

O DIREITO DE INTERVENÇÃO

Adriano Moreira*

SUMÁRIO

Discutindo a questão do abuso da soberania de uma nação sobre as demais, distingue dois legados acidentais: o humanista, voltado para uma sede de poder transnacional, e o maquiavélico, que tem como arbítrio final dos conflitos de interesses a hierarquia das potências. Defende que a chamada *Humanidade de múltiplas vozes* parece evoluir em direção ao reconhecimento de que a sua expressão mais elevada está na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Chama a atenção para a importância da intervenção de João Paulo II ao conclamar todas as confissões religiosas para que se unam na defesa do legado humanista.

Palavras-chave: soberania, direito de intervenção, guerra, ONU, Direitos do Homem.

A guerra de 1939-1945 marca historicamente o primeiro verdadeiro grande confronto entre o Léviathan titular da soberania absoluta, descrito por Hobbes, e o conceito da sociedade dos indivíduos adiantado por G. Scelle, que não via diferença substancial entre as sociedades internas e a sociedade internacional.

Nas vésperas do conflito devastador que foi a Segunda Guerra Mundial, em setembro de 1933, reuniu-se a Assembléia da SDN no Palácio de Genebra para ouvir um judeu da Silésia, que vinha denunciar “as práticas odiosas e bárbaras dos hitlerianos em relação aos seus próprios compatriotas refratários ao regime”.

* Cientista político português, Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior - Portugal.

Nessa data, eram conhecidos os incêndios provocados pelos nazis nos estabelecimentos e moradas dos adversários, a teoria crescente de violações, de violências contra crianças, de atentados contra as sinagogas, de profanações dos cemitérios, sem qualquer respeito pelas minorias.

Em nome da Alemanha Nazi falou o próprio ministro da propaganda do Reich, o célebre Joseph Goebbels, que terá respondido, nos termos recolhidos por René Cassin, o seguinte:

Senhores, *Charbonnier est Maître chez soi*. Nós somos um Estado soberano, tudo o que este indivíduo diz não nos afeta. Fazemos o que queremos dos nossos socialistas, dos nossos pacifistas e dos nossos judeus, e não temos que sofrer o controle nem da Humanidade nem da Sociedade das Nações.

Era o pensamento da Paz de Augsburgo de 1555, que afirmara o princípio - *cuius regis, eius religio*, confirmado pelo Tratado de Westphalia de 1648, com que terminou a Guerra dos 30 Anos fazendo a proclamação do total respeito pela jurisdição interna.

Por esse tempo não faltaram os autores que, na área do Direito Internacional, se esforçaram por repor o direito natural no seu lugar de matriz da ordem jurídica internacional, devendo recordar-se professores como Van Vollenhoven que filiava a desordem internacional na deformação ou abandono daqueles princípios e advogava o retorno a Grotius. O referido escritor escrevia, tendo em vista o desastre da I Guerra Mundial, que

...deixamos sempre cada Estado julgar soberanamente se observa o direito das gentes e se o observa lealmente, e de igual modo se há motivo para que faça uma declaração de guerra contra outro Estado,

indignando-se contra o que chamava o complexo absurdo de hipocrisia, de cinismo, e de indulgência com que é apoiado qualquer abuso da soberania.

A concepção dominante era bem representada por Vattel (1714-1767), cuja obra *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (1758) definia as traves mestras da concepção dominante na ciência e na política, como sublinha Nguyen Quoc Dinh ao fazer a síntese do seu pensamento, já no período da Guerra Fria (1970-1971). Na sua

percepção, que perdurou, a sociedade internacional é uma “grande sociedade de Nações”, sendo que apenas os Estados são membros dela, livres de qualquer dependência de outro Estado.¹

Sem necessidade de ser dito pelos que predominantemente sustentaram esta orientação, o que vigorou foi o conceito do Léviathan (1651) de Hobbes, ainda que mitigado, o qual afirmando que “o homem é o lobo do homem”, transferiu para os Estados, na ordem internacional, igual imagem. Por isso Vattel sustentava que “é da competência de cada Estado livre julgar em consciência o que lhe exigem os seus deveres, o que pode ou não fazer respeitando a justiça”.

Embora admitindo a idéia da subsidiariedade do Estado em relação à sociedade civil que por necessidade adere ao contrato social, afirma a natureza de sociedade perfeita desse mesmo Estado, porque os soberanos não têm necessidade de um poder político protetor, não se encontram na necessidade de renunciar a qualquer parcela da soberania a favor de uma instância subsidiária, ao contrário do que acontece com os indivíduos. Por isso a sociedade internacional lhe parece atípica, um caso sem réplica.

Daqui concluiu, ainda que reconhecendo a necessidade de um direito natural, que é cada soberano que o interpreta, e, para evitar conflitos, é em nome da segurança que os soberanos se entendem para estabelecerem um direito voluntário, denominador comum do encontro dos seus interesses. Não se trata, ao contrário do que ensinava Grotius, de subordinar tal direito ao direito natural, porque se este obriga os particulares, pode todavia e sempre ser modificado pelos soberanos. Aqui aflorava a grande questão da comunidade européia ocidental, sede do governo efetivo do mundo, que foi sempre a da subida aos extremos da guerra, e assim o ambíguo tema da guerra justa foi um desafio permanente para todas as perspectivas.²

A lembrança desta orientação, que os críticos chamaram *le plancher pourri* de Vattel, tem por objetivo evidenciar que, para além dos esforços dos grandes precursores católicos que foram Francisco de Vitória (1480-1546), Francisco Suarez (1548-1617), este o *Doctor eximius*, que ensinou e repousa em terra portuguesa, e Luís Molina (1535-1601), que animou a Escola de Direito Natural de Évora, não faltaram homens como Wolft (1679-1754), o autor do conceito da “*civitas maxima*”.³

Talvez sejam de destacar Pillet (1857-1926) e Le Fur (1870-1943), votados à demonstração de que a regra justa é uma aplicação do

direito natural, falando no “direito comum da humanidade” que não depende do consentimento dos Estados, os quais devem orientar-se pela “lei do menor sacrifício” dos interesses da soberania, interesses que se medem pela função que lhe é incumbida e não pelo arbítrio de um direito absoluto.

Pelo fim do século XIX, sendo evidentes os sinais da interdependência mundial em progresso, e generalizado o positivismo nas ciências sociais, foi-se acentuando esta perspectiva na área do Direito Internacional, com escritores como Laband, Jellinek, Triepel, ocupados com a estrutura efetiva da comunidade internacional, e a relação entre o direito interno e o Direito Internacional, concluindo geralmente pela estrutura interestática daquela comunidade, pela soberania ou independência dos Estados (Anzilotti).⁴

Temos deste modo dois legados ocidentais, que são respectivamente: o *legado humanista*, que inclui os projetistas da paz e as suas propostas orientadas no sentido de organizar uma sede de poder supranacional, entre os quais sempre se destaca Kant com o projeto da Paz Perpétua, e, para a Europa dos nossos dias, o tantas vezes esquecido Coudenhove-Kalergi; e o *legado maquiavélico*, que tem como árbitro final dos conflitos de interesses a hierarquia das potências, e esteve presente na disputa interna da Ordem dos Pactos Militares.⁵

Os fundadores da ONU pretenderam fazer coincidir na Carta esses dois legados ocidentais: o primeiro com acolhimento no Conselho de Segurança, dotado de competência para tomar decisões obrigatórias para todos os Estados, e respeitador da hierarquia das grandes potências, às quais foi reconhecido o chamado poder de veto; o segundo com sede na Assembléia Geral, que pode tomar resoluções guias de atividades dos Estados, não imperativas.

Que este modelo observante pudesse fazer conviver com harmonia os dois legados, de coexistência condicionada pelos também acolhidos princípios da igualdade dos Estados e da proibição de intervenção na jurisdição interna de qualquer deles (art^{os}. 2-7), foi um projeto rapidamente posto em causa pela evolução do modelo observado que é a realidade internacional.

De fato, o domínio da paz e segurança, confiado especialmente ao Conselho de Segurança, viu o previsto regime colocado entre parênteses, porque o regime que vigorou durante meio século, até a queda do Muro em 1989, foi o da Ordem dos Pactos Militares (NATO-VARSÓVIA).⁶

Do lado do Pacto de Varsóvia a regra foi a da intervenção da potência dominante – URSS – na jurisdição interna dos membros do Pacto, submetendo-os a um regime de *soberania limitada*, com ela limitando a autodeterminação, que apenas era reconhecida para a adesão ao bloco soviético, e animando uma interferência globalizada no sentido de mudar o regime político de todos os países para a direção do socialismo real.

O conceito do Léviathan era o que violentava o modelo observante da ONU, com manifestações dramáticas como foram as invasões da Checoslováquia e da Hungria, originando conflitos marginais de alta intensidade como a Coreia e o Vietname, sustentando guerras por procuração como as que ainda lavram em países africanos.⁷ De fato era uma nova sistematização da tradição maquiavélica que nunca estendera aos pequenos países a inviolabilidade do Tratado de 1555, desmentida esta pelo destino da Polônia no século XVIII, da República de Veneza em 1797, também pela constituição dos impérios coloniais euromundistas do século XIX.

Tal permanência da *ingerência material* animou o recurso à *ingerência imaterial* que, não exigindo a entrada física nos territórios, condiciona a opinião pública, e portanto a obediência, usando os meios de comunicação a distância, as exposições, o discurso, a denúncia. É evidente que tudo isto, ingerência imaterial e ingerência material, afeta a jurisdição interna na sua definição clássica, que só não foi posta em causa nas épocas curtas de *vida internacional habitual*, e se defronta com o clássico conceito da soberania de Estado.

Mas foi justamente o passivo deste componente, tantas vezes fazendo subir aos extremos do combate armado, que deu origem ao aparecimento e desenvolvimento do direito de ingerência, elemento mais saliente e inovador do chamado *novo direito humanitário*.

Até 1990, no ambiente da Guerra Fria definida por Aron como de guerra improvável e de paz impossível, o Conselho de Segurança não falava de crises humanitárias e foi depois que insistiu no tema e no livre acesso às vítimas. A primeira fase deste processo, de interferência imaterial, pôde se desenvolver nas resoluções da Assembléia Geral da ONU, como aconteceu com os casos da Bulgária, da Hungria, da Romênia, da Checoslováquia, ou no Conselho de Segurança, como aconteceu com o exame do regime franquista e do apartheid da África do Sul.⁸

Nas duas instâncias, a passagem da ingerência imaterial para a

ingerência material teve estas dificuldades: o Conselho de Segurança, para intervir teria de concluir que a situação ameaçava a paz e a segurança internacionais; a Assembléia Geral, limitada às resoluções, poderia legitimar naturalmente a intervenção, mas não tinha nem competência nem capacidade para a execução.

Por isso, como concluiu Mário Bettati, “no plano internacional o direito humanitário, ao mesmo tempo mais antigo e menos desenvolvido que os direitos do homem, ainda é largamente tributário da soberania e do princípio da não ingerência. A Anistia Internacional pode agir sem o acordo dos Estados envolvidos, os órgãos da ONU também o podem fazer na medida em que o seu instrumento é o verbo, o discurso, a proposta, o debate, a discussão; mas não a Cruz Vermelha, não as ONGs humanitárias,” porque “a sua acção, ao contrário das precedentes, exige uma presença material, uma travessia da fronteira, uma incursão, uma intrusão territorial”.⁹

A passagem da intervenção imaterial à intervenção material forçada pelas armas, sempre que necessário, é que traduz o passo seguinte, este de real confronto com os princípios clássicos da soberania, da jurisdição interna, da neutralidade.

Nesta evolução, que se acelerou na passagem do milénio, o apelo aos grandes princípios legitimadores teve origem, entre outras fontes, nas instituições responsáveis pelas intervenções que podemos chamar caritativas. Mas no direito humanitário é regra que seja concedida a autorização do Estado sobre cujo território vai ser exercida a intervenção, autorização sempre precária.¹⁰

Ultrapassar estes limites foi o desafio que nasceu amparado pela evolução da crescente interdependência mundial, da aparição das sociedades transnacionais, do que alguns chamaram o transfronteirismo.

A análise conceptual reavaliou os significados da *interferência* e da *intervenção* ou *ingerência* para afastar aqueles condicionalismos: a primeira abrangendo um conjunto de exibições de força ou intenção de uso da força que submetem a soberania à coação; e a segunda referindo o passo adiantado da imposição material, cuja legalidade era no passado coberta pela invocação do direito de guerra, afetando a independência do agredido.

Neste sentido, a ingerência missionária cumpriu o dever de se aproximar dos diminuídos, dos doentes, dos desafortunados, multiplicando as formas de presença transfronteiriça; as jovens ONGs clamaram pela

urgência do reconhecimento da sociedade transnacional; as organizações subsidiárias da ONU apoiaram o mundialismo das intervenções: finalmente todos passaram a um estádio superior de luta e reclamaram a intervenção armada. Recordemos, entre muitos, o apelo feito a favor da Somália pelo Diretor da Ação Internacional Contra a Fome: “Soldados, abri o caminho para Bordera”.

Não se trata agora apenas da recomendação de 31 de janeiro de 1992 do Conselho de Segurança, que pela primeira vez se reuniu em nível de Chefes de Estado e de Governo, programando a “análise e recomendações sobre os meios para reforçar e tornar mais eficiente, no âmbito da Carta e das suas disposições, a capacidade das Nações Unidas em matéria de diplomacia preventiva, restabelecimento e manutenção da paz”, a que respondeu a *Agenda para a Paz*, de 1997, subscrita pelo Secretário-Geral Boutros-Boutros Ghali.

Aqui, porém, afirma-se que “a pedra angular desta missão é e deve continuar a ser o Estado”, embora se lhe peça que reconheça que “o tempo da soberania absoluta e exclusiva já passou”.

A intervenção armada vai definitivamente representar a mais séria negação daquele absolutismo. Foi na década de oitenta do século passado que a 43^a. sessão da Assembléia Geral da ONU aprovava, em 8 de dezembro de 1988, pela resolução 43/131, sob inspiração dos Médicos sem Fronteiras, liderados por Bernard Kouchner, o princípio do livre acesso às vítimas. Logo em janeiro de 1989, o Conselho da Europa, reunido em Estrasburgo, apoiando aquela resolução, encaminhou no sentido que François Mitterrand definiu mais tarde deste modo: “a obrigação de não ingerência termina no ponto exato em que nasce o risco da não assistência”.

O Papa João Paulo II, no ano seguinte, pela voz do secretário de Estado, apoiou o “direito-dever de ingerência humanitária... para travar a mão do agressor” na Bósnia.¹¹

De então em diante multiplicaram-se as Resoluções do Conselho de Segurança respeitantes à Guerra do Golfo (1991), Libéria (1993), Angola (1993), Geórgia (1993), Moçambique (1993), Haut-Karabakh (1993), Yemen (1994), Somália (1992), Rwanda (1994), Jugoslávia (1992).

Destas resoluções, e das ações subseqüentes, nasceram alguns problemas que podem talvez se considerar o núcleo central da temática da mudança, e que são particularmente evidenciados pelas intervenções na Guerra do Golfo e no Kosovo.

Em primeiro lugar a questão da legitimidade, quer no que toca aos princípios, quer no que respeita à instância.

O fim da Ordem dos Pactos Militares em 1989 implicou o regresso à ONU, única instância universalmente reconhecida, para ali encontrar um deserto de recursos, mas não ausência de princípios. A convergência de leituras foi no sentido de considerar a Declaração Universal dos Direitos do Homem como o padrão de referência, com a dificuldade de ela não ser objeto de uma leitura uniforme pelo mundo de múltiplas vozes em que nos encontramos.

Esta ambiguidade, vaticinada por Jacques Maritain na data da assinatura, implica uma *relatividade na seleção das intervenções*, que deixam de lado atentados clamorosos, porque, como declarou algures o Presidente Clinton em fim de mandato, os interesses dos interventores não podem deixar de ser considerados. É deste modo que alegadas especificidades, como o asiaticismo, fazem parar qualquer tentativa de intervenção, por homenagem não aos valores mas à hierarquia das potências.

Por outro lado, o fato de as sociedades civis relutarem em apoiar intervenções que impliquem perdas humanas para as suas tropas determinou que à seletividade referida se acrescentasse um conceito de *guerra cirúrgica* segundo o qual apenas são admitidas vítimas do adversário.

Indo mais longe, a supremacia dos EUA apontou no sentido de substituir a instância da ONU, como sede da legitimidade, pela *instância da NATO*, que assim ultrapassou a natureza de organização de segurança e defesa regional.

Por outro lado, o crescimento de uma *ingerência judiciária*, cuja competência material abrange um núcleo duro de crimes contra a Humanidade, a cargo dos Tribunais Penais Internacionais, fez renovar nas grandes potências a recordação da soberania absoluta e leva-as a recusar a submissão dos seus agentes à nova instância.

Para a mudança, tudo faz apelo a memórias de doutrinas afastadas ou amortecidas pelo legado maquiavélico: a supremacia do direito natural, o conceito de *civitas maxima* de Wolf, o “direito comum da Humanidade” de Pilet, todos os esforços que foram destinados a fazer com que aquele direito fosse de novo assumido para responder à interdependência global do novo milênio, o apoio crescente a autoridades supranacionais.

Por isso foi tão grave o fato de a intervenção no Kosovo ter

dispensado a declaração de legitimidade da ONU, por isso é alarmante que o conceito de *guerra cirúrgica*, como se está vendo com a questão do urânio empobrecido, coloque em primeiro plano a salvaguarda das forças da potência dominante, ignorando a malévola lei da reflexividade que reexporta os efeitos chamados colaterais para os utilizadores.

Em suma, a questão dos valores comuns à *Humanidade de múltiplas vozes* parece evoluir no sentido de reconhecer que a sua mais elevada expressão está na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Mas a controvérsia mal arrumada sobre a instância de decisão, implica esforços continuados para que a ONU, único lugar do mundo onde todos falam com todos, seja repensada mas não remetida para uma nova neutralização como aconteceu durante a vigência da Ordem dos Pactos Militares. A transferência para uma sede de *segurança regional*, com tendência de a função poder então ser assumida por uma potência dominante ou um diretório, seria uma perda irreparável, com o regresso de Léviathan no seu mais desembaraçado estilo.

Mas o controlo de um sistema mundializado à luz de um sonhado direito natural, sendo este parte do património comum da Humanidade, só pode ser confiado à própria opinião pública de uma sociedade de indivíduos definitivamente transnacional, uma espécie de regresso a Wilson, eficaz pela primeira vez, na virada do milénio, no caso de Timor.

Por isso tem excepcional importância a Nova Mensagem de Assis, em que se traduz a intervenção de João Paulo II no sentido de que todas as confissões religiosas se unam visando identificar os valores comuns, e em comum intercederem para assegurar a salvaguarda dos princípios, e finalmente a supremacia do legado humanista. Com a certeza de que a intervenção humanitária ainda assim será seletiva em função dos recursos e vontades políticas, mas com o compromisso permanente de que o interesse privativo das potências não será o critério da seleção.

Bibliografia

¹ DINH, Nguyen Quoc, *Cours de Droit International Public*, Les Cours de Droit, (pol.), Paris, 1970; Ch. Rousseau, *Droit International Public*, Sirey, Paris, 1952; G. Scelle, *Précis de Droit des Gens*, Sirey, Paris, 1^o. Vol., 1932.

² VERDROSS, *Règles Générales du Droit International de La Paix*, in Cours da Academie de Droit International de la Haye, 1925, tomo 6; Reuter, *Règles Générales de Droit de la Paix*, idem, Tomo 104, 1961.

- ³ DINH, cit., pag. 40 e segts.; M. Philippe Manin, *Cours de Droit International Public*, (pol.), Les Cours de Droit, Paris, 1973, pag. 13 e segts.. Celso de Albuquerque Mello, *Direito Internacional Público*, 1^o. vol., Rio de Janeiro, 1974, pag. 45 e segts.. Charles Rousseau, *Derecho Internacional Público*, Barcelona, 1966, pag. 15 e segts.. Arthur Nussbaum, *Historia del Derecho Internacional*, Madrid, 1947.
- ⁴ ANZILOTTI, A. *Cours de Droit International Public*, Paris, 1929.
- ⁵ COUDENHOVE-KALERGI, *PanEuropa*, Paris, 1926.
- ⁶ MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 3. ed., Almedina, Coimbra, 1999.
- ⁷ LAZITCH, Branko, *Le Rapport Khrouchtchev*, Paris Seuil, 1976.
- ⁸ Conseil de Sécurité, 851 sessão, §116; idem, 853 sessão, §9; Assemblée Générale, *Documents officiels*, 4^a. Sessão, II parte, pags. 32, 38, 49.
- ⁹ BETTATI, Mario, *Le droit d'ingérance, Mutations de l' Ordre International*, Paris: editions Odile Jacob, 1996, p. 48.
- ¹⁰ BETTATI, Mario e Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérance*, Danoel, Paris, 1987. Dinh, *Cours de Droit International Public*, (pol.), Les Cours de Droit, Paris, 1970.
- ¹¹ BETTATI, Mario e KOUCHNER, Bernard, *Le devoir d'ingérance*, Paris: Danoel, 1987. *Cours de Droit International Public*, (pol.). DINH, LAZITCH, Branko. Les Cours de Droit, Paris, 1970. Branko Lazitch, *Le Rapport Khrouchtchev*, Paris: Seuil, 1976.

ABSTRACT

The Right of Intervention.

Discussing the question of the abuse of sovereignty of a nation over others states, distinguishes two western legacies: the humanistic one, interested in a transnational seat of power, and the machiavellian one, that have as the final judgement of the conflict of interests the hierarchy of the potencies. It supports the idea that the so called *Humanity of many voices* seems to be in a process of evolution toward the agreement that its highest expression is the Universal Declaration of Human Rights. It calls the attention to the importance of the intervention of the Pope John Paul II, when he calls the religions all over the world to join themselves in defense of the humanistic legacy.

Key words: sovereignty, intervention, war, UNO, human rights.

RÉSUMÉ

Le droit d'intervention.

L'auteur analyse la question de l'abus de la souveraineté d'une nation sur les autres et distingue deux legs occidentaux: l'humaniste, tourné vers une soif de pouvoir transnational, et le machiavélique, qui a, comme arbitre final des conflits d'intérêts, la hiérarchie des puissances. Il défend que l'appel de *L'Humanité aux Voix Multiples* se trouve dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Il appelle l'attention sur l'importance de l'intervention de Jean-Paul II invitant toutes les confessions religieuses à s'unir dans la défense du leg humaniste.

Mots-clés : souveraineté, droit d'intervention, guerre, ONU, Droits de l'Homme.

