

# INGERÊNCIA OU SOLIDARIEDADE? dilemas da ordem internacional contemporânea

RICARDO SEITENFUS

---

*Resumo:* O artigo trata do instigante tema da intervenção nos assuntos internos dos Estados em tempo de paz. A multiplicação de atores e a complexidade da agenda internacional apresentam novos desafios para tornar eficaz a solidariedade internacional. O autor sugere a reformulação das instâncias decisórias a fim de afastar, como tem ocorrido até o momento, o perigo da intervenção do mais forte sobre o mais fraco.  
*Palavras-chave:* intervenção; solidariedade; relações internacionais.

*Abstract:* This article takes on the provocative subject of the peacetime intervention of stronger nations in the internal affairs of weaker ones. The increasing multiplicity of actors and the complexity of the global agenda create new challenges to the achievement of meaningful international cooperation. The author calls for a re-thinking of existing decision-making mechanisms, with a view toward reversing current interventionist trends.  
*Key words:* intervention; cooperation; international relations.

---

*O pior dos pecados contra os nossos semelhantes não é o de odiá-los, mas ser indiferente com eles. Na verdade, eu vos digo, esta é a essência da desumanidade.*

George Bernard Shaw, *O discípulo do Diabo*

**M**udanças profundas surgem no relacionamento internacional desde o início dos anos 80: as organizações internacionais afirmam-se como novos atores; multiplicam-se as organizações não-governamentais (ONG); o fenômeno do transnacionalismo empresarial ganha novo impulso graças ao avanço tecnológico e ao lugar preponderante do capital; atores infra-estatais (governos estaduais e prefeituras municipais) afastam-se de seu campo tradicional e tendem a agir externamente; partidos políticos nacionais aproximam-se de congêneres estrangeiros; centrais sindicais criam redes internacionais e, sobretudo, toma relevo uma opinião pública mundial conectada à realidade internacional.

O crescimento do número de participantes na cena internacional é acompanhado por formas inovadoras de atuação com o delineamento de uma agenda própria. Por um lado, os novos atores dirigem-se diretamente à opinião

pública interna e externa pelos meios de comunicação e por outro, não relutam em defender posições distintas, muitas das quais frontalmente contrárias às defendidas pelos representantes dos atores tradicionais, ou seja, os governos dos Estados.

A pauta reivindicatória contempla temas cujos princípios pertencem ao homem como seu patrimônio comum e devem ser defendidos mesmo implicando no desrespeito das fronteiras territoriais dos Estados. Onde há crime sendo cometido contra o ser humano, toda a humanidade considera-se agredida. E seus valores comuns – chamados de seu direito imanente – tendem a fazer que se exija padrões de comportamento, tanto no interior quanto fora das fronteiras nacionais, que respeitem um *standard* mínimo. Quando esses princípios são violados, ainda mais com a guarida do Estado, este deve ser responsabilizado.

Os direitos humanos (respeito às minorias, combate à tortura e ao genocídio, luta contra o racismo), a preservação ambiental e a exclusão social constituem o fulcro temático dessa nova realidade. Todavia, um patamar suplementar foi alcançado com a luta pelos direitos políticos da maioria que pode resumir-se no respeito ao Estado de direito, a alternância no poder e na democracia representativa.

Mergulhado em crises e dúvidas, faltou ao homem contemporâneo, entre outras, a resposta para o dilema fundamental das relações entre os dois mundos separados pela radical geografia da pobreza. Tanto a testemunha ocular de brutais violações dos direitos fundamentais, como o mais distante e rico cidadão do hemisfério Norte, perguntam-se hoje: é preciso intervir militarmente num Estado cuja lógica dominante o leva a assassinar seus próprios nacionais ou é preciso que cada país tenha direito a sua própria guerra?

Se a omissão implica aceitação da guerra do outro, a ação impõe que uma nova guerra sobreponha-se à original. Em qualquer uma das hipóteses, é compreensível a indignação dos pacifistas, dos democratas e dos homens de boa vontade diante da *via crucis* de horrores que insiste em permanecer cravada na paisagem do mundo. A questão é: ou se aprecia o quadro, ou se faz parte dele. Ora, com exceção do período Gorbachev (1986-1992), o sistema de solução de controvérsias da Organização das Nações Unidas (ONU) abriga eficácia duvidosa e seletiva. Ocorreram, nos últimos 50 anos, mais de 200 guerras que provocaram 25 milhões de mortes e outro tanto de refugiados. A ausência de uma guerra mundial não deve ser confundida com a paz.<sup>1</sup> Atualmente, grassam no mundo pobre mais de três dezenas de conflitos sangrentos, distantes da mídia internacional, sem que a ONU demonstre capacidade para intervir. Um novo milênio inicia-se e ainda nos matamos em massa, ou de fome, ou pela guerra, seja a violência urbana, seja o ataque militar. Castigo global e inescapável que dilacera o sagrado império do indivíduo.

Para os países desenvolvidos, embora a Carta de São Francisco prescreva o contrário, o Conselho de Segurança (CS) é apenas uma das alternativas para debater a solução dos conflitos. É evidente que os Estados Unidos prefeririam intervir unguídos por um mandato da ONU para a utilização da força. Entretanto, Washington não aceita a possibilidade de paralisar sua ação externa diante do veto de um dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

Os conflitos armados contemporâneos realizam dificilmente a separação do externo e do interno. Raros são os embates de natureza doméstica. À guerra civil – o mais terrível dos flagelos dos povos – vem sobrepor-se uma dimensão internacional, fazendo que o princípio da não-intervenção seja dificilmente aplicável. Todavia, sob o ângulo do número de vítimas, o que marcou a segunda metade do século passado não foi o horror das guerras internacionais. A luta pelo poder no interior das socieda-

des – basicamente os crimes cometidos pelos governos – foi muito além, pois significou a morte de 150 milhões de indivíduos.

Escusados por uma concepção anacrônica do princípio da soberania, os diferentes Estados detêm permissão para torturar, executar, provocar desaparecimentos forçados e utilizar-se das prisões sem julgamento para afastar aqueles que os contestam. Por conseguinte, a solidariedade só pode materializar-se caso intervenha nos assuntos internos dos Estados.

Mesmo que se imagine um cenário de intervenção no qual o interventor nada tem a ganhar e é movido apenas pela solidariedade, a decisão de intervir exige o alinhamento com uma das partes em conflito. Reforça, ainda, o domínio da vontade do mais forte sobre qualquer fenômeno que se oponha à hegemonia do Ocidente.

O debate dessas questões está tão-somente em seus primórdios e deve-se acrescentar um tema que por ora apresenta-se como marginal nas preocupações dos analistas. Trata-se da necessidade de definição dos objetivos e meios para que se possa defender, transnacionalmente, os princípios democráticos, essencialmente o governo da maioria.

Diante do que nos informa a simples realidade fática, é natural que se encontre generalizado, na cena internacional, o discurso da não-intervenção em assuntos internos dos outros Estados, como decorrência lógica da noção de soberania. A não-intervenção constitui um princípio no mais das vezes consagrado pelas próprias ordens jurídicas nacionais, como é o caso do Brasil, e, implicitamente, pela ordem internacional, seja meio de Carta das Nações Unidas (ONU), seja pela Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) que serão referidas adiante.

Posto que o discurso é generalizado, forma-se uma contradição em que a segunda extremidade é a prática do Estado em movimento. Como demonstram séculos de história, a ingerência de um Estado soberano sobre outro Estado, também soberano, é uma constante, sob diversas modalidades. Predomina nesse panorama a ação das denominadas potências, nas ocasiões em que seus interesses, mascarados ou nítidos, exigem ou recomendam uma interferência. Em geral, tal imissão tem como únicas regras incontestes o egoísmo (por fundamento) e o proveito (por resultado). Todavia, a percepção da regra geral não significa recusar-se a ponderar sobre as exceções importantes trazidas pela contemporaneidade.

Impelido por essas constatações iniciais, o presente artigo tem por escopo: a) buscar as razões que ocasionam um largo divórcio entre os enunciados e a prática, não

somente por parte das potências, mas até mesmo dos países de porte intermediário; b) atenuar a imprecisão do uso dos conceitos de ingerência e intervenção militar, e, mais adiante, a confusão entre as definições de soberania e da autodeterminação dos povos; c) descartar, enquanto atitude acadêmica, um juízo axiológico sobre a interferência externa como um mal em si mesmo; d) investigar as conseqüências da não-institucionalização desse princípio.

Há consciência plena dos perigos que envolvem esse debate.<sup>2</sup> Na verdade, quer-se discutir em termos jurídicos e de interesse público uma típica manifestação política do poder, supondo que se possa vir a ser pólo ativo ou passivo dessa potencialidade de agir. O fenômeno da intromissão legítima será negado por Raymond Aron, como a conjunção do *poder-fazer* e da existência de leis que regularizem essa ação. Não havendo esse *plus*, que só existiria na relação de *império*, está-se apenas em uma relação de *domínio*. Entretanto, não haveria outra forma de institucionalização que não fosse o império e que pudesse estar mais próxima de uma *democracia* no plano internacional? Lançado o pano de fundo desse percurso, é possível proceder à árdua tarefa de demarcar o campo conceitual atinente à matéria tratada.

## CONSISTÊNCIA DA INTERVENÇÃO

São tênues os limites que circundam o relacionamento interestatal: cooperação, integração ou comunhão de interesses, e a imissão externa em assuntos internos. Essa tensão aprofunda-se à medida que se intensificam as relações comerciais e cooperativas entre as nações.

Em geral, define-se a ingerência pelo caráter impositivo ou coercitivo, isto é, o fato de um país impor ao outro determinada conduta ou situação que ele não desejaria por si. Ao não desejar por si, estaria expressando precisamente o conteúdo da denominada soberania (o atributo exclusivo de exercício de poder por um grupo em determinado território).

Tentando lapidar uma definição, note-se que certos autores tomam como requisitos de existência da ingerência externa a unilateralidade e a violência. Portanto, segundo eles, se for a ingerência uma obra do coletivo, estruturado mediante alianças pontuais ou de organizações internacionais regionais ou universais, não estaria configurada a ingerência. Por outro lado, a simples pressão ou imposição de sanções não-militares afastaria a tipificação de uma ingerência, passando a ser circunstância aceitável da vida internacional.

Ora, se é bem certo que a invasão de um país pelo outro, ou qualquer dos muitos exemplos de ação militarizada, compõem estereótipos da intervenção, seja motivada ou não, seja aceitável ou não, é bem certo que existem formas não-militares e não solitárias de levar terceiros países a agirem de forma orientada por ditames exógenos. Portanto, a ingerência é um leque muito mais amplo do que esse fenômeno, unilateral e violento, que se poderia designar como *intervenção armada*.

Em outro extremo há autores, entre os quais me coloco, que reconhecem a ingerência ainda que solicitada pelo próprio Estado que sofre a intervenção. Assim, a ingerência seria o fato em si, da *pura interferência*, independente da existência de um foco de receptividade que repassa o ditame externo à nação como se interno fosse, legitimando-o. Esse problema resta multiplicado nos casos concretos de deterioração estrutural, em que há dificuldades de identificar os legítimos representantes de um Estado, sobretudo nos casos de guerra civil. Nesses casos, a interferência externa pode vir a ser a munição definitiva para um dos contendores.

Para que se possa identificar as múltiplas modalidades de intervenção que se operam entre os Estados, transcreve-se no quadro a seguir uma tipologia da intervenção (Seitenfus e Ventura, 2001:154-57). Nota-se, de pronto, o extraordinário alcance do fenômeno que se reveste de formas variadas, encontrando raras vezes suporte legal.

## MODALIDADES DE INTERVENÇÃO

### Pressões em Sentido Lato

Como premissa para o leitor, fique claro que este tema não se refere ao intercâmbio normal de relações entre os Estados: o diálogo não caracteriza a pressão, que necessariamente o excede.

A pressão externa é antes de mais nada uma forma de condicionar o futuro de um Estado ou de um grupo que nele desempenhe um papel relevante, mediante barganha ou mesmo ameaça. Ela pode transformar-se em fato concreto, em iniciativa unilateral ou concertada. Se isso ocorrer, não será mais uma pressão. No entanto, o elemento que a define é justamente a presença do vetor que poderá ou não levá-la a constituir-se em sanção concreta.

A pressão não é formalizada, nem generalizada; sequer será, de regra, institucional. Tanto a decisão de uma organização internacional que condena a prática “y” por um país, como uma ameaça via telefônica (seja proveniente

de um representante do Estado ou de uma empresa) configuram uma pressão. Ela poderá vir a ser uma etapa de negociação, servindo como um torniquete. É dinâmica, maleável e acompanha o processo relacional. Por vezes é notada apenas pelos próprios atores, portanto fugaz e de difícil identificação pelo exterior. Há casos, porém, em que a mídia e a opinião pública internacional operam como seus próprios instrumentos.

### **Rompimento de Relações Diplomáticas e Comerciais**

Diferentemente da pressão, essa modalidade será sempre um ato institucional que sintetiza a negação da negociação. É uma manifestação oficial do Chefe do Estado que intervém. Apesar do caráter unilateral dessa modalidade, concedendo total liberdade de iniciativa, segundo o Direito Internacional, ao Estado proponente, não resta dúvida que sua utilização ou a simples ameaça de fazê-lo, objetiva fazer que o Estado vítima venha a ter uma atitude que não teria caso não fosse objeto dessa circunstância.

Aqui se opera a interferência pela exclusão, afastando-se da cena institucional, refutando, no momento, qualquer solução negociada. Um Estado pode então intrometer-se pela omissão. Embora essa atitude contenha uma inegável insinuação: a transferência do tratamento do problema para outra esfera.

### **Embargo e outras Sanções Internacionais**

Até o século XIX, o embargo foi uma espécie de *pré-guerra*, no qual os navios, bens e nacionais de determinado país, sitos no território ou em águas territoriais de outro ou ainda no espaço internacional, eram apreendidos. Contudo, a prática do embargo neste século demonstra que sua utilização pode ser feita sem que venha a degenerar em guerra.

O embargo consiste hodiernamente em forma de ingerência, que poderia ser individual, mas geralmente é coletiva, materializada pela interrupção das trocas comerciais, ou de parte delas, do resto do mundo com determinado Estado.

As experiências históricas demonstram, como sublinha Victor-Yves Ghebali, que o impacto limitado das sanções internacionais não pode ser atribuído nem à insuficiência do próprio dispositivo, sequer sua possível aplicação imperfeita, pois trata-se de um vício ontológico das sanções.

Diante de um Estado não-democrático, um embargo é por definição ineficaz, visto que ele acaba por punir a população do país-alvo das sanções, sem atingir o regime de cujo comportamento provocou a imposição de sanções. Além disso, em um sistema econômico internacional exclusivamente regido pela lei da oferta e da demanda, leia-se da vantagem, as violações são moeda corrente, em especial pelo chamado comércio triangular (Kalpyris, Vork e Napolitano, 1995:IX-X).

Portanto, sem a universalidade de aplicação e de controle, o embargo é simplesmente uma utopia. Assim foram os embargos impostos ao Japão (invasão da Manchúria) e à Itália (ocupação da Abissínia), no entre-guerras.<sup>3</sup>

### **Intervenção Consentida**

Nessa modalidade de intervenção, o consentimento possui duplo significado. Por um lado, a autorização de intervir deve ser concedida por organização internacional integrada tanto pelo país objeto da intervenção quanto pelos intervenientes. Portanto, a intervenção materializa uma vontade coletiva que se torna legal no momento em que é aprovada nas instâncias decisórias da organização.

Por outro lado, o país receptáculo da intervenção deve solicitá-la expressamente. Em geral, são situações de guerra civil, catástrofes naturais ou ainda a deposição de um governo legal por um golpe inconstitucional. O recente caso do Haiti é bom exemplo de intervenção requerida de modo insistente pelas autoridades depostas e recebida com entusiasmo e alívio pela população.

### **Intervenção Armada**

A mais comum das ações armadas entre dois ou mais Estados é a guerra, que pode-se desenrolar em seus territórios respectivos, desdobrando-se em operações bélicas, ou em terceiros territórios. A guerra, contudo, ao ser no mínimo bilateral, foge de nossa definição. A intervenção armada da qual se trata nesse momento jamais supõe que o pólo passivo da intervenção tenha forças para intrometer-se em negócios do interventor. Portanto, é desse modo que se opera a *unilateralidade*, mesmo que o interventor seja um bloco, seja uma organização.

A ação armada de intromissão em assuntos internos de um Estado soberano será, é claro, coercitiva, mas não necessariamente ilegítima. Ao contrário, o processo institucional pretensamente amparado no direito internacional poderá deliberar pela iniciativa militar em direção a

**QUADRO 1**  
**Tipologia da Intervenção**

Tipo	Natureza	Objetivos	Meios	Intervenientes	Legalidade
Reparação	Financeira	Obter reparação para os estrangeiros após uma guerra civil	Jurídicos	Individual	Ilegal
Cobrança	Financeira	Obrigar o respeito dos compromissos financeiros do Estado-objeto	Militar e ocupação das alfândegas	Individual ou coletiva	Ilegal (Convenção Drago-Porter e Carta da ONU, art. 2.4)
Compensação	Financeira	Exigir um tratamento equitativo dos bens estrangeiros nacionalizados	Político e jurídico	Individual	Legal somente no caso de ser respaldado em um tratado entre os Estados-partes
Administração do Estado	Finanças públicas	Adoção de programas de ajustamento estrutural e a denominada <i>good governance</i>	Econômico	FMI e agências de notação	Legal à medida que há consentimento do Estado-objeto
Embargo	Econômico	Interromper as relações econômicas exteriores do Estado-objeto	Jurídico	Individual, grupo de Estados ou Organização Internacional	Legal somente se autorizado pelo CS das Nações Unidas
Boicote	Comercial	Suspender o consumo de produtos oriundos do Estado-objeto	Campanha de opinião pública ou legislação específica	Particulares (corporações, sindicatos de trabalhadores ou de consumidores) ou Estado	Legal caso seja feito por particulares e ilegal caso o Estado sujeito interfira sem razão (unilateral)
Quarentena	Comercial	Isolamento de duração variável imposto a viajantes ou produtos estrangeiros	Jurídico	Individual ou coletivo	Legal caso aprovada pela OMS
Bloqueio	Econômico	Tornar impossível as relações econômicas externas do Estado-objeto	Militar	Individual, grupo de Estados ou OI	Legal unicamente no âmbito do Cap. VII da Carta da ONU
Congelamento dos bens	Econômico	Torná-los indisponíveis, até de seus dirigentes	Jurídico	Individual ou organização internacional	Legal caso coletivo e resultante de decisão judicial reconhecida
Sanções econômicas	Econômica	Punir empresas de um terceiro Estado que não respeita embargo unilateral	Econômico (comercial e financeiro)	Individual	Ilegal (cf. leis Helms-Burton e d'Amato-Kennedy)
Discriminação positiva	Comercial	Conceder condições favoráveis aos produtos dos Estados que respeitam cláusulas sociais e ambientais	Jurídico	Coletivo no âmbito da União Européia	Legal porque aprovada pelo Conselho da UE
Renúncia	Econômica	Abandono dos privilégios de Estado (imunidades de jurisdição e execução) para os contratos de empréstimos externos	Jurídico	Individual ou coletivo	Legal
Corrupção	Econômica	Corromper agentes do Estado-objeto	Financeiro	Individual	Ilegal
Dumping do trabalho	Econômico	Fazer respeitar um <i>standard</i> mínimo para produção de bens	Diplomático	Individual, grupo de Estados ou associações de consumidores e sindicais	Ilegal, salvo no âmbito das normas e Convenções da OIT
Meio ambiente	Político	Fazer respeitar normas de proteção ambiental	Diplomático e econômicos	Consumidores dos Estados sujeitos, OI e ONGs	Ilegal
Defesa das nações amigas	Política	Socorrer nações que sofrem uma agressão externa	Militar	Individual e coletiva	Legal (legítima defesa ou autorizado pelo CS/ONU)
Socorro a um governo amigo	Político	Auxiliar um governo ameaçado pela oposição interna	Militar	Individual ou coletivo	Ilegal
Eliminação de um governo hostil	Política	Auxiliar a deposição de um governo hostil	Militar	Individual ou coletivo	Ilegal

(Continua)

**QUADRO 1**  
**Tipologia da Intervenção**

Tipo	Natureza	Objetivos	Meios	Intervenientes	Legalidade
Segurança coletiva	Política	Restaurar ou manter a independência de um Estado vítima da ameaça ou de uma agressão externa	Militar	Coletiva sob o mandato das Nações Unidas ou individual em caso de legítima defesa	Legal no âmbito do Cap. VII da Carta das NU e do art. 51
Segurança coletiva unilateral	Política	Limitar a independência do Estado-objeto por meio de tutela ou do protetorado	Militar, jurídica e política	Individual	Nulo e ilícito, pois foi utilizada a força (art. 52 da Convenção de Viena sobre o direito dos Tratados)
Certificação	Política	Lutar contra os narcotraficantes, concedendo facilidades ou colocando entraves às relações exteriores do Estado-objeto	Jurídico e econômico	Individual (sobretudo os Estados Unidos)	Illegal
Parlamentar	Política	Pressionar um governo estrangeiro para que mude sua política externa ou interna	Adoção de resoluções não obrigatórias	Individual ou coletivo (Parlamento Europeu)	Legal
Nuclear	Político	Tornar inacessível a tecnologia nuclear aos Estados não atômicos	Jurídico e econômico	Individual e coletivo	Illegal sem o consentimento do Estado-objeto
Moral	Política	Pressionar o Estado-objeto por meio de emissões de rádio e TV	Psicológicos	Individual	Legal
Imposição da paz	Política	Separar os combatentes e exigir uma solução do litígio	Militar, caso necessário com armas ofensivas	ONU	Legal no âmbito do Cap. VII da Carta das NU
Apoio ao Estado de direito	Político	Condição prévia para que o Estado-objeto tenha acesso à uma posição ou ameaça e sanção caso ele desrespeite os princípios democráticos	Diplomáticos e econômicos	Individual, grupo de Estados ou OI	Legal caso realizada por meio de organizações regionais (UE, OSCE, Conselho da Europa, Mercosul e OEA)
Restauração do Estado de direito	Política	Restauração do poder legal vítima de um golpe	Diplomático e/ou militar	Individual, grupo de Estados ou OI	Illegal
Controle eleitoral	Jurídico e administrativo	Verificação e auxílio para operações eleitorais	Missões de observadores e técnicos	Individual, coletivo ou OI	Legal, com o consentimento do Estado-objeto
Manutenção da paz	Militar	Separar os combatentes	Interposição com armas defensivas	Coletivo com mandato da ONU	Legal no âmbito do Cap. VII da Carta das NU
Reconhecimento	Diplomático	Reconhecimento prematuro sem respeitar o princípio da efetividade	Político	Individual ou coletivo	Legal, pois o reconhecimento é um ato unilateral e discricionário
Não-reconhecimento	Diplomático	Recusar o reconhecimento, desrespeitando o princípio da efetividade	Não reconhecer os governos oriundos de um golpe (Doutrina Tobar e Pacto Briand-Kellog)	Individual ou coletivo (UE, OEA, Mercosul)	Legal (cf. anterior)
Catástrofes naturais	Ajuda civil	Restabelecer as condições anteriores	Financeiro e material	Público (individual e/ou coletivo) e privado	Legal com o consentimento do Estado-objeto
De humanidade	Direitos humanos	Proteger seus nacionais em território estrangeiro	Militar	Individual ou grupo de Estados	Legal segundo o costume
Humanitário	Direitos humanos	Proteger a população civil nos conflitos armados	Estabelecer espaços protegidos	Público ou privado, individual ou coletivo	Illegal sem anuência do Estado-objeto ou autorizado pelo CS/ONU

(Conclusão)

determinado país. Esse é precisamente o caso do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Segundo Corten e Klein (1992:10), a ilegitimidade não está vinculada a coercibilidade, mas a um limite de licitude que impede o interventor de imiscuir-se em matérias sobre as quais o Estado deve preservar seus direitos soberanos, coagindo onde deveria silenciar. Os autores citam uma decisão da Corte Internacional de Justiça sobre a Nicarágua que assim preceitua: “a intervenção proibida deve (...) referir-se a matérias sobre as quais o princípio da soberania dos Estados permita a cada um entre eles decidir livremente (...) A intervenção é ilícita quando, no que diz respeito a estas escolhas que devem ficar livres, ela utiliza meios de constrangimento”.

Não se pode negar, de fato, que muitas intervenções pontuais, de natureza institucional, extrapolaram a atribuição que lhe havia sido dada pela organização internacional e, portanto, foi atravessado esse limite de ilicitude. Deve-se fazer nota, porém, de que há certa hipocrisia em presumir que o Estado merecedor da intervenção externa tem condições de exercer plenamente sua soberania. E mesmo que a interferência seja limitada do ponto de vista formal, tudo indica que a decisão de intervir, quando tomada pelas instituições, traz dentro de si a certeza de que, na prática, necessariamente tal limite será excedido.

Há, portanto, outra maneira de perceber o limite de licitude de uma intervenção, atribuindo-o à organização internacional, tema que será tratado mais adiante.

O importante é observar a existência de intervenções armadas lícitas e não-lícitas, legítimas e ilegítimas. Seu elemento caracterizador é a presença bélica. Essas armas que serão usadas defensivamente ou, em alguns casos, ofensivamente.

Disseminaram-se as armas modernas no mundo, com grande capacidade de destruição. Em geral, os países que sofrem a intervenção não dispõem de armas nucleares e por vezes dela são objeto precisamente para que não tenham acesso à tecnologia nuclear militar (conforme os recentes casos da Líbia e Iraque). O desenvolvimento tecnológico da indústria de armamentos foi acompanhado por uma extraordinária distribuição via comércio, muitas vezes clandestino, levando à possibilidade de encontrar, nos recantos mais remotos do globo, soldados, civis e inclusive crianças, armados com fuzis, metralhadoras e granadas.

O paradoxo que se coloca aqui é o da paz pela guerra. Caso os contendores, marcadamente em guerras civis, não vislumbram outra relação que escape a ação bélica, trata-se de identificar a necessidade de impor, pela força militar exógena, a paz ou, ao menos, a interrupção da guerra.

Esses conflitos sustentam-se também, pelas diferenças consideradas irredutíveis no campo dos valores, da religião, da etnia. Aliados a informalidade dos combatentes, as práticas monstruosas de genocídio, de limpeza étnica e de toda sorte de radicalismos, aprisionam a população civil que, tomada entre dois fogos, transforma-se na principal vítima.

Caso se tome a vida humana como valor, a solidariedade como princípio e se considere que uma vida é uma vida, não importando a cor da pele, a religião ou a nacionalidade, claro está que a intervenção armada se legitima em tais circunstâncias. Todavia, os países capacitados a intervir conservam grande prudência e total independência de julgamento. A intervenção armada, quando ocorre, resulta de pressões de organizações privadas, de parte da opinião pública ou ainda pela decisão política de um dirigente.

As razões da prudência dos potenciais interventores, originam-se no constante embate entre o egoísmo nacional e a solidariedade internacional; na percepção diferenciada do valor da vida; nos riscos de derrapagem, pois os inimigos utilizam-se de meios não-convencionais de combate. Os exemplos do Líbano e da Somália são significativos. As dificuldades em adotar uma clara linha de conduta levam os interventores a optar pela adoção de meias-medidas, ou seja, uma *intervenção armada defensiva*. O fracasso reiterado dessa maneira de intervir é patente. No caso do conflito da ex-Iugoslávia a guerra somente chegou ao fim no momento em que as forças de intervenção abandonaram a mediação entre os combatentes e decidiram contrapor-se aos agressores, por meio de armas.

## NATUREZA DA INTERVENÇÃO

### Intervenção com o Uso da Força Ilegítima

Trata-se da ação violenta de um Estado soberano dentro dos limites do território de outro Estado soberano. Pode ser uma ocupação parcial ou total, perene ou pontual, unilateral ou mediante aliança. Entretanto, sua característica essencial é o fato de operar-se fora do espaço institucional, à parte das organizações internacionais, que pressupõe a absoluta ausência do Estado passivo no processo de decisão que engendrou tal imissão.

Diferentemente de um tipo de intromissão que será referida adiante, cujo objetivo é restaurar o *status quo ante*, sem buscar uma vantagem visível para quem interfere, a presente espécie objetiva defender interesses específicos de um ator ou de um grupo de atores. Trata-se de exerci-

cio incondicionado do poder do mais forte e reproduz o estado de natureza *hobbesiano* no cenário internacional.

### **Intervenção como Consequência da Interpenetração de Interesses Econômicos**

Não se pode desconhecer o extraordinário nível de intersecção entre os Estados que se desenvolveu nas últimas décadas, seja de cooperação, seja de confronto de interesses. Constituído por instrumentos pouco visíveis, nem sempre por representantes do Estado, é percebido muitas vezes como necessário à inserção internacional dos Estados, em especial no âmbito comercial.

Nenhum Estado poderá hodiernamente sobreviver de maneira autárquica diante da intensificação das relações comerciais e de cooperação nos mais variados campos. Organismos multilaterais vinculados ou não à Organização das Nações Unidas fomentam esse relacionamento.

A intervenção nos assuntos de organização econômica interna dos Estados, aqui referida, ocorre quando parte de sua produção é direcionada para o exterior. Ao internacionalizar seu consumo, os Estados destinatários desses produtos podem manifestar a intenção de julgar as condições em que eles foram elaborados. Portanto, não se trata de analisar o produto em si, mas como ele foi elaborado. Nessa ocasião, há nítida ingerência em matéria que, em princípio, deveria corresponder de modo exclusivo ao direito interno dos Estados, resguardados os compromissos assumidos por intermédio dos tratados internacionais.

Caso os países exportadores de produtos não se submeterem a ditames dos países consumidores, pode ser aplicado um boicote comercial. Enquanto a retorsão e as represálias são tipificadas como ações dos Estados, o boicote é iniciativa de particulares que renunciam a manter relações comerciais com particulares do país boicotado.

Essa forma de ingerência prende-se a tentativa de fazer respeitar condutas nos chamados *temas emergentes* que, como o nome indica, são escassamente codificados nas relações internacionais. O primeiro exemplo provém da vinculação do comércio internacional com a proteção do meio ambiente. Apesar de sofrer restrições por parte de um grande número de países-membros da Organização Mundial de Comércio (OMC), que recusam-se a discutir a possibilidade desse vínculo nas instâncias internacionais, devemos constatar que, na prática, está sendo introduzida a etiquetagem ecológica ou *selo verde*, a fim de identificar, para os consumidores, os produtos que são fabricados, respeitando princípios ambientalistas.<sup>4</sup>

Apesar da etiquetagem ecológica ser voluntária – logo, os países exportadores são livres de adotá-la ou não –, os mercados consumidores dos países industrializados exigem sua apresentação. Portanto, um produto que não a apresente por certo será excluído do mercado.

O segundo tema emergente manifesta-se pela discussão em torno da chamada *cláusula social*.<sup>5</sup> Certo número de países industrializados expressam, por meio de seus governos e sindicatos, a idéia de vincular o comércio com padrões trabalhistas. Com o objetivo de diminuir os riscos de uma concorrência desleal, os países desenvolvidos ingerem-se diretamente na forma de organização laboral e econômica dos países em desenvolvimento.<sup>6</sup>

Finalmente, um aberto e importante modo de intervir nos assuntos internos dos Estados é representado pela concessão de empréstimos de órgãos multilaterais, como o Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma vez que os tomadores adotem medidas internas preconizadas por essas instituições ou pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A negociação das dívidas externas de muitos países e questões fundamentais como o papel do Estado, o processo de privatização e o gerenciamento da máquina pública, são assuntos que, ao vincular-se com estratégias forasteiras, fogem da alçada dos Estados. Os governos destes transformam-se, muitas vezes, em meros gerentes de planos e projetos estabelecidos alhures (Cachapuz de Medeiros, 1991:51-72).<sup>7</sup>

### **Intervenção como Consequência de um Processo Institucional**

A interferência externa será, nesse caso, juridicamente aceitável, o que não quer dizer que seja justa ou incontestada. Encontra sua justificativa no próprio direito das gentes, como resultado de acordos ou da atividade de fóruns de jurisdição internacional aceitos voluntária e antecipadamente pelos Estados que a sofrem. Exemplos podem ser extraídos da experiência da Corte Internacional de Justiça, do Tribunal de Luxemburgo e da prática da arbitragem internacional.

Os casos de intromissão classificados sob este critério são evidentemente os menos numerosos, como nos demonstra a história das relações internacionais. A institucionalização de um conflito significa, precisamente, a antecipação de sua ocorrência, pois pressupõe (I) a atitude anterior do Estado passivo em aceitar tal jurisdição; (II) a atitude da instituição em prever a conduta passível de sanção e estabelecer qual será esta; (III) a atitude posterior da insti-

tuição de interpretar o caso concreto e dosar a penalidade, constituindo um processo decisório próprio e autônomo.

É fácil detectar aqui o problema de não ser a ordem jurídica internacional provida de um poder de sanção que conceda automaticidade entre a materialização do suporte fático da regra internacional e a efetivação do preceito da mesma regra.

## INTERVENÇÃO SEGUNDO SUA FINALIDADE

### Intervenção como Proteção aos Estrangeiros Residentes em Território Instável

Tem sido comum nas últimas décadas a alegação de que a vida e os bens de estrangeiros estão sob risco em dado território. Percebido do ponto de vista do interventor, trata-se de proteger os interesses e direitos de seus nacionais e nesse sentido possui uma clara dimensão humanitária. Exclui-se, desde logo, a possibilidade de intervir nos assuntos políticos de um país por meio do reforço concedido ao governo local ou a tentativa de instaurar outro. Ela cessaria quando os cidadãos em tela estivessem protegidos e tivessem seus direitos respeitados.

Opera-se, logo, quando o Estado que deveria proteger e dar segurança a todos os que se encontram em seu território não o faz. Sobretudo, é constatada quando há anarquia e não se sabe quem responde pelo Estado, ou quando o próprio Estado incita, pela ação ou pela inação, as atividades de grupos paraestatais.

Trata-se de situações-limite, cujo deslinde quase sempre está vinculado a uma intervenção estrangeira que foi, em uma célebre sentença, aceito pelo árbitro suíço Max Huber. Ele reconhece que é “inconteste que, até um certo ponto, o interesse de um Estado em proteger seus nacionais e seus bens deve ter primazia sobre a soberania nacional, mesmo na ausência de obrigações convencionais”. Para Huber, não deve ser discutido o chamado *direito de intervenção*, mas tão-somente seus limites (Apud Pellet, 1995:4).

### Assistência Humanitária

As catástrofes provocadas junto à população civil pelas guerras ou a situação de descontrole de um país, que se aproxima da anarquia, sempre existiram. É evidente, não com a dimensão hodierna, marcada pela modificação das formas de extermínio. Perante essa situação, foi criado o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e depois assinados os Protocolos de Genebra que tentam humanizar

a guerra e restaurar um mínimo de normalidade em situações caóticas.

O elemento fundamental dessas iniciativas é a divulgação das imagens dessas situações desumanas. Por exemplo, se o mundo ocidental tivesse sabido do genocídio nazista em toda a sua dimensão e seu horror, é provável que teria tomado atitudes que, no contexto do passado, restaram impossíveis. O cotidiano da imagem, reproduzida infinitas vezes pela televisão, cria uma espécie de opinião pública mundial.

Por outro lado, constatou-se que o que foi feito via Cruz Vermelha Internacional, e mais tarde via Alto Comissariado para Refugiados das Nações Unidas, está muito aquém das necessidades. Foi transposto para o direito internacional um princípio jurídico que é uma regra dos países ocidentais, da obrigatoriedade de prestar socorro a pessoas em perigo, para justificar essa intervenção humanitária. Ele está sintonizado com um dos princípios básicos do mundo ocidental cristão, o direito à vida.

Baseado nessas experiências, surgiram movimentos privados, vinculados às ONGs, que atuam desconhecendo as fronteiras nacionais, em situações de grave risco e grande urgência. Assistem populações depauperadas em tema que vão de saneamento básico à escolaridade, de forma permanente. Também promovem ações pontuais em razão de catástrofes naturais, terremotos, secas, tufões, que desestruturam uma sociedade já frágil ou ações pontuais de conflitos tribais ou conflitos étnicos, civis.

O direito humanitário foi, outrora, o direito de humanização da guerra, ou seja, a imposição de normas que orientassem os beligerantes. No entanto, os desafios do direito humanitário ampliaram-se para muito mais do que as normas que regem a guerra, porque outras situações fazem mais mortos que a guerra. O direito humanitário não regra, por exemplo, a atuação das ONGs. Além dessas, como se poderia impor uma ação do coletivo humanitário internacional em razão da enorme necessidade de recursos? Por intermédio da intervenção unilateral, sem prévia autorização? Há, nesses termos, programas específicos de assistência. Contudo, não existe institucionalização que os exceda e que possa, através da codificação, fazer surgir um novo direito humanitário.

### Ingerência como Imposição da Paz

O direito internacional, ao enumerar os métodos de solução pacífica para os litígios interestatais, não prevê a possibilidade de imposição da paz. A mediação, os bons

ofícios e a arbitragem são recursos que, para serem aceitos, dependem da vontade dos contendores. Desse modo, as Nações Unidas não dispunham de meios coercitivos para efetivar a paz.

Entretanto, o agudo conflito desenrolado na ex-Iugoslávia levou a ONU, após um acirrado e longo processo de discussão interna, a delegar à Otan a tarefa de agir militarmente, inclusive de forma ofensiva, para bloquear a guerra, em uma literal luta pela paz. No caso específico da Bósnia, o conflito tem duas faces, por ser uma guerra internacional, mas também uma guerra civil. E assim se abre um caminho para intervenção não consentida do coletivo internacional.

As resoluções relativas à Bósnia certamente foram provocadas pelo grande impacto que representou estar a barbárie localizada dentro da Europa. De toda forma, é nítido o precedente de ter o coletivo levado os guerreiros a depor as armas, de estarem os litigantes desprovidos do direito de matar-se, em que pese o ódio encontrar-se intacto entre eles. Parece que a razão determinante dessa decisão do coletivo não foi o ingrediente conceitual, se guerra civil ou internacional, mas o fator geográfico e da opinião pública. Justa ou injusta, houve na Bósnia uma paz ofensiva. Tardia para os que a desejavam, imberbe para os que devem explicar a teoria das relações internacionais.

### Ingerência como Restauração da Democracia

As idéias do início deste século confirmam a democracia como o regime de governo, por excelência, do Estado contemporâneo. Em menos de uma geração o número de Estados que se dotaram de regimes democráticos liberais foi multiplicado por três (atualmente perfazem 140 Estados). A América Latina é exemplo claro do fenômeno e a OEA, por meio do *Compromisso de Santiago* (1991), define a democracia como o regime de governo do continente.

À parte da discussão dos meios dos quais dispõe a organização internacional para realizar os postulados que determina, não se pode negar a importância da democracia como referência das modernas relações internacionais.

Num primeiro plano, lembre-se os casos em que um regime democrático foi pressuposto para que Estados tivessem acesso a interesses que reputavam relevantes, como foi o ingresso da Grécia, da Espanha e Portugal às Comunidades Econômicas Européias. Tais países vieram a integrar esse bloco econômico apenas quando conseguiram

eliminar os regimes ditatoriais que lhes governavam. Ainda por um prisma, o Mercosul, motivado pelas reiteradas tentativas de golpe no Paraguai, decidiu fixar como condição indispensável para plena participação no processo de integração, a manutenção do regime democrático. Introduziu assim, pelo Protocolo de Ushuaia, a *condicionalidade democrática*.

O exercício da democracia representativa que se apresenta como condição *sine qua non* da manutenção de relações econômicas ou políticas com o exterior constitui evidente pressão em sentido *lato* e, portanto, uma forma de ingerência.

Um segundo plano, contudo, desvela a restauração material da democracia, com o restabelecimento do Estado de Direito nos locais em que ele se encontra violado. Aqui, é assídua a imprecisão conceitual, com uso indiscriminado da expressão ingerência como intervenção armada. Diversas vezes, esse gesto, armado ou não, de aparente solidariedade aos regimes constitucionais assentados no mundo foi utilizado como mero pretexto para uma ação fundada em interesses bastante diversos e, como já foi dito, frequentemente expectativas nacionais do interventor.

Como a percepção da democracia atine à axiologia, a restauração democrática somente poderia ser um verdadeiro objetivo em si mesmo caso decidida pelo coletivo internacional. É bem certo, contudo, que ainda perduraria o problema da legitimidade decisional dentro da instância internacional. Em outras palavras, um direito de ingerência fundado na violação da democracia só pode ser obra do coletivo e certificando-se que a organização internacional responsável pela intervenção não fosse objeto de manipulação dos Estados-membros defensores de interesses nacionais.

Ao tratamento do processo decisional em si deveria somar-se a discussão de condições bastante precisas do *modus operandi* da intervenção restauradora. O período de imissão é um dos temas centrais para debate; uma vez restaurado o regime, deve cessar a ação do interventor, ao menos sob essa modalidade. Nada impede que perdure sob outras formas, como a da assistência humanitária, por exemplo.

Todavia, a pergunta principal a ser respondida é: qual ação do interventor? Sob a finalidade de restaurar a democracia, em que termos deve expressar-se a decisão do coletivo internacional?

Refutada, de toda forma, a ação unilateral, enfrenta-se basicamente o dilema de conferir ou não ao coletivo o recurso à força. Parece claro que as demais sanções inter-

nacionais são aceitáveis em tese. Na prática, são contestadas mais pelas condições objetivas, como o caso de um Estado repudiar uma sanção porque apóia o regime sancionado, do que pela ação em si mesma.

A polêmica acende-se propriamente quando se pretende militarizar a sanção. Parafraseando o enunciado sobre a Bósnia, tratar-se-ia da literal luta pela democracia. Não é propriamente uma novidade que as sanções que prescindem da força têm dificuldade de real implementação. Portanto, a opinião pública tende a exigir, quando diante de uma ditadura, sobretudo se ela é cruel, uma verdadeira atitude e não apenas o repúdio formal contido no discurso para consumo da mídia. Ou seja, exige a eficácia da decisão internacional que opõe-se ao regime ditatorial, cuja oposição não consegue efetivar-se.

Contudo, quando os Estados defensores da democracia têm a concreta vontade de agir? É bem certo que muitas ditaduras sanguinárias passaram despercebidas quando interesses outros não estavam em jogo. De outra parte, a fraqueza do coletivo forja a disposição de agir de inúmeros ditadores. Rasgando a Constituição e impondo uma inaceitável concepção de soberania nacional, eles nada têm a temer: a história ensina que os golpistas agem impunemente. Não há uma posição clara do coletivo internacional em relação às conseqüências da violação do Estado de Direito, que poderia servir como elemento de dissuasão. O caso do Haiti foi sintomático dessa possibilidade de um grupo apropriar-se do Estado, destituir as autoridades constituídas, e construir uma *soberania dos ditadores*.<sup>8</sup> A organização internacional deve dispor, de forma prévia e coletiva, um catálogo de atitudes que configurem uma resposta à violação da democracia. O discurso vazio faz proliferar os ânimos dos aprendizes de golpistas e nos obriga a assistir inertes fenômenos como o de Fujimori no Peru, flagrante ofensa ao Estado de Direito.

O item máximo, ao final dessa escala de medidas, seria a intervenção armada? Ninguém menos do que Dalmo de Abreu Dallari (1994:1-3), renomado jurista e incansável lutador pelo respeito dos direitos humanos, salienta que a possibilidade de vir a existir um direito de ingerência, materializado em ação armada, é a juridicidade da hipocrisia das grandes potências, uma vez que lhe propiciaria meios legais para agir quando for de seu interesse. De fato, as situações de intervenção deveriam ser detalhadamente previstas, caso tal direito viesse a materializar-se. Sobretudo, a discricionariedade seria banida como critério para ação ou omissão, instalando-se uma solidariedade internacional efetiva. No entanto, restaria ainda o

problema: qual democracia a ser restaurada? Antes de mais nada, trata-se de preservar o exercício de poder aos que detém tal direito, como resultado do regime representativo e democrático. Se é bem certo que o conceito de democracia vai muito além do sistema de representação, também é posto que o mínimo a ser assegurado é o modelo representativo (Ribeiro, 1995:238-39).

## INTERVENÇÃO E MULTILATERALISMO

Existe permissivo no âmbito das organizações internacionais para a intervenção nos assuntos considerados internos pelos Estados? A Liga das Nações, criada em 1919, indicava várias formas de intervenção solidária.<sup>9</sup> Todavia, no âmbito universal, a Carta da ONU constitui o documento mais importante que trata da questão.

A Carta das Nações Unidas dispõe em seu art. 2º, parágrafo 7 que “nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependem essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, *não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII*” (grifo nosso).

O art. 39 do Capítulo VII concede faculdade ao Conselho de Segurança (CS) de determinar “a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os arts. 41 e 42”.

A leitura do texto da Carta demonstra que a ONU não permite a intervenção nos assuntos internos dos Estados-membros exceto quando se trata da manutenção da paz. Ora, ao mencionar como inaceitável a simples *ameaça* à paz, a Carta abre a possibilidade da adoção de medidas coercitivas *preventivas*. No entanto, trata-se de *qualquer* ameaça, o que faz supor ampla liberdade concedida ao CS para analisar sua aplicação fática.

Contudo, a adoção das medidas coercitivas do Capítulo VII não configura, segundo o texto da Carta, a intervenção nos assuntos internos. O infrator, a depender da interpretação do texto pelo Conselho, poderá sofrer a ação do coletivo onusiano. Essa ressalva do art. 2º, item 7 possibilita a ação coletiva dentro da jurisdição de domínio reservado de um Estado. Exceto por este enunciado, a ação coletiva só poderia desenrolar-se fora do território soberano (Pecourt, 1962:101).

O art. 41 estabelece medidas de bloqueio, ações que objetivam isolar o país faltoso, mas ainda não configu-

ram a utilização das forças armadas, que somente intervirão, segundo o art. 42, para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais, em ações que poderão “compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”. A possibilidade de utilização das forças armadas coletivas para *outras operações* ultrapassa agora o âmbito da coerção para atingir, de maneira militar e com a amplitude resultante da indefinição, o fenômeno da intervenção nos assuntos internos.<sup>10</sup>

No Capítulo VIII, relativo aos acordos regionais, a Carta da ONU declara que o CS “utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança”. Portanto, a Carta indica duas funções essenciais dos acordos regionais no que se refere a coerção. Por um lado, eles podem servir de executores das medidas e, por outro, não podem chamar a si a responsabilidade pela decisão.

A Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) reconhece, em seu art. 136, a primazia da ONU ao declarar que “nenhuma das estipulações desta Carta se interpretará no sentido de prejudicar os direitos e obrigações dos Estados Membros, de acordo com a Carta das Nações Unidas”.

Longa e exaustiva para definir regras, a Carta da OEA torna-se contraditória à medida que não prevê mecanismos que garantam seu fiel cumprimento. Em geral, baseia-se em princípios do direito internacional, da igualdade entre os Estados e, em particular, no respeito à soberania. Um dos pontos essenciais da Carta, é o art. 2º (b), pelo qual os países-membros comprometem-se a “promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção”.<sup>11</sup>

Em seu art. 3º (d), no qual a OEA define os princípios, a Carta reforça outra vez sua preocupação com a forma de governo dos países-membros e estipula que a “solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa”.

Contudo, o parágrafo seguinte contém uma contradição: “todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos internos

de outro Estado”. Para além da conduta omissiva da não-intervenção, a Carta exige um posicionamento dinâmico de seus membros, que deverão cooperar “amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais”.

As disposições antagônicas do texto espelham o permanente confronto entre a visão de Washington e as perspectivas dos países latino-americanos. Em todo caso, devemos sublinhar que a Carta jamais menciona a possibilidade de tomar medidas coercitivas como as sanções ou ainda a exclusão de um país da Organização, caso viole os dispositivos da Carta.<sup>12</sup>

É enfatizado o princípio da segurança coletiva. Contudo, quando “a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania, ou a independência política de qualquer Estado americano forem atingidos por um ataque armado... os Estados americanos, em obediência aos princípios de solidariedade continental, ou de legítima defesa coletiva, *aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos Tratados especiais existentes sobre a matéria*” (Cf. cap. VI, art. 28) (grifo nosso).

Ao contrário da Carta da ONU, a carta constitutiva da OEA delega expressamente aos denominados *Tratados especiais*, em particular ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), as medidas coercitivas que devem ser tomadas para resguardar a paz continental. Ora, estes Tratados especiais são documentos que legalizam alianças militares defensivas e não podem ser assimilados a tratados constitutivos de uma organização internacional de caráter regional. Em consequência, do ponto de vista jurídico, não se configura o traço coercitivo ou de ingerência que se tenta identificar nas organizações internacionais.

Finalmente, o reiterado condicionamento dos países-membros da OEA aos princípios da democracia representativa impõe que se identifique o modo pelo qual será promovida a “ação coletiva pelo direito à democracia nas Américas” (Muñoz, 1995:16-35).

Mais tarde, em 1991, o já referido *Compromisso de Santiago* ressaltou, uma vez mais, a importância de uma luta coletiva pela democracia nas Américas. Contudo, na reunião de dezembro de 1992, em Washington, firmou-se novo texto, objetivando uma reforma da Carta. O dispositivo mais importante do *Protocolo de Washington*, proposto pela Argentina, prevê a suspensão da Organização dos Estados-membros cujo governo seja deposto pelo uso da força. Trata-se, portanto, de dispositivo similar ao adotado pelo Mercosul, mencionado anteriormente.

Outra dimensão tem a atuação da ONU, que tentará, ao longo de sua história, intervir nos conflitos internacionais. A Assembléia Geral e o Conselho de Segurança confrontam-se incessantemente. A primeira, concebendo a ingerência de forma restritiva, e integrada por todos os Estados-membros, reflete o temor da maioria numérica de pequenos países, mas seu processo de decisão resulta apenas em recomendações. O analista deve ater-se à posição do Conselho, que dispõe de força executória e concebe a ingerência de maneira mais ampla, de todo maleável às circunstâncias objetivas.

O Conselho de Segurança decidirá conforme o grau de interesse que seus membros permanentes tiverem no caso em pauta. Deve ser feita nota, entretanto, que a regra da unanimidade que resulta no poder de veto, levará, por vezes, à paralisia em casos nos quais o coletivo efetivamente poderia intervir. Por essa razão foi possível a intervenção do CS nas questões marginais das relações internacionais até o final da Guerra Fria. O desaparecimento da União Soviética e a atuação mais moderada da China deverão reduzir ou descartar as situações de bloqueio, do que a Guerra do Golfo pode ser um bom exemplo.

## CONCLUSÃO

O princípio da autodeterminação dos povos é frequentemente apresentado como obstáculo da ingerência externa. Ele significa que os povos detêm capacidade para auto-organizar-se, basta que manifestem esse desejo mediante um plebiscito. Surgiu como elemento que embasou juridicamente o processo de independência das colônias européias situadas na África. Portanto, é um princípio basilar do movimento de descolonização, detentor de uma origem geográfica e histórica definidas. Modernamente, esse princípio seria o precioso alimento para os separatismos e os afãs nacionalistas. A própria Assembléia Geral da ONU, que formulou o princípio da autodeterminação dos povos decidiu, em face dos possíveis deslizamentos provocados por sua aplicação indiscriminada, limitar seu alcance. Assim, ela identificou sua aplicação unicamente ao combate contra o colonialismo. Exclui-se, portanto, os fenômenos de secessão que atingem vários Estados, localizados sobretudo nos continentes africano e europeu.

De outra parte, a soberania nacional é o mais forte argumento a opor-se à intervenção solidária. Ora, ao analisar o elenco de formas assumidas pela ingerência, viu-se que a soberania está muito mais próxima do mito do que da realidade. O viver em sociedade impõe, de forma con-

tínua, que se sofra ou se exerça a ingerência. Todo o conceito de soberania que não compreender essa realidade, será insuficiente para explicar o Estado contemporâneo e servirá como instrumento para toda sorte de manipulações internas.<sup>13</sup>

Atualmente, a força da qual dispõe um Estado define sua posição quanto à ingerência: ele será vítima ou algoz. Por essa razão a proposta de codificá-la, a fim de resguardar os interesses dos mais fracos, prevendo situações e atribuindo-lhes conseqüências também previsíveis, constitui a única forma de disciplinar o uso indiscriminado da força. Não se pode negar que, entre os opositores a tal regulamentação, encontram-se tanto os candidatos a ditadores, que refutam todo tipo de controle, até quanto aos direitos humanos, como setores progressistas que vêem na intervenção externa uma ameaça de imposição completa de um sistema perverso, de padronização da cultura e de fenecimento absoluto de uma possibilidade de insurreição.

A experiência histórica demonstra que a falta de critérios e a flexibilidade das interpretações levam, efetivamente, à ingerência indiscriminada do forte sobre o fraco. Este argumento serve mais à codificação do que a sua recusa. Portanto, é paradoxal a atuação dos progressistas neste campo. Ao mesmo tempo em que refutam a ingerência, são os primeiros a utilizar as instituições internacionais para influir nas questões internas, como é o caso dos Relatórios de direitos humanos e sobre as minorias, as questões ambientais e indígenas.

Diante da inépcia das instituições universais hoje existentes, o uso da força acaba por escapar às instituições, e com isso a critérios e a controles. Urge a criação de um Conselho Permanente de Segurança da Humanidade (CPSH), com representação regional e cultural, que tome decisões por maioria qualificada e sem poder de veto. Os princípios do direito das pessoas não devem ser observados só nos casos em que contemplam o interesse dos mais fortes. Os interventores devem restringir seus objetivos a fazer cessar o desrespeito aos direitos humanos fundamentais. A ação do coletivo internacional só seria justificável quando compatível com o objetivo buscado.

O exterior não é um ente unívoco, homogêneo, que possa ser temido ou desejado em sua totalidade. A reiterada oposição à ingerência externa, ao insistir na negação do cotidiano, desgasta o postulado do controle e reforça a discricionariedade dos mais fortes. É necessário controlar, regrar e construir uma ingerência assentada na solidariedade, como forma de combate ao egoísmo e à indife-

rença que se instalam mortalmente no cenário internacional contemporâneo.

## NOTAS

O presente trabalho foi contemplado com uma bolsa de pesquisa do CNPq.

1. Como declarou o poeta Paul Valéry “a paz era a guerra n’outro lugar”.
2. Henry Bonfils (1912:184), ao tratar justamente desse tema em 1912, metáforiza estes riscos: “la pente est rapide, et la chute est fréquente”.
3. Uma situação distinta, que pode ser indicada como o embargo demonstrou uma relativa eficácia, encontramos no exemplo do fim do regime de *apartheid* na África do Sul. Todavia, o longo processo que levou ao fim o regime racista deve temperar um eventual entusiasmo com a eficácia do embargo.
4. O GATT permitiu, no início da década de 90, que os Estados Unidos usassem uma etiqueta ecológica para a identificação do atum importado que fosse pescado segundo as regras definidas na US Marine Mammal Protection Act de 1972. Este precedente, praticamente, eliminou a importação de atum mexicano.
5. Também chamado *dumping social*. Considera-se errônea as duas denominações, pois trata-se tão-somente de questionar as condições trabalhistas em que foram produzidos tais bens. Portanto, deve-se adotar a expressão *dumping laboral* para designar essa hipotética prática desleal de comércio.
6. Nas concessões de créditos aos países em desenvolvimento, muitos países concedentes vinculam a utilização de tais recursos à aquisição de bens exclusivamente dos países concedentes. A concessão do crédito, portanto, consiste em uma operação de venda de produtos dos países concedentes. Ao eliminar a liberdade de escolha, o chamado *crédito vinculado*, obriga o concessionário a abrir mão de uma essencial prerrogativa. Nessas circunstâncias, é problemática a identificação do beneficiário da operação ser o concedente ou o concessionário.
7. Cachapuz de Medeiros ressalta que o comprometimento externo de natureza financeira da União exige, contrariamente ao invocado pelo Executivo, a prévia autorização do Senado. Portanto, essa ausência, caracteriza, segundo nosso entendimento, a nítida ingerência desses organismos internacionais nos assuntos internos do Estado brasileiro, pois ausente o consentimento.
8. Este episódio é de grande relevância, mesmo em se tratando de um pequeno país marginal, porque a ingerência externa esteve tanto na raiz da violação da democracia como na plenitude de sua restauração. A diferença entre estes dois momentos é que o golpe militar que depôs Jean-Bertrand Aristide em 1991 foi financiado pelo governo republicano dos EUA de forma unilateral e velada, indiretamente constituindo um recurso à força. Já a recomposição do Estado de Direito operou-se com o permissivo do Conselho de Segurança da ONU para ação militar, realizada de maneira explícita. A OEA serve como o exemplo da declaração vazia, pois apesar de opor-se ao golpe desde o primeiro momento, legou aos EUA a tarefa solitária de cumprir o *Compromisso de Santiago* pela democracia.
9. O Pacto estipula que o “Conselho tomará conhecimento de toda questão que entrar na esfera de atividade da Sociedade ou que interessar à paz do mundo” (artigo 4.4). Pode-se discutir o significado da expressão *tomará conhecimento*, mas deve-se ressaltar que o órgão executivo da Liga abriga amplo poder de interpretação sobre o que pode vir a ser uma ameaça à paz mundial, não fazendo a distinção entre origem interna ou externa da ameaça. Uma atenção especial merece a África Central que exige que o Mandatário assuma a administração do território “em condições que, com a proibição de abusos, tais como o tráfico de escravos, o comércio de armas e o do álcool, garantam a

liberdade de consciência e religião”. A característica principal dos dispositivos da Liga é a sua falta de praticidade e a ausência de indicação dos meios para alcançar tão amplos objetivos. De todos os modos, nota-se que responsabilidades exclusivas dos Estados em temas específicos e setores de sua população, podem vir a ser objeto de ações coletivas, segundo os redatores do Pacto.

10. Contudo, a Assembléia Geral (AG) das Nações Unidas tomou posição em duas oportunidades sobre a “inadmissibilidade da intervenção nos assuntos internos dos Estados”. Em 1965 a AG aprovou a Resolução 2.131 e em 1981 a Resolução 36/103 redigidas em termos similares. No entanto, a AG declara nos textos que tais Resoluções submetem-se às disposições contidas nos Capítulos VI e VII da Carta.

11. Um terceiro *considerandum* da Carta, reforçando a luta pela democracia, foi aprovado em 5 de dezembro de 1985 com a seguinte redação: “Seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”.

12. Portanto, a expulsão de Cuba da organização foi um gesto exclusivamente político, ausente qualquer base legal.

13. Consultar a inovadora percepção do conceito de soberania (Ventura, 1996).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BETTS, R.K. “The Delusion of Impartial Intervention”. *Foreign Affairs*. Nova York, Council on Foreign Relations, v.3, n.6, nov.-dez. 1994, p.20-33.
- BERTRAND, M. *Refaire l’ONU! Un programme pour la paix*. Genève, Zoé, 1986.
- BONFILS, H. *Manuel de droit international public (droit des gens)*. Paris, Arthur Rousseau, 1912.
- CACHAPUZ DE MEDEIROS, A.P. ‘Natureza Jurídica e eficácia da Carta de Intenções ao FMI’. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n.75/76, jul.-dez. 1991.
- CORTEN, O. e KLEIN, P. *Droit d’ingérence ou obligation de réaction?* Bruxelas, Bruylant/Université de Bruxelles, 1992.
- DALLARI, D. de A. “O Haiti e o direito de ingerência”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 17/09/1994.
- DAUDET, Y. (org.). *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l’idée d’un nouvel ordre mondial*. Paris, Pedone, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Les Nations Unies et la restauration de l’État*. Paris, Pedone, 1995.
- GELB, L.H. “Quelling the Teacup Wars”. *Foreign Affairs*. Nova York, Council on Foreign Relations, v.3, n.6, nov.-dez. 1994.
- KALPYRIS, E.; VORK, R.; NAPOLITANO, A. *Les sanctions des Nations Unies dans le conflit de l’ex-Yougoslavie*. La coopération OSCE/Union européenne. Bruxelas, Bruylant; Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1995.
- KOHUT, A.; TOTH, R.C. “Arms and the People”. *Foreign Affairs*. Nova York, Council on Foreign Relations, v.3, n.6, nov.-dez. 1994.
- MUÑOZ, H. “A ação coletiva pelo direito à democracia nas Américas”. *Política Externa*. São Paulo, Paz e Terra/USP, v.3, n.4, mar.-maio 1995.
- NOEL, J. *Le principe de non-intervention: théorie et pratique dans les relations inter-américaines*. Bruxelas, Bruylant/Université de Bruxelles, 1981.
- PECOURT, E. *La soberania de los Estados ante la Organización de las Naciones Unidas*. Barcelona, Sagitario, 1962.
- PELLET, A. *Droit d’ingérence ou devoir d’assistance humanitaire?* Paris, La Documentation Française, 1995.

- RIBEIRO, R.J. "A crise da representação política em nossos dias". *Anais...* 47ª Reunião Anual da SBPC, v.1, jul. 1995, p.238-39.
- RUSSBACH, O. *ONU contre ONU. Le droit international confisqué*. Paris, La Découverte, 1994.
- SEITENFUS, R. *Manual das Organizações Internacionais*. 2ª ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000.
- \_\_\_\_\_. "O Itamaraty e o dever de ingerência". *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 13/09/1991 "O Itamaraty e o dever de ingerência". *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 13/09/1991.
- \_\_\_\_\_. *Haiti, a soberania dos ditadores*. Porto Alegre, SóLivros, 1994.
- \_\_\_\_\_. "O Itamaraty e o dever de ingerência". *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 13/09/1991.
- SEITENFUS, R. e VENTURA, D. *Introdução ao Direito Internacional Público*. 2ª ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.
- SMITH, T. "In defense of intervention". *Foreign Affairs*. Nova York, Council on Foreign Relations, v.3, n.6, nov.-dez. 1994.
- TOURNAYE, C. *Kelsen et la sécurité collective*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1995.
- VALANCE, G. *Les maîtres du monde. Allemagne, États-Unis, Japon*. Paris, Flammarion, 1992.
- VENTURA, D. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996.
- 

**RICARDO SEITENFUS:** Professor em Relações Internacionais no Curso de Direito e no Mestrado em Integração Latino-Americana da Universidade Federal de Santa Maria, RS.