

## A Soberania dos Estados Face a Questão da Ingerência Humanitária no Direito Internacional Público (\*)

Vladimir Chaves Delgado

Mestrando em Direito Constitucional Comparado do Mestrado de Direito das Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília - UNICEUB.

**Sumário:** 1 Introdução - 2 A ingerência humanitária no cotidiano internacional - 3 O princípio da soberania dos Estados - 4 O princípio da não-intervenção - 5 Posicionamentos doutrinários acerca da matéria - 6 Conclusões - 7 Referências bibliográficas

### 1 Introdução

a) Noção de Ingerência Humanitária:

Determinadas circunstâncias – especificamente o desrespeito sistemático de um governo nacional aos direitos humanos, conflitos internos, catástrofes naturais, etc – dariam à comunidade internacional, mais do que o direito, mas como já falam outros, o dever de intervir visando dar uma assistência humanitária às vítimas ou para pôr fim aos desmandos do Estado infrator. Esta assistência humanitária seria dada por Estados, organizações internacionais ou, ainda, por organizações não-governamentais.

Afirma-se que as organizações não-governamentais só agem a pedido das vítimas e atuam junto aos homens e não em relação aos povos. Tais organizações são quase todas de origem ocidental e apresentam uma vocação humanitária.

A idéia de ingerência significa que o Estado não é o único a poder socorrer suas vítimas. Este instituto se fundamentaria nos direitos humanos, principalmente, no direito à vida. A tese é que a assistência humanitária é um dos direitos do homem, vez que ela contribui aos direitos à vida e à saúde, que constituem uma das mais elevadas finalidades do Direito Internacional Público.

Muito simplificada, essa seria a idéia básica por trás da noção de um "direito" ou "dever" de ingerência em assuntos internos de qualquer país.

b) Evolução histórica do conceito:

Atualmente se fundiu a ingerência humanitária na denominação tradicional de intervenção humanitária. Tem-se lembrado ainda que a assistência humanitária não é intervenção, conforme afirmou a Corte Internacional de Justiça no caso das atividades militares e paramilitares dos EUA na Nicarágua.

Os internacionalistas franceses (P.-M. Dupuy) distinguem intervenção de ingerência considerando que aquela é feita por meio da força armada e que no século XIX a intervenção humanitária era denominada de "intervenção de humanidade".

A "intervenção de humanidade" teria sido aquela realizada com a finalidade da defesa dos direitos do homem. A sua validade foi admitida por diversos "clássicos" do Direito Internacional, como Francisco de Vitória, Hugo Grotius e Borchard. Outros internacionalistas a criticaram, como Rougier, que considerava ter ela também interesses políticos.

A sua utilização foi feita, acima de tudo, no século XIX (exemplo: em 1860 a França interveio no Líbano sob o fundamento de que ali se cometiam atrocidades por motivos religiosos). M. Akehurst explica esta prática, afirmando que no século XIX o Direito Internacional não proibia que os Estados maltratassem os seus súditos, daí surgindo a intervenção humanitária.

Vários autores modernos a defendem sob a alegação de obrigarem os estados a aplicarem as leis de humanidade (Wheaton, Woolsey). O primeiro doutrinador a condenar esta intervenção foi Christian Wolff (século XVIII).

Atualmente se tem utilizado para a assistência humanitária a expressão "emergências complexas" que combina conflitos internos com grandes deslocamentos de pessoas, fome, falência de instituições, etc.

## **2 A ingerência humanitária no cotidiano internacional**

Conferências não-governamentais têm defendido este "dever", assim a Resolução sobre o Reconhecimento do Dever de Assistência Humanitária e do Direito a esta Assistência, adotada pela 1ª Conferência Internacional de Direito e Moral Humanitário, reunida sob a égide de "Médecins du Monde" e da Faculdade de Direito de Paris Sul, em 1987, determina: a) considera que a assistência humanitária é essencial para os direitos de respeito à vida e à saúde; b) o Homem tem direito à assistência humanitária e assim deve ser reconhecido; c) o homem tem o direito de solicitar esta assistência; d) o Estado tem que respeitar os direitos das vítimas.

Em 1981, a Jordânia propôs a "nova ordem humanitária internacional" na Assembléia Geral em que uma resolução consagra que se deve aperfeiçoar a proteção humanitária e fala em convênios a serem concluídos por órgãos governamentais, intergovernamentais e não-governamentais.

Em 08/12/88, por iniciativa da França, a Assembléia Geral aprova resolução intitulada "Assistência humanitária às vítimas das catástrofes naturais e situações de urgência da mesma natureza". Ela consagra a atuação das organizações não-governamentais de modo imparcial e neutro e o princípio de acesso às vítimas.

O Presidente Mitterand declarou, em 1989, que a não-ingerência cessa quando há o risco de não-assistência.

Em 1990 a Assembléia Geral aprovou resolução consagrando os "corredores de urgência humanitária" por iniciativa da França, permitindo, a título transitório, acesso às vítimas de uma catástrofe natural.

Em 1991 o Conselho de Segurança solicitou "corredor de urgência" para socorrer os curdos e para esta missão os EUA enviaram 13.000 homens. Acabaram por serem criados enclaves humanitários. Tais corredores foram também aplicados na Croácia e no Sudão.

Em 1991, a Assembléia Geral, na Declaração sobre a Nova Ordem Internacional Humanitária, afirma que cabe ao próprio Estado coordenar e colocar em funcionamento o auxílio humanitário que lhe for fornecido, no seu território. A atitude da ONU não é muito coerente e em 1992, o Conselho de Segurança "exigiu" que os organismos humanitários tivessem acesso aos campos de prisioneiros da ex-Iugoslávia.

O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, propôs, em 1999, a limitação da soberania em favor dos direitos humanos.

### **3 O princípio da soberania dos Estados**

O princípio da soberania estabelece que o Estado goza de liberdade ou independência para realizar os atos que lhe aprouver, dentro dos limites fixados pelo Direito Internacional, sem necessitar do consentimento de qualquer outro Estado.

A soberania, como assinala Verdross, significa uma competência territorial, bem como uma competência sobre os indivíduos neste território.

Hodiernamente, a soberania não é mais entendida no seu sentido absoluto, pelo contrário, ela é encarada atualmente no seu sentido relativo, isto é, como um feixe de competências que os Estados possuem, mas outorgado e limitado pela ordem jurídica internacional. Estado soberano deve ser entendido como sendo aquele que se encontra subordinado direta e imediatamente à ordem jurídica internacional, sem que exista entre ele e o Direito Internacional qualquer outra coletividade de permeio. É, assim, o Estado, sujeito de Direito Internacional com capacidade plena.

A soberania estabelece em favor do Estado uma "presunção" de competência, o que lhe dá exclusividade de competência no seu território (J. Touscoz).

O direito à independência ou soberania manifesta-se no aspecto interno e no aspecto externo do estado. No aspecto interno ele se manifesta nos diferentes poderes do Estado: no Legislativo, no Executivo e no Judiciário. Ele é a consagração do direito de autodeterminação, isto é, o direito do Estado de ter o governo e as leis que bem entender sem sofrer interferência estrangeira. No seu aspecto externo, o direito à independência ou à soberania se manifesta no: a) direito de convenção; b) direito de legislação e c) direito ao respeito mútuo.

O reconhecimento da soberania dos Estados tem sido feito em inúmeros textos internacionais, dentre eles o do art. 2º, alínea 1 da Carta da ONU, que estabelece "o princípio da igualdade soberana de todos os seus membros", e também o art. 2º, alínea 7ª, que consagra o princípio de não-intervenção explicitando a existência de assuntos que são da competência exclusiva do Estado, assuntos estes da jurisdição doméstica do Estado.

A Carta da OEA consagra igualmente a existência de um domínio reservado dos Estados, que é de sua competência exclusiva. Assim o seu art.1º estatui que:

"...nenhuma de cujas disposições a autoriza a intervir em assuntos da jurisdição interna dos Estados membros."

O grande problema, por outro lado, consiste em saber quais são estes assuntos que pertencem ao domínio reservado dos Estados e são de sua competência exclusiva.

### **4 O princípio da não-intervenção**

Na moderna doutrina internacionalista encontramos a definição de que a ingerência é um dos elementos constitutivos da intervenção.

Celso de Mello, citando Thomas e Thomas, considera que o ato de intervenção só se caracteriza quando reúne os seguintes elementos: a) estado de paz; b) ingerência nos assuntos internos ou externos; c) forma compulsória dessa ingerência; d) finalidade de o autor da intervenção impor a sua vontade; e) ausência de consentimento de quem sofre a intervenção.

Deste modo, a definição de intervenção, nas palavras dos doutrinadores norte-americanos, seria baseada na condição de que:

a intervenção ocorre quando um Estado, ou grupos de Estados, interfere, para impor a sua vontade, nos assuntos internos ou externos de outro Estado soberano ou independente com o qual existem relações pacíficas e sem o seu consentimento, com a finalidade de manter ou alterar o estado de coisas.

Entretanto, atualmente não mais se têm considerado intervenção a ingerência nos assuntos externos dos Estados. Considera-se "normal" que um Estado procure alterar a política externa de outro. A própria Convenção de Viena sobre relações diplomáticas proíbe a estes agentes apenas de se imiscuírem nos "assuntos internos" do Estado que os recebe. Para haver intervenção é preciso que ela atinja área da jurisdição doméstica do Estado, e esta é ainda bastante imprecisa (Rosalyn Higgins).

Segundo Celso de Mello, é extremamente difícil se definir intervenção, e qualquer relacionamento entre dois Estados acaba sempre por produzir a interferência do mais forte nos assuntos do mais fraco. Na prática é de se repetir a observação de Chomsky de que os meios oficiais norte-americanos só consideram um assunto como exclusivamente interno de um Estado quando os interesses dos EUA não estão ameaçados para justificar uma intervenção.

A intervenção pode assumir formas tão variadas que pode ir do uso da força armada até a realizada por "ataques verbais", isto é, uma propaganda hostil.

A questão da sua legalidade ou ilegalidade é no fundo uma disputa entre os grandes e pequenos Estados. Os primeiros defendendo a sua legalidade em determinados casos (defesa dos direitos do homem, etc) e os últimos fazendo da não-intervenção um princípio absoluto.

Poucos autores ( Kamptz, Battur) defenderam a legalidade da intervenção como um princípio geral; a grande maioria dos europeus (Hall, Oppenheim) a defenderam apenas como válida em certas exceções, como veremos a seguir.

Philippe Bretton assinala que para se saber se uma intervenção é lícita ou não, é necessário analisar as circunstâncias de fato em que ela ocorreu, o seu objeto, meios e fins.

O primeiro autor a enunciar o princípio da não-intervenção foi Kant, no "Ensaio Filosófico sobre a Paz Perpétua" (1795). Este princípio encontrou a sua maior afirmação no continente americano, onde foi consagrado em inúmeras ocasiões. Dentre elas o texto do art. 19 da Carta da OEA merece ser reproduzido:

Nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória à personalidade do Estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem.

Estas manifestações não foram as únicas, pelo contrário, diversas doutrinas consagram a não-intervenção (Monroe, Drago, etc.).

O princípio de não-intervenção encontra-se também devidamente consagrado na Carta da ONU, art. 2º, alínea 7ª, in verbis:

Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta.

O princípio de não-intervenção é um corolário dos direitos fundamentais dos Estados, especialmente do direito à soberania e do direito à igualdade jurídica. Deste modo, tal princípio foi não apenas devidamente consagrado no art. 2º, alínea 7ª da Carta da ONU, mas também encontra respaldo ao se afirmar a igualdade jurídica dos Estados no art. 2º, alínea 1ª do mesmo diploma.

## **5 Posicionamentos doutrinários acerca da matéria**

Mario Bettati considera que a ingerência humanitária complementa o direito humanitário, porque atua em casos que não são conflitos armados.

A ação humanitária tem que ser neutra, segundo Bettati. Mas a neutralidade não pode levar à inação, vez que a saída de uma organização humanitária de uma região pode levar ao caos (Jean-Christophe Rufin – *L`empire et les nouveaux barbares*, 1991). A assistência, segundo Bettati, deve ser limitada no tempo, no espaço e no objeto (sanitário), e também por uma deontologia para a distribuição da assistência.

Ela visa uma "eficácia da ação" e surge a velha oposição entre direito e justiça, e acrescenta Pierre Bringuier que as resoluções em que se pretende fundamentar este direito também afirmam a soberania dos Estados e elas apenas teriam força recomendatória. A prioridade de socorro caberia ao Estado, e as ações das organizações não-governamentais, por exemplo, teriam apenas um aspecto subsidiário. Em vez de "direito de ingerência" prefere a expressão "direito de iniciativa".

Touscoz afirma que as resoluções não consagram o "direito de ingerência" das ONG, mas reconhece que é o início de proteção das ONG.

Para Mario Bettati a ingerência humanitária pode ainda ser vista como uma aplicação do princípio da subsidiariedade. O princípio de livre acesso às vítimas não teria aspecto colonialista. E a ingerência só ocorreria se o estado não conseguisse resolver sozinho os seus problemas humanitários.

Maurice Flory observa que a "diversidade de situações" torna difícil a definição de assistência humanitária. Esta se caracterizaria pela neutralidade. A neutralidade significa que não pode haver defesa de uma das partes, mas não significa silêncio na defesa dos direitos das vítimas (Thomas G. Weiss e Cindy Collins). Contudo, na prática, muitas vezes os estados usam a sua ação para fins políticos.

André Conte-Sponville (com Luc Ferry – *La Sagesse des Modernes*, 1998) afirma que "humanitário não conhece amigos e inimigos, nem culpados e inocentes ele só conhece as vítimas".

Para Celso de Mello, apesar da grande luta, no presente século, em favor da proteção internacional dos direitos do homem, não é lícita a intervenção humanitária. E diz mais:

nenhuma organização internacional, seja ela qual for, poderá intervir para a defesa dos direitos do homem. Tais direitos são encarados como tendo a sua aplicação e fiscalização fazendo parte da jurisdição doméstica dos Estados (grifos nossos). A própria ONU só poderia intervir se a sua violação acarretasse uma ameaça à paz e à segurança internacionais. O fundamento de uma ação desta natureza seria não propriamente a violação dos direitos do homem, mas da própria paz e segurança internacionais. Apesar de alguns autores, como Aroneanu, defenderem tal intervenção quando ela for realmente de humanidade, nós a criticamos por ser uma violação da autodeterminação do Estado e servir de pretexto para encobrir interesses próprios que nada têm a ver com a defesa dos direitos do homem. Esta atitude pode servir de pretexto para a prática de abusos. Acresce ainda que direitos do homem, além de ser uma noção jurídica, também é uma noção eminentemente política. Por outro lado, quem defende este tipo de intervenção são uns poucos Estados ocidentais que sempre tiveram a oposição dos antigos países socialistas e do terceiro mundo (B. Comforti).

E continua:

Entretanto, nesta matéria parece-nos que uma nova visão deve ser exposta. É que os direitos do homem estão se internacionalizando. É suficiente lembrar que os Pactos da ONU já entraram em vigor. É óbvio que o ideal é que qualquer ação para defesa dos direitos do homem partisse de organizações internacionais, especialmente da ONU, mas ainda não chegamos a esta era, apesar de reconhecermos que tal matéria não pode mais pertencer à jurisdição doméstica dos Estados (grifos nossos). Podemos considerar os direitos do homem como sendo matéria costumeira e portanto tendo ocorrido a internacionalização, mas cabe ao Estado que se considera vítima agir pela proteção diplomática, através de organizações internacionais ou, ainda, se for possível, nos tribunais internacionais, mas nunca se admitir a intervenção, ato ilícito, por um Estado. Concordamos com K. Wellems quando ele afirma que os direitos do homem não pertencem mais à jurisdição doméstica dos Estados, conforme já afirmou a Corte Internacional de Justiça. Entretanto, é ilícita a intervenção que use da coerção. Observa ainda o internacionalista holandês que os direitos devem ser aplicados no âmbito dos seus próprios tratados e com os mecanismos aí previstos. A nosso ver direitos do homem é matéria de jurisdição doméstica sob controle internacional. Por outro lado, o direito ou dever de ingerência não está codificado em nenhum local. As intervenções ditas humanitárias têm causado inúmeras vítimas, como a dos EUA no Panamá, em 1989. Humanitário é conceito impreciso. Os Estados não devem ter tal direito. A própria ONU via a situação com muita cautela, tendo em vista a composição do Conselho de Segurança, que não representa de fato a sociedade internacional. A conclusão que podemos apresentar é que o direito de ingerência é extremamente perigoso para os países do Terceiro Mundo, vez que a defesa dos direitos do homem pode encobrir outros interesses. Assim, para nós, no atual sistema de Direito Internacional não há o direito de intervenção para a defesa dos direitos do homem. Este fundamento pode ser encontrado no direito natural, mas não no direito positivo. Para nós a intervenção deve ser um monopólio da ONU. A única "intervenção" válida é a empreendida sob os auspícios da ONU; as demais organizações (OEA) possuem apenas o direito a uma "intervenção econômica e à legítima defesa coletiva". Na verdade, nestes casos não se deve falar em intervenção, mas em ação de polícia internacional, ou, no caso de "intervenção econômica" em sanções econômicas (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca).

Christiane Alibert alega que a intervenção humanitária está na moda: União Sul-africana em Angola (1972), Bélgica e França no Zaire (1964 e 1978), Síria no Líbano (1976), EUA na República Dominicana (1965), França na República Centro-africana (1979), etc.

Em 1994 a França, autorizada pelo Conselho de Segurança, realizou intervenção humanitária em Ruanda para acabar com os assassinatos.

Segundo uma parte da doutrina, as ações autorizadas pelo Conselho de Segurança podem ser vistas como uma norma costumeira de Direito Internacional que aprovam a intervenção unilateral.

De fato, as mais importantes instituições internacionais, começando pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e pelo Secretariado Geral, acompanharam esta tendência

sem, a princípio, levantar objeções. Por isso, afirmou-se que estaria em curso na comunidade internacional uma orientação que legitima juridicamente a "ingerência humanitária", inclusive nas suas formas militares. O "direito internacional humanitário" incluiria, de maneira "consuetudinária", o poder do Conselho de Segurança de autorizar qualquer Estado (ou aliança entre Estados) a intervir, inclusive militarmente, no âmbito político-territorial de um outro Estado, uma vez que, naquele Estado, estivessem ocorrendo graves violações dos direitos humanos.

Há uma outra visão que afirma inexistir norma costumeira consagrando a intervenção humanitária. O art. 2º, alínea 4, da Carta da ONU também proibiria a intervenção, segundo alegam alguns doutrinadores. Pode-se argumentar, pois, que o referido dispositivo só proíbe o uso da força contra a "integridade territorial e a independência política". Contudo, adotar esta posição, segundo o magistério de Celso de Mello, é se esquecer que os elaboradores da Carta da ONU tinham a intenção de proibir toda e qualquer intervenção.

O terceiro mundo contesta a intervenção humanitária sem aprovação do Conselho de Segurança. Em 1999, a Assembléia Geral condenou a intervenção da OTAN em Kosovo. Neste caso os EUA consideraram a intervenção justa – mesmo estando fora do direito – e que nem sempre é necessária a autorização do Conselho de Segurança.

É de se assinalar, entretanto, que a intervenção coletiva empreendida sob os auspícios da ONU é encarada como uma ação de polícia internacional visando a manutenção da paz e da segurança internacionais. Este tipo de intervenção é feito no interesse da sociedade internacional e não no interesse egoístico de um ou vários Estados. Todavia, a própria Carta da ONU assinala que ela não será feita nos assuntos da jurisdição doméstica dos Estados.

## **6 Conclusões**

A questão fundamental a ser respondida com o presente estudo é se a defesa dos direitos humanos se sobreporia, em determinados casos e sob determinadas circunstâncias, ao respeito à soberania dos Estados e à não-intervenção em assuntos internos.

Sabemos que, sob uma análise de um ponto de vista moral ou filosófico, em alguns casos tal ingerência seria até mesmo justificável ou plausível. Pois se o indivíduo é o destinatário – e supostamente o beneficiário – último de toda ação política interna, não se deveria admitir que qualquer governo se abrigasse sob o manto protetor da soberania nacional como meio de, na prática, fazer aceitar ou mesmo promover o atropelo dos direitos de seus cidadãos como seres humanos.

O problema, entretanto, é que não estamos diante de um princípio abstrato, mas sim de uma possível norma de conduta política internacional, que deve ser vista à luz das vantagens e das desvantagens da sua efetiva aplicação, não dos seus méritos teóricos.

Um "dever" de ingerência suporia que, verificada – pela autoridade internacional competente, conforme normas preestabelecidas – a existência de uma situação que daria ensejo à ingerência humanitária, esta ocorreria de conformidade com o procedimento estabelecido para tais casos pela comunidade internacional. De acordo com alguns magistérios seria considerado até mesmo uma obrigação – um verdadeiro dever de intervir – e não apenas uma opção. E pouco importaria que a infração fosse o massacre de curdos por Saddam Hussein, de albanos-kosovares por Slobodan Milosevic, de chechenos pela dupla Ieltsin-Putin, a opressão de tibetanos e de dissidentes políticos pelo governo de Beijing ou

mesmo o massacre de centenas de civis iraquianos e afegãos na auto-proclamada guerra contra o "Eixo do mal" perpetrada pelos Estados Unidos nos territórios do Afeganistão e do Iraque.

Estamos, pois, diante de uma questão extremamente complexa e perigosa e que necessita, portanto, de muita cautela e atenção antes de ser respondida, pois, aceita a tese, não estaríamos, na prática, diante de um "dever", mas antes de um "direito" de ingerência a que as grandes potências recorreriam naqueles casos em que o seu exercício lhes parecesse pragmaticamente adequado.

## **7 Referências bibliográficas**

BETTATI, Mario. O direito de ingerência: mutação da ordem internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

\_\_\_\_\_. Souveraineté et Assistance Humanitaire. In: DUPUY, Mélanges René-Jean. Paris, 1991. p. 35 e segs.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O esgotamento de recursos internos no direito internacional. 2. ed. atual. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

CHOMSKY, Noam. 11 de setembro. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

DALLARI, Pedro. Constituição e relações exteriores. São Paulo: Saraiva, 2002.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DUPUY, Pierre-Marie. L'Unité de l'Ordre Juridique International. In: Recueil des Cours. Academie de Droit International de la Haye, tomo 297, 2002.

KELSEN, Hans. Essential Conditions of International Justice. In: American Society of International Law Proceedings, vol. 35, 1941.

LYRA, Rubens Pinto. Direitos Humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas (1945).

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Carta da Organização dos Estados Americanos (1948).

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 1994.

RUFIN, Jean-Christophe. L'empire et les nouveaux barbares. Paris, 1991.

STERN, Brigitte. A Propos de la Compétence Universelle. In: YAKPO, E; BOUMENDRA, T. Kluwer Law Internacional, 1999.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil em um mundo em transição. Brasília: Ed. Universidade de Brasília/IBRI, 2003.

---

(\*) Trabalho Final da Disciplina Direito Constitucional Comparado do Mestrado de Direito das Relações Internacionais do Uniceub – Centro Universitário De Brasília