade de emprego da coacção armada nestas situações.

O texto soviético foi então enviado ao Comité Sobre as Questões de Segurança da Conferência do Desarmamento presidido por Politis, que preparou um documento relativo à “Definição do Agressor”. Foi no contexto do Relatório Politis que, entre outras modificações, se acrescentou aos 4 actos de agressão enunciados pela URSS um 5º, o apoio a bandos armados<sup>23</sup>, como exemplo de agressão indirecta.

A partir desse momento, o documento Politis ganha o estatuto de documento de referência em várias negociações relacionadas com agressão. Indiscutivelmente, os contributos dos anos 30 são sempre o ponto de partida da discussão que de forma contínua e duradoura têm vindo a ser aperfeiçoados e actualizados.

O ponto de partida da visão Politis assenta numa ideia relativamente simples – a proposição segundo a qual um acto de agressão envolve apenas o emprego da força armada. É óbvio que sempre houve quem negasse este pressuposto, por considerá-lo demasiado restritivo e redutor. Particularmente nos últimos anos tem-se dito que o conceito envolve cada vez mais outro tipo de coacções, mas ainda não se determinou com total certeza o que fazer em relação à questão. De qualquer modo uma coisa é certa, quem conhece a evolução do problema da agressão sabe que os actos de força que foram originalmente considerados por Politis surgem em quase todas as formulações de agressão elaboradas posteriormente, o que confere grande legitimidade ao documento.

---

<sup>22</sup> *Idem, ibidem*, p.89.

<sup>23</sup> J. Zourek, *op.cit.*, p.13.

Outro aspecto relevante do Relatório Politis é que tratou do problema, central, da variável tempo na determinação do agressor. O método seguido, que foi também o seguido em 1974 na definição de agressão, tenta eliminar os erros a que os testes subjectivos costumam conduzir. A tarefa de determinar o agressor é uma tarefa importante, quase impossível em alguns casos, razão pela qual se julgou importante estabelecer a regra de que o primeiro a usá-la é sempre considerado o agressor, o autor da agressão.

A opção de excluir os acidentes de fronteira da definição é outro traço nítido que permaneceu, de certo modo, até aos nossos dias. Embora o Relatório Politis não tenha definido (nos comentários à Comissão Geral da Conferência do Desarmamento<sup>24</sup> inclusive) o que é um acidente de fronteira, tem-se entendido que estes fenómenos envolvem uma escala física pequena. Atravessar a fronteira com uma pequena força não parece uma acção militarmente decisiva. Outro aspecto com interesse é a questão da intenção agressiva; o relatório tentou passar a ideia de que não existe intenção em actos que podem, ou resultar de erros (passar involuntariamente a fronteira) ou, em alternativa, nas situações em que chefes subordinados actuam sem ordem ou interpretam erroneamente as ordens recebidas, o que não permite equipará-los a agressões.

Do ponto de vista das posições nacionais, a China e França alinharam completamente com as ideias da URSS apoiando-a nas suas pretensões, mas não lograram demover o RU, que liderava o forte grupo que se lhes opunha. Já nesta altura os ingleses defendiam uma definição geral e liberdade para o Conselho da SDN determinar uma agressão de acordo com as circunstâncias peculiares de cada caso. Esta posição inviabilizou a adopção da proposta, em 1934, perdendo-se uma primeira oportunidade para estabilizar a noção de agressão em torno de uma definição negociada multilateralmente.<sup>25</sup>

De qualquer modo, a recusa dos grandes poderes em assumir o projecto soviético não inflectiu o rumo da política externa de Moscovo. A URSS celebrou convenções nesse mesmo ano<sup>26</sup>, e em moldes semelhantes ao documento da conferência, com o Afeganistão, Estónia, Letónia, Pérsia, Polónia e Turquia.

---

<sup>24</sup> Benjamin B. Ferencz, *Defining Aggression: The Search for World Peace: A Documentary History And Analysis*. Vol.1. Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1975, p.156.

<sup>25</sup> Ahmed M. Rifaat, *op.cit.* p.91.

<sup>26</sup> A 5 de Julho de 1933.

Dois acordos similares foram ainda assinados em Londres: o primeiro entre a URSS, Roménia, Checoslováquia, Jugoslávia e Turquia e o segundo celebrado entre a URSS e a Lituânia. Em 1933 foram assinados, no total, 12 tratados entre a URSS e os seus vizinhos, mas estas obrigações não a inibiram de anexar (pouco tempo depois) alguns destes países, em clara violação dos compromissos assumidos <sup>27</sup>.

Em suma, a ordem política que vigorou entre as guerras assistiu à celebração de uma série de tratados de amizade, de garantia e neutralidade e de não agressão com cláusulas de assistência mútua. Nos casos em que estas garantias não existiam optava-se por enumerar actos de agressão, com a obrigação das partes não os cometerem nas suas relações mútuas. O Acto de Chapultepec contém uma definição de agressão, por exemplo. O Tratado Interamericano de Assistência Mútua, assinado no Rio de Janeiro em 1947 previa dois actos de agressão. A Carta da OEA não contém definição mas, ao contrário da Carta das NU, tem princípios claros que podem servir de base a essa definição. De qualquer modo, do ponto de vista da história militar não parece muito provável que estas obrigações tenham constrangido o rumo da história: como os relatos sobre os anos 30 e 40 mostram, os países desejavam rearmar-se, planeavam e preparavam-se para cometer agressões ou procuravam defender-se de estratégias de agressão que se adivinhavam estar em marcha.

A Europa vivia os últimos dias de paz. Os conflitos entre a Itália e a Abissínia, conquistada pela Itália fascista em 1935, e a invasão da Finlândia pela URSS, em 1939, para assegurar a sua fronteira norte, eram motivos de inquietação para a SDN. No caso da Abissínia foi decretado um embargo de armas que não logrou travar as operações militares, que culminaram na anexação formal do território. Mussolini sustentava a legalidade da operação com base em alegadas preparações militares e ataques da Abissínia. Uns anos mais tarde, em 1939, a URSS ocupa o norte da Finlândia temendo a vulnerabilidade das suas fronteiras face à rapidez das conquistas nazis. A ofensiva resultou na derrota soviética. Foi acusada de agressão e foi expulsa da SDN.

De facto, a inabilidade da SDN na crise da Abissínia encorajou Hitler a avançar, em Março de 1936, na Renânia desmilitarizada, em violação de Versalhes e do Pacto de Locarno de 1925.

---

<sup>27</sup> Benjamin B. Ferencz, *op.cit.*, p.34. Nomeadamente, Polónia, países bálticos e Finlândia.

O projecto do *Anschluss*, a união da Áustria com a Alemanha, permitir-lhe-ia restaurar o Sacro Império Romano-Germânico. Apesar das hesitações do seu Estado-Maior, em Março de 1938 as tropas alemãs passam a fronteira austríaca. Sem disparar um tiro, ganha confiança e em Março de 1939 avança para a Checoslováquia (criada inteiramente pelos tratados de paz e que é preciso destruir): o Acordo de Munique possibilita a incorporação dos territórios da Boémia e Morávia no III Reich. Mais tarde, ocupa o restante do território checoslovaco<sup>28</sup>.

Em Setembro de 1939 o “plano branco” é executado: a invasão da Polónia pelos Alemães seguida da invasão soviética<sup>29</sup>. Como se viu, a 30 de Novembro desse mesmo ano a URSS invade a Finlândia tentando repetir a façanha polaca, sem disparar um tiro<sup>30</sup>. Nada disto foi verdadeiramente travado pela SDN.

Seguiu-se a guerra mais mortífera da história da humanidade.

---

<sup>28</sup> Consultar sobre este assunto o que se diz em Claude Esteban e Anka Muhlstein (coord.), Grande Crónica da Segunda Guerra Mundial Vol. 1. Lisboa: Selecção do Reader's Digest, 1975.

<sup>29</sup> Uma cláusula secreta do Pacto de Não Agressão Ribbentrop-Molotov, assinado entre a Alemanha e a URSS por 10 anos, previa a partilha da Polónia em troca da neutralidade soviética.

<sup>30</sup> Claude Esteban e Anka Muhlstein (coord.), *op.cit.*, p.79.

## CAPÍTULO III

### AGRESSÃO NO PERÍODO ONUSIANO

A recuperação da Guerra foi difícil. No final do conflito os vencedores tentavam definir uma nova constelação de poderes que reequilibrasse o mundo. Os norte-americanos marcavam o ritmo da nova hegemonia, especialmente nas negociações do texto constitutivo da Organização das NU (ONU) validando nesta nova organização um modelo que faz depender a utilização dos instrumentos de coacção da vontade dos seus membros permanentes.

As ideias políticas dos EUA em relação à agressão nunca seguiram um caminho linear. De facto, parece-nos importante mostrar como o seu pensamento oscilou ao longo do tempo em função dos interesses estratégicos do momento, e não tanto por questões jurídicas. Nuremberga é um bom exemplo: a feroz oposição à política do nacional-socialismo levou Jackson, no seu discurso de abertura, a defender a noção de agressão nos mesmos termos dos tratados soviéticos de 1933<sup>31</sup>. À época, os EUA subscreviam a ideia de que o agressor é aquele que primeiro utiliza a força armada no território ou contra as Forças Armadas de um Estado estrangeiro. Na linha do que defendia a URSS, nenhuma desculpa de ordem política, militar, económica ou outra justificaria um tal acto.

No contexto onusiano a agressão não parece ser um comportamento tão reprovável. Para a Carta, a agressão é uma simples categoria de actos proibidos pelo sistema de segurança colectiva, embora corresponda aos actos mais graves. Por outro lado, a importância que Washington reconhecia à formação da ONU contrasta com a frontal oposição americana à possibilidade de se inserir uma definição de agressão na Carta.

A história registou o activismo americano em Moscovo, onde em 1943 Cordell Hull apresentou os estudos preliminares sobre a futura organização. No ano seguinte, a proposta de inspiração americana é levada a Dumbarton Oaks mas o texto não menciona a ideia de "agressão", ficando-se pela necessidade

---

<sup>31</sup> Benjamin B. Ferencz, "Defining Aggression: Where It Stands and Where It's Going". *AJIL*.Vol.66 (1972), p.492.

de determinar a existência de “ameaça à paz e quebra da paz”. Perante o desinteresse americano a URSS decide avançar e propõe a inclusão da expressão “acto de agressão” no texto.

A URSS pretendia que os actos de agressão surgissem mencionados no contexto das quebras (ou rupturas) da paz<sup>32</sup>, como uma das suas possíveis expressões. Evidentemente que a delegação americana – para quem era mais importante definir a noção de “ameaça” – não apoiava a autonomização do conceito, mas a verdade é que os soviéticos mantiveram a firme convicção de que o conceito merecia ser mencionado. De forma que o RU, obviamente contrário à inclusão do conceito, tentava justificar a sua eliminação com o argumento de que uma solução deste género iria limitar seriamente a autoridade do CS. Depois de muita discussão a hipótese de apagar a expressão “acto de agressão” foi afastada. Esta decisão teve consequências negativas porque acabou por dificultar a inserção de uma definição que permitisse esclarecer o seu significado, algo que muitos desejavam que sucedesse.

Na Conferência de São Francisco os “actos de agressão” surgem pela primeira vez mencionados no Capítulo I das Propostas, que tratava dos Fins da Organização (“supressão de actos de agressão ou outras quebras da paz”), e no Capítulo VIII, “Acordos para a Manutenção da Paz e Segurança Internacionais Incluindo a Prevenção e Supressão da Agressão” – secção B intitulada ‘Determinação das Ameaças à Paz ou Actos de Agressão’ ”: no 2º parágrafo desta secção falava-se de “ameaça à paz, quebra da paz ou acto de agressão”<sup>33</sup>.

Reunidos no 3º Comité da 3ª Comissão os representantes dos países começaram a tomar posição sobre o assunto. Não houve unanimidade de perspectivas. Muitos dos delegados mostravam-se favoráveis à inclusão de uma definição – Egipto e Irão, por exemplo. O governo da Checoslováquia defendia a clarificação do que se entende por acto agressivo tendo em conta a necessidade de orientar a actuação do CS nesta matéria, sugerindo que se adoptasse o projecto soviético de 1933. A Bolívia não só partilhava esta opinião como sobretudo compreendia o dilema dos países que necessitavam recorrer a métodos violentos; estes pouco ou nada sabiam sobre as repercussões internacio-

---

<sup>32</sup> Ahmed M. Rifaat, *op.cit.*, p.106.

<sup>33</sup> Para mais pormenores sobre a divisão da matéria negocial pode consultar-se Leland M. Goodrich e Edvard Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*. Boston : World Peace Foundation, 1949, p.12 e sgs.

nais da sua decisão e não estavam preparados para reprovações generalizadas da sua conduta. Neste sentido, uma lista de actos agressivos seria a melhor forma de acautelar a sua posição. A lista apresentada era a seguinte<sup>34</sup>: invasão do território; declaração de guerra; ataque por terra, mar ou força aérea, com ou sem declaração de guerra, no território de outro território, navios ou aviões; apoio dado a bandos armados com o fito de invasão; intervenção nos assuntos internos e externos dos outros Estados; recusa de submeter o assunto que causou a disputa a resolução pacífica e ainda a recusa de cumprir uma decisão judicial proferida por um tribunal internacional.

A proposta boliviana foi recebida com alguma reserva. Discutiui-se a questão da intervenção nos assuntos internos e externos: será que a questão tem que ver com agressão económica e ideológica ou apenas com ataques armados? Poderão admitir-se todos estes sentidos? Também não era aceitável, para muitas das delegações presentes, colocar ao mesmo nível uma invasão terrestre e o não cumprimento de um acórdão internacional: deveriam condenar-se actos concretizados, realizados, mas já não havia tanta certeza em relação a não acções – a recusa de resolver pacificamente nos tribunais uma determinada situação poderia ser uma ameaça ou quebra da paz, nunca agressão. Nu fundo pensava-se que uma agressão envolve sempre uma ameaça ou quebra da paz ao passo que nem sempre uma ameaça ou quebra da paz é um acto de agressão. Também era claro que determinadas situações, em que se emprega a força armada fora do quadro da legítima defesa ou não se actua sob autoridade de um órgão internacional, não deviam ser interpretadas como actos de agressão. Por exemplo a violação das águas territoriais ou do espaço aéreo por aviões militares ou navios de guerra. Estes actos não constituem um ataque armado efectivo, mas podem constituir uma ameaça à paz ou quebra da paz.

Foi também discutida a proposta filipina<sup>35</sup>, semelhante à anterior por apresentar uma lista de actos de agressão, mas diferente porque assentava no princípio da prioridade – o primeiro a cometer os actos será sempre o agressor. De qualquer forma este princípio, com raízes no período entre as Guerras, não convencia todos os delegados que temiam as situações em que um país provoca outro e o incita a tomar o primeiro passo belicoso. É inevitável que a parte atacada seja vista como o verdadeiro agressor, o que sugere que a regra

---

<sup>34</sup> Ahmed M. Rifaat, *op.cit.*, p.111.

<sup>35</sup> *Idem, ibidem*, p.114.

pode ser totalmente subvertida pelas partes em confronto. Dito tudo isto, uma palavra final sobre as actividades subversivas. A II Guerra assistiu a episódios de subversão entre os Aliados e o Eixo mas o alcance deste novo elemento suscitava as maiores dúvidas: nada se sabia sobre estas interferências, ou seja, não se fazia ideia se incluíam a interferência económica ou ideológica como modos de agressão.

Os opositores da inclusão de uma definição, principalmente o RU, a França, os EUA<sup>36</sup> e a URSS, exploravam o mais que podiam estas contradições. O grande dinamismo das técnicas de guerra encorajava-os a defender a necessidade de rejeitar uma definição precisa de agressão, que nunca poderia acompanhar a rápida evolução tecnológica. Em segundo lugar, tinham como certo que seria impossível incluir todos os casos de agressão na definição, o que os fazia temer surtos de actos agressivos não contemplados no texto. Finalmente, não tinham grande pudor em defender a liberdade de acção do CS, símbolo de um mundo desigual, mas que lhes garantia um estatuto muito especial de que não estavam dispostos a abdicar. Esta estratégia conseguiu um sucesso assinalável ao adiar, por 30 longos anos, uma definição de agressão.

### 1. A Carta das NU e o Uso Público da Força

Para preparar o caminho a um uso (contido) da força pela comunidade internacional, o artigo 2.º, nº4 da Carta reclama de forma muito ampla a proibição da ameaça e emprego da força privada ("Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou uso da força quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um estado").

E não é a guerra propriamente dita que é proibida. As dificuldades semânticas da palavra abriram o caminho a uma fórmula alternativa que fala de força e não propriamente de guerra, uma vez que existem actos de força que não chegam a ser de guerra. Deste modo, o articulado da alínea 4 liberta-se da questão do estado de guerra, já que o que se pretende assinalar são as situações que envolvem o emprego da força.

Há, no entanto, vários problemas de interpretação quanto às circunstâncias em que a força é efectivamente proibida. As interpretações próximas de Stone, defendem que o que é proibido não é o uso da força em si mesmo, mas sim a força que se dirige contra a integridade territorial ou independência polí-

---

<sup>36</sup> Curiosamente, quando se tratou de julgar os grandes criminosos da II Guerra os EUA bateram-se por consagrar uma definição de agressão nos estatutos dos tribunais.



tica de um qualquer Estado e ainda qualquer outra força que se revele inconsistente com os objectivos da ONU<sup>37</sup>. Oppenheim, por seu lado, revela preocupações bem diferentes: a proibição de ameaçar ou usar a força nas relações entre os Estados é regra quase absoluta, mas esta disposição não deve ser aplicada com a mesma dureza quando o que está em causa é a supressão de revoltas ou guerras civis que surgem dentro de um dado território<sup>38</sup>.

Em relação a esta questão a nossa firme convicção, de que a proibição é genérica, fundamenta-se no facto de sabermos que estas expressões não apareciam nas propostas de Dumbarton Oaks, tendo resultado de uma emenda australiana que procurava acentuar a importância normativa do princípio da preservação da integridade territorial e independência política nas relações internacionais. Não tinha, portanto, como objectivo abrir uma "fissura" na regra de proibição de emprego da força na vida internacional<sup>39</sup>; antes pelo contrário, reforçava a proibição.

Desta forma, não há dúvida que o emprego da força é o elemento fundamental que alicerça a teoria de segurança colectiva. Mas, será efectivamente verdade o que muitas vezes se diz, que esta força inclui formas de coacção não armadas? Foi o Brasil quem sugeriu a inclusão das ameaças económicas ou o recurso a medidas económicas<sup>40</sup> no catálogo das proibições elencadas na Conferência de São Francisco. Esta questão teve algum destaque mais tarde, em 1974, quando se negociou a definição de agressão, mas o resultado não se alterou; no entendimento da generalidade dos delegados que integraram as Comissões que estudaram a agressão a gravidade dos desafios económicos é muito menor não podendo por esse motivo equiparar-se à agressão física<sup>41</sup>.

São Francisco, como se viu atrás, rejeitou incluir uma definição de agressão: o relatório do Comité 3 sobre o Capítulo VIII, secção B (as propostas de Dumbarton Oaks, apresentadas pelo delegado francês Paul Boncour) foi pouco

---

<sup>37</sup> Ahmed M. Rifaat, *op. cit.*, pp. 120-121.

<sup>38</sup> *Idem, ibidem, op.cit.*, p.121.

<sup>39</sup> Benjamin B. Ferencz, *Defining Aggression: The Search for World Peace: A Documentary History And Analysis*. Vol.1, 1975, pp.134-135.

<sup>40</sup> Ahmed M. Rifaat, *op.cit.*, p.120.

<sup>41</sup> Outros, pensam que não é politicamente inviável chegar a entendimento sobre este tipo de coacções, não concordando necessariamente com a posição de que não constituem actos de agressão.

convincente. Inicialmente ainda se tentou inserir uma definição na alínea 2 da secção B do Capítulo VIII, uma lista não exaustiva. Mas a maioria dos países era de opinião que deveria ser o CS a lidar com este problema<sup>42</sup>. Em resumo, o artigo 39.º enumera a ameaça, quebra da paz e acto de agressão como situações a analisar pelo CS mas opta pelo silêncio quanto ao seu sentido intrínseco, o que deixa os vários decisores e intérpretes da Carta numa posição desconfortável – embora o artigo pareça sugerir uma gradação (crescente) na gravidade destes actos.

A noção de ameaça é na terminologia do artigo 39.º outro aspecto particularmente problemático. Outrora a noção de ameaça, que se consubstanciava na preparação de uma agressão, era algo bem diferente do acto agressivo propriamente dito. Hoje o centro de gravidade da agressão parece ter-se deslocado para o terreno da preempção e, nalguns casos, para a defesa preventiva<sup>43</sup>, pelo menos se levarmos em consideração o que dizem as doutrinas militares mais recentes dos EUA. As novas orientações estratégicas propõem que a agressão pode agora ser prevenida ou removida, o que nada tem que ver com a formulação clássica do acto agressivo que não pode ser evitado porque não existe, juridicamente falando, antes do acto proibido ser praticado. Ou seja, neste sentido mais tradicional apenas poderia ser suprimido *a posteriori*<sup>44</sup> ou, quanto muito, na iminência de se concretizar.

Recorde-se que são três as dimensões essenciais do conceito de legítima defesa no texto constitutivo da organização: o instituto contempla expressamente tanto as medidas colectivas como a legítima defesa individual; o articulado procura evitar abusos propondo-se accionar este direito apenas quando há um ataque armado e, finalmente, numa linha mais radical, o direito é agora temporário, uma vez que cessa no momento em que o CS assume o controle do assunto. Ora, a prevenção e preempção colocam em causa a obrigatoriedade de ter ocorrido um ataque armado.

De facto, o regime jurídico que regula as respostas unilaterais em legítima defesa, ou seja, com emprego da força física, permite que se use este

---

<sup>42</sup> *Documents de la Conférence des Nations Unies sur L'Organisation Internationale*. São Francisco, Tomo XII, pp.515-531.

<sup>43</sup> São vários os documentos estratégicos americanos a apontar nesse sentido, particularmente depois do 11 de Setembro.

<sup>44</sup> Ahmed M. Rifaat, *op.cit.*, p.119.

expediente unicamente nos casos mais graves, de ataque armado. A Carta proibiu as represálias armadas e é por isso que está hoje numa situação difícil, já que parece insustentável continuar a ignorar o recurso crescente a estes actos ilegais<sup>45</sup>, que envolvem uma efectiva força física, mas de menor intensidade.

Seria óptimo que as expressões utilizadas no artigo 39.º coincidissem com a expressão que surge no artigo sobre legítima defesa (artigo 51.º), "ataque armado". Em princípio, a noção de "ataque armado" tem correspondência com a ideia de "agressão armada". Seja como for, os tribunais de Tóquio e Nuremberga contribuíram para acentuar as dificuldades do conceito, já que ao analisarem os comportamentos dos contendores tiveram que se pronunciar sobre actos de agressão de natureza não armada. Por isso parece-nos que a interpretação mais razoável é a que sustenta que o artigo 51.º procurou deliberadamente a expressão "ataque armado" para restringir o direito de legítima defesa à agressão armada, acto de agressão na forma de ataque armado, afastando desta forma a agressão ideológica e a agressão económica, ambas afloradas durante os julgamentos destes criminosos de guerra.

Concluindo este ponto, a Carta optou deliberadamente por não apresentar qualquer definição de "ataque armado" ou mesmo de "agressão armada". Consequentemente, o modelo de segurança colectiva da Carta tornou-se refém das relações de força alimentadas pelos principais poderes internacionais e da interpretação dominante em cada época.

Estes constrangimentos foram muito evidentes nas primeiras décadas de vida das NU. A fase inicial do conflito ideológico travado entre o Leste e o Ocidente foi tão intensa que o traço comum deste período é a escassez de casos relacionados com práticas agressivas que o CS ousou discutir e acompanhar.

## 2. A Experiência das Primeiras Décadas

Para falar verdade, o CS pronunciou-se uma única vez sobre estas matérias durante o período que antecedeu a aprovação da Definição de Agressão pela AG. Fê-lo a propósito da guerra na Coreia.

Em 1950 a difícil situação que se vivia na península da Coreia mereceu várias reuniões de emergência do CS. O Conselho entendeu que havia ocorrido um "ataque armado" mas mostrou-se convicto (Junho de 1950) que o facto da

---

<sup>45</sup> Também conhecidas como contramedidas.

Coreia do Norte ter invadido a Coreia do Sul representaria apenas uma “quebra da paz”. Esta atitude benevolente chocou muito países do mundo e ditou a tomada de posição da Assembleia-Geral (AG) que, na resolução 498 (V) de 1 de Fevereiro de 1951, decidiu condenar a assistência chinesa à Coreia do Norte e o seu envolvimento em ataques de larga escala sobre as forças das NU. Não havia dúvidas: para o plenário o assunto era muito mais sério do que parecia aos olhos do Conselho: tratava-se, de facto, de um acto de agressão<sup>46</sup> que devia ser denunciado e rapidamente contrariado.

À margem desta guerra, muitos outros casos similares poderiam ter sido discutidos pelo CS. Na prática, foram desperdiçadas várias oportunidades de travar Estados agressores. Na crise do Suez de Outubro de 1956, por exemplo, as forças israelitas, pressentindo um ataque árabe, atacaram o Egipto atravessando Gaza e as fronteiras do Sinai e avançam nas suas operações militares em direcção ao canal do Suez. Dois dias depois franceses e ingleses tomam posições na zona do canal para proteger a navegação e evitar hostilidades generalizadas. O CS não pôde agir. Foi então que o assunto transitou para a AG que, através da resolução Unidos para a Paz, resolveu criar a UNEF I<sup>47</sup>, uma missão de manutenção da paz com mandato para regularizar a situação política na zona. Em todo o caso, é bom recordar que nesta questão a AG também não revelou muita coragem política: absteve-se de nomear uma das partes como a parte agressora, preferindo a ambiguidade, muito mais confortável.

O ritmo dos acontecimentos internacionais mostrou um CS hesitante, que não condena os actos dos agressores. Na crise no Congo, por exemplo, em 1960, as autoridades congolezas pediram expressamente ajuda às NU para fazer face a uma agressão externa cometida pelas tropas e mercenários belgas, antigos colonizadores deste país, com o intuito de proteger as importantes jazidas minerais da região. Neste caso o CS tomou de facto posição: não há dúvida que decidiu que as forças estrangeiras instaladas no Congo teriam que sair do Catanga, mas foi muito prudente em relação à Bélgica, referindo-se o mínimo ao seu envolvimento, evitando dizer que era a potência externa que mais directamente alimentava o secessionismo na região<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Kennedy Graham e Tânia Felício, *Regional Security and Global Governance*. Bruxelas: VubPress Brussels University Press, 2006, p.51.

<sup>47</sup> *United Nations Emergency Force I*.

<sup>48</sup> Ver a resol. 161 de 21 de Fevereiro e a resol. 169 de 24, de Novembro de 1960.

Esta tendência prossegue com tudo o que se refere às crises no Próximo Oriente, desde sempre um ponto crítico na vida das NU. Várias vezes interpe-lado a propósito das guerras israelo-árabes, o CS nunca obteve o consenso político necessário para fazer sentir a sua voz. Com efeito, sucedem-se os conflitos sem resolução política à vista: em 1967 Israel ataca o Egipto, a Síria e a Jordânia, mas o veto paralisou a capacidade de reacção do Conselho. Mais tarde (Outubro de 1973) é a vez do Egipto e da Síria tentarem recuperar o Sinai e os Golan; o Conselho remete-se novamente ao silêncio e até a AG não ousa determinar a identidade do agressor.

A complexidade dos problemas colocados pela agressão directa acentua-se no caso dos métodos de pressão (armada) indirectos. Se bem que a subversão não fosse abertamente instigada, o apoio a grupos rebeldes (dinheiro, armas, treino) ou o envio de forças irregulares, mercenários ou voluntários sob controlo governamental para apoio de rebeldes num outro país com o intuito de aí fomentar a guerra civil foram pressões comuns durante o período bipolar. A Assembleia, como vimos, considerou o envio de voluntários chineses para a Coreia, em 1950, um acto de agressão e condenou, noutras ocasiões, comportamentos similares a propósito de outros conflitos. Para o Conselho o tema é tão delicado que quase parecia tabu falar dele e agir em conformidade.

De qualquer modo o tempo vai passando e as tensões políticas vão caminhando para uma fase de apaziguamento. Esta melhoria no ambiente internacional permitiu que a Definição de Agressão, um ponto que constou durante décadas na agenda da Assembleia, saísse da ordem de trabalhos para finalmente receber o apoio generalizado do plenário no sentido da sua aprovação. Os excessos associados ao emprego da força iriam ser finalmente regulados.

### 3. A Negociação da Definição de Agressão (1952-1974)

A Carta conferiu à AG um papel somente subsidiário em matéria de manutenção de paz (arts. 11.º n.º2 e 12.º). Mas é erróneo pensar que a Assembleia se limitaria a um papel menor. Com efeito, a Assembleia é desde os primórdios das NU um espaço privilegiado para debater e reforçar a eficácia do princípio que proíbe o recurso à força na relação entre os Estados.

Neste sentido, a paralisia do CS na questão da Coreia (1950-1953) tornou muito urgente uma definição de agressão e abriu espaço a um envolvimento

crescente da Assembleia no objectivo de iniciar o quanto antes as negociações. Com efeito, uma sociedade que desconhece os seus limites não pode funcionar em pleno embora, como refere François Bugnion, seja difícil identificar a melhor interpretação, as regras obrigatórias a seguir para não cometer o que supostamente nos é proibido<sup>49</sup>.

Do ponto de vista doutrinal e sobretudo do ponto de vista prático trata-se de definir as formas mais perigosas de emprego ilícito da força. Isto é tanto mais importante quanto se sabe que estas acções constituem um crime internacional, aliás o "crime supremo", como foi dito em Nuremberga. No entanto, o ritmo lento dos progressos nesta matéria demonstra que a questão é polémica. Entre a 4ª sessão da Assembleia da SDN e a aprovação da Definição de Agressão, em 1974, decorreram décadas de percalços e indefinição até que, finalmente, se deu o processo como concluído.

No contexto das NU o primeiro projecto de definição de agressão surgiu em Novembro de 1950 (resol.378 B (V) de 17 de Novembro), pela mão da URSS. Apresentada a proposta (que segue de perto o texto de 1933) na primeira Comissão da AG, foi enviada para a Comissão de Direito Internacional (CDI) a fim de ser analisada e comentada<sup>50</sup>. A Comissão levantou sérios entraves à discussão do tema. Em parte, esta posição ficou a dever-se ao SG Adjunto Kerno, que numa longa exposição levantou fortes objecções alertando para os reflexos, supostamente negativos, no conflito que dominava a península coreana<sup>51</sup>.

Posteriormente um maior empenhamento na matéria tornou possível a aprovação da resol. da AG 599 (VI) de 31 de Janeiro de 1952, que reconhece que definir agressão é viável e necessário e inscreve esse objectivo na sua

---

<sup>49</sup> François Bugnion, "Just Wars, Wars of Aggression and International Humanitarian Law". *International Review of the Red Cross*, Setembro de 2002, nº847. Vol.84, p. 53.

<sup>50</sup> Apresenta 5 categorias. A seguir vem uma declaração que diz que os ataques não podem ser justificados por quaisquer argumentos de natureza política, estratégica ou económica ou pelo desejo de explorar as riquezas naturais no território do Estado atacado, por exemplo. Este parágrafo era seguido de uma lista de circunstâncias em que em nenhum caso justificariam o ataque. Por exemplo, movimentos revolucionários ou contra-revolucionários, guerras civis, desordens ou greves, medidas que decorram de boicotes económicos ou financeiros e incidentes de fronteira. Também se define o princípio da prioridade.

<sup>51</sup> J. Zourek, *op.cit*, p.17.

ordem de trabalhos, onde permanecerá uns longos 22 anos. No dia 20 de Dezembro de 1952 a resol.688 (VII) cria uma Comissão Especial Sobre a Questão da Definição de Agressão, a primeira de uma sucessão de quatro que tratará de chegar a um texto consensual sobre o que se entende por agressão.

#### 1ª Comissão Especial Sobre a Questão da Definição da Agressão (1952-54)

Constituída por 15 membros (Bolívia, Brasil, China, República Dominicana, França, Índia, Irão, México, Holanda, Noruega, Polónia, Síria, URSS, RU e USA), a Comissão tinha como mandato: estudar as várias formas de agressão; avaliar a conexão entre a definição de agressão e a manutenção da paz e segurança internacionais; estudar os problemas relacionados com a inclusão da definição de agressão no Código de Crimes Contra a Paz e Segurança da Humanidade e sua aplicação no âmbito da jurisdição penal internacional; o efeito da definição de agressão no exercício da competência constitucional dos vários órgãos das NU e ainda quaisquer outros problemas que pudessem surgir relacionados com a sua definição<sup>52</sup>.

Nesta fase da discussão a Comissão quase nada avançou. Essencialmente, o que entravava o processo era a questão prévia, isto é, se seria possível e desejável definir o acto de agressão. No espírito de grande parte dos delegados as dúvidas eram muitas, não havendo, pois, possibilidade de progredir, ainda que timidamente.

Por outro lado, todos entendiam que as discussões exploratórias deveriam começar por uma questão substantiva: a relação entre a Carta e a questão da agressão. Ora, o único dado objectivo na posse dos diplomatas era que a Carta refere a agressão mas não oferece qualquer definição do conceito. Por isso alguns países entendiam que a agressão reportava apenas ao fenómeno armado, tal como parecia indicar a Carta, o que significava que a definição não devia ultrapassar o enquadramento conceptual da coacção militar.

O texto da URSS (basicamente a proposta de 1933) servia de base para a reflexão. As suas ideias colhiam bastante simpatia entre os países da América

---

<sup>52</sup> Resol.688 (VII) de 20 de Dezembro de 1952.

Latina e a verdade é que, graças às sugestões de alguns destes Estados, a delegação soviética acabou por introduzir no seu texto as ideias de agressão económica e agressão ideológica. Desta forma, surge no texto a agressão indirecta (encorajamento da actividade subversiva, terrorismo por exemplo, a alteração da política interna de um país a favor do agressor e o fomento da guerra civil) e ainda a agressão económica, entendida como pressão económica que viola a soberania nacional e a independência económica, o bloqueio económico ou outro tipo de medidas como as que impossibilitam um país de explorar ou nacionalizar as suas riquezas naturais. Finalmente, a agressão ideológica é também prevista no sentido de encorajamento da guerra de propaganda, encorajamento do uso de armas de destruição massiva e a promoção e a propagação de visões fascistas e nazis, ou racistas, e de excepcionalidade nacional e de ódio e de desprezo pelos outros povos<sup>53</sup>.

Directamente inspirado na posição da URSS, o grupo constituído pela Bolívia, China, Irão, México, Polónia e Síria, defendia que o conceito de agressão é mais amplo do que à primeira vista se poderia supor.

Chega-se, assim, a uma definição de agressão muito mais abrangente do que a tradicional proposta soviética que já conhecemos, apresentada como uma definição mista encabeçada por uma cláusula geral a que se seguia uma lista exemplificativa de actos de agressão.

O certo é que na discussão geral sobre o tema vários países procuraram rebater energicamente aspectos da proposta. Por exemplo Maktos, em nome dos EUA, assumiu a sua oposição à ideia de agressão ideológica temendo que pudesse ferir o princípio da liberdade da imprensa. O mesmo se verificou na posição da França que, pela voz de Chaumont, sustentou que as medidas económicas, ideológicas e outras podem eventualmente fazer parte de um acto agressivo mas, no que respeita à sua qualificação, não poderia aceitar outra solução que não fosse a de constituírem ameaças à paz<sup>54</sup>.

Muitas outras delegações tomaram a palavra. O Irão, por exemplo, representado no grupo de trabalho por Adamiyat, pretendia alargar o conceito de agressão indirecta de forma a incluir o conceito de intervenção nos assuntos internos e externos.

---

<sup>53</sup> A/AC.66L.2/Rev.1; GAOR, IX, Suppl.11, pp13-14.

<sup>54</sup> Benjamin A. Ferencz, *op.cit.*, Vol.1, p.101.



Nos dois anos de funcionamento da Comissão assistiu-se ainda à discussão de visões alternativas sobre o papel da ameaça no conceito de agressão, em que sentido a intenção agressiva (*animus aggressionis*) transforma um emprego da força em agressão e ainda, entre outras questões, qual o papel dos fins do acto. No meio dos densos desentendimentos dos primeiros anos de actividade, o único ponto claro era que a agressão é uma forma específica de quebra da paz que era preciso escalpelizar melhor.

Deste modo, a Comissão não chegou a qualquer definição de agressão, tendo transmitido os vários textos e comentários produzidos à 6ª Comissão, sob a forma de relatório. Da mesma forma, a Comissão Jurídica chegou ao fim da sua sessão de trabalho sem produzir quaisquer resultados. A única decisão que tomou foi o alargamento da composição da Comissão Especial sobre agressão.

#### 2ª Comissão Especial sobre a Questão da Definição de Agressão (1954-57)

Numa segunda fase, integram a Comissão a China, a Checoslováquia, a República Dominicana, a França, Israel, o Iraque, o México, a Holanda, a Noruega, o Panamá, o Paraguai, o Peru, as Filipinas, a Polónia, a Síria, a URSS, o RU, USA e a Jugoslávia.

Entre 1954 e 1957 as dúvidas e indecisões quanto ao processo não diminuíram drasticamente (a actividade militar estava ao rubro: em 1956 a URSS invade a Hungria, e estala a crise do Suez), mas o certo é que no debate geral a maioria dos presentes já via como possível atingir o objectivo de elaborar uma definição de agressão. Nas reuniões subsequentes começou a ser referida a importância de definir uma estratégia clara de aproximação ao fenómeno da agressão<sup>55</sup>, mas o debate político acabou por não avançar significativamente. Por esta altura a discussão mais importante tentava determinar se seria melhor definir "acto de agressão" ou "ataque armado", ou ainda se faria sentido equivar os dois termos. A Holanda e a Noruega entendiam o ataque armado como um caso especial de agressão armada<sup>56</sup>. A URSS, por seu lado, recusava-se a distinguir ataque armado de agressão, não encontrando diferenças substanciais nos dois conceitos.

---

<sup>55</sup> *Idem, ibidem*, p.225.

<sup>56</sup> *Idem, ibidem*, p.229.

Mais uma vez, o texto soviético recebeu muitos comentários, alguns deles bastante pertinentes. As observações sírias foram ouvidas com especial atenção. Uma das questões que o texto soviético não solucionara, dizia a Síria, era a necessidade de dissociar o ataque armado de outras formas (não armadas) de agressão. De resto, a Síria propunha estruturar o texto soviético em duas partes distintas: a primeira lidaria com o ataque armado (artigo 51.º); a segunda com as restantes formas (entendidas como não armadas) de agressão.

A delegação síria tinha perfeita consciência da importância de inserir na parte inicial uma fórmula geral, que correspondesse à descrição de ataque armado, seguida de uma lista enumerativa. Sabia igualmente que a segunda parte deveria assentar numa cláusula geral descrevendo as formas secundárias de agressão que valeria a pena analisar, por serem os casos mais característicos de agressão não armada. Nomeadamente os casos que põem em perigo a paz internacional (Capítulo VI da Carta). No futuro seria mais fácil saber o que é um ataque armado; contudo, a delegação síria entendia não estarem claros os limites da resposta aos ataques armados envolvendo o emprego de armas, ou seja, em legítima defesa. Outro aspecto completamente omissos no texto eram as acções que as vítimas de agressão indirecta (neste sentido não armada) podem desencadear na sequência destas provocações.

Neste ponto da discussão o representante holandês entendeu que o melhor seria procurar uma definição conceptual de "ataque armado". A proposta da Holanda assentava na convicção do carácter inútil, perigoso e impossível de uma definição de agressão, já que este conceito se encontra associado a uma valoração essencialmente política por parte de um órgão das NU, o CS.

Este argumento é bem conhecido e não deixa de ser plausível, mesmo que não nos resolva todos os problemas, uma vez que a noção de ataque armado é igualmente difícil de caracterizar. Todavia, é provável que como conceito mais limitado que a ideia de agressão seja mais fácil de definir. De facto, o artigo 51.º surge-nos no Capítulo VII da Carta, o que parece indiciar que os incidentes de fronteira de pequena dimensão estão excluídos deste universo. A questão da dissociar os ataques armados de outros usos da força armada que não permitem accionar o artigo 51.º é muito provavelmente a questão mais essencial de todo este assunto justamente porque nem todos os tiroteios, bombardeamentos ou passagens de fronteira constituem ataque armado no sentido explanado.

Em termos concretos, estes anos de trabalho no seio da Comissão significaram poucos avanços. O que se fez foi analisar as várias propostas que foram surgindo em cima da mesa mas ainda não se consegue perceber quais as condições para um acordo. O texto soviético não sofre alterações ao seu conteúdo e mantém-se como o documento de referência.

De qualquer modo há tendências que se começam a esboçar. Por um lado, os EUA mostram-se completamente cépticos em relação à possibilidade de se conseguir definir o que é agressão<sup>57</sup>. Era cedo para o fazer. No outro extremo temos os partidários da solução intermédia, da viabilização de uma definição mista como a solução que melhor responde à complexidade do fenómeno.

Quanto ao emprego da força militar, começou a caminhar-se no sentido de estabelecer uma divisão coerente das suas manifestações. Chegou-se a um entendimento sobre os diferentes graus de emprego e reconheceu-se que nem todos são suficientemente sérios para constituírem agressão. E a solução para o problema da agressão indirecta foi restringi-la às manifestações armadas (não considerando, pois, as questões económicas e ideológicas), como sejam os casos da sabotagem, do terrorismo ou o apoio a bandos armados contra os interesses de um outro Estado.

Ainda assim, os trabalhos na Comissão chegam ao seu termo sem ter sido apresentada uma solução consistente. Não fazendo qualquer sentido votar as propostas decidiu-se integrá-las no relatório apresentado pela Comissão à AG. Na 6ª Comissão continuam as divisões entre os que desejam e entendem possível chegar a uma definição e os opositores dessa possibilidade, as questões acerca das funções da definição e os tipos de actividade que cobre, bem como o modelo de definição mais apropriado. O texto soviético<sup>58</sup> e o documento do Irão e Panamá<sup>59</sup> foram analisados mas o que se decidiu, em 1957, sob proposta americana, foi adiar indefinidamente a questão<sup>60</sup>.

Entretanto, a CDI tinha decidido incluir no Projecto de Código de Crimes Contra a Paz e Segurança da Humanidade (de 1954) o acto de agressão e a

---

<sup>57</sup> Almad M. Rifaat, *op.cit.*, p.240.

<sup>58</sup> A/C.6/L.399

<sup>59</sup> A/C.6/L.401.

<sup>60</sup> A/C.6/L.402 de 4 de Novembro de 1957.

ameaça de agressão qualificando-os como crimes contra a paz e a humanidade. Só que a 6ª Comissão da AG, a quem o projecto foi enviado, resolveu não se pronunciar sobre a proposta de Código até que uma Comissão Especial sobre a Definição de Agressão apresentasse o seu relatório e avançasse razoavelmente nessa matéria<sup>61</sup>.

### 3ª Comissão Especial sobre a Questão da Definição de Agressão (1959-1967)

Com a entrada simultânea de 16 novos Estados, em Dezembro de 1955, e ainda a admissão do Japão, Marrocos, Sudão e Tunísia, no ano seguinte, Gana e Malásia (em 1957) e Guiné, em 1958<sup>62</sup>, a Comissão (agora com 21 membros) resolveu pedir-lhes opinião sobre o tema.

Foram recebidos 14 comentários mas até 1962 não houve reuniões, apesar dos protestos soviéticos<sup>63</sup>. Nesse mesmo ano concluiu-se não haver condições políticas para reunir, marcando-se uma nova ronda negocial para 1965. Em 1965 decidiu-se adiar novamente as reuniões para o ano de 1967. No final destes adiamentos concluiu-se que ainda não era oportuno tentar definir o que se entende por acto de agressão. Foi então aprovada a constituição de uma nova Comissão para continuar a tratar do assunto por mais algum tempo.

---

<sup>61</sup> Em 1974 a AG aprova a Definição de Agressão e renova o mandato à ILC para preparar o Código (resolução 36/106 de 10 de Dezembro de 1981). Em 1996, uma nova proposta de Código sobre Crimes Contra a paz e a Segurança da Humanidade previa 12 categorias de crimes, mas no final acabaria por propor apenas 5. Só os crimes mais graves apareceram no Código, aqueles cometidos sistematicamente e em larga escala. Por outro lado, crimes inicialmente considerados foram afastados: intervenção, manutenção pela força do domínio colonial, mercenarismo e terrorismo internacional. Haveria jurisdição concorrente, os tribunais nacionais e internacional com excepção do crime de agressão (aqui seria jurisdição exclusiva do TPI), pois é um crime que só um Estado pode cometer. Faz conexão entre o crime e o acto de agressão, para agradar aos membros permanentes.

<sup>62</sup> *Growth in United Nations Membership, 1945-2003*, [www.un.org](http://www.un.org) acedido em 11/12/2003.

<sup>63</sup> Benjamin B. Ferencz, *Defining Aggression: The Search for World Peace: A Documentary History And Analysis*. Vol.2. Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1975, p.7.

#### 4ª Comissão Especial sobre a Questão da Definição de Agressão (1967-1974)

A URSS pediu a consideração urgente da definição de agressão no momento em que uma guerra de agressão - que Israel havia lançado contra os seus vizinhos<sup>64</sup> - preocupava seriamente a opinião pública internacional. É certo que o Próximo Oriente já havia sido objecto de debates no CS, mas o facto é que a ocupação militar de partes do território de 3 Estados árabes limítrofes incendiava o frágil equilíbrio regional e exigia acções mais corajosas.

Por outro lado, as relações de Portugal com o seu ultramar também não passavam por um bom momento. Era de facto bastante firme a condenação internacional das guerras em Moçambique, Angola e outros territórios sob administração portuguesa. Também se compreende que na AG o regime da Rodésia do Sul e o governo da África do Sul fossem abertamente criticados por terem negado o direito à autodeterminação aos povos do Zimbabué e da Namíbia.

Aliás, os próprios EUA eram objecto de recriminação por parte da Argélia, Bulgária, Roménia e Síria que os acusavam de agressão no diferendo que opunha o Vietname do Norte ao Vietname do Sul.

É neste ambiente que se procede à formação da Comissão, composta agora por 35 membros. A diferença é que no seu seio se encontra já uma tendência forte no sentido de obter a tão desejada definição, embora as soluções variassem de país para país.

Por razões óbvias, um dos objectivos basilares de qualquer definição é resolver problemas relacionados com os limites conceptuais, isto é, no caso particular da agressão os Estados pretendem saber antes de mais quais as fronteiras legalmente estabelecidas para o emprego da força. Em segundo lugar, este exercício tem como forte ambição fortalecer a necessidade de dissuadir a agressão como um comportamento tanto irregular quanto inaceitável, bem como servir de orientação ao CS na complexa qualificação dos factos. Por outro lado, temos o problema do Direito Penal. A delimitação do que se entende por actos de agressão apoia o movimento de criminalização internacional dos actos

---

<sup>64</sup> Guerra dos 6 Anos, em 1967.

perpetrados por indivíduos, porque, à partida, facilita a criação de um Tribunal Penal permanente para julgar estes crimes tão graves. Perante os problemas a resolver, compreende-se como foi difícil no decurso do século XX chegar a uma estabilização do conceito que satisfizesse todas as partes.

De qualquer modo, os anos foram passando, os trabalhos prosseguiram a um ritmo constante (reuniões anuais de 5 semanas<sup>65</sup>) até que no Verão de 1970, em Genebra, na 3ª sessão de trabalho da Comissão, se convergiu na seguinte lista de assuntos a que a definição de agressão deveria dar resposta:

1. Aplicação da definição de agressão:
  - a) O poder do CS;
  - b) Actividades políticas a que se aplicaria a definição;
2. Actos propostos para inclusão na definição:
  - a) Questão da agressão directa ou indirecta;
  - b) Declaração de guerra;
  - c) Uso de armas de destruição massiva;
  - d) Invasão, ataques, ocupação militar e anexação;
  - e) Bombardeamento, ataque em terra, forças aéreas, bloqueio e o uso de outras formas de força armada;
  - f) Bandos armados, forças voluntárias e actividades terroristas e subversivas.
3. O princípio da prioridade;
4. Intenção hostil;
5. Legítima defesa:
  - a) Legítima defesa;
  - b) Órgãos que podem recorrer à força;
6. Proporcionalidade;
7. Actos que não constituem agressão:
  - a) Não reconhecimento de ganhos territoriais;
  - b) A questão da responsabilidade<sup>66</sup>.

A Comissão Especial, seguindo um modelo já ensaiado em muitas outras negociações, nomeou (em 1970) um grupo de trabalho de 8 membros para

---

<sup>65</sup> Alternadamente em Nova Iorque e Genebra.

<sup>66</sup> Ahmed A. Rifaat, *op.cit.*, pp.245-246.

discutir as três propostas mais consistentes, as únicas que pareciam suficientemente credíveis para prosseguir na negociação: a proposta da URSS (A/AC.134/L.12), a nova proposta dos 13 poderes (A/AC.134/L.16 e Add.1 e 2) e o texto dos 6 poderes (A/AC.134/L.17 e Add.1 e 2), que é uma novidade uma vez que os EUA e o Ocidente sempre se haviam oposto ao avanço do processo negocial<sup>67</sup>.

No grupo de trabalho estavam representados os patrocinadores das propostas acima referidas, na proporção do seu número: 1 escolhido pela URSS, 5 que representavam a proposta dos 13 (avançada pelos Não Alinhados) e 2 para os 6 poderes (todos países ocidentais, com excepção do Japão). Olhando para as três hipóteses, as propostas da URSS e dos 13 partilhavam, claramente, muitos pontos de vista e divergiam, nalguns aspectos significativamente, do texto de inspiração ocidental. Esta clivagem vai acompanhar os trabalhos da Comissão até ao fim.

Dois anos depois a tarefa da Comissão continuava a ser hercúlea. Entre muitas outras interrogações, o grupo debatia-se com o tipo de resposta a dar a certas formas de coacção que, embora ilegais, não atingiam a intensidade de um ataque armado, assunto que continuava na maior opacidade<sup>68</sup>. Especialmente a questão da agressão indirecta inquinava as possibilidades de compromisso nesta matéria. Com efeito, a hipótese de colocar a agressão indirecta no mesmo patamar da agressão directa foi laboriosamente dissecada mas acabaria por ser afastada pelo desejo de condicionar e condenar o mais possível o emprego da força nas relações internacionais. Fica deste modo explicada, em grande medida, a relutância da Comissão em expandir o perímetro dos actos que podem ser categorizados como actos de agressão, procurando-se deste modo agir igualmente sobre as situações de legítima defesa individual ou colectiva, que se queriam ver muito reduzidas.

A 30 de Abril de 1973 (sessão 103) decidiu-se criar um grupo de trabalho aberto a todas as delegações, com os mesmos direitos de participação e decisão<sup>69</sup>. Este grupo de trabalho fez uso de grupos de contacto (de países que representavam os principais pontos de conflito) e equipas de negociação (cada

---

<sup>67</sup> Estas três propostas foram submetidas à consideração da Comissão na sessão de 1969. Ver o documento A/8019.

<sup>68</sup> Ahmed A. Rifaat, *op.cit.*, p.505.

<sup>69</sup> Julius Stone, *op. cit.*, pp.18-19.

grupo podia constituir pequenas equipas de negociação) que podiam encontrar-se informalmente<sup>70</sup>: o 1º considerou a definição geral de agressão, o princípio da prioridade e da intenção hostil e a questão da inadmissibilidade das justificações para a agressão. O 2º lista os actos agressivos, o carácter não exaustivo da lista e a não contradição do princípio da autodeterminação com a definição. O 3º tratou das consequências jurídicas da agressão e o uso ilegal da força.

Os relatórios dos grupos de contacto foram apresentados ao grupo de trabalho que por sua vez criou um 4º grupo de contacto<sup>71</sup> para produzir um texto consolidado a partir dos relatórios entregues pelos grupos de contacto. O grupo de trabalho recebeu o documento e submeteu-o a um grupo que elaboraria o texto da proposta, para revisão final<sup>72</sup>.

Em 28 de Maio de 1973, na sessão 106, foi finalmente possível consolidar as três propostas num só documento<sup>73</sup>. Do texto consolidado constavam: no preâmbulo, longo e relativamente repetitivo, são visíveis os compromissos entre perspectivas muito díspares; de seguida surgem os 7 artigos operativos que constituem o cerne da definição e uma série de notas, indicando os pontos de desacordo persistente e as propostas alternativas ou que adicionam algo a pontos já consolidados<sup>74</sup>.

A fusão dos três textos, apesar das notórias diferenças entre eles, foi determinada por um compromisso quanto ao modo de entender a segurança colectiva. De facto, a perspectiva de consagrar um mecanismo de determinação mecânica dos actos de agressão ruiu, o que diminuiu a importância política da definição e reforçou o papel do CS na análise dos aspectos particulares de cada caso. Em segundo lugar, a obrigatoriedade do CS seguir as posições da

---

<sup>70</sup> Benjamin A. Ferencz, *op.cit.*, Vol 2, p.15. Cada grupo de trabalho teria 2 membros representando os co-patrocinadores de cada 1 das 3 propostas essenciais, 2 membros representando países que não eram co-patrocinadores de qualquer uma das propostas e qualquer outro membro que desejasse participar.

<sup>71</sup> Aberto a todos os membros.

<sup>72</sup> Ahmed A.Rifaat, *op.cit.*, p.262-263. Era constituído pela Argélia, Colômbia, Egipto, França, Gana. Japão, México, Roménia, Espanha, URSS, RU e USA.

<sup>73</sup> O relatório do Grupo de Trabalho com o texto consolidado é o A/AC.134/L.42 e Corr 1. e Add.1).

<sup>74</sup> A versão final aprovada tem, como sabemos, 8 artigos operativos e não 7. Ver Julius Stone, *op.cit.*, onde se descreve o desenvolvimento dos trabalhos da 4ª Comissão.



AG sobre o fenómeno agressivo foi afastada, o que constituiu um recuo em relação ao mandato outorgado à AG - a definição não tem carácter vinculativo funcionando simplesmente como recomendação ao Conselho. Em conclusão, o jogo político na época era forte e não permitia afrontas ao espaço institucional dos membros permanentes do Conselho.

Ao fim de muitos anos de trabalho, a Comissão Especial aprova por consenso a versão final do texto que é finalmente entregue às 138 nações representadas na 6ª Comissão, seguindo depois para a AG. Mais de 20 anos volvidos sobre o início dos trabalhos, concebeu-se uma definição de agressão mista, assente num articulado relativamente vago e impreciso, como convém à arte da diplomacia.

Uma vez compreendidos os constrangimentos políticos do texto acordado, é necessário analisar as suas linhas gerais. É o que tentaremos fazer nas páginas que se seguem, com um estudo artigo a artigo.

## O Preâmbulo

O longo preâmbulo negociado, um indiscutível compromisso em nome da necessidade do consenso, apresenta o fenómeno agressivo inserido num âmbito mais vasto, mais geral: trata-se de obter uma dualidade de objectivos que passam por fixar o alcance da agressão como elemento regulador da paz e segurança internacionais e ainda, num sentido mais interno, os parágrafos introdutórios têm como objectivo ajudar a interpretar o corpo da definição. No entanto, este último aspecto é muitas vezes desvalorizado porque a maior parte dos processos negociais concentram nos parágrafos introdutórios as visões divergentes que não se conseguiram consensualizar, bem como as passagens que não se desejam colocar nas partes substantivas, constituídas pelos artigos operativos dos documentos.

Deste modo, o primeiro parágrafo preambular (fins das NU) não trás novidades, pois não difere quase nada do texto da Carta. O parágrafo seguinte é idêntico ao artigo 39.º da Carta de São Francisco, o que também não acrescenta nada de relevante aos princípios base do sistema de gestão internacional da violência, e o terceiro parágrafo continua a não se afastar dos preceitos da Carta quando refere a obrigação de resolução pacífica de disputas. Seguem-se

novos parágrafos que introduzem ideias mais ou menos conhecidas. O quarto parágrafo, por exemplo, limita o alcance da definição de agressão subordinando o seu conteúdo às directrizes da Carta, o que motivou o desagrado de algumas delegações que não desejavam ver a AG enfeudada a um texto que legitimava os interesses dos grandes poderes.

O décimo parágrafo preambular reflecte uma das principais tensões que encontraremos no corpo substantivo do documento. Esta tem que ver com o facto de se preverem “circunstâncias relevantes” que podem tornar subjectiva a aplicação dos princípios guia que regem a determinação de um acto de agressão, princípios que os pequenos países procuraram por todos os meios consagrar como garantia de isenção em todo este processo.

Em suma, diríamos que não nos admira que o preâmbulo pareça algo repetitivo, pelas razões atrás aduzidas, não obstante servir para dar peso e mote a alguns princípios básicos que devem ser considerados em relação à definição de agressão e ao seu efeito jurídico. Paralelamente, evitou-se desvirtuar a filosofia da Carta não introduzindo alterações substanciais às suas soluções. Finalmente, e como ramificação da preocupação anterior, há um reforço do CS que se mantém indiscutivelmente como o centro do sistema, como aliás prevê o artigo 39.º, embora a resolução de 1946 (que estabelece o mandato da negociação) pareça desejar ir um pouco mais longe na limitação do poder discricionário do CS.

No corpo da resolução surge a solução mista, composta por uma fórmula geral sobre o que se entende por agressão seguida de uma lista que enumera de forma não exaustiva actos de agressão.

#### Artigos Substantivos e Operativos (8)

##### Artigo 1.º (Definição Genérica de Agressão)

Neste artigo é introduzida uma definição genérica de agressão que é entendida como o “uso da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado, ou de qualquer outra forma inconsistente com a Carta das NU”.

A definição aponta claramente para a força armada como *Leitmotiv* da definição, entendendo-se que a utilização da força armada por parte de um

Estado é prova de acto de agressão<sup>75</sup> embora, como adiante se verá, apenas *prima facie*, apenas em princípio, uma vez que foi reconhecido ao CS a faculdade de chegar à conclusão contrária, se existirem “outras circunstâncias relevantes”. Por outro lado, temos situações que não se encontram contempladas na definição; neste caso a questão inverte-se - o CS pode listar como actos de agressão comportamentos que não figuram na enumeração exemplificativa que a definição apresenta, por razões que ele próprio tem de considerar importantes.

Uma nota explanatória clarifica o significado da palavra “Estado”, esclarecendo que o reconhecimento da ocorrência de um acto de agressão não depende de questões de reconhecimento desse Estado ou, ainda, se o Estado é ou não parte das NU. Prevista está também a ideia de grupos de Estados. Deste modo, parece seguro sustentar-se que as entidades políticas que não são Estados se encontram intencionalmente fora do alcance desta definição de agressão<sup>76</sup>.

De igual modo, a inserção da palavra “soberania” no texto remete para um valor fundamental que o acto agressivo tem o condão de fragilizar. A necessidade de precisar o significado desta palavra na passagem em causa provocou acesa polémica desde o primeiro momento em que foi sugerida. Alguns sectores de opinião esforçaram-se por ver a inclusão do vocábulo “soberania” no contexto da violação da “integridade territorial ou a independência política de outro Estado”, funcionando como um travão à ideia de que todos os actos de força contra a integridade e independência de um Estado são agressão. Naturalmente, esta interpretação pretende que a qualificação se aplique selectivamente, apenas e somente se tais actos violarem igualmente a soberania desse país.

Contudo, a história das negociações dá-nos a plena convicção de que esta não foi a intenção do negociador. Em 1972, um ano antes de se obter a proposta consolidada, a palavra estava ainda entre parênteses, era uma passagem onde não havia acordo<sup>77</sup>. Hoje sabemos que a palavra foi sugerida (no

---

<sup>75</sup> Outros caminhos eram possíveis, mas sentia-se uma impossibilidade prática de avançar nesse sentido. De qualquer modo, os arts. 2.º e 4.º davam latitude suficiente ao CS para que pudesse explorar outros actos como agressão.

<sup>76</sup> Embora a questão da autodeterminação abra uma “fissura” nesta opção.

<sup>77</sup> No Relatório da Comissão Jurídica de 10 de Dezembro de 1973 (28ª sessão), esta questão é abordada de forma clara (ver A/9411, de 10 de Dezembro de 1973).

sentido em que a integridade territorial e a independência política têm que ver com o controle físico do território e a existência de um governo independente, respectivamente; a soberania remete para a tomada livre de decisões na política interna e externa) pela Jugoslávia e Indonésia já as negociações entravam na sua fase conclusiva. É igualmente seguro que a URSS se opôs imediatamente a esta iniciativa, rotulando-a de inútil, já que os seus proponentes deveriam saber que o sentido da expressão equivale, no essencial, às noções de integridade territorial e independência política<sup>78</sup>. Na sua opinião era redundante.

De qualquer forma os defensores desta ideia – que interessava sobretudo aos pequenos Estados – procuravam apenas deixar bem clara a importância de respeitar a integridade territorial e independência política dos outros países como princípio basilar para o convívio entre nações, e não abrir caminho a fugas a este mesmo princípio<sup>79</sup>. É com um argumento semelhante que se deve entender a passagem “ou de qualquer outra forma inconsistente com a Carta”, no sentido da restrição de todas as formas de actuação que violem a regra do entendimento pacífico entre os Estados e não, como se chegou a defender, que esta disposição permitiria aos Estados justificar condutas ilegais como actuações consistentes com a Carta<sup>80</sup>.

Artigo 2.º (Prioridade *versus* Intenção Hostil. O Problema do Primeiro Ataque)

Este artigo é o artigo nuclear do consenso alcançado, embora lide com a questão jurídica mais sensível das negociações (prioridade *versus* intenção hostil) de forma relativamente ambígua e insatisfatória.

Há 50 anos que se discute se a intenção do putativo agressor é o elemento constitutivo do acto que se pretende estigmatizar com a definição de agressão, mas a verdade é que o sentido geral do artigo privilegia a relação entre a culpabilidade e a cronologia dos eventos, o conhecido princípio Litvinov-Politis.

---

<sup>78</sup> A proposta dos 13 definia agressão como “o uso da força armada de um Estado contra outro Estado, incluindo as suas águas territoriais ou o espaço aéreo, ou de qualquer outro modo que afecte a integridade territorial, soberania ou independência política desse Estado”.

<sup>79</sup> Benjamin A. Ferencz, “Defining Aggression”, *op.cit.*, Vol. 2, p.27.

<sup>80</sup> A proposta soviética dizia, no ponto 1, o seguinte: “agressão armada (directa ou indirecta) é o uso pelo Estado, em primeiro lugar, da força armada contra outro Estado contrário aos fins, princípios e disposições da Carta das Nações” (A/AC.134/L.2).

Parece pois fútil dizer aquilo que também é óbvio: que a regra da qualificação automática do acto, em função dos seus efeitos, que a URSS tinha vindo a defender desde 1933, é o critério que garante maior objectividade na análise das acções dos Estados, na medida em que se propõe classificar como acto agressivo o acto que ocorre, no tempo, em primeiro lugar<sup>81</sup>. Mas esta solução nada tinha que ver com a firme convicção do mundo ocidental para quem o factor intenção deveria constar obrigatoriamente na definição.

Os EUA esgrimiram argumentos fortes em favor desta tese, mesmo sabendo que enfrentavam a feroz oposição dos países árabes: desde 1964 que os 6 diziam que é essencial provar que o que é feito é feito para atingir um determinado objectivo. Neste desencontro de posições Joseph Sanders, da Guiana, inventou a solução que ditaria o compromisso: seria culpado de agressão aquele que *prima facie* cometesse primeiro determinados actos. Deste modo, a via intermédia não afastou totalmente o papel da intenção, algo que os Estados árabes desejavam institucionalizar numa regra absoluta semelhante à que proíbe a aquisição territorial ou a ocupação militar.

O primeiro uso da força "em violação da Carta", assim o refere o artigo 2.º, deve constituir *prima facie* evidência de uma agressão o que permitiria especular sobre um primeiro uso da força, que poderia ser legal desde que não contrariasse a Carta. O problema é que dar espaço a acções de tipo preventivo abriria uma fissura considerável no sistema de segurança colectiva, o que seria um resultado negocial claramente inaceitável. A solução francesa permitiu sair do impasse; tornava-se necessário indicar o CS como o órgão competente para analisar a questão.

Cimentado este entendimento, a concertação de posições entrou num novo momento, na discussão do alcance prático da expressão *prima facie*. Uma possibilidade: a agressão existe claramente até ao momento em que essa presunção é refutada pelo órgão competente. Alguns delegados sugeriam esta interpretação. Em alternativa, seria possível interpretar o conceito de forma a considerar existir apenas uma suspeição de que se trataria de uma situação de agressão, deixando para o Conselho a qualificação concreta. Para a França, por exemplo, a questão era: a força armada foi empregue e existe; portanto há a presunção que o primeiro a utilizá-la é o atacante. Esta situação prevaleceria

---

<sup>81</sup> Benjamin A. Ferencz, "Defining Agression", *op.cit.*, Vol.2, p.32.

até que o CS dissesse, eventualmente, o contrário. Diferentemente, os EUA e o RU argumentavam que a agressão só poderia realmente existir como tal a partir do momento em que o CS o admitisse. Nesta fase em que era claro que o elemento intenção seria de algum modo considerado, a URSS jogou na ambiguidade, optando por não esclarecer o que pensava sobre o assunto<sup>82</sup>.

De qualquer modo, apesar da palavra "fins" ter acabado por desaparecer do texto<sup>83</sup>, acordou-se colocar no seu lugar a expressão "outras circunstâncias relevantes" como algo suficientemente vago e abrangente, para poder incluir os fins e a intenção das partes<sup>84</sup>. De qualquer modo a URSS, embora derrotada nas suas posições de princípio, viu um óbvio benefício na defesa da tese de que compete ao CS estudar as intenções do perpetrador do acto, posição que não mais abandonaria.

Por outro lado, a cláusula *de minimus* "embora o CS possa, em conformidade com a Carta, concluir que a determinação que um acto de agressão foi cometido não é justificada à luz de outras circunstâncias relevantes, incluindo a circunstância dos factos em si ou as suas consequências não terem gravidade suficiente" permite inviabilizar que acidentes menores, que perturbam mas não quebram a ordem, sejam classificados como agressão.

Em suma, construir uma definição de agressão ancorada, essencialmente, nas alegadas intenções do agressor poderia diminuir a precisão da definição. É que se a caracterização do *animus aggressionis* é um exercício difícil no caso dos actos dos indivíduos, a situação no caso dos Estados é de muito maior complexidade. Podemos dizer que os responsáveis que lançam deliberada e abertamente uma agressão têm o costume de invocar o exercício da legítima defesa, a defesa do *Lebensraum* ou a libertação face a uma qualquer opressão. É pois muito importante retirar a ilação de Stone, quando este nos propõe diferenciar claramente as situações<sup>85</sup>: no quadro do restabelecimento da paz em tempo de crise a intenção não deve preocupar-nos (aqui não há tempo para este exercício), ao passo que num julgamento penal das pessoas responsáveis pela agressão, que pode acontecer temporalmente mais tarde, este elemento é um factor incontornável. Com efeito, a tradição ocidental entende que a existir um *actus reus* este deve ser acompanhado da culpa (*mens rea*).

---

<sup>82</sup> Julius Stone, *op.cit.*, p.44.

<sup>83</sup> Benjamin A. Ferencz, "Defining Agression", *op.cit.*, Vol.2, p.31.

<sup>84</sup> Julius Stone, *op.cit.*, p.40.

<sup>85</sup> *Idem, ibidem*, p.45.

Como já se viu, a clarificação da agressão deu origem nas NU a diversas tendências: no fim da II Guerra foi aprovada pela AG (em 11 de Dezembro de 1946), por unanimidade, a resol.95 (1) intitulada "Princípios de Direito Internacional Reconhecidos pela Carta do Tribunal de Nuremberga e o Julgamento do Tribunal". Na sua continuidade foi criada a CDI para formular esses princípios e também para preparar um projecto de Código das Ofensas contra a Paz e Segurança da Humanidade – o princípio VI, a) i) e ii) referia os crimes contra a paz. Mais tarde, o crime de agressão, um problema com elevada complexidade jurídica, perde a urgência em favor das preocupações suscitadas pelos actos de agressão que um CS paralisado pelo veto não conseguia debelar.

Portanto, e numa palavra, a dimensão jurídico-criminal do problema ce-deu lugar a um longo debate sobre a noção político-militar que desembocou na Definição de Agressão. Com efeito, parece acertado insistir que a definição tem um pendor mais diplomático e político que jurídico, embora a questão seja obviamente um assunto importante no Direito Internacional Público.

Por seu turno, não fica claro como se pode invocar, no texto de 1974, o princípio da prioridade com total segurança já que nem sempre é fácil saber quem perpetrou o acto em primeiro lugar em situações em que a cadeia de eventos é confusa, e também pela circunstância da lista exemplificativa de actos de agressão poder suscitar o problema da legalidade de acções que, embora não surjam na enumeração, poderão, ainda assim, ser proibidas pelo direito. Diferentemente desta posição há quem defenda a necessidade de reprovação universal de certos actos cometidos contra os Estados, por serem condenáveis independentemente do motivo e intenção, mesmo que benignos ou inocentes<sup>86</sup>. Se aceitarmos este argumento como bom devemos avaliar a opção da prioridade dos eventos como o melhor critério a adoptar nesta problemática.

Indiferente à polarização das opiniões, a AG procurou encontrar um equilíbrio entre prioridade e intenção hostil. Nesse sentido, uma declaração que foi anexada à definição contém um comentário da delegação mexicana<sup>87</sup> que sugere alguns factos, ou as suas consequências, que podem não ter suficiente gravidade para merecerem a qualificação de agressão: estão nesta categoria, por exemplo, pequenos incidentes de fronteira em que não há intenção de atacar; os ataques a aviões militares ou navios de guerra de outro Estado por

---

<sup>86</sup> A/9619, pp.38-39

<sup>87</sup> Esta formulação figurava no ponto 2. A. a) do texto soviético (A/AC.134/L.2).

erro, seguidos de um pedido pronto de desculpas e ainda, segundo o entendimento mexicano, aquelas situações em que ocorre um ataque com objectivos muito limitados e que resulta, na verdade, de uma provocação lançada pelo próprio Estado atacado. Nestes casos o CS pode considerar que a prova *prima facie* da agressão não tem suficiente gravidade, não constituindo um acto de agressão mas sim uma ameaça ou quebra da paz.

Para resumir o essencial, pode dizer-se que, neste ponto específico, o texto acordado entre os negociadores não permitiu grandes avanços. E por um motivo principal. Porque antes, durante e depois do consenso ter sido atingido nunca, em momento algum, a intenção hostil deixou de ser um elemento rival do princípio da prioridade. O acordo quanto ao texto não se traduziu numa visão única quanto ao seu significado. Conforme nos foi dado comprovar as diferentes interpretações mantiveram-se divergentes exactamente como acontecia antes deste longo esforço diplomático ter sido iniciado.

Os problemas do artigo não se ficam por aqui. A questão do exercício da legítima defesa importa e replica a discussão em torno da dualidade prioridade/intenção. Por conseguinte, deixa de haver razão para defender que o princípio da anterioridade resolve tudo, no sentido em que o Estado que é alvo da acção pode, sem mais delongas, accionar uma resposta que é sempre legal. Bastará dizer que no caso da legítima defesa antecipatória o critério da prioridade remete *ex hipotesi* para a ideia da resposta antecipatória (preemptiva) ter um carácter agressivo, ao passo que o critério da intenção aponta para a solução oposta – o ataque como mecanismo de defesa pode ser defendido como legítimo. Como é sabido, a preempção é uma noção que tem origem na Estratégia e que a Carta não prevê abertamente. O artigo 2.º, nº4 proíbe inclusivamente a ameaça do uso da força mas o artigo 51.º, na sua redacção final, parece sugerir que a resposta em legítima defesa depende do facto do ataque ter ocorrido. Portanto, dadas as ambiguidades da definição tornou-se praticamente impossível avançar alguma coisa nesta matéria.

Assim sendo, uma leitura restritiva da Carta encontra na definição indícios que acompanham e sustentam o princípio da prioridade. Mas é igualmente possível desenvolver a tese contrária, e não falta quem sustente que a possibilidade de guerra nuclear ainda torna mais necessária a legítima defesa preemptiva. Trata-se de um argumento que não reputamos de grande mérito, visto que antes do degelo da URSS não havia particular interesse em transformar a guerra num acontecimento mais frequente e perigoso, o que só poderia matar



a estratégia de dissuasão, mas o facto é que há correntes que continuam a defender este ponto de vista. Em suma, o problema é que o artigo 2.º, nº4 e o artigo 51.º têm exegeses divergentes: no limite, tudo se resume às nossas preferências políticas e à forma com calculamos a eficácia das estratégias alternativas.

Do mesmo modo, a discussão acerca das entidades não estatais, tais como os grupos de insurgentes ou os povos que lutam para se libertar dos Estados dos quais dependem politicamente, abriu a caixa de pandora.

Nas 1ª e 2ª comissões o tema não foi considerado um tema importante para debate, o que viria a mudar com a chegada nos anos 60 da descolonização africana e também asiática. As lutas na Indochina e na África do Sul contribuíram poderosamente para criar o quadro doutrinal das guerras de libertação. A pedra de toque para legitimar a sua luta seria interpretá-las como actos de legítima defesa. O Terceiro Mundo entendia que os Estados que resistem aos movimentos de autodeterminação não podem ser considerados os alvos da agressão mas sim os agressores num processo de ataque armado continuado contra o povo que procura a libertação. Desse ponto de vista, parecia uma conclusão óbvia que este povo e um qualquer terceiro estado que lhe fornecesse apoio armado estariam a agir dentro da lei, em legítima defesa individual e colectiva. Esta tese funcionaria como ponto de partida para num outro artigo da definição, específico sobre o tema, se solucionarem os seus aspectos mais controversos. Com efeito, o artigo 7.º vai tocar no cerne da questão, como veremos mais adiante, mas de forma pouco transparente e nada definitiva.

### O artigo 3.º (Enumeração dos Actos de Agressão)

Este artigo é o artigo mais longo da definição. Compreende uma enumeração de actos de agressão que não pretende ser completa: procura, sobretudo, fazer ressaltar os casos mais típicos de agressão.

Aqui convém notar que logo na sua parte inicial, o artigo refere de forma expressa que a possibilidade de ter ocorrido uma agressão não depende de uma declaração de guerra. Com efeito, no que respeita a este ponto não havia teses em conflito, verificando-se que desde os primórdios da negociação era claro para todos que a declaração de guerra já não poderia ser entendida como um requisito prévio para determinar se uma agressão ocorreu.

A discussão avançou então para questões hermenêuticas relacionadas com o mecanismo de qualificação dos actos listados como agressão. Os países ocidentais sentiam que a expressão proposta "*shall constitute*" actos de agressão era forte demais preferindo introduzir no texto as palavras "*would qualify as*". É fácil compreender o que os membros permanentes procuravam: garantir a liberdade de acção no CS, apesar do desconforto que isto provocava em algumas das delegações presentes. A Argélia, o México e o Egipto mostraram as maiores reservas em relação a esta formulação, que consideravam demasiado fraca. Na versão final inseriu-se a expressão "*shall [...] qualify*". A solução agradou a todas as partes: a expressão era suficientemente vaga, o que permitia diferentes interpretações; cada um dos países representados na Comissão podia escolher a mais conveniente para os seus interesses.

O artigo segue com uma enumeração não exaustiva de actos que se podem considerar agressão, começando com a invasão ou ataque por Forças Armadas.

#### Artigo 3.º, alínea a)

A alínea a) diz respeito à invasão ou ataque pelas Forças Armadas de um Estado ao território de outro Estado ou qualquer ocupação militar, embora temporária, resultante dessa invasão ou ataque, ou qualquer anexação de território de outro Estado ou parte do mesmo pelo uso da força.

Com efeito, a "invasão" e o "ataque" são o ponto de referência tradicional da agressão. Mas os 13 não pouparam críticas à solução de incluir apenas e só estes dois conceitos. A nova terminologia que propõem incluía as expressões "ocupação militar" e "anexação". Esta pretensão parecia redundante porque, bem vistas as coisas, é óbvio que a "invasão" é invariavelmente um antecedente da "ocupação militar", mesmo que temporária. Por sua vez, a "invasão" e a "ocupação temporária" precedem sempre a "anexação pelo uso da força".

Diremos, por conseguinte, que a "invasão" e o "ataque" foram condenados na primeira parte do artigo pelo que, em boa medida, parece inútil acrescentar outras expressões. O movimento dos Não Alinhados pretendia trazer o problema dos territórios árabes ocupados para o texto: a intenção era que a questão da ocupação destes territórios no conflito palestino fosse inserida de algum modo no texto no artigo 7.º. Embora não o tenham conseguido fazer, o

facto é que esta preocupação perturbou a clareza jurídica da semântica utilizada na alínea a) da lista dos actos de agressão.

#### Artigo 3.º, alínea b)

O problema principal que esta alínea põe é o bombardeamento por parte das Forças Armadas de um Estado contra o território de outro Estado. No entanto, a alínea segue, por insistência soviética, com uma referência implícita às armas de destruição massiva ("ou o uso de qualquer arma por um Estado contra o território de outro Estado") com o intuito de afastar dos planos militares este tipo de armamentos.

A sensibilidade dos países ocidentais à questão dos armamentos era pouca: entendia-se que a legalidade do ataque não dependia do tipo de arma utilizada, procurando inviabilizar qualquer tentativa de distinção entre armamentos. No final, em vez de servir para individualizar casos concretos, a expressão "qualquer arma" garante a não distinção e remete as armas de destruição massiva para o 5º parágrafo preambular da definição, que havia sido já concertado entre as delegações.

Assim, a nota explicativa enviada pela Comissão à AG refere que não há necessidade de distinguir entre armas convencionais e de destruição massiva<sup>88</sup>.

#### Artigo 3.º, alínea c)

As definições anteriores sempre haviam listado o bloqueio de portos ou costas pelas Forças Armadas de um outro Estado como um acto agressivo clássico. A formulação que foi aceite e que consta na definição foi originalmente proposta pelos 13 mas o facto é que a própria proposta soviética previa um texto em quase idêntico ao dos Não Alinhados<sup>89</sup>.

A forma como esta alínea foi negociada revela uma certa contradição entre a época, que assistiu a uma utilização crescente dos bloqueios, e a atitude dos membros da Comissão, que não sentiram necessidade de discutir com profundidade esta noção. Já para a 6ª Comissão da AG a colocação de minas americanas no porto de Hai Phong (na guerra do Vietname), a quarentena a Cuba durante a crise dos mísseis de Cuba e o encerramento de cursos de água

---

<sup>88</sup> Benjamin A. Ferencz, "Defining Aggression", *op.cit.*, Vol.2, p.35.

<sup>89</sup> *Idem, ibidem*, p.66.

ao Estado de Israel eram factos indesmentivelmente polémicos que merecia a pena analisar.

Neste ponto específico da definição o único tema que originou vivas discussões foi a situação dos Estados encravados. Havia 30 Estados encravados nas NU, sem portos ou costas, mas nenhum estava directamente representado na Comissão Especial para Definir Agressão. Não obstante, muitos países assumiram a sua causa e defenderam na Comissão a ideia de que o bloqueio incluiria a negação (injustificada) de acesso aos países que não tinham saída para o mar ou pelo mar. Com efeito, constituiria uma inaceitável violação do princípio da igualdade entre os Estados.

Consequentemente, numa nota de rodapé do relatório da Comissão Especial pode ler-se que nada justifica o bloqueio, contrário ao Direito Internacional, de Estados encravados. Esta solução, que aparece novamente no relatório da 6ª Comissão, permite uma cláusula de compromisso: mantém o sentido da expressão "contrário ao Direito Internacional" mais ou menos indeterminado permitindo que se fizesse, mais tarde, uma eventual clarificação destas palavras. Note-se que esta mesma técnica voltaria a ser a chave para resolver algumas das tensões presentes no artigo seguinte.

Uma das vantagens apontadas aos oceanos é a flexibilidade com que podem ser planeadas operações militares e outras acções no mar. Os benefícios estratégicos que daqui resultam são indiscutíveis; isso, porém nada tem que ver com a função reguladora do Direito Internacional, que se confronta com o facto de no ambiente oceânico a distinção entre paz, crise e formas limitadas de combate não se encontrar suficientemente estabelecida.

Uma das conquistas da Carta das NU foi precisamente a proibição do uso da força, mas o estudo do poder naval tem dado grande relevo à diplomacia coerciva (também conhecida como diplomacia da canhoneira), no sentido em que a simples ameaça ou o emprego da força naval limitada não constituem propriamente um acto de guerra e demonstram grande versatilidade político-militar. É que no ambiente marítimo o espaço de manobra é amplo permitindo que a diplomacia naval se desenvolva, como referem Eric Grove e James Cable,<sup>90</sup> através de acções de mera presença naval ou, em alternativa, com

---

<sup>90</sup> Cable, in Harold J. Kearsley, *Maritime Power and the Twenty-First Century*. Dartmouth: Aldershot, 1992, p.7.

recurso a operações militares limitadas que têm o mérito, como refere Lopo Carajabille, de “projectar força sem consumir uma agressão militar ou sequer ferir a soberania de um país”<sup>91</sup>.

Sem população residente, os recontros em ambiente oceânico são, em princípio, travados entre profissionais: civis, paramilitares, guerrilhas e tropas irregulares não costumam envolver-se nestas aventuras marítimas em que se emprega efectivamente a força, mas de forma limitada e por vezes dissimulada.

Existem, portanto, dificuldades muito sérias no que respeita à classificação da coacção militar no mar: se a guerra parece significar um uso irretido da força, como entender as formas limitadas de coacção? Como represálias armadas? Note-se que, depois de muita reflexão, a conclusão a que chegamos só nos permite dizer o seguinte: no fundo, quase tudo dependente da interpretação que os contendores desejam dar aos actos ocorridos o que, entre muitos outros problemas delicados, dificulta a percepção do que é, no mar, um acto hostil. Analogamente, aplica-se o mesmo raciocínio, eventualmente com maior propriedade, à intenção hostil.

O que se acaba de dizer redundava em reconhecer que em 1974 a Comissão não tomou em devida conta a questão dos oceanos. Trata-se de uma verificação paradoxal: na época o mar era um importante teatro de operações militares e essa centralidade não foi vertida para a definição.

#### Artigo 3.º, alínea d)

Esta secção trata das situações em que há um ataque pelas FA de um Estado sobre as forças terrestres, a Marinha ou a Força Aérea de um outro Estado.

O debate que se gerou em torno desta alínea é instrutivo das preocupações da época.

O relatório da Comissão Especial à 6ª Comissão tinha uma nota de rodapé onde se lia “nada na definição deveria prejudicar a autoridade do Estado no exercício dos seus direitos na sua jurisdição nacional”.

---

<sup>91</sup> Ver Lopo Carajabille, “O Poder Naval na Acção Diplomática”, in *Cadernos Navais*, nº10 (Julho - Setembro de 2004), p.86.

Por sua vez, a 6ª Comissão incluiu uma declaração no relatório enviado à AG defendendo que se deveria manter intacta a capacidade dos Estados exercerem os seus direitos na área de jurisdição nacional, desde que fossem compatíveis com a Carta. Mas, pode argumentar-se, porque razão existia esta preocupação? É preciso dizer uma palavra sobre os motivos desta declaração.

Esta referência inscreve-se no problema da segurança dos recursos existentes no mar; procura garantir o mínimo de protecção, pelo Estado costeiro, dos recursos nacionais na hipótese de uma invasão ilegal, no caso de poluição ou exploração indevida por parte de estrangeiros. O problema maior era que as Convenções de Genebra sobre o Direito do Mar, de 1958 e 1960, respectivamente, não tinham solucionado totalmente estes problemas: ninguém era capaz de demonstrar cabalmente que o costume fixava o limite do espaço de soberania nacional absoluta (mar territorial) nas 12 milhas marítimas<sup>92</sup>, a extensão das zonas exclusivas de pesca não era clara (nesse sentido, a III Convenção do Direito do Mar, UNCLOS III, acabaria por criar a Zona Económica Exclusiva) e havia o problema da segurança – a largura da zona contígua iria ser de facto alargada em Montego Bay. Recorde-se que 1974 foi o ano de arranque das negociações da III Convenção do Direito do Mar (Montego Bay) que se prolongaram até 1982, o que explica os problemas da AG em lidar com este aspecto da definição, que acabaria por ser resolvido nestas negociações sobre o regime aplicável aos oceanos.

Concretamente, pretendia-se dizer que os ataques a navios mercantes de pesca que se encontrem ilegalmente nas águas do Estado costeiro não constituem actos agressivos, excepto se os ataques forem massivos e atingirem a frota no seu conjunto. Nesse último caso entende-se que o acto corresponde a uma situação de agressão, consequentemente uma conduta inaceitável do ponto de vista internacional, a não ser na hipótese remota de todos esses navios resolverem cometer, em simultâneo, a mesma ilegalidade.

#### Artigo 3.º, alínea e)

Esta alínea diz respeito à manutenção de Forças Armadas de um Estado no território de outro, com prévia autorização deste último, violando as condições do acordo ou mantendo-as estacionadas para além do período de tempo

---

<sup>92</sup> Solução que viria a ser adoptada na III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982.

estipulado entre as partes.

Este enunciado tem subjacente a problemática das bases militares localizadas em território estrangeiro. A insistência na ideia de que Forças Armadas estrangeiras não podem permanecer mais tempo que o estipulado ou sem autorização, é uma reafirmação extrema do princípio do território como santuário inviolável.

Esta concepção tem provocado algum debate. É que não ter presente que uma retirada tardia das forças militares em relação ao acordado dificilmente se equipara, em gravidade, com outros actos de agressão que surgem na definição, mostra os limites e insuficiências da definição acordada. Com efeito, à medida que progredimos na análise da definição, são cada vez mais nítidas as contradições e os desequilíbrios do texto.

#### Artigo 3.º, alíneas f) e g) (Agressão Indirecta)

Na alínea f) da lista de actos de agressão refere-se a possibilidade de um Estado poder colocar à disposição de outro (Estado) o seu território para este perpetrar um acto de agressão contra um terceiro Estado.

Este parágrafo parece condenar um tipo de agressão armada indirecta. Com toda a certeza a alínea refere-se aos movimentos guerrilheiros que a partir do território de Estados amigos fazem incursões nos territórios vizinhos.

Originalmente a proposta Litvinov não contemplava este aspecto<sup>93</sup> mas os tratados de 1933 já mencionavam a problemática.

Na década de 70 a URSS sustentou na Comissão Especial a ilicitude deste fenómeno defendendo ser necessário reconhecer duas coisas. Primeiro, que os Estados que enviam as tropas deveriam ser responsabilizados por essa decisão. Em segundo lugar, aqueles que permitem a utilização do seu território para este tipo de intervenções são igualmente culpados. As duas realidades dificilmente se dissociam, mas por razões que desconhecemos a Comissão apenas tratou do segundo aspecto. À luz desta opção, os delegados preocuparam-se com a questão da efectiva aquiescência ou acordo por parte da autoridade política do terri-

---

<sup>93</sup> Julius Stone, "Hopes and Loopholes in the 1974 Definition of Aggression". *AJIL*.Vol.71:1 (Janeiro de 1977), p.237.

tório em causa. Foi no entanto impossível determinar o que fazer no caso de um governo que simplesmente não tem conhecimento suficiente ou controle efectivo para travar as actividades de guerrilha no seu território.

De forma que os aspectos mais complexos não chegaram a ser tratados nesta alínea, tendo transitado para o parágrafo seguinte.

Artigo 3.º, alínea g)

“O envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos armados, grupos irregulares ou mercenários que levem a cabo actos de força armada contra outro Estado, com tal gravidade que sejam equiparáveis aos actos antes enumerados, ou a sua substancial participação em tais actos”.

Este artigo foi objecto de discussões de fundo, longas e difíceis, mas que não conseguiram remover todas as dificuldades.

O debate foi muito polarizado pelos Estados que mais frequente levavam a cabo intervenções militares comprometedoras - o que obrigou à inclusão de cláusulas sobre autodeterminação, liberdade e independência.

Com efeito, desde os tempos da SDN que os Estados fogem às suas responsabilidades alegando que as pessoas envolvidas nestas operações actuam como “voluntários”, não fazendo portanto parte das suas Forças Armadas. Seria o caso dos “voluntários” que auxiliaram os dois lados da guerra civil espanhola, dos “voluntários” chineses na guerra da Coreia, do envio de civis soviéticos para apoio das Forças Armadas de Estados árabes nas suas operações contra o Estado de Israel, ou o apoio cubano e soviético aos sectores angolanos de esquerda para assegurarem o controle de Angola em 1976.

É preciso ter presente que antes da definição de agressão ser discutida nas NU o Direito Internacional já reconhecia como conduta ilícita o facto dos Estados darem guarida (consciente) a bandos armados no seu território (a vítima destas acções teria o direito de tomar medidas de auto-ajuda – pelo menos em *hot pursuit* – se o Estado que os albergava nada fazia contra eles), assim como o seu envio para intervirem num Estado vizinho<sup>94</sup>.

O artigo 3.º, alínea g) do texto consolidado resultou numa solução mais permissiva para com os agressores do que o Direito Internacional preconizava e do que algumas das propostas que foram avançadas defendiam. Reduziu as

---

<sup>94</sup> Mauro Politi e Guiseppa Nesi (coords.), *The ICC and the Crime of Aggression*. Aldershot: Ashgate, 2004, p.7.



actividades proibidas – organizar, encorajar, assistir ou enviar – ao simples envio e mesmo este só se pode equiparar a actos de agressão directa se atingir gravidade considerável. Em alternativa, referia a segunda parte do texto consolidado, a sua participação deveria ser uma “participação aberta e activa”. Mais tarde, a versão final já falava de “ou a substancial participação”, em vez de “participação aberta e activa”, uma terminologia que agradava muito mais a alguns sectores da Comissão.

Falando com clareza, o conceito de “ou a sua substancial participação em tais actos” (*engagement* na versão francesa) de um Estado na política interna de um outro, levanta sérias interrogações sobre o significado real da expressão. Esta situação torna-se ainda mais complexa porque o artigo exige (de resto nas duas situações previstas no parágrafo) que os actos têm necessariamente que atingir uma determinada dimensão, isto é, têm que passar a fronteira da “gravidade” para que a equiparação possa estabelecer-se. O que torna esta secção do parágrafo tão especial é que a situação do Estado é mais delicada, é diferente porque há “substancial participação” do ponto de vista subjectivo, a participação envolve um desempenho voluntário de uma acção ou omissão, a consciência do autor de que está a desenvolver um acto ilícito e também actos e vontade de atingir esse mesmo objectivo<sup>95</sup>.

A análise desta realidade central do fenómeno agressivo – luta de facções, guerras civis, esmagamento dos rebeldes – não é fácil.

O primeiro ponto a ter em conta é que há uma grande incerteza em relação ao tipo de hostilidades armadas que recaem na classificação de agressão. A posição tomada pela definição de agressão é a seguinte: hostilidades de larga escala que opõem Estados são claramente comportamentos agressivos. No caso de hostilidades que envolvem grupos, que atravessam as fronteiras do seu Estado com o objectivo de se confrontarem em combate com grupos do outro lado da fronteira, não se considerou que fosse possível classificá-los como agressão. A sua exclusão manteve-se, de resto, até aos dias de hoje, como provam as negociações do crime de agressão no TPI, reduzidas ao crime de agressão perpetrado por Estados.

Há depois o problema das noções de agressão económica e de agressão ideológica. A doutrina não as apoia; a definição de agressão tão pouco as sustenta aberta e claramente. O princípio dos cépticos é simples: equiparar actos económicos e ideológicos a fenómenos exclusivamente armados enviesa-

---

<sup>95</sup> Eugene Aroneanu, *La Définition de L’Aggression*. Paris : Les Editions Internationales, 1958, p.76.

ria a construção normativa e fá-la-ia resvalar para terrenos muito subjectivos. Mas para os Estados, como para as empresas, põe-se o problema da internacionalização das actividades económicas e a multiplicação das transnacionais em sectores estratégicos chave, o que leva a que a questão da agressão económica permaneça um tema de reflexão, polémico, mas muito actual.

Apesar do que acabou de ser dito, o aspecto mais difícil deste parágrafo tem que ver com a discussão sobre o papel dos bandos armados, grupos de irregulares ou mercenários em conflitos que decorrem no território de um outro Estado, um problema que trinta anos antes, surgira a propósito dos julgamentos de Nuremberga, mas que acabou por não ser tratado – os EUA procuraram que fosse a julgamento a questão do apoio a bandos armados, intenção contrariada pela URSS que conseguiu afastar este tema do tribunal.

No direito positivo a noção é recente: o Relatório Politis concluiu que o apoio dado a bandos armados que invadem um território de um outro Estado deve ser classificado como acto de agressão. Esta decisão foi histórica<sup>96</sup>. Quarenta anos volvidos, o uso da força armada concretizada através de tropas irregulares, cidadãos ou mercenários, passou a figurar no rol dos actos de agressão, mas a sua consagração como agressão indirecta enfrentou fortes resistências.

Em 1974 os problemas neste assunto eram tantos que a cláusula geral do artigo não menciona explicitamente o conceito de uso indirecto da força. A própria Carta não diferencia o uso directo do indirecto, não distinguindo os tipos de força que são ilegais de acordo com a natureza das técnicas empregues. Não obstante, parece ser intenção dos negociadores distinguir os casos mais graves, de artigo 51.º, dos ilícitos de menor gravidade, em favor de uma interpretação restritiva da noção de ataque indirecto.

De facto, na década de 70 era fácil identificar Estados que cometiam actos hostis através de estrangeiros ou de nacionais, que pareciam actuar por sua própria iniciativa. A agressão armada encoberta também comprometia vários governos representados na Comissão em operações em que eram eles próprios os agressores, quem directamente executava as acções. Tipicamente invasões com tropas sem uniforme e que se infiltram na fronteira, sem a trans-

---

<sup>96</sup> S. M. Schwebel, *Aggression, Intervention and Self-Defence*, Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1972 II, Tomo 136, p.455.

porem de forma pública e conhecida. Em suma, a acção dos bandos armados, a sabotagem, o terrorismo e a subversão eram tão evidentes em vários pontos do globo, que o mau-estar na Comissão era geral.

Ora o fundo da questão tem que ver com o facto dos agentes envolvidos nestas acções não fazerem (normalmente) parte dos corpos militares dos Estados; não usam uniformes e não estão formalmente sob direcção ou controlo da hierarquia militar. No entanto, a partir do momento em que se estabelece que esses bandos armados, grupos irregulares ou mercenários são enviados por um determinado Estado, o Direito Internacional atribui directamente a responsabilidade das suas actividades ao próprio Estado. Neste caso considera-se que há uma agressão indirecta, embora perpetrada de forma quase directa, pois o Estado é responsável pelo acto hostil que é concretizado pelo seu corpo militar *de facto*. O aspecto fundamental e principal deste raciocínio é o da equiparação destes actos ao envolvimento directo das Forças Armadas dos Estados em acções armadas, em termos de violência e danos causados ao Estado, em particular no que concerne a sua soberania, independência política ou integridade territorial.

Até se chegar a esta solução foram esgrimidos muitos argumentos e contra-argumentos. Vamos agora expor resumidamente as concessões obtidas para se chegar à fórmula final.

É de realçar que foi sob o impulso dos 6 (Austrália, Canadá, Itália, Japão, RU e USA<sup>97</sup>) que a noção de ataque armado (agressão) se estendeu aos usos da força (no caso de existir intenção) que envolvem "organizar, apoiar ou dirigir bandos armados, irregulares ou forças voluntárias que fazem incursões ou se infiltram noutro Estado"<sup>98</sup> ou que implicam "organizar, apoiar ou dirigir uma guerra civil violenta ou actos de terrorismo noutro estado"<sup>99</sup> ou ainda "organizar, apoiar ou dirigir actividades subversivas com o objectivo de depor violentamente o governo do outro Estado"<sup>100</sup>. A proposta dos 6 defendia que estes actos seriam agressão pura, *simpliciter*.

Alguns países, com alguma razão, tentaram chamar à colação documentos como a Declaração sobre Relações Amigáveis, argumentando que vários documentos onusianos condenam abertamente actividades como "organizar ou encorajar a organização de forças irregulares" com o objectivo de fazer incursões no território do outro Estado, bem como "organizar, instigar, assistir, ou

---

<sup>97</sup> IV. B. (6) da proposta dos 6 (A/AC.134/L.17 e Add 1 e 2).

<sup>98</sup> Alínea 7 do mesmo documento.

<sup>99</sup> Alínea 8 do mesmo documento.

<sup>100</sup> Resolução 2625 (XXV 1970) aprovada por consenso na AG em 24 de Outubro de 1970.

participar em actos de guerra civil ou actos terroristas noutro Estado ou aquiescência em actividades organizadas dentro do seu território [...] (que) envolvam a ameaça ou uso da força”<sup>101</sup>. Efectivamente, há uma reprovação de um conjunto bastante vasto de condutas contrárias ao princípio do relacionamento pacífico entre os povos. No entanto, pensamos que faz todo o sentido dissociar a questão do campo de aplicação do conceito de agressão e as condições de exercício da legítima defesa do ponto anterior, por se tratar de um fenómeno mais restrito, embora subsumível à regra das relações pacíficas entre os povos. Em resumo, parece-nos acertado que a Definição da AG não tenha procurado seguir fielmente a sua linguagem convertendo-se, deste modo, num complemento da própria Declaração sobre Relações Amigáveis.

A URSS divergia do Ocidente porque a manipulação de guerrilhas e de grupos terroristas era uma prática corrente na sua política externa. Temia especificamente que os movimentos de autodeterminação pudessem ver limitada a sua acção. A proposta soviética indicava que o Estado que envia os bandos armados, “terroristas ou sabotadores” ao território do Estado vítima ou que se envolve noutras formas de “actividades subversivas” envolvendo o uso da força armada com o objectivo de promover “revolta interna” ou “inversão da política”, seria culpado de acto de agressão, mas apenas na sua forma indirecta<sup>102</sup>.

Os pequenos Estados representados na Comissão desaprovavam totalmente a institucionalização da agressão indirecta. O texto dos 13 previa apenas que o Estado vítima de “actos subversivos e/ou terroristas por bandos irregulares, voluntários ou bandos armados organizados ou apoiados por outro Estado pode tomar os passos razoáveis e adequados para salvaguardar a sua existência e as suas instituições, sem que tenha que recorrer ao direito à legítima defesa individual e colectiva contra outro Estado ao abrigo do artigo 51.º”.<sup>103</sup> A Síria era da opinião que estes comportamentos constituiriam apenas quebras da paz, excepto no caso em que tivessem tal magnitude que se fizessem equivaler a ataque armado. É inteiramente possível pensar como os países menos poderosos, que temiam que a discussão das modalidades de agressão indirecta criasse obstáculos intransponíveis à já difícil negociação sobre agressão directa. Para além do mais, a agressão indirecta poderia favorecer os mais

---

<sup>101</sup> Alínea c) da proposta soviética (A/ AC.134/L.2).

<sup>102</sup> Ver Julius Stone, *Conflict Through Consensus*, *op.cit.*, p.88 e Benjamin A. Ferencz, *op.cit.*, Vol 2, p.428.

<sup>103</sup> Benjamin A. Ferencz, *ibidem*, p.39, A/901a), Doc 24 at 23.

poderosos – justificando contra-ataques sob a capa da legítima defesa. Por isso árabes, africanos e alguns países socialistas procuravam, a todo o custo, preservar alguma liberdade de movimentos.

Seja como for, esta proposta foi inviabilizada porque as consequências eram inaceitáveis para a generalidade dos países representados: por um lado, o Estado patrocinador não sofre qualquer condenação pelos seus actos; por outro, os veículos da agressão, insurgentes ou terroristas, não saíam penalizados pelos actos cometidos.

A repentina mudança de opinião dos diplomatas americanos permitiu chegar a um consenso final sobre os contornos da agressão indirecta. A delegação vinha defendendo ao longo dos anos a necessidade de condenar actos como “organizar”, “encorajar”, “dar assistência”, “ter conhecimento, aquiescência”, “dar apoio” a bandos armados<sup>104</sup>. Agora a estratégia altera-se, acabando por aceitar um único critério para a agressão, mais objectivo, o “envio” de bandos armados para o território de outros Estados. Na verdade, foi o pragmatismo que aconselhou moderação à administração americana em resultado da pressão para se atingir, no mais curto espaço de tempo, resultados negociais consistentes.

Em resumo, os trabalhos preparatórios da proposta consolidada de 1973 mostraram a profundidade das divisões que dilaceraram os trabalhos de redacção, mas o facto é que o artigo 3.º alínea g) do texto consolidado aparece quase na sua fórmula definitiva, salvo no que diz respeito à frase final (no lugar de “ou a sua substancial participação em tais actos” podia ler-se “ou a sua participação aberta e activa”). Por conseguinte, um dos compromissos de última hora passou por retirar do texto esta expressão e colocar no seu lugar “ou a sua substancial participação em tais actos”, o que permitia que a questão pudesse ser decidida tendo em conta todas as circunstâncias envolventes. Os países árabes concordaram com esta redacção porque obtiveram a promessa de contrapartidas no artigo 7.º, que trata das lutas anti-coloniais<sup>105</sup>.

Do que foi dito fica claro que certos actos, como a subversão ou o terrorismo<sup>106</sup>, não têm gravidade suficiente para accionar o direito à legítima defesa. De facto, em 1974 foi oficialmente adoptada pelas NU a exigência das agressões armadas (indirectas) obedecerem a uma tipologia, no essencial, seme-

---

<sup>104</sup> *Idem, ibidem*, p.40.

<sup>105</sup> Ahmed M. Rifaat, *op.cit.*, p.274.

<sup>106</sup> Eugene Aroneanu, *op.cit.*, p.79.

lhante à seguida pelas agressões directas, o que coloca o fornecimento de armas, o treino ou outros apoios a insurgentes à margem desta classificação. Para se chegar a este resultado teve que se concertar posições. Alguns sectores tinham defendido que estes apoios deveriam ser vistos como hostilidades agressivas Estado a Estado. Outros julgavam ver na utilização instrumental dos insurgentes manifestações apenas indirectas de agressão. E havia, é óbvio, os que se recusavam a aceitar que a gravidade dos actos justificava o rótulo de agressão.

De qualquer modo durante a década seguinte a amplitude e intensidade do envolvimento dos Estados nas agressões indirectas permanecerem envoltos nas maiores ambiguidades, pelo menos até que o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) foi instado a abordar o problema no *Caso Nicarágua*. Chamados a julgar, os juízes, no acórdão de 27 de Junho de 1986, reconfirmaram o entendimento obtido em 1974, confirmando que a mera assistência não constitui agressão e também que uma agressão armada só existe quando o envio de bandos armados para o território de outro Estado envolve uma operação de alguma envergadura.

Depois de analisada a temática da agressão armada indirecta torna-se necessário discutir as outras acepções da expressão "ataque indirecto". De facto, a 4ª Comissão dedicou muito mais energia negocial à dicotomia agressão indirecta *versus* agressão armada Estado a Estado do que propriamente à questão do limiar da agressão armada directa. Consideramos que esta opção é uma lacuna da Definição. Certas hostilidades são de difícil classificação podendo, numa determinada perspectiva, ser consideradas agressão e noutra visão, represálias armadas. O problema tende a piorar à medida que se incorporam novas tecnologias bélicas que permitem às Forças Armadas inovar na condução dos conflitos. Nestas condições, é possível que a coacção esteja a afastar-se das formas previstas na Resolução sobre Agressão, acentuando a inadequação da Definição à realidade.

Mas, voltemos por um momento à alínea g) do artigo 3.º. A outra face do fenómeno da agressão indirecta é a sua forma não armada, *vide* agressão económica e agressão ideológica. As duas foram amplamente discutidas nas sucessivas sessões de trabalho, mas a dificuldade em conciliá-las com o ponto de partida da matriz essencial da Definição ditou-lhes um destino incerto.

A introdução do tema deve-se aos soviéticos. Ao longo de décadas a proposta foi ficando em cima da mesa, mas as sucessivas comissões que estuda-

ram a agressão nunca argumentaram consistentemente em seu favor. Deste modo, no texto final não encontramos qualquer referência explícita a estes temas.

Originalmente, a proposta soviética de 1956 considerava como agressão económica a pressão económica “violando a independência económica” de outro Estado, “ameaçar as bases da sua vida económica”; impedir que outro Estado possa “explorar ou nacionalizar as suas próprias riquezas” e, ainda, impor um bloqueio económico a outro Estado. Normalmente este tipo de agressão é camuflada, mas pode ter consequências terríveis: levar à guerra civil, à perda da independência ou lançar a população na miséria e na guerra<sup>107</sup>. Ou seja, o seu resultado pode ser equivalente à agressão directa (na forma armada).

Os teóricos da Nova Ordem Económica Internacional (NOEI) tentavam sensibilizar as NU para a necessidade de rever as relações Norte-Sul. Os Não Alinhados multiplicavam-se em iniciativas que tinham como pontos fortes a reivindicação do direito ao desenvolvimento e a soberania sobre os recursos naturais. Com efeito, as ofensivas da OPEP, em 1973 e 1979, com o preço do petróleo a subir a níveis nunca vistos, mostram uma intensa oposição aos países do Norte industrializado e à forma como exploravam os recursos do Terceiro Mundo. A coacção económica estava no centro de tudo isto, num duplo sentido: a pressão do Norte sobre os países pobres existia há muito; o que nunca tinha acontecido era uma coacção económica exercida contra esses mesmos países industrializados. Mesmo assim a ideia de condenar a agressão económica não colhia simpatia generalizada, nem mesmo entre os países ocidentais representados na Comissão. A mudança exige sempre uma grande mobilização: nesta conformidade a versão final do texto omite directamente a questão.

Na história a ideia de agressão económica nunca foi muito popular, apesar de Walter Funk, ministro da Economia do III Reich ter sido declarado culpado por crimes contra a paz e ter sido condenado a reclusão criminal perpétua pela sua participação nos preparativos económicos da guerra de agressão<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Eugene Aroneanu, *op.cit.*, p.74.

<sup>108</sup> Procès des Grands Criminels de Guerre Devant le Tribunal Militaire de Nuremberg, 14 de Novembro de 1945 – 1 de Outubro de 1946, texto oficial em francês. Nuremberga, Alemanha, 1947, Tomo I, pp.324-327 citado por Rahim Kherad, “La question de la definition du Crime d’Agression dans le Statut de Rome: Entre Pouvoir Politique du Conseil de Sécurité et Competence Judiciaire de la Cour Penale Internationale”, *Revue Générale de Droit International Publique*. Tome CIX, 2005, p. 353.

Com a ideologia passou-se algo semelhante; a tese da agressão ideológica foi igualmente afastada. De qualquer modo a listagem da URSS enfatizava os seguintes actos: encorajar propaganda de guerra; encorajar propaganda a favor do uso de armas de destruição massiva, promover a divulgação de ideias nazis e fascistas ou raciais ou de excepcionalidade nacional e de ódio e de desprezo pelos outros povos.

Obviamente que, mais do que as tipologias, para o regime soviético o essencial é que a propaganda (e não tanto a diplomacia, a pressão económica e a ameaça de recorrer à força armada) é um instrumento capaz de minar os regimes políticos e a ordem social. Não há melhor escolha que a irradiação da doutrina para ajudar a desacreditar um governo ou um regime. Ou mesmo ir mais longe e incitar à guerra civil.

Simplesmente, o fenómeno carece de clareza conceptual. A difusão de ideias políticas é uma actividade essencialmente desenvolvida em tempo de paz ou, pelo contrário, é típica do contexto de guerra? Limitar-se-á a um território de um outro Estado ou é sobretudo um assunto transnacional?

Os fenómenos da agressão ideológica e económica são tão complexos e precedem de factores tão subjectivos que provocaram em várias diplomatas o medo de legitimar a guerra preventiva. Aliás, num certo sentido, colocou-se o mesmo problema com a agressão armada indirecta o que condicionou, em parte, a forma como a questão foi consagrada no documento final.

Em resumo, uma definição de agressão centrada essencialmente na violência e no uso da força armada<sup>109</sup> (embora o texto final da definição acabe por se referir à categoria da agressão indirecta porque o grupo dos 6 sempre insistiu que o apoio a bandos armados era a sua forma mais frequente e insidiosa) é o ponto de chegada de uma trajectória francamente influenciada pelo Ocidente. Na versão final do texto ficou claro que as modificações à proposta inicial afastaram a tese soviética – de que a actividade em questão é apenas uma forma de agressão indirecta – e também não corroboram a visão dos 13, que sustentava que não se tratava de agressão. O entendimento que acaba por prevalecer é o dos 6: os EUA insistiram durante muito tempo que a subversão e a assistência a bandos estrangeiros que ameaçavam os seus interesses deveriam ser condenados mas, no fundo, a implicação prática do compromisso final

---

<sup>109</sup> Julius Stone, "Conflict Through Consensus", *op. cit.*, p.77



centrou-se em compreender o fenómeno como um caso de agressão *simpliciter* que originaria, como em qualquer outra agressão directa, o exercício de legítima defesa. Com efeito, o compromisso obtido nada mais é do que a consagração de uma forma de agressão indirecta que na prática funciona como agressão directa, no sentido em que ocorre um ataque armado que exige que tenha havido, obrigatoriamente, um envio de pessoas para o estado alvo. Desta forma, o mero acto de organizar ou preparar bandos armados não pode ser considerado em si mesmo agressão. Pelo contrário, estas atitudes tomam inequivocamente a forma de actos agressivos no momento em que os bandos cruzam a fronteira dos Estados.

Esta solução agradou à maior parte dos delegados, com excepção dos 13, que desejavam libertar os bandos armados e outros modos de agressão indirecta do estigma da agressão. Para que isto acontecesse, tentou inserir-se no projecto do artigo 5.º do texto consolidado uma cláusula sobre o problema da autodeterminação, que viria mais tarde a transformar-se no artigo 7.º da definição<sup>110</sup>, embora com uma formulação bastante diferente do que pretendiam os seus proponentes. Com efeito, no projecto do artigo 5.º os Não Alinhados tentaram estabelecer o princípio de que os grupos não estatais e os Estados que os assistem podem usar a força de forma legítima. Na formulação final do artigo 7.º o alcance desta ideia foi limitado de várias formas. Assim, a expressão "povos sob ocupação militar" desapareceu. A tentativa de incluir no texto a questão da "dominação estrangeira" foi refreada e no seu lugar surge a ideia da "negação forçada" do direito à autodeterminação. Assim, é de notar a importância de ver desaparecer do texto qualquer referência expressa ao direito de usar a força na "luta", bem como a possibilidade de 3ºs estados recorrerem a tais métodos em apoio destes movimentos, duas questões que constituíam, justamente, o cavalo de batalha mais importante do grupo afro-asiático.

O que ficou estabelecido no artigo 3.º alínea g) não permite ao artigo 7.º ancorar uma leitura uniforme dos projectos de autodeterminação. Como veremos, agressão armada ou legítima defesa colectiva, a legalidade dos apoios externos nas lutas anti-coloniais depende muito de quem analisa a questão.

---

<sup>110</sup> Benjamin A. Ferencz, *op.cit.*, Vol 2, p.43.

#### O artigo 4.º (Carácter Não Exclusivo da Lista)

Este artigo é claro na intenção de preservar a liberdade de acção dos membros permanentes, que assumem ter um papel essencial na regulação da paz internacional. A tese de que o CS deveria secundar a definição da AG é abandonada por completo, no sentido em que ficou entendido que os actos de agressão referenciados funcionam como uma recomendação que não tem valor vinculativo. Para além do mais, o texto refere expressamente a possibilidade de, a qualquer momento, se poder ampliar a lista (exemplificativa) acordada em 1974, tarefa que o Conselho considera da maior importância ("Os actos enumerados acima não são exaustivos e o CS pode determinar que outros actos constituem agressão ao abrigo das disposições da Carta"). A única voz dissonante foi a chinesa, que expressou reservas ao papel do CS na determinação dos actos de agressão, mas o facto é que esta opinião em nada afectou a posição anterior, claramente dominante entre os membros permanentes.

Esta definição é mista porque permite que se encontrem novas tipologias de comportamentos agressivos não contemplados no acordo negocial alcançado, necessariamente rígido, quer dizer salvaguarda o facto das técnicas coercivas serem dinâmicas e diversas e dos sistemas de valores diferirem de época para época. Por outro lado, mais fundamental do que isto, permite travar os Estados que procuram cometer actos de agressão sob formas que não estão expressamente referenciadas, já que a licitude desses comportamentos pode sempre discutir-se ao abrigo de uma definição que não está fechada.

#### Artigo 5.º (Considerações que Não Justificam a Agressão e as Consequências Jurídicas da Agressão)

A questão tratada na alínea 1) não aparecia em qualquer uma das 3 propostas originais. Mas é algo que a definição de agressão soviética de 1933 menciona e que foi aceite pelo Relatório Politis. A regra que se consagra é que o motivo que está na base da conduta agressiva (político, económico, militar ou outro) não pode servir como justificação para a agressão. *A priori*, a cláusula parece estabelecer um esquema simplificado de determinação dos culpados de agressão. No entanto se, como nos diz o artigo 2.º, a agressão é um emprego da força armada não de *per se* mas sim em princípio, *prima facie*, como pode esta alínea ignorar que por detrás dos actos há justificações? O texto dá sinais tão díspares que o que se pode concluir é que esta disposição não pode ser lida

à letra sob pena de, entre outros resultados absurdos, ser impossível um exercício da legítima defesa contra um ataque armado de natureza "militar".

Na alínea 2) diz-se que "a guerra de agressão é um crime contra a paz internacional. Agressão dá origem a responsabilidade internacional".

Para surpresa de muitos a questão foi discutida na altura em que o consenso estava muito próximo de se alcançar.

Vejamos em que ponto se encontrava o parágrafo em 1973. A redacção era a seguinte: "agressão constitui ( ) contra a paz internacional, dando origem a responsabilidade no Direito Internacional"<sup>111</sup>. O ponto central do desacordo prendia-se com a escolha do adjectivo descritivo para o espaço vazio<sup>112</sup>. As hipóteses em cima da mesa eram "uma grave violação", "um crime", "violação criminal", não fazer qualquer referência à questão e ainda um texto alternativo com a seguinte redacção "agressão dá origem a responsabilidade pelo Direito Internacional". Com efeito, Stone<sup>113</sup> considera que certas interpretações que têm sido feitas ao parágrafo desconhecem isto mesmo, que o texto consolidado deixou um espaço vazio onde mais tarde surgiria a palavra "crime".

De facto, os Não Alinhados propuseram no seu parágrafo 9 a formulação "crimes contra a paz internacional, que dão origem a responsabilidade internacional". O texto soviético, no parágrafo 5, distinguia "responsabilidade política e material dos Estados" e "responsabilidade criminal" das pessoas culpadas deste crime. O certo é que nenhum projecto diferenciava agressão de guerra de agressão.

Por esta razão Stone entende que agressão e guerra de agressão podem ser tomados como sinónimos porque ambos dão origem, do ponto de vista penal, à responsabilidade internacional criminal dos indivíduos por crimes contra a paz e, no que respeita às relações entre os Estados, à responsabilidade "civil", de reparação dos danos. Com efeito, alguns dos delegados raciocinavam desta forma, se bem que se considerou ainda uma outra interpretação; a de que uma guerra de agressão é um tipo de agressão específica, agressão armada no sentido do artigo 1.º da definição<sup>114</sup>. Nesta última hipótese a agressão englobaria um espectro de actos agressivos que não envolve

---

<sup>111</sup> A/9019, Doc. 24 at 17.

<sup>112</sup> Julius Stone, "Conflict Through Consensus", *op. cit.*, p. 199.

<sup>113</sup> Benjamin A. Ferencz, *op.cit.*, Vol 2, p.54.

<sup>114</sup> Yoram Dinstein, *op.cit.*, p.125.

formas armadas mas que são igualmente delitos ilícitos originando responsabilidade internacional e possivelmente medidas de auto-ajuda; inclusivamente em legítima defesa. Deste modo, o boicote petrolífero de 1973 seria uma forma de agressão económica a que se poderia responder através de uma legítima defesa armada – já que este primeiro uso da força armada deixaria de ser agressão porque a agressão económica a que visava dar resposta atingira um elevado grau de severidade. De facto, Dinstein faz uma hermenêutica baseada no pressuposto de que os redactores da definição consideravam como crimes contra a paz apenas a guerra de agressão e não outros actos de agressão. É óbvio que um acto de agressão pode facilmente despoletar uma guerra. No entanto, a agressão pode também tomar a forma de um acto agressivo que não chega a equivaler a verdadeiros actos de guerra; sempre que é cometido há violação do DIP mas não se comete um crime contra a paz<sup>115</sup>.

Faça-se aqui um parêntese para lembrar que os crimes contra a paz são indissociáveis das guerras agressivas desde que, no artigo 6.º (a) da Carta de Londres, se proclamou esta relação. Depois, o que sucedeu foi que a CDI expandiu o âmbito destes crimes na primeira versão do projecto de Código sobre Crimes Contra a Paz e Segurança da Humanidade que preparou em 1954 e que definiu “qualquer acto” de agressão como uma ofensa contra a paz e a segurança internacionais, num sentido mais amplo do que a guerra agressiva<sup>116</sup>.

Mais recentemente o novo projecto de Código de 1991<sup>117</sup> transformou todos os actos de agressão enumerados em 1974, na definição, em crimes contra a paz e segurança da humanidade, considerando ainda o caso particular das ameaças de agressão. Com efeito, o artigo 16.º fala agora na ameaça de agressão no sentido de “declarações, comunicações, demonstrações da força ou quaisquer outras medidas que possam dar uma boa razão a um governo de um Estado para acreditar que a agressão está a ser seriamente considerada contra o Estado”. Esta formulação mista – elementos gerais, declaração abstracta e catálogo não exaustivo de ilustrações específicas – foi muito criticada por ser vaga e ambígua para o direito penal. Sucederam-se novas versões, em 1994 e 1996. Em 1996 o texto está já muito reduzido: um só

---

<sup>115</sup> Yoram Dinstein, *op.cit.*, p.125.

<sup>116</sup> Adoptado pela CDI em 28 de Julho de 1954. Tinha 5 artigos e criminaliza tanto o acto de agressão como a ameaça de agressão.

<sup>117</sup> Em 1981 a AG pede à CDI que retome os trabalhos, concluídos em 1991 e definitivamente em 1996.

artigo, o art.16.º (II Parte), fala no crime de agressão num só parágrafo, que trata da responsabilidade individual pelo crime. A definição de agressão foi totalmente apagada do texto.

Nada tendo que ver com o que se passava na CDI, a AG tinha em mãos uma questão que parecia muito difícil de solucionar.

Convém dizer que os 6 poderes pretenderam, pelo menos na primeira fase das negociações, omitir por completo a discussão, por considerarem não ser suficientemente relevante. No entanto, em 1974 o RU passou a tomar posição sobre a matéria e objecta que se faça uma referência a "agressão" sem a restringir à "guerra agressiva". A questão fora objecto de debate no julgamento de Nuremberga, que acabou por condenar a guerra agressiva e não a agressão simples. Por outro lado, a Declaração Sobre Relações Amigáveis diz "uma guerra de agressão é um crime contra a paz pela qual há uma responsabilidade no Direito Internacional". Ir mais longe do que tinha ido o próprio Direito Internacional era uma ideia que os ingleses não apadrinhavam. Declaravam-se dispostos a aceitar a responsabilidade criminal individual pela guerra agressiva e a responsabilidade do Estado ficava reduzida à obrigação de compensar pelo facto da agressão ter ocorrido. Ora, esta interpretação significava que não seriam crimes os actos praticados fora do quadro da guerra agressiva.

De imediato, alguns delegados denunciaram o falacioso da distinção, que revertia totalmente a tendência iniciada em Nuremberga e contrariava o pensamento da CDI e da AG na matéria. Com efeito, embora o RU tivesse razões para chamar à colação Nuremberga (já que no processo contra Goring *et al.* só se tratou da "guerra agressiva"), os julgamentos baseados no *Control Council Law n.º 10* não tiveram dúvidas que na invasão da Áustria e da Checoslováquia - capitulações sem resistência - ocorreram actos de agressão pelos quais há responsabilidade penal individual. Para além do mais, como se viu atrás, a própria CDI não fez qualquer distinção entre "agressão" e "guerra agressiva" no primeiro projecto de Código das Ofensas contra a Paz e Segurança da Humanidade.

De qualquer modo, os EUA secundaram a posição do RU, exigindo que se cumprisse um pré-requisito, a existência de uma guerra, antes de apurar responsabilidades criminais individuais. A administração pensava no Vietname e nos rumores que falavam da intenção de levar a julgamento, como criminosos de guerra, alguns homens da Força Aérea americana que participaram nos bombardeamentos do Vietname do Norte e do Cambodja e que procediam à

captura de homens. De resto, intervenções como a do Vietname deveriam ser mantidas longe do escrutínio internacional. Deste modo, os países que em Nuremberga defendiam o “crime de agressão” são os mesmos que agora se empenham na tese das “guerras de agressão”. Finalmente, refira-se a prudência da posição nipónica. Parecia aos olhos de todos que o apoio japonês às posições do RU correspondia à má lembrança dos julgamentos de Tóquio, onde todos os acusados foram condenados pelo tribunal.

Do que se conhece, as divergências profundas sobre o problema de distinguir, ou não, guerra de agressão de agressão – tendência que contraria a Carta das NU, que evita o termo militar “guerra” - quase paralisam os trabalhos da Comissão. Sabendo-se que arrastar o impasse negocial por mais tempo equivaleria a colocar em risco a aprovação da definição, determinou-se aceitar a visão restritiva do RU e EUA deixando cair – soviéticos e Não Alinhados – o entendimento de que a agressão é crime. Agora, sugere-se que uma visão mais ampla atrase e em nada contribui para a identificação dos fenómenos agressivos. Também por isso, e a seu tempo, o Direito Penal se encarregaria do trazer alguma luz ao assunto, como dá a entender a nota explanatória que se acrescentou ao texto onde se lê “as palavras ‘responsabilidade internacional’ são usadas sem prejuízo do alcance do termo”.

De qualquer modo, o facto de não ter ficado expressamente dito que a agressão é um crime contra a paz não deve ser entendido como uma autorização *a contrario*: ficou claro que origina responsabilidade individual, faltando apurar o grau dessa responsabilidade.

Seja como for, a decisão de incluir a palavra “crime” no texto criou as maiores dificuldades de análise aos publicistas. Como sustenta Escarameia, a maior parte dos estudiosos tem defendido uma doutrina que afasta a ideia de que o artigo se preocupa com a criminalização das condutas individuais o que, sem dúvida, faz todo o sentido olhando para a definição como um todo. Como é possível que o artigo remeta para a responsabilidade penal dos indivíduos, quando se sabe que a definição procura ajudar o CS a determinar a ocorrência de actos de agressão? O documento não trata do crime de agressão<sup>118</sup>, o que significa que a responsabilidade que está em causa é a responsabilidade penal dos Estados.

---

<sup>118</sup> Paula Ventura Escarameia, “O Tribunal Penal Internacional e o Crime de Agressão”. Conferência na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 24 de Março de 2006, p.4.

Finalmente, a alínea 3) é bastante redundante pois vem confirmar algo que desde 1945 é uma verdade insuspeita: "nenhuma aquisição territorial ou vantagem especial resultante da agressão é ou deve ser reconhecida como legal".

#### Artigo 6.º (Legítima Defesa e Outros Empregos Legais da Força)

Nesta zona da definição a presença tutelar da Carta é muito evidente, uma vez que se afirma que "Nada na definição deve ser construído de forma que de alguma maneira aumente ou diminua o alcance da Carta, incluindo as suas disposições sobre os casos em que o emprego da força é legal".

É certo que de todas as questões levantadas pelo regime que regula o uso da força, o que mais preocupava os negociadores era a legítima defesa – a outra excepção que permite empregar a força é a autorização expressa do órgão competente, o CS.

Em finais de 1972 várias combinações foram consideradas. Ainda se pensou na redacção de uma carta sobre legítima defesa e numa declaração que dissesse que nenhuma consideração sobre política interna ou externa poderia justificar a agressão, algo semelhante à declaração anexada à definição soviética de 1933, repetida por Jackson nas suas propostas em Nuremberga e seguida pelo CDI em 1954.

Os 6 defendiam um texto que previsse a legítima defesa colectiva e o uso da força em cumprimento das decisões dos órgãos competentes da ONU e lutaram por uma fórmula mais ampla que permitisse uma legítima defesa antecipatória<sup>119</sup> ligada a ataques directos e indirectos; os 13, pelo contrário, só aceitavam que se pudesse agir em legítima defesa para repelir um ataque armado "*in case of the occurrence of armed attack*" e não na formulação que ficou consagrada "*if an armed attack occurs*", com a preocupação clara de excluir da esfera da legítima defesa as situações em que ocorre o envio de bandos armados.

O resultado não foi nada encorajador. Tudo ficou na mesma: a questão da legítima defesa não surge no texto de forma explícita, o que mostra bem as divergências, antagonismos mesmo, que continuavam a existir nesta matéria.

---

<sup>119</sup> No sentido de resposta a um ataque iminente. Julius Stone, "Conflict Through Consensus", *op. cit.*, p.148.

Do mesmo modo, a proporcionalidade da resposta à agressão<sup>121</sup> nem sequer é mencionada por haver a suspeita (soviética) de que normalmente contribui para o favorecimento do Estado agressor. Provamos assim, mais uma vez, como é frágil o equilíbrio interno do documento. Pensamos ainda ter demonstrado como textos que são aprovados por consenso podem manter interpretações conflituantes, o que sucede sempre que os Estados continuam a ler os textos à luz das mesmíssimas interpretações que faziam antes da sua redacção.

#### Artigo 7.º (Autodeterminação)

Este artigo gira em torno do direito à autodeterminação, uma excepção à proibição geral do uso da força (ou uma forma de legítima defesa, segundo outras interpretações), das guerras de libertação e da sua relação com a agressão.

Deve dizer-se que esta foi das questões mais disputadas de toda a definição, senão mesmo a mais polémica. Envolve dificuldades consideráveis, de compatibilização de objectivos aparentemente contraditórios – a proibição geral do uso da força e o direito à autodeterminação, um princípio relativamente tardio conquistado pelo Terceiro Mundo na AG das NU na década de 60<sup>120</sup>.

A parte inicial do artigo estabelece o modo como se relaciona o direito à autodeterminação, liberdade e independência com os outros artigos da definição, em particular com os actos de agressão listados no artigo 3.º. Aparentemente, o exercício da autodeterminação parece prevalecer sobre quaisquer outras considerações, a ponto dos factos ocorridos no contexto destas lutas, que possam figurar na lista dos actos de agressão, não constituírem actos de agressão em resultado da natureza excepcional destas causas.

Como já tornámos claro, os Não Alinhados desencadearam no seio da Comissão uma tentativa de consagrar uma ampla legitimação da autodeterminação como fenómeno militar (consubstanciada na ideia de que qualquer forma de colonialismo, ocupação militar ou qualquer forma de dominação estrangeira constituem actos de agressão contínua), mas o Ocidente pediu mais moderação na linguagem neste parágrafo – havia vários delegados que defendiam que este direito deveria ser exercido exclusivamente por meios pacíficos. Com efeito, é inútil tratar este assunto sem colocar questões pertinentes como: têm os povos que se tentam autodeterminar o direito de usar a força armada contra o Estado? Pode um terceiro país apoiar essas lutas pela autodeterminação utilizando a força?

---

<sup>120</sup> A Resolução tutelar deste regime é a 1514 (XV) da AG de 14 de Dezembro de 1960.



Depois de muita discussão em torno do assunto, a versão final condena a “negação forçada” do direito à autodeterminação, uma expressão relativamente ambígua e vaga que parece proibir os povos colonizadores de invocarem a legítima defesa para acabar com os movimentos independentistas, mas que inviabiliza igualmente as pretensões do Terceiro Mundo, que propunha consideráveis concessões aos povos que travam guerras pela independência bem como aos Estados que os auxiliam nessas lutas.

Em suma, encontramos aqui retratada a questão do estatuto das entidades não estatais, os povos, no seu papel de agressores ou vítimas de agressão. Todo o Sul do mundo defende o direito à autodeterminação pela via armada, recusando liminarmente reconhecer a estes povos o papel do agressor. Cabe no entanto aqui distinguir a posição do bloco comunista: o apoio aos povos resumia-se às situações em que existissem opressores “coloniais” e “racistas” (“ou outras formas de dominação estrangeira”, como refere a Definição). Em contrapartida, reivindicava-se a estrita legalidade das acções policiais dos Estados nos domínios da sua soberania reservada. O que mereceu imediatamente o repúdio dos chineses que os acusavam de comportamentos colonialistas, polémica que nem o decálogo de Helsínquia ajudou a esclarecer cabalmente<sup>121</sup>.

No fundo era preciso determinar o papel dos Estados que apoiam directamente a luta dos povos pela sua autodeterminação. Para alguns dos negociadores não havia dúvida que cometiam actos de agressão armada; era o caso dos países ocidentais. Outros eram de opinião que o apoio ao povo poderia ser entendido como uma espécie de legítima defesa colectiva. Colocava-se ainda a questão dos Estados que se associam à sua causa, mas sem participar abertamente no uso da força armada contra o governo do Estado opressor.

A juntar às dificuldades deste debate surgiu uma perplexidade relacionada com o preâmbulo da definição. Tinha que ver com a expressão “integridade territorial” no parágrafo 6 do preâmbulo; ainda que não surja num parágrafo operativo, o que se pode dizer é que este atributo é um atributo dos Estados e não dos “povos”, muitas vezes sem base territorial definida. No entendimento do Ocidente esta referência inviabilizava o emprego da força por terceiros no contexto de guerras anti-coloniais. A URSS e o seu bloco, por seu

---

<sup>121</sup> Recorde-se que na Acta Final de Helsínquia, de 1975, os dez princípios de convivência Leste-Oeste consagraram o princípio de não ingerência nos assuntos internos, uma preocupação da URSS em relação às fronteiras saídas da guerra, e também a protecção dos direitos humanos, que o Ocidente desejava salvaguardar nomeadamente quando os governos no poder os violam de forma sistemática.

lado, insistiam numa lógica Estado a Estado e sustentavam a tese oposta. Neste sentido, o "Estado" agressor seria uma realidade diferente do seu "povo", que nunca poderia ser um perpetrador de agressão. Já na óptica das vítimas da agressão, o "Estado" alvo da agressão incluiria o "povo" que luta no quotidiano pela sua sobrevivência.

Este artigo, nunca desejado pelos países ocidentais, procurou estabelecer as normas que deviam guiar as relações com os movimentos de libertação. O problema é que os países fizeram tábua rasa do que ficou escrito: em 1975/76 a URSS/Cuba e a África do Sul acusavam-se mutuamente de agressão no contexto da luta para estabelecer o novo governo de Angola. Pode dizer-se que a autoridade da definição nesta matéria é muito frágil; a autodeterminação continuou um assunto intratável por muitos mais anos.

#### Artigo 8.º

"Na sua interpretação e aplicação as disposições acima referidas estão inter-relacionadas e cada disposição deve ser construída tendo em conta o contexto das outras disposições".

O artigo final procura dar alguma homogeneidade à definição harmonizando os artigos que parecem ser mais contraditórios. Para além disso, este compromisso obtido na recta final, inspira-se no texto da Declaração sobre Relações Amigáveis e deve ler-se em conjugação com os artigos mais relevantes da Carta. Assim o exigiram os países mais insatisfeitos com o texto que acabámos de analisar.

Nos capítulos precedentes tratámos das primeiras fases da história da agressão, que culminaram na aprovação de uma resolução na AG inteiramente dedicada ao assunto. Apesar de todas as vicissitudes e insuficiências que lhe apontámos, o texto é um documento de referência para o CS e para a generalidade dos países do mundo. Por isso é importante que os desenvolvimentos recentes do modelo de segurança colectiva sejam entendidos à luz dos princípios orientadores da Definição. Faremos agora algumas considerações breves sobre assunto.

## CAPÍTULO IV

### A APROVAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE AGRESSÃO E A EVOLUÇÃO POSTERIOR DO REGIME

No dia 14 de Dezembro de 1974 na AG aprovou-se solenemente, por consenso, a Resolução 3314 (XXIX).

A resolução, conhecida como Definição de Agressão, foi elaborada essencialmente por uma questão de necessidade. Sentia-se que os episódios de violência fragilizavam o sistema de segurança colectiva, embora estivesse ao alcance das NU inverter o curso dos acontecimentos: com efeito, eram visíveis os sintomas de um enfraquecimento do regime previsto na Carta, mas ao mesmo tempo sentia-se uma vontade de corrigir a situação, a urgência de esclarecer que tipos de coacção continuam permitidos apesar do quadro de abusos. Desde a sua aprovação a Definição ganhou bastante relevância jurídica no quadro da regulação da violência internacional. É imprescindível a sua consulta quando a questão é a legalidade das intervenções militares. Nenhum país do mundo ignora o seu conteúdo, que serve de limite e de justificação para os seus modos de actuar.

Ao longo destas páginas temos procurado mostrar como se desenvolveram os trabalhos preparatórios da Definição de Agressão, com o intuito de encontrar a interpretação mais fidedigna para as suas palavras e soluções.

Com efeito, há muito tempo que se conhece a importância de analisar as posições em confronto, seja a propósito da Carta de São Francisco, da Definição de 1974 ou de qualquer outro documento que se considere relevante na vida internacional. Todavia, este exercício de compreensão dos interesses em jogo está muito longe de resolver todos os problemas da violência política extrema. No caso dos tratados, o DI determinou que os *travaux préparatoires* funcionam como meios suplementares de interpretação, o que significa que os tratados têm vida própria, não estando totalmente presos à sua história negocial. No caso da Definição de Agressão (que tem estatuto quase jurídico) as práticas subsequentes têm que ser compreendidas; em certos casos têm sido relativamente díspares, algumas delas claramente na fronteira ou para lá da legalidade, o que retira unidade ao texto e permite especular sobre a validade do documento nos dias de hoje.

Por outro lado, a correcta interpretação do conteúdo normativo da Definição é bastante facilitada pelas regras de interpretação de instrumentos jurídicos estabelecidas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969). A Carta nas NU, que está como vimos na base da Definição, torna-se mais inteligível em resultado do que diz o artigo 31.º da citada Convenção de Viena, com a seguinte redacção: "Um tratado deve ser interpretado de boa fé, segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respectivos objecto e fim". Deste modo considera-se que, em caso de dúvida, as regras de interpretação restritivas são as que devem prevalecer: no caso da Carta de São Francisco é possível concluir que o preâmbulo e o seu artigo 1.º, nº1 não podem referir-se a outra coisa que não seja exclusivamente à força física. Se dúvidas restassem elas foram dissipadas: os actos que a Definição de Agressão procurou tornar ilegais são óbvios, uma vez que foi preocupação expressa dos seus negociadores não ultrapassar o que a Carta diz e prescreve.

Infelizmente, a actuação dos Estados nem sempre obedece a regras tão estritas de comportamento, mas apesar das polémicas sobre a defesa preventiva e outras alterações propostas à estrutura da definição, as cláusulas principais da Definição mantêm-se aparentemente actuais. A prática posterior à adopção da Definição não parece ter superado radicalmente a linha orientadora de 1945 e 1974 embora, como se disse, existam práticas bastante diferenciadas.

Um terceiro aspecto a assinalar, que contribui bastante para a integridade da Definição, tem que ver com a técnica de redacção da resolução. Neste sentido, o método utilizado na definição introduziu bastante flexibilidade e manteve actuais as principais orientações do documento.

A hipótese de adoptar um método meramente enumerativo, analítico e exaustivo (necessariamente rígido e incompleto) foi considerada, mas o grupo de trabalho entendeu que não contribuía para dissuadir os governos, podendo mesmo encorajá-los a cometer outro tipo de agressões. O método geral, que consiste numa definição breve e concisa que nada acrescenta de novo ao que já se conhece, também não servia os objectivos traçados. O método que foi escolhido, o misto, costuma resultar bem, como ficou recentemente provado a propósito do TPI, que decidiu seguir a mesma metodologia para o crime de agressão.

Do ponto de vista dos aspectos que abalam a sua coerência, já descrevemos as grandes deficiências do texto, nomeadamente a incapacidade de

clarificação (à luz do contexto da época) de algumas das disposições jurídicas mais controversas da Carta das NU.

Com efeito, ao encerrar este estudo voltamos a citar Stone, para frisar que a definição é um acordo sobre frases, mas dificilmente sobre o seu significado. No meio de tanta ambivalência o CS reforçou-se no papel de árbitro principal da violência internacional. Já vimos como o teste do primeiro ataque não se aplica de modo automático, o que abriu caminho a uma espécie de revisão permanente dos actos de agressão que surgem enumerados na definição, no sentido em que são agressões apenas em princípio, que precisam de ser confirmados pelo Conselho para o serem verdadeiramente ou, segundo outra leitura igualmente possível, são-no pelo menos até o Conselho decidir qualificá-los – como agressão ou não. Mais, o carácter não vinculativo desta resolução permite aos membros permanentes decidir em plena liberdade nas situações em que são chamados a intervir.

Também é banal dizer que a expressão “acto de agressão” se presta a confusões. Vale a pena analisar a questão dos métodos indirectos para perceber como o tema continua actual, passados 30 anos. No caso da agressão económica há quem pense que o assunto foi subestimado em 1974. Há exemplos para sustentar esta tese. Hoje, mais do que no passado, a geopolítica do petróleo e do gás condiciona as opções políticas de fundo dos países, especialmente dos emergentes, que dependem destas energias para alimentar as suas economias em vertiginosa expansão. O Presidente Putin disse recentemente que considerava “interessante” a proposta iraniana de uma “OPEP do Gás”. O documento fundador do novo cartel do gás vai ser assinado a 9 de Abril de 2007, em Doha<sup>122</sup> na sequência de guerras de preços de proporções insólitas. A União Europeia está preocupada, embora compreenda que o gesto é político e não tanto económico. A disputa pelo petróleo e gás do Cáspio entre EUA e Rússia/Irão é outro motivo de apreensão. Curiosamente, apesar de tudo isto estar a acontecer, parece claro para a maioria dos governos que a ideia de agressão económica é demasiado forte, quer dizer, ainda que seja uma ameaça séria que necessita ser contrariada não faz sentido, pelo menos por enquanto, equipará-la a um emprego da violência militar. O que não significa que os governos respondam a estes desafios de forma pacífica; o que quer dizer que

---

<sup>122</sup> A Rússia tem usado este tipo de pressão económica, através de guerras de preços, sobre as potências regionais com quem mantém relações mais tensas.

se estas estratégias de muscularem e generalizarem o regime que regula a força pode fragilizar-se ainda mais.

Por outro lado, subsistem dúvidas acerca do papel secundário do *animus aggressionis* na actual conjuntura estratégica. Este elemento sugere que há agressões não intencionais, como indicam os casos de bombardeamentos a civis por engano, uma má recepção das ordens ou um incidente que não é planeado. Estes actos não são premeditados, faz sentido que não se qualifiquem como agressão. Contudo, esta ideia pode ser perigosa, podendo conduzir à desculpabilização do agressor, isto é, convém recordar que o expediente foi criado (em parte) para proteger os agressores e justificar a guerra preventiva<sup>123</sup>. Para além do mais, continuamos a pensar que fazer prova da existência de uma intenção é algo extraordinariamente difícil; mas o paradoxo é que em certas circunstâncias é um erro crasso não o tentar fazer, sob pena de permitirmos o exercício da legítima defesa em casos de duvidosa legalidade.

Noutra perspectiva, seria um erro redondo pensar que o próprio princípio da prioridade não apresenta problemas. Uma parte importante dos processos conflituais perpetuam-se no tempo, há guerras, armistícios, acordos de cessar-fogo e conflitos que se reacendem numa teia de acontecimentos desencontrados que impossibilitam a fixação temporal do momento (exacto) da primeira agressão. E depois há o problema da legitimidade das contramedidas, que devem decorrer do primeiro momento agressivo. Mas, quem deu o primeiro tiro? Quem iniciou as hostilidades? É difícil lidar com os conflitos modernos, que combinam perversamente actores e modalidades de acção, em geral dificultando a identificação dessa noção abstracta que é o "ataque armado" e que serve de base legal para as acções em legítima defesa.

Em relação ao "ataque armado", a maior parte dos autores não encontra polissemia na expressão opinando que, *grosso modo*, o conceito coincide com a noção de "agressão armada". Estamos de acordo com este raciocínio. O problema aqui é outro e tem que ver com o facto de não se poderem filiar na noção de agressão todos os actos que resultam do emprego da força armada. A doutrina que tem prevalecido assenta no princípio da discriminação: uma escala de valoração procura identificar as condutas que exigem uma resposta

---

<sup>123</sup> Isto é verdade no período que vai do final da guerra até ao ano de 1974, mas a mesma conclusão é válida se observarmos os registos dos últimos 30 anos.

bélica pronta, proporcional e necessária de outros comportamentos que, embora errados, apenas provocam repulsa e rejeição.

Ora, é neste ponto que entra em jogo o princípio da não linearidade da história. Há avanços e recuos no comportamento hostil e picos de violência. Durante o período analisado a descolonização e os seus métodos revolucionários mostraram as novas faces da violência e colocam questões sobre os limites justificáveis. Os novos países independentes reflectem, em parte, a organização bipolar do mundo mas não deixam de ser um ponto crítico da conjuntura do pós guerra por colocarem em causa a ideia de agressão construída à luz do pesadelo da guerra total e da invasão generalizada. Agora, as revoluções espreitam e com elas novas formas de guerra igualmente ruinosas, que fazem uso de meios subversivos. A guerra por intermédio de unidades regulares desaparece quase por completo das estatísticas mas a definição mantém como referência principal o paradigma da guerra hitleriana. Apesar destes desencontros, a metodologia da década de 70 agregou, e bem, na categoria de agressão actos de certa amplitude e gravidade, continuando a ser possível defender alguns actos hostis e condenar outros inequivocamente através da análise da dimensão do ataque e da sua intensidade ou persistência. Neste sentido, os acidentes de fronteira, ou mesmo as incursões de irregulares por um período curto, não são normalmente classificados como ataques armados o que, em suma, significa que as noções de "amplitude" e "gravidade" têm grande importância na triagem dos factos, pese embora o facto de variarem no tempo e no modo e de serem impulsionadas, em grande medida, pelos progressos da tecnologia militar, orientações doutrinárias e teorias estratégicas<sup>124</sup>. McDougal, na longínqua década de 50, referiu-se a esta questão quando dizia que o Direito convive mal com a dicotomia guerra/ paz, uma vez que entre os extremos da coacção mínima e máxima se identificam demasiados estádios intermédios<sup>125</sup>.

O problema é que nenhum Estado pode deixar de defender as vidas dos seus cidadãos. Simplesmente, na defesa da comunidade política coloca-se cada vez mais a questão da origem dos actos que perturbam a ordem, isto é, quem comete e contra quem estes actos podem ser cometidos, particularmente que entidades políticas podem cometer ou ser vítimas de agressão.

---

<sup>124</sup> Para além dos limites políticos e jurídicos que enquadram a acção do Estado no domínio das coacções.

<sup>125</sup> Ver Myres S. McDougal, "Peace and War: Factual Continuum With Multiple Legal Consequences". *AJIL*, vol.49: 1 (Janeiro de 1955).

É interessante notar que na resolução de 1974 a questão não foi aprofundada. Foram consideradas apenas duas categorias de actores colectivos: os Estados e as colectividades não estatais - insurgentes e beligerantes.

O que nos parece claro é que hoje continua a preferir-se ver o Estado como o protagonista da agressão, como atestam as negociações em curso no TPI sobre o crime de agressão, que não se afastam deste contexto específico. No entanto, aqui há que dizer que no terreno estratégico a realidade é mais difusa: a gravidade de certos actos terroristas pode, segundo alguns observadores, equivaler a uma agressão armada e a questão de "ataques armados entre facções não estatais, que por vezes ocorrem transfronteiriçamente"<sup>126</sup> tem que ser devidamente equacionada.

Por enquanto, a cobertura jornalística da "guerra contra o terrorismo" privilegia o primeiro aspecto, porque influencia directamente a opinião pública e se reflecte na doutrina dos publicistas que continuam muito concentrados em analisar quem e como se executam as estratégias terroristas. A obsessão pelo terrorismo afunila a análise estratégica e não permite que se denunciem outros desequilíbrios do sistema. A ordem pública internacional é muito frágil. Há rupturas frequentes da paz e da segurança internacionais e também desequilíbrios regionais provocados por uma grande diversidade de fenómenos estratégicos.

A agressão está no centro desta turbulência. Nos anos 30 a URSS compreendeu as potencialidades estratégicas da noção de agressão quando decidiu proteger-se do intervencionismo externo através de um sistema de garantias colectivas, que conjugava com uma definição restritiva de agressão<sup>127</sup>. Com efeito, vinte anos depois voltou a ser-lhe útil: a preocupação era agora o controle da zona tampão formada pelos Estados satélites da Europa Central e de Leste. A situação estratégica favorável – claramente os maiores ganhos territoriais na II GM foram para a URSS – sairia consolidada se fosse consagrada a proibição de invasões armadas.

Podemos generalizar e dizer que esta solução serve as potências interessadas na manutenção do *status quo* territorial, normalmente as mais poderosas. Mas também, e aqui pode residir o seu aspecto mais paradoxal, pode acontecer que este princípio tenha interesse para os Estados mais fracos do sistema que assim defendem, do ponto de vista político, o direito à sua (frágil) autonomia formal. Só o futuro permitirá esclarecer devidamente o que pensam os

---

<sup>126</sup> Paula Ventura Escarameia, "O Tribunal Penal Internacional e o Crime de Agressão". Conferência na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 24 de Março de 2006, p.8.

<sup>127</sup> Julius Stone, "Conflict Through Consensus", *op. cit.*, p.11.



governos. De qualquer modo, podemos sempre denunciar os efeitos perniciosos das práticas agressivas sobre os interesses nacionais com vista a desencorajar as deploráveis tentativas de erosão do regime que regula o emprego excepcional da força, uma vez que todos os países saem prejudicados, (independentemente de serem grandes ou pequenos), se o regime se tornar instável

Walzer reforça este ponto quando adverte: "Na guerra, tal como na sociedade há limites para o que podemos fazer em autodefesa, mesmo em situações extremas"<sup>128</sup>. O grupo de trabalho sobre agressão sabia que era preciso preservar esta ideia na discussão dos limites da legítima defesa, para tornar credível o princípio da imutabilidade das fronteiras. Todos defenderam que a legítima defesa pode ser desencadeada na sequência de um ataque, ou seja, é claro que o direito pode ser exercido depois do acto ocorrer. Já quanto à tese do ataque iminente nem todos concordavam com ela; algumas chancelarias não escondiam que o assunto era sensível e incómodo. O assunto foi evitado por vários diplomatas, que preferiam o silêncio quando a matéria era abordada. Deste modo não se conseguiu obter uma posição definitiva na matéria. Com a defesa preventiva tudo foi diferente. A condenação foi unânime, aliás como sucedera no final da guerra, nos acórdãos proferidos pelos juízes de Tóquio e Nuremberga.

De facto, o Japão procurou convencer o tribunal, em defesa das suas intervenções militares contra a França, RU, Holanda e USA, que actuara em legítima defesa para proteger os seus nacionais. O Tribunal de Tóquio não aceitou o argumento por entender que não se tratava de um caso de invasão ou perigo iminente. Também em Tóquio se tentou argumentar que a acção preventiva contra as Índias Holandesas<sup>129</sup>, em Dezembro de 1941, era um acto de legítima defesa – no pressuposto de que a Holanda declarara guerra contra o Japão pouco tempo antes. O Tribunal qualificou o caso como "guerra agressiva", acusando o Japão de ter planeado com antecedência o ataque.

A história da defesa preventiva também se fez em Nuremberga. No episódio do ataque alemão à URSS a argumentação foi a mesma; fora um ataque legítimo, diziam os responsáveis do Reich, uma vez que a Alemanha estava prestes a sofrer um ataque soviético. O argumento do perigo iminente não foi, contudo, aceite como bom pelo tribunal.

Passou já algum tempo sobre a aprovação do texto que lista os principais actos de agressão. Não se pode dizer que as ambiguidades tenham sido todas

---

<sup>128</sup> Michael Walzer, *A Guerra em Debate*. Lisboa: Edições Cotovia, 2004, p.59.

<sup>129</sup> Antigo domínio colonial dos Países Baixos na actual Indonésia.

eliminadas<sup>130</sup>, mas o certo é que a jurisprudência do TIJ, tanto nos casos contenciosos como nos consultivos, tem contribuído de forma notável para a clarificação de alguns dos aspectos mais complexos da definição. Por exemplo, os ataques armados indirectos continuaram envoltos em polémica até serem finalmente analisados e esclarecidos com algum pormenor no já referido *Caso Nicarágua* (julgamento de 27 de Junho de 1986), a propósito do envolvimento americano na actividade dos Contras na Nicarágua.

Chamado a pronunciar-se sobre as condições de exercício da legítima defesa colectiva, ficou claro neste julgamento o carácter costumeiro de algumas passagens da Definição de Agressão (principalmente o princípio da proibição do uso da força), o que conferiu ao texto um novo peso político e jurídico, nunca antes alcançado. Assim, aos olhos do Tribunal, e no que concerne a substância do caso, foi dito (numa votação que obteve 12 votos a favor e apenas 3 contra<sup>131</sup>) que uma agressão indirecta não compreende treinar, equipar, armar ou financiar uma facção (o mesmo se aplicando ao fornecimento de informações e apoio logístico); estes actos são claras violações do princípio de não intervenção mas não actos de agressão<sup>132</sup>. Apenas o envio de bandos armados, irregulares ou mercenários pode equivaler, no caso de atingir considerável intensidade (na escala ou nos efeitos), a um acto de agressão directa.

Por outro lado não ficou provado que a administração Reagan exerceu o controle operacional dos Contras, o que evitou que se investigasse o envolvimento da administração americana nos crimes perpetrados contra a população civil na Nicarágua. A administração Reagan defendeu, aliás até ao fim, que tinha cumprido escrupulosamente as directrizes do Congresso em relação aos métodos da guerra encoberta na Nicarágua. A descoberta que a CIA tinha produzido e distribuído um manual (1983) para ser usado pelos Contras (*Operaciones Sicológicas en Guerra de Guerrillas*) que encorajava práticas de violação dos direitos humanos não demoveu o tribunal, que manteve até ao fim o seu raciocínio, de que não podia garantir que tais actos pudessem ser imputados aos próprios EUA<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> As intervenções finais dos delegados, antes da aprovação formal da Definição mostram bem como as diferenças de opinião e interpretação de assuntos nucleares.

<sup>131</sup> Votaram contra Oda, Schwebel e Jennings.

<sup>132</sup> Herbert W. Biggs, "Appraisals of the ICJ's Decision: *Nicarágua v. US (merits)*", *AJIL*. Vol81:1 (1987), p.76.

<sup>133</sup> Apesar da atitude conciliatória do Tribunal os Estados Unidos consideraram inaceitável o rumo que o caso estava a tomar. Decidiram então retirar a aceitação da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória do TIJ, tentando evitar uma decisão contrária às suas pretensões. O Tribunal decidiu que, de facto, os EUA não podiam invocar a legítima defesa naquele contexto.

O que o Tribunal, na prática, rejeitou é que armar líderes rebeldes, dar-lhes aconselhamento e ainda oferecer santuário possa equivaler, tudo isto somado, a um ataque armado<sup>134</sup>. Isto porque não encontrou o que considerava ser o elemento crucial: provas de apoio directo ao combate. Perante este desfecho, há quem defenda que a excessiva prudência do Tribunal abriu caminho a uma fase de abusos crescentes, marcada por incursões nos territórios de outros Estados que na maior parte das vezes são ignoradas e nunca devidamente condenadas. Podemos concordar com esta posição. A utilização cumulativa de todos estes expedientes atinge a soberania de qualquer país e é uma grosseira intervenção nos seus assuntos internos. Simplesmente, o que parece preocupar o Tribunal é a questão da aceitação normativa de uma legítima defesa mais permissiva. O colectivo recusa interpretações mais liberais precisamente porque não quer banalizar o recurso à autoprotecção, para manter intacta a ideia de que é uma medida de urgência de recurso excepcional. É pois difícil, mesmo depois de muita ponderação, perceber a melhor maneira de abordar os limites da legítima defesa sem ferir os vários interesses legitimamente em jogo.

O *Caso Nicarágua* abriu caminho à discussão de um outro ponto com interesse para o nosso estudo. Já explicámos como o regime instituído pelo artigo 2.º, nº4 da Carta ambiciona proibir todas e quaisquer ameaças ou empregos efectivos da força. Só que em vez de uma condenação genérica destes ilícitos, a Carta prefere destacar os casos mais graves, as agressões, as únicas situações em que se permite o recurso às armas, para responder a "ataques armados". Temos visto que esta regra não tem sido cumprida. O que quer dizer que é perfeitamente possível reabrir o debate encerrado em 1945, isto é, a discussão sobre a legalidade das represálias armadas está novamente a atrair a atenção da comunidade científica. Como sempre, os que interpretam as palavras da Carta no seu sentido mais estrito não têm dúvidas acerca da proibição absoluta das represálias armadas, que consistem na utilização de força física contra formas menores – em intensidade ou magnitude - de coacção militar<sup>135</sup>. O caso é bastante diferente se analisarmos a versão mais permissiva, que encontra na letra da Carta (e na prática posterior) razões mais do que suficientes para a diluição da dicotomia legítima defesa/represália armada e consequente fusão dos conceitos numa só categoria.

---

<sup>134</sup> Ver Richard Falk, "The World Court's Achievement", *AJIL*. Vol.81: 1 (1987), pp.107-108. O tribunal entendeu que, mesmo o envio de bandos, mercenários ou irregulares teria que atingir uma determinada expressão para poder equivaler a um ataque directo.

<sup>135</sup> Recentemente, o TIJ no parecer consultivo *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, de 1996, reafirmou a ideia de que as represálias armadas são proibidas.

Um pouco surpreendentemente, o TIJ mostrou uma certa abertura em relação aos ataques “não armados”. Eventualmente o Tribunal terá ido longe demais ao propugnar que estes actos podem ser suprimidos por “contramedidas menos graves”, desde que proporcionais, embora não tenha esclarecido se envolvem o emprego da força. Alegadamente, as vítimas destes ataques indirectos não podem recorrer à legítima defesa colectiva, mas podem, no ver do tribunal, de *motu proprio* empregar técnicas encobertas semelhantes às dos seus atacantes<sup>136</sup>. De facto, este aspecto do acórdão suscita críticas, nomeadamente, se for correcta a interpretação que fazemos das palavras do colectivo, a possibilidade de reinterpretação da regra que proíbe as represálias armadas. Por esta razão a opinião expendida a propósito dos Contrás não pode ser avaliada de forma isolada: outros casos, levados a tribunal ou a qualquer outro órgão com competência política na matéria, ajudam a avaliar o mérito e peso desta interpretação no que diz respeito aos preceitos da Carta e da Definição de Agressão.

Em resumo, nesta secção procurámos apenas dar a conhecer, de forma breve, o carácter contraditório do actual sistema internacional de gestão de conflitos e crises, apesar do documento aprovado pelas NU servir de orientação aos Estados e aparecer mencionado em discursos e resoluções da AG quando o tema é o fenómeno conflitual. O problema é que nem sempre é fácil cumprir o que a resolução aconselha.

Para concluir este estudo, voltamos aos problemas da segurança colectiva. O mais importante para o futuro do ordenamento político internacional é a ponderação das fórmulas certas para condenar aqueles que destabilizam a ordem com as suas atrocidades. De certo modo, as novas doutrinas militares e a questão da ingerência humanitária são tentativas de encontrar uma solução para as hesitações do CS, preso a uma estrutura oligárquica sem capacidade de resposta, embora nos levem de volta a um regime unilateralista de resolução dos problemas da violência que não desejamos reabilitar. Em relação a estes dois pontos, é possível tecer algumas considerações finais, já que vivemos dias em que a insegurança e o medo tomaram conta de uma parte importante do mundo e as respostas tardam em chegar.

---

<sup>136</sup> ICJ Rep. 1986, at 127.

## CONCLUSÃO

### OS DESAFIOS DA PREEMPÇÃO E DOS DIREITOS HUMANOS

O modo como o CS desempenha o seu papel no sistema de segurança colectiva pouco se assemelha ao que a teoria exige deste órgão. Durante o período bipolar o Conselho esteve paralisado e ausente. O veto, ou a ameaça do seu uso, como é hoje mais frequente, privou o colectivo da capacidade de identificar agressões. Outras vezes, Estados (falsamente) acusados de cometer um tal ilícito não puderam ser devidamente ilibados. Esta situação é insustentável e não pode continuar.

Outro facto muito notado é que o CS cultiva com a Definição de Agressão uma relação distante: não há qualquer memória que a tenha invocado expressamente nas resoluções que foi aprovando ao longo das várias décadas em que se foi escrevendo a sua história. Num certo sentido isto não nos deve surpreender. É natural, se pensarmos que só muito raramente foi possível ao CS identificar claramente as agressões, de facto falhando muitas oportunidades para melhorar o desempenho das NU na gestão de crises<sup>137</sup>.

Outra questão que contribui para a ineficácia do sistema é que cada vez mais o Conselho opta por uma mera censura formal das represálias armadas sem aprovação de medidas punitivas contra quem as utiliza. E, não raras vezes, o Conselho não tem uma palavra em relação aos actos ilegais a que supostamente reagem os países que decidem impor tais represálias. Por isso há quem defenda que, no fundo, as represálias não são mais do que uma forma de legítima defesa (Robert W. Tucker, por exemplo, partilha esta opinião). E há quem justifique a legítima defesa contra uma ameaça contínua, cumulativa, como vem sendo dito, e praticado, há décadas pelos israelitas no quadro da sua política de vizinhança regional. Numa palavra, há uma tendência para a generalização das respostas militares unilaterais, em prejuízo do que propõe o modelo de segurança colectiva, uma gestão partilhada dos problemas do mundo.

Este estado de coisas contribui para alimentar a discussão em torno da defesa preventiva, uma expressão muito polémica que parece conduzir, irre-

---

<sup>137</sup> O CS determinou um "acto de agressão" em três ocasiões: em Março de 1976, a propósito do papel da África do Sul em Angola; em Novembro de 1979, condenando as acções da Rodésia do Sul contra a República da Zâmbia e em Outubro de 1985, a propósito do comportamento de Israel na Tunísia. Kennedy Graham e Tânia Felício, *op.cit.*, p.51.

mediavelmente, a uma obliteração do significado intrínseco da palavra “defesa”. Com efeito, a aquisição de certos tipos de armas (de destruição massiva, essencialmente), a política seguida pelos regimes não democráticos instalados no poder em tantos países do mundo e mesmo a decisão de mobilizar e concentrar tropas junto às fronteiras nunca foram exemplos de actos agressivos, pelo menos reconhecidos como tal pelo Direito Internacional. A razão parece simples: a ameaça de emprego da força não pode identificar o momento em que começa a agressão, pois se o fosse não conseguiríamos distinguir entre o que é legítima defesa e o que não o é.

Alguns documentos estratégicos publicados pela Casa Branca ao longo dos últimos anos<sup>138</sup>, alguns deles anteriores aos ataques às Torres Gémeas, sugerem que há pouca diferença estratégica entre a legítima defesa “clássica” e uma defesa preventiva (embora nunca a assumam como tal, apresentando-a como defesa preemptiva contra ataques iminentes). Estas doutrinas estratégicas mereceram uma reflexão jurídica intensa sobre os limites e diferenças entre prevenção e preempção. Alguns publicistas analisaram as intervenções militares mais recentes (Afeganistão, Iraque e mesmo Líbano) como guerras tipicamente unilaterais; outros preferiram invocar o direito à legítima defesa dos países que fizeram as intervenções, como uma das mais importantes prerrogativas intrínsecas à sua condição de Estados soberanos. Mas a verdade é que a maioria dos publicistas está contra um ambiente jurídico demasiado permissivo nesta matéria.

Outro argumento, que nos parece válido e que corrobora a afirmação anterior, é que esta nova prática preventiva envolve, de momento, um grupo muito restrito formado pelos EUA, RU, Israel e alguns aliados da NATO. Por outro lado, a nova estratégia já sofreu alguns reveses importantes obrigando a administração Bush a reavaliar os seus termos, no sentido de viabilizar uma maior divisão do trabalho na forma como se enfrentam os focos de instabilidade internacional<sup>139</sup>. De modo que nos parece muito longínqua a possibilidade de uma revogação da norma fundamental inscrita no artigo 2.º, nº4, até porque é direito imperativo, embora seja possível que alguma coisa esteja a

---

<sup>138</sup> Por exemplo, a *National Security Strategy*, de Setembro de 2002 e a *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, de Dezembro de 2002, a *National Strategy for Combating Terrorism*, de Fevereiro de 2003.

<sup>139</sup> Veja-se a *National Security Strategy*, de Março de 2006, a *National Strategy for Combating Terrorism*, de Setembro de 2006 e ainda o documento 9/11/ *Five Years Later Successes and Challenges*.

mudar na forma como se analisam as manifestações de coacção e as condições do seu exercício no sistema internacional. Pensamos sobretudo no caso dos ataques iminentes, em que há provas de intenção agressiva, parecendo-nos razoável duvidar da total e absoluta ilegalidade de uma defesa preemptiva, perante sinais inequívocos que denunciam que uma agressão está em curso.

Outro aspecto que marcou profundamente os anos 90, e também os primeiros anos do novo século, foi a questão humanitária. A ingerência humanitária, conceito que envolve a ameaça ou o uso da força por um Estado, grupo de Estados ou organização internacional para defesa em território estrangeiro (e sem consentimento do governo local) dos direitos fundamentais de populações vítimas da prepotência dos seus próprios governantes, é uma das suas expressões mais fortes do debate em curso.

O estatuto jurídico da intervenção humanitária coloca desafios profundos ao futuro da ordem global. Desde a campanha da NATO no Kosovo que se discute a possibilidade de manipulação da excepção humanitária por interesses nacionais oportunistas, ao mesmo tempo que se publicam relatórios sobre a nova "Responsabilidade de Proteger".

As intervenções coercivas de geometria variável decididas mais ou menos arbitrariamente pelo CS são relativamente estranhas à arquitectura da Carta das NU, que não parece privilegiar uma protecção incondicional dos direitos humanos ao nível do Conselho mas, em todo o caso, não há dúvida que são intervenções legais e legítimas. Há depois os casos de genocídios e outras atrocidades similares que podem, eventualmente, justificar acções humanitárias puramente unilaterais, embora possam funcionar como política de justificação de guerras agressivas, à margem do CS e dos objectivos da Carta.

Conclui-se que este direito/dever é muito problemático. Com efeito, já se tentou mais do que uma vez justificar o uso unilateral da força *in extremis*, no quadro de intervenções militares, ao abrigo de uma (alegada) nova excepção à proibição geral do uso da força. No *Caso Nicarágua* as autoridades americanas tentaram fazer vingar esta tese, mas o Tribunal não reconheceu como válido o direito dos EUA usarem a força contra a Nicarágua para assegurar o respeito pelos direitos humanos<sup>140</sup>. Recorde-se que também Hitler invocou a violação dos direitos humanos dos alemães que viviam na Áustria e na Checoslováquia, para além do problema do seu direito à autodeterminação.

---

<sup>140</sup> Yoram Dinstein, *op. cit.*, p.90.

É muito difícil tomar posição no debate sobre os efeitos destas intervenções na norma de segurança colectiva. Este tipo de campanhas não provoca, em princípio, alterações territoriais nem o enfraquecimento da independência política do Estado objecto de intervenção. Por conseguinte, pode defender-se que o artigo 2.º, nº 4 é o substrato jurídico mais provável destas intervenções e não tanto o art.51.º, a legítima defesa.

Todavia, o socorro de populações em dificuldade tem limites: importantes publicistas e a maioria dos Estados, incluindo os que já fizeram intervenções humanitárias, recusam-se a reconhecer a sua legalidade, com medo dos abusos e dos precedentes se virarem contra si no futuro<sup>141</sup>. Nota-se também que, nos últimos anos, tem diminuído a predisposição política para avançar com este tipo de intervenções, em resultado de algumas más experiências.

Muitas pessoas confundem as declarações públicas de governos e presidentes, que procuram convencer o eleitorado interno e a opinião dos outros países em relação a determinadas guerras usando argumentos preventivos ou de protecção de direitos humanos, com o plano da fundamentação jurídica para a intervenção. O que muitas pessoas não sabem é que o RU, EUA e algumas outras potências não invocam estes argumentos para defender juridicamente as suas intervenções junto do CS. Os departamentos jurídicos apoiam-se sempre na legítima defesa, por reconhecerem que é a única excepção plausível para tornar os actos destes países legais aos olhos do Direito Internacional.

Para concluir esta breve análise do alcance da Definição de Agressão, podemos dizer, em síntese de tudo o que foi dito, que o objectivo primeiro deste estudo foi dar a conhecer as linhas gerais do texto da Definição de Agressão aprovada em 1974 pela AG das NU. A mensagem da Definição parece-nos muito clara: nenhuma guerra pode justificar-se por motivos egoístas, a guerra é sempre iníqua, porque as suas consequências são sempre demasiado duras e intoleráveis.

Como sustenta Walzer, "a agressão não é apenas um crime contra as regras formais da sociedade internacional; é também, o que é mais importante, um assalto a um povo, uma ameaça à sua vida ordinária e, até, à sua sobrevivência física"<sup>142</sup>. De qualquer modo, a guerra tem leituras que variam de época

---

<sup>141</sup> Ryan Goodman, "Humanitarian Intervention and Pretexts for War", *AJIL*, Vol.100: 1 (Janeiro de 2006), p.141.

<sup>142</sup> Michael Walzer, *op.cit.*, p.106.



para época. Para discutir as principais orientações, clivagens e ambiguidades dos anos 70 fizemos um estudo artigo a artigo procurando realçar as preocupações do período histórico que então se vivia, dominado pelos problemas da descolonização e pelo envolvimento das super - potências em guerras por procuração. Recorremos aos documentos produzidos durante os trabalhos preparatórios, que se arrastaram por duas décadas, para mostrar como o texto é um compromisso relativamente frágil em alguns dos seus aspectos fundamentais e, ainda, para pôr em evidência que as soluções encontradas têm raízes antigas, no célebre Relatório Politis de 1933.

Muitas questões ficaram certamente por tratar e esclarecer, mas pensamos que a grande conclusão a retirar é que a Definição se manteve relevante nos complexos períodos que se seguiram à sua aprovação. No desanuviamento, depois na época da Perestroika e hoje, num mundo dominado pela influência internacional da hiperpotência norte-americana, a resolução continua a ser uma referência central no regime que proíbe o uso unilateral da força armada fora do quadro da legítima defesa.

Apesar de tudo isto ser verdade, o princípio da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados enfrenta hoje enormes desafios que importa considerar. Em suma, os desafios colocados pelas agressões armadas indirectas, a cada dia que passa mais sofisticadas e encobertas, os planos norte-americanos de construção de um sistema de defesa antimíssil para proteger o seu território que valoriza e potencia primeiros ataques e estratégias de tipo preventivo e ainda a hipótese de uma aceitação (gradual) da norma de ingerência humanitária são pressões que podem erodir a regra da proibição geral do uso da força.

Haveria, pois, necessidade de esclarecer estes pontos, rever e actualizar a Definição de Agressão em função da tripla ameaça terrorismo – Estados falhados – armas de destruição massiva, aproveitando o facto do crime de agressão estar presentemente em fase de negociação no âmbito do TPI.

Não é assim tão difícil encontrar as melhores soluções técnicas para este desafio. Outra questão é traduzi-las num empenhamento político suficientemente forte para fazer avançar a ideia de rever a Definição. Uma vontade institucional que manifestamente hoje ainda não existe.



## BIBLIOGRAFIA

AKEHURST, Michael, *Introdução ao Direito Internacional*. Coimbra: Almedina, 1985.

ARONEANU, Eugene, *La Définition de L'Aggression*. Paris: Les Editions Internationales, 1958.

BARBOZA, J., *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1999, Académie de Droit International. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, Tomo 278, 2000.

BASSIOUNI, M. Cherif (ed.), *Criminal Law*. 2<sup>nd</sup> ed. Vol. I. Ardsley, Nova Iorque: Transnational Publishers, 1999.

BIGGS, Herbert W., "Appraisals of the ICJ's Decision: Nicaragua v. US (merits)", *AJIL*.Vol. 81:1(1987), pp.76-92.

BUGNION, François,"Just Wars, Wars of Aggression and International Humanitarian Law". *International Review of the Red Cross*, nº 847: Vol.84 (Setembro de 2002), pp. 523-554.

CARAJABILLE, Lopo, "O Poder Naval na Acção Diplomática", in *Cadernos Navais*, nº10 (Julho - Setembro de 2004), pp.83-93.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé, *Traité de Stratégie*. 2eme ed. Paris: Economica/Institut de Stratégie Comparée, 1999.

DINSTEIN, Yoram, *War, Aggression and Self-Defence*. 2 nd ed. rep. Cambridge: Cambridge University Press/Grotius Publications, 1995.

DROZ, Bernard e ROWLEY, Anthony, *Historia do Século XX*. 2ª ed. Vol.1 Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999.

ESCARAMEIA, Paula Ventura, *Colectânea de Leis de Direito Internacional*. 2ª ed. Lisboa: ISCSP/UTL, 1998.

\_\_\_\_\_, "O TPI e o Crime de Agressão". *Conferência na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, 24 de Março de 2006.

ESTEBAN, Claude; MUHLSTEIN Anka Muhlstein (coords.), *Grande Crónica da Segunda Guerra Mundial*. Vol.1. Lisboa: Selecção do Reader's Digest, 1975.

FERENCZ, Benjamin B., "Defining Aggression: Where It Stands and Where It's Going". *AJIL*.Vol. 66 (1972), pp. 491-508.

\_\_\_\_\_, *Defining Aggression: The Search for World Peace: A Documentary History And Analysis*. Vol.1. Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1975.

\_\_\_\_\_, *Defining Aggression: The Search for World Peace: A*

*Documentary History And Analysis*. Vol.2. Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1975.

FALK, Richard, "The World Court's Achievement", *AJIL*.Vol.81:1 (1987), pp.106-112.

FARER, Tom J., "Drawing the Right Line", *AJIL*.Vol. 81:1(1987), pp.112-116.

GOODMAN, Ryan, "Humanitarian Intervention and Pretexts for War", *AJIL*, Vol.100: 1 (Janeiro de 2006), pp.101-141.

GOODRICH, Leland M. e HAMBRO Edvard, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*. Boston: World Peace Foundation, 1949.

GRAHAM, Kennedy e FELÍCIO,Tânia, *Regional Security and Global Governance*. Bruxelas: VubPress Brussels University Press, 2006.

GREEN, Leslie, *The Contemporary Law of Armed Conflict*. 1<sup>st</sup> ed reprinted. Manchester: Manchester University Press, Melland Schiel Studies in International Law/Juris Publishing, 2000.

KEARSLEY, Harold J., *Maritime Power and the Twenty-First Century*. Dartmouth: Aldershot, 1992.

KHARE, Subhas C., *Use of Force Under United Nations Charter*. Nova Deli: Metropolitan Book, 1985.

KHERAD, Rahim, "La Question de la Definition du Crime d'Agresion dans le Statut de Rome: Entre Pouvoir Politique du Conseil de Securité et Competence Judiciaire de la Cour Penale Internationale", *Revue Générale de Droit International Publique*. Tome CIX, 2005, pp. 331-361.

LAWRENCE, John,"The Nicaragua Judgement and the Future of the Law of Force and Self-Defense". *AJIL*.Vol. 81:1 (1987), pp. 135-143.

McDOUGAL, Myres S., "Peace and War: Factual Continuum With Multiple Legal Consequences". *AJIL*, Vol. 49: 1 (Janeiro de 1955).

POLITI, Mauro; NESI, Guiseppe (eds.), *The ICC and The Crime of Aggression*. Aldershot: Ashgate, 2004.

SCHWEBEL, S. M.,"Aggression, Intervention and Self-Defence". *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Tomo 136 (1972 II), pp.413-498

STONE, Julius, "Hopes and Loopholes in the 1974 Definition of Aggression". *AJIL*. Vol.71: 1 (Janeiro de 1977), pp.224-246.

\_\_\_\_\_, *Conflict Through Consensus: United Nations Approaches to Aggression*. Baltimore: The John Hopkins Press, 1977.

RÉMOND, René, *Introdução à História do Nosso Tempo: do Antigo Regime aos Nossos Dias*. Lisboa: Gradiva, 1994.

RIFAAT, Ahmed M., *International Aggression: A Study of the Legal Concept - Its development and Definition in International Law*. Estocolmo: Almqvist & Wiksell International, 1979.

WALZER, Michael, *A Guerra em Debate*. Lisboa: Edições Cotovia, 2004.

ZOUREK, J., "Enfin Une Définition de l'Agression". *Annuaire Français de Droit International*. XX (1974), pp. 9-30.



## CADERNOS NAVAIS

### Volumes Publicados

1. *A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares*  
V.Alm. António Emílio Sacchetti.
2. *Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados*  
C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
3. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*  
V.Alm. António Emílio Sacchetti e C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
4. *O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima*  
Dr. Luís da Costa Diogo
5. *Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional*  
V.Alm. Alexandre Reis Rodrigues
6. *Portugal e a sua Circunstância*  
Prof. Doutor Adriano Moreira, V.Alm. António Emílio Sacchetti,  
Dr. João Soares Salgueiro, Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria do Céu Pinto,  
Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Regina Flor e Almeida
7. *O Poder Naval. Missões e Meios*  
C.m.g. Carlos Néelson Lopes da Costa
8. *Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação.*  
*Breve Abordagem Filosófico-Estatutária*  
Ten. Carla Pica
9. *Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano Bi-Lateral*  
Dr. José Medeiros Ferreira
10. *A Estratégia Naval Portuguesa*  
V.Alm. António Emílio Sacchetti, Prof. Doutor António José Telo,  
V.Alm. Magalhães Queiroz, Alm. Vieira Matias, C.Alm. Lopo Cajarabille,  
C.m.g. Marques Antunes, Dr. Nuno Rogeiro, V.Alm. Ferreira Barbosa,  
Dr. Tiago Pitta e Cunha, V.Alm. Reis Rodrigues, C.Alm. Melo Gomes,  
V.Alm. Alexandre Silva Fonseca, V.Alm. Pires Neves, V.Alm. Rebelo Duarte
11. *O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares*  
C.m.g. José Manuel Silva Carreira
12. *As Forças Armadas e o Terrorismo*  
C.Alm. José Augusto de Brito

13. *O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal*  
Alm. Vieira Matias
14. *Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial*  
Prof. Doutor Hernâni Lopes, Prof. Doutor Manuel Lopes Porto, Dr. João Salgueiro,  
Prof. Doutor José Carlos Venâncio, Dr. Salgado Matos, Dr. Félix Ribeiro,  
Prof. Doutor Fernando Santos Neves, Dr. Joaquim Aguiar,  
Prof. Doutor Adriano Moreira
15. *A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS*  
Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo, C.Ten. José António Velho Gouveia
16. *O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia*  
V.Alm. António Emílio Sacchetti
17. *As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz*  
C.Ten. José António Zeferino Henriques
18. *A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?*  
V.Alm. Alexandre Reis Rodrigues
19. *Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas*  
Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes
20. *Continentalidade e Maritimidade. A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China*  
António Marques Bessa
21. *O Poder na Relação Externa do Estado*  
Luís Fontoura e Leonardo Mathias
22. *Seminário "Uma Marinha de Duplo Uso"*  
Intervenções dos Conferencistas