

# A prática e o status da intervenção e da não-intervenção no direito internacional contemporâneo

LARMAN C. WILSON

Ph.D., Professor da Universidade Americana de Washington, D.C.

## INTRODUÇÃO

A entrada de tropas soviéticas no Afeganistão, no final de 1979, marcou importante intervenção, numa tendência contínua de intervenções desde a 2ª Guerra Mundial. Esse dramático afastamento da norma da não-intervenção evidencia os problemas legais e políticos com que se defronta a comunidade internacional ao aplicar um critério, a fim de determinar quando uma intervenção específica é lícita e justificável. A resposta da Administração Carter à intervenção soviética foi completamente negativa. O próprio Presidente Carter considerou a "intervenção militar" como uma "espalhafatosa" e "dura violação do direito internacional" (1). Outras autoridades norte-americanas referiram-se à ação como um "ato de agressão". Em apoio à sua ação, o governo soviético sustentou que a intervenção foi legal desde que ela se deu "a convite", no cumprimento de um tratado de defesa mútua, de 1978, com o Afeganistão; da mesma forma, a ação foi uma forma de contra-intervenção, para defender o seu vizinho contra "interferência e provocações de inimigos externos" (2). E o Ministro das Relações Exteriores do Afeganistão reafirmou nas Nações Unidas o papel soviético de contra-intervenção contra "intervenção estrangeira" (3).

Este exemplo de movimento, ao longo de uma tendência intervencionista contínua, acendeu novamente o debate acerca da intervenção e da não-intervenção: as várias formas de intervenção que são exceções aceitáveis da não-intervenção. Este velho debate percorre toda uma gama de discussões, que vão desde o sentido completamente pejorativo do termo intervenção

---

Ensaio originalmente apresentado à sessão da "International Studies Association", realizada em Los Angeles. Versão para a língua portuguesa revista, a pedido do Autor, pelo Professor A. A. Cançado Trindade, da Universidade de Brasília e Instituto Rio Branco.

- (1) *The Washington Post*, 29-12-79; 5-1-80. Discurso do Presidente Carter à Nação em 4-1, a que se referiu a imprensa como "Doutrina Carter". "Invasão Soviética do Afeganistão". Departamento de Estado dos Estados Unidos, Bureau of Public Affairs, Current Policy n.º 123, 4-1.
- (2) *The Washington Post*, 29-12-79; 8-1-80.
- (3) *Ibid.*

até a “estigmatização” da não-intervenção como uma “doutrina covarde”. Em vista do debate renovado, juntamente com o número crescente de tipos de intervenção, é apropriado levantar uma questão acerca do que tem acontecido ao princípio da não-intervenção no direito internacional. Alguns observadores acreditam que, como resultado do grande aumento, no pós-guerra, da frequência de intervenções de Estados nos assuntos internos de outros Estados, a intervenção se tornou a norma e a não-intervenção, a exceção. Isto tem levado alguns observadores a concluir que o princípio da não-intervenção se tornou um anacronismo no atual sistema internacional (4).

O propósito deste ensaio é responder aos pontos de vista e questões acima formulados, examinando a teoria e prática da intervenção e não-intervenção desde a 2ª Guerra Mundial. Tal exame incluirá, primeiro, um panorama da teoria e da base legal da não-intervenção; em segundo lugar, um sumário da tendência intervencionista desde a 2ª Guerra Mundial e uma explicação das razões para a frequência crescente da intervenção; e, por último, uma avaliação do *status* contemporâneo do princípio da não-intervenção no direito e relações internacionais.

#### I. Não-intervenção e intervenção na teoria do direito internacional (5)

Tanto no direito internacional tradicional como no contemporâneo, o sistema legal é baseado primordialmente na soberania do Estado, o principal ator nas relações internacionais. Nesse sistema, o princípio da não-intervenção é o corolário lógico da soberania. Aplicando-se o conceito legal dos direitos e deveres dos Estados em tal sistema, a soberania é um direito, enquanto a não-intervenção é um dever. R. J. VINCENT estabelece a relação: “O princípio da não-intervenção vincula explicitamente o direito de um Estado à independência ao dever de outros de respeitá-la, além de expressar esta relação numa regra de conduta internacional” (6).

**Organizações internacionais.** Tanto a Liga das Nações como as Nações Unidas — e as organizações regionais sob a responsabilidade desta última — estabeleceram a não-intervenção como sua pedra angular. Para o sistema das Nações Unidas, este fundamento está estabelecido no artigo 2º (4) do Capítulo I (Propósitos e Princípios), que diz: “Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado...” (7)

(4) R. J. VINCENT. *Non Intervention and International Order* (Princeton, N.J., Princeton University Press, 1974), 359.

(5) Há três excelentes trabalhos sobre este assunto: JOHN LUIS ANTONIO DE PASSALACQUA, *A Study of Intervention in Public International Law* (dissertação na Faculdade de Direito da Universidade George Washington, 1968); ANN VAN WYNEN THOMAS & A. J. THOMAS, Jr., *Non-Intervention: The Law and Its Import in the Americas* (Dallas: Southern Methodist University Press, 1956); e VINCENT, *op. cit.*

(6) *Ibid.*, 41.

(7) Este artigo é reforçado pelo § 3: “Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais”.

Desde que este artigo está limitado à “força”, ele foi grandemente ampliado e tornado diretamente aplicável por uma série de declarações e resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Em adição, as três organizações regionais formadas a partir do artigo 52 do Capítulo VIII (Acordos Regionais) — a Liga Árabe, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização da Unidade Africana (OUA) — têm sublinhado a não-intervenção como o principal dever. Dois artigos do Pacto da Liga dos Estados Árabes, criado em 1945, tratam da não-intervenção. Artigo 2º: “A Liga tem como seus propósitos... salvaguardar... (a) independência e soberania (dos Estados-Membros)...” Artigo 5º: “Qualquer recurso à força a fim de resolver disputas surgidas entre dois ou mais Estados-Membros da Liga está proibido...” (8) Aprovada em 1948, a Carta da OEA (9), após declarar no artigo 3º (b) do Capítulo II (Princípios) que “A ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados...” apresenta sua pedra angular ou princípio mais alto no artigo 18 do Capítulo IV (Direitos e Deveres Fundamentais dos Estados):

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.

Finalmente, a OUA, estabelecida em 1963, estabelece na sua Carta o seguinte princípio referente à intervenção e não-intervenção: Artigo 2º (c), sob o título “Propósitos” — “Defender sua soberania, sua integridade territorial e independência”; artigo 3º (2 e 3), respectivamente, sob o título “Princípios” — “Não-interferência nos assuntos internos dos Estados” e “Respeito à soberania e integridade territorial de cada Estado e por seu direito inalienável à existência independente” (10)

As citações acima, a respeito da não-intervenção, deixam claro que a OEA esteve muito mais preocupada em proibir todas as formas de intervenção do que a Liga Árabe ou a OUA (11).

(8) A Liga Árabe tem um total de 22 membros, oriundos do Oriente Médio e Norte da África. O Egito foi expulso em 1979, em decorrência do seu tratado em separado com Israel.

(9) A OEA tem um total de 28 membros, oriundos da América do Norte (exceto Canadá), América Central e América do Sul, além do Caribe.

(10) A OUA tem um total de 47 membros; alguns dos Estados do Norte da África são também membros da Liga Árabe.

(11) O artigo 18 da Carta da OEA é reforçado pelo artigo 19 (Nenhum Estado poderá aplicar ou estimular medidas coercitivas de caráter econômico e político, para forçar a vontade soberana de outro Estado e obter deste vantagens de qualquer natureza) e artigo 21 (Os Estados americanos se comprometem, em suas relações internacionais, a não recorrer ao uso da força, salvo em caso de legítima defesa, em conformidade com os tratados vigentes ...).

**Resoluções da Assembléia Geral.** Retornando às Nações Unidas, o artigo 2º (4) foi diretamente ampliado por resoluções da Assembléia Geral, a fim de proibir virtualmente todas as formas de intervenção unilateral (12). A maioria dessas resoluções, que são apresentadas abaixo, é o resultado dos esforços da União Soviética e dos Estados do Terceiro Mundo na África e Ásia. E todas elas foram aprovadas por maioria esmagadora, com somente algumas abstenções e raras discordâncias (13).

- Declaração sobre os Fundamentos da Paz (Res. nº 290 (IV) 1949);
- Declaração sobre a Paz através de Feitos (Res. nº 380 (V) 1950).
- Declaração sobre as Relações Pacíficas e Amistosas entre os Estados (Res. nº 1.236 (XII) 1957 (14))
- Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais (Res. nº 1.514 (XV) 1960).
- Declaração sobre a Inadmissibilidade da Intervenção nos Assuntos Internos dos Estados e Proteção da sua Independência e Soberania (Res. nº 2.131 (XX) 1965).
- Declaração sobre o Status da Implementação da Declaração sobre a Inadmissibilidade da Intervenção nos Assuntos Internos dos Estados e Proteção da sua Independência e Soberania (Res. nº 2.225 (XXI) 1966).
- Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional no que Concerne às Relações Amigáveis e Cooperação entre os Estados em Conformidade com a Carta das Nações Unidas (Res. nº 2.625 (XXV) 1970) (15).

(12) O foco deste trabalho é sobre a intervenção unilateral de Estados nos assuntos internos de outros, e não sobre a ação coletiva ou intervenção das Nações Unidas ou organizações regionais — a Liga Árabe, OEA, OUA. Assim, o artigo 2 (7) da Carta das Nações Unidas não é relevante para este estudo: "Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ...".

(13) Para textos, veja DUSAN J. DJONOVICH. *United Nations Resolutions: Resolutions Adopted by the General Assembly, Séries I, Vol. II, 1949-1950* (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications, 1973).

(14) Esta resolução resultou de uma outra sobre coexistência pacífica, apresentada pela União Soviética. O conceito de coexistência pacífica foi patrocinado por Khrushchev e consistia de 5 princípios: não-agressão; respeito mútuo; não-intervenção; respeito pela soberania e igualdade soberana; e integridade territorial. Para uma interpretação socialista (jugoslava), veja MILAN SAHOVIC, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (N.Y.: Oceana Publications, 1972), particularmente o capítulo sobre "Não-Intervenção", de T. MITROVIC.

(15) Para um levantamento do trabalho do Comitê Especial sobre os Princípios do Direito Internacional... criado pela Assembléia-Geral em 1963, veja NICHOLAS G. ONUF, *The Principle of Nonintervention, the United Nations and the International System*, *International Organization*, XXV (primavera, 1971), 213-15.

Das três organizações regionais, a OEA tem um tratado que reforça o princípio da não-intervenção: o Protocolo da Convenção sobre Deveres e Direitos dos Estados na Eventualidade de Conflito Civil (16).

**Definição de intervenção.** Apesar das resoluções da Assembléia Geral, citadas acima, terem reforçado e ampliado a aplicação do conceito de não-intervenção, a Organização das Nações Unidas ainda não foi capaz de chegar a um acordo sobre a definição de intervenção, da maneira que o foi com o termo agressão em 1974. Os esforços para definir a intervenção têm sido frustrados por dois pontos de vista bem conhecidos. O primeiro, defendido principalmente pelos Estados do Terceiro Mundo, favorece a preparação de uma clara lista de todos aqueles atos intervencionistas que são contrários à não-intervenção. O segundo ponto de vista, defendido sobretudo pelas principais potências, particularmente os Estados Unidos, prefere uma definição geral e flexível, que possa ser aplicada de acordo com a variação de circunstâncias. (A OEA tem tido problema semelhante, na medida em que a maioria dos Membros latino-americanos preferem uma enumeração de todos os atos que constituem intervenção, enquanto os Estados Unidos advogam uma definição flexível de intervenção. O resultado é que os primeiros têm uma visão muito larga, inclusive, da intervenção, enquanto o último tem uma visão muito estreita, exclusiva) (17).

Em razão da incapacidade das Nações Unidas em estabelecer uma definição de intervenção, dependendo, em decorrência, das resoluções da Assembléia Geral, tem sido deixado para os estudiosos acadêmicos a tarefa de imaginar definições e de tentar operacionalizá-las. Os estudiosos, entretanto, têm tido dificuldades em solucionar o problema, que é provocador de muitos desacordos (18). Alguns dos problemas de definição são sugeridos pela opinião de TALLEYRAND de que intervenção era uma palavra curiosa significando a mesma coisa que não-intervenção. Isso leva a uma outra complicação, na qual a intervenção é considerada um conceito "analítico" pelos cientistas políticos, e "operacional" pelos diplomatas e estrategistas (19). Da mesma forma, à medida que prosseguem os debates nas Nações Unidas e as resoluções sobre intervenção e não-intervenção tentam tornar o problema mais claro, há diferentes opiniões sobre o que abrange a intervenção em

(16) O protocolo entrou em vigor no final de 1957, e 7 Estados o ratificaram, o que não inclui os Estados Unidos.

(17) OEA, Comitê Jurídico Interamericano, *Instrumento Referente à Violação do Princípio da Não-Intervenção. Esboço e Relatório Preparados de Acordo com a Resolução VII...* (Washington, D.C.: OEA, 1959).

(18) Sobre os problemas de definição de intervenção, veja TOM J. FARER, *Marnessing Rogue Elephants: A Short Discourse on Intervention in Civil Strife*, em RICHARD A. FALK (ed.), *The Vietnam War and International Law* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1969), II, 1089-93; e JAMES N. ROSENAU, *Intervention as a Scientific Concept, and a Postscript*, *ibid.*, 984-90. Veja também AXEL GERLACH, *Die Intervention. Versuch einer Definition* (Hamburg: 1967) e o trabalho clássico de ELLERY C. STOWALL, *Intervention in International Law* (Washington, D.C.: Byrne, 1921).

(19) JAMES N. ROSENAU, "The Concept of Intervention", *Journal of International Affairs*, XXII (1968), 166, 175.

várias partes do mundo. Este enfoque é especialmente manifesto na caracterização entre o ator interveniente e o ator alvo; freqüentemente, o primeiro tem sido um Estado desenvolvido e o último um Estado em desenvolvimento.

A despeito da falta de concordância entre os estudiosos sobre a intervenção, três definições úteis e mais importantes serão apresentadas, sendo a terceira a mais relevante deste trabalho. A primeira definição, a do importante cientista político JAMES N. ROSENAU, diz o seguinte: "A intervenção... é normalmente um instrumento de ação, um meio e não um fim, o que faz com que a moralidade do comportamento intervencionista dependa do fim para o qual ela é dirigida <sup>(20)</sup>. A próxima definição é de autoria de dois advogados internacionais, que também são responsáveis por um importante estudo jurídico do princípio da não-intervenção nas relações interamericanas. A definição é a seguinte:

... a intervenção ocorre quando um Estado ou um grupo de Estados interfere, com o fim de impor a sua vontade, nos assuntos internos ou externos de um outro Estado soberano e independente, com o qual existem relações pacíficas, e sem seu consentimento, com o propósito de manter ou alterar a condição das coisas <sup>(21)</sup>.

Finalmente, uma definição ainda mais clara é apresentada por um estudioso, autor de um mais recente e exaustivo estudo da não-intervenção. É a seguinte:

... intervenção... [é] aquela atividade empreendida por um Estado, um grupo dentro de um Estado, um grupo de Estados ou uma organização internacional, que interfere coercitivamente nos assuntos internos de um outro Estado. É um acontecimento que tem um começo e um fim, e é dirigido contra a estrutura de poder do Estado alvo. Não é necessariamente legal ou ilegal, mas quebra, de qualquer forma, um padrão convencional das relações internacionais <sup>(22)</sup>.

Ao se compararem essas definições de intervenção, vê-se que ROSENAU e VINCENT acreditam que a intervenção, como um ato, não é, necessariamente, em si mesmo, um ato de "moralidade ou imoralidade", ou "legal ou ilegal", de vez que ela depende do objetivo. Os THOMAS e VINCENT vêem a intervenção como uma forma de interferência ditatorial — a fim de "impor a sua vontade" ou que "interfere coercitivamente". Uma diferença interessante entre elas é que VINCENT inclui "organização internacional" como ator interveniente. Isto é interessante, pois a maioria dos observadores considera a intervenção coletiva por um organismo internacional, e.g., pela Liga Árabe, OEA ou OUA, como sendo legal, desde que seja preenchido o requisito dos dois terços de votos. De fato, na OEA, tal ação seria considerada como "ação coletiva" e não como intervenção. Por exemplo, o artigo 22 da Carta da OEA declara: "As medidas adotadas para a manutenção da paz

(20) FALK, *op. cit.*, 982.

(21) THOMAS & THOMAS, *op. cit.*, 71.

(22) VINCENT, *op. cit.*, 13.

e da segurança, de acordo com os tratados vigentes, não constituem violação aos princípios enunciados nos artigos 18 e 20 (no que se refere ao primeiro — veja supra e para o último — veja nota 11) (23). Se, no entanto, se têm em mente organizações regionais segundo o artigo 51 (no Capítulo VII. “Ação Relativa às Ameaças da Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”), em vez do artigo 52 da Carta das Nações Unidas, tais como a OTAN e a Organização do Pacto de Varsóvia (OPV), então a intervenção da OPV contra a Tchecoslováquia, em 1968, daria um bom exemplo.

Um importante estudioso do direito internacional, QUINCY WRIGHT, tentou operacionalizar a intervenção em termos de fins e meios. Aceitando a definição de “intereferência ditatorial”, ele dividiu várias ações intervencionistas em quatro categorias: aquelas em que 1) tanto os fins como os meios são permissíveis segundo o direito internacional; 2) nem os fins nem os meios são permissíveis; 3) o fim é permissível mas os meios não o são; e 4) os meios são permissíveis mas o fim não o é... (24)

Após examinar as formas de intervenção colocadas em cada uma das suas quatro categorias, ele concluiu que a intervenção nos assuntos internos de um Estado era contrária ao direito internacional “a não ser que os fins e os meios sejam permissíveis” (25). (Alguns dos seus tipos de intervenção serão mencionados na próxima parte.)

Com a definição acima em mente, vamos voltar para a prática atual dos Estados em termos de intervenção e das justificativas que acompanham essa prática.

## II. Não-intervenção e intervenção na prática das relações internacionais

Desde a 2ª Guerra Mundial, tem havido uma crescente incidência de intervenções unilaterais de Estados nos assuntos internos de outros. Uma breve pesquisa dessas intervenções (as de organizações internacionais estão excluídas), incluindo as mais recentes, indica a tendência acelerada desse processo. As várias intervenções, enumeradas num quadro, serão divididas em três categorias: 1) intervenções em guerras civis — a) fornecendo ou empregando tropas; e b) fornecendo ajuda (econômica, militar) e/ou refúgio; 2) intervenções militares — a) para ocupar, mudar ou manter um governo; e b) outros; e 3) intervenções indiretas para mudar um governo.

A relação de “Intervenções Desde a 2ª Guerra Mundial”, além de demonstrar a acelerada tendência intervencionista, que parece confirmar o título do artigo de THOMAS FRANCK, “Quem Matou o Artigo 2º (4)?” (26),

(23) Veja também OEA, Comitê Jurídico Interamericano. *Differences Between Intervention and Collective Action* (Washington, D.C.: PAU, 1966).

(24) “Non-Military Intervention”, in KARL W. DEUTSCH & STANLEY HOFFMANN (eds.), *The Relevance of International Law: Essays in Honor of Leo Gross* (Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1968), 7-8.

(25) *Ibid.*, 19.

(26) *American Journal of International Law*, LXIV (outubro, 1970), 809-37.

sugere alguns desenvolvimentos interessantes. Em primeiro lugar, o Oriente Médio continua a ser e tem-se tornado uma área em expansão no que se refere a disputa e intervenção. Até os últimos anos, a maioria das intervenções na área ocorreu entre Israel e seus vizinhos árabes mais próximos, mas desde o início dos anos 70, as intervenções têm ocorrido entre os próprios Estados árabes, e têm-se expandido através da área do Golfo Pérsico e do Oriente Próximo — Afeganistão. E as duas superpotências têm mantido e expandido sua influência por razões econômicas e estratégicas, freqüentemente por meio da “intervenção a convite”. Em segundo lugar, a África tem-se tornado, nos anos 70, uma nova arena de envolvimento de superpotência, em guerras civis e de fronteiras, freqüentemente também por meio da “intervenção a convite” ou “contra-intervenção”. Uma parte significativa do tumulto africano e da intervenção entre Estados é atribuível aos esforços de certos Estados em apoiar os esforços armados de vários grupos de “libertação”, a fim de pôr termo ao colonialismo e derrubar os dois governos de minoria branca — Rodésia e a República da África do Sul. Um desenvolvimento peculiar na África tem sido o ativo envolvimento de conselheiros e tropas cubanas “a convite”, com a finalidade de servir a seus próprios interesses, bem como aos interesses da União Soviética. Em terceiro lugar, e finalmente, instabilidade e intervenção continuam na Ásia desde a retirada dos Estados Unidos do Vietnã em 1975.

### Formas de intervenção

A tendência intervencionista tem sido acompanhada por uma variedade de tipos de intervenção, usualmente apresentados como um meio para justificar a intervenção. Há quase que uma lista interminável de espécies de intervenção — velhas e novas, com novas versões das velhas —, refletindo a mudança contínua do contexto e do conteúdo das relações internacionais, e a ingenuidade de advogados e estadistas ao imaginarem novas categorias de exceções permissíveis da não-intervenção. A lista que se segue, que inclui alguns dos tipos de intervenção já mencionados, focaliza as principais formas, do geral para o específico, bem como algumas de características mais novas (27):

Contra-intervenção (28)

Intervenção militar e não-militar (29)

(27) Apesar de este estudo se concentrar na intervenção por Estados e não por organizações nacionais, conforme está explicado na nota 12, um estudioso propôs durante os anos 60 uma “intervenção legislativa” pelas Nações Unidas, como a única exceção aceitável à não-intervenção, que seria considerada como uma intervenção absoluta em termos de Estados individuais. Veja RICHARD A. FALK, “The Legitimacy of Legislative Intervention”, in ROLAND J. STANGER (ed.), *Essays on Intervention* (Columbus: Ohio State University Press, 1964), 31-61.

(28) MANFRED HALPERN, “The Morality and Politics of Intervention”, in RICHARD A. FALK (ed.), *The Vietnam War and International Law* (Princeton, N. J.): Princeton University Press, 1968, I, 59; LOUIS HENKIN, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy* (2nd ed.; N.Y.: Columbia University Press, 1979), 153-59.

(29) WRIGHT, *op. cit.*, também inclui “intervenção de precaução”. 61-65.

Intervenção preventiva, ou de preempção, e preservativa <sup>(30)</sup>

Intervenção a convite <sup>(31)</sup>

Intervenção humanitária <sup>(32)</sup>

Intervenção indireta ou subversiva <sup>(33)</sup>

Intervenção hegemônica <sup>(34)</sup>

Intervenção benevolente e reacionária <sup>(35)</sup>.

A maioria dessas formas de intervenção, particularmente as mais gerais como *contra, militar, não militar e preventiva*, e as mais específicas como *humanitária e a convite*, tem sido parte do vocabulário do direito e relações internacionais por muito tempo, antecedendo às duas guerras mundiais. Elas foram, no entanto, utilizadas — em alguns casos aperfeiçoadas — e aplicadas durante a Guerra Fria e dentro do contexto do Oriente Médio. Algumas novas formas particulares foram desenvolvidas e empregadas, tais como a preservativa <sup>(36)</sup>, indireta ou subversiva, e hegemônica, como parte da confrontação Leste-Oeste. Também durante esse período, dois tipos de interferência tornaram-se comuns — indireta ou subversiva e a convite. A primeira foi praticada pela Cuba de Castro em termos de “exportar a revolução” durante os anos 60, e a última pela União Soviética na Hungria e Tchecoslováquia, e pelos Estados Unidos na República Dominicana e Vietnam.

A medida que o contexto dos países desenvolvidos (Norte) e em desenvolvimento (Sul) distinguiu-se, a maioria das mesmas formas de intervenção foram adotadas e aplicadas, particularmente na África. Isto se tornou mais evidente no que concerne às intervenções humanitárias e indiretas ou subversivas, em nome do fim do colonialismo e da discriminação racial —

(30) HALPERN, *op. cit.*; HENKIN, *op. cit.*; LARMAN C. WILSON, “La Intervención de los Estados Unidos de América en el Caribe: La Crisis de 1965 en la República Dominicana”, *Revista de Política Internacional*, n.º 12 (julio-agosto de 1972), 37-82; VINCENT, *op. cit.*, 211-227.

(31) WILSON, *op. cit.*

(32) ANDRÉS DAVILA, *Humanitarian Intervention in Public International Law* (Geneva: Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales Dipl., n.º 96, 1967), MICHAEL REISMAN & MYREA S. McDOUGAL, “Humanitarian Intervention to Protect the Ibos”, in RICHARD B. LILlich (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1973), 167-95.

(33) WRIGHT, *op. cit.*; “Covert Intervention and International Law”, *Proceedings of the ASIL* (abril, 1975), 192-216.

(34) RICHARD J. BARNET, *Intervention and Revolution: America's Confrontation with Insurgent Movement Around the World* (N. Y.: World Publishing Co., 1968); GEORG SCHWARZENBERGER, “Hegemonial Intervention”, *Year Book of World Affairs*.

(35) CHARLES C. OKOLIS, *International Perspectives of the Developing Countries: The Relationship of Law and Economic Development to Basic Human Rights* (N.Y.: NOK Publishers, 1978).

(36) Uma parte das justificativas dos Estados Unidos para a intervenção na República Dominicana incluiu a “intervenção preventiva” — preservar o direito do povo dominicano de decidir seu futuro e preservar a capacidade da OEA em desempenhar um papel na solução da crise. Veja WILSON, *op. cit.*

e.g., contra Portugal e os governos de minoria branca da Rodésia e África do Sul — e a convite durante a guerra civil em Angola. Curiosamente, a intervenção humanitária, que data do século XIX, mas largamente debatida sobre seu papel no direito internacional, além de ter sido aplicada em ocasião importante dentro do contexto da Guerra Fria, tem sido fortemente apoiada pelos Estados africanos desejosos de autodeterminação, descolonização e igualdade racial. Este tipo de intervenção foi fortalecido e ampliado pela ênfase do Presidente Carter sobre os direitos humanos, na política externa dos Estados Unidos, e por um número de tratado das Nações Unidas sobre a matéria. (37)

Também como parte da confrontação Norte-Sul, a preocupação dos países do Terceiro Mundo com o desenvolvimento econômico tem aguçado a sua sensibilidade acerca do que eles consideram “intervenção econômica”. Alguns países em desenvolvimento, que atuam tendo por base o argumento da “dependência”, têm considerado qualquer ação de política externa de um país desenvolvido, causadora de impacto negativo nos países do Terceiro Mundo, como mais do que uma intervenção — tal ação se constitui numa “agressão econômica” (38). Muitos países em desenvolvimento consideram o processo de ajuda externa de um país desenvolvido como uma forma indissociável de intervenção nos assuntos internos dos países em desenvolvimento receptores. Um estudioso africano, no entanto, apresentou uma visão moderada da natureza da relação entre o Estado desenvolvido doador e o Estado em desenvolvimento receptor, no processo de desenvolvimento. Em assim fazendo, ele contribuiu com dois tipos específicos de intervenção — benevolente e reacionária (39). A primeira ele considera ser um tipo justificável de “envolvimento” do doador da ajuda econômica nos negócios internos do receptor do Terceiro Mundo, enquanto que o último se constitui numa relação imprópria entre os dois Estados.

### Causas da intervenção

Um exame das razões para as muitas intervenções desde a 2ª Guerra Mundial, que inclui as várias justificativas apresentadas pelos Estados, pode ser dividido em dois contextos cronológicos, embora vestígios de um possam ser encontrados no outro. O primeiro é o contexto Leste-Oeste e o segundo é o contexto Norte-Sul. Em adição, algumas razões não atribuíveis a nenhum dos dois contextos serão apresentadas, em vista de outras mudanças nas relações internacionais.

(37) A primeira fase da intervenção dos Estados Unidos na República Dominicana poderia ser vista como “humanitária”. *Ibid.*

(38) Durante a reunião do Comitê Especial para o Estudo do Sistema Interamericano da OEA (CEESI), de 1973 a 1975, alguns Estados latino-americanos eram favoráveis a emendar tanto o Tratado do Rio como a Carta da OEA, incorporando o conceito de “Segurança Econômica Coletiva para o Desenvolvimento”, como uma maneira de lidar com o que consideravam ser “agressão econômica” e “intervenção econômica” por parte dos Estados Unidos. Para discussão, veja WILSON, “The Concept of ‘Collective Economic Security for Development’ and Contemporary Latin American-U.S. Relations”. *Towson State Journal of International Affairs*, XII (outubro, 1977), 7-41.

(39) OKOLIS, *op. cit.*, 1-2, capítulos I e III.

Durante a Guerra Fria, as duas superpotências fizeram uso de certas doutrinas de justificação de intervenção, como um meio de servir o que consideravam ser os seus interesses vitais. Essas doutrinas, que geralmente caíam na categoria de contra-intervenção, por justificarem exceções à norma da não-intervenção, tiveram o efeito de enfraquecer e desestruturar a norma<sup>(40)</sup>. Em resposta à guerra civil grega e ajudas soviéticas às guerrilhas que tentavam derrubar o governo, além da pressão soviética sobre a Turquia no período imediatamente após a guerra, o Presidente Truman se comprometeu, em 1947, a ajudar aqueles dois governos ameaçados, bem como quaisquer outros em situação análoga. No que veio a se tornar conhecida como a Doutrina Truman, seguida mais tarde por uma doutrina similar, a Doutrina Eisenhower. O Presidente Truman declarou o seguinte: "Acredito que deve ser a política [dos Estados Unidos] apoiar povos livres que estão resistindo a tentativas de dominação por minorias armadas ou por pressão externa"<sup>(41)</sup>. Esta justificativa de contra-intervenção foi o meio para uma política de contenção da União Soviética.

De sua parte, a União Soviética apresentou sua própria justificativa para a contra-intervenção em apoio a "guerras revolucionárias" ou "guerras de libertação". Baseada nos escritos de LENIN, essa forma de intervenção justificada era considerada uma "guerra justa" e foi apresentada por um coronel num artigo em jornal oficial em 1951, no qual ele citava STALIN da seguinte maneira:

"... A guerra de libertação justa, não agressiva, é objetivada tanto para defender um povo de um ataque externo, como de uma tentativa de escravizá-lo, ou para libertar as pessoas da escravidão do capitalismo ou, finalmente, para libertar países coloniais e dependentes do jugo dos imperialistas."<sup>(42)</sup>

Uma década mais tarde, Khrushchev declarou numa reunião em Moscou que existiam quatro tipos de guerra — mundial, local, de libertação e de

(40) Dois estudiosos têm mantido que o princípio da não-intervenção tem sido efetivo somente nas relações entre os Estados Unidos e a URSS. EDWARD McWHINNEY, "Peaceful Coexistence" and Soviet-Western International Law (Leyden: Sythoff, 1964) e "Soviet and Western International Law and the Cold War in the Era of Bipolarity: Inter-Block Law in a Nuclear Age", in R. A. FALK & S. H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order: International Law*, II (N.Y.: World Law Fund, 1966); ANDREW D. SCOTT, *The Revolution in Statecraft: Informal Penetration* (N.Y.: Randon House, 1965).

(41) Boletim do Departamento de Estado dos Estados Unidos, XVI (23-3-47), 534-37. Sobre trabalhos acerca da contenção e da contra-intervenção na Guerra Fria, veja HERBERT DINIRSTEIN, *Intervention Against Communism* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967); RICHARD W. COTTAM, *Competitive Interferences and Twentieth Century Diplomacy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1967); PETER J. FLEISS, *Thucydides and the Politics of Bipolarity* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1966); URS SCHWARS, *Confrontation and Intervention in the Modern World* (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana, 1970); e HERBERT K. TILLEN, *Appeal to Force: American Military Intervention in the Era of Containment* (N.Y.: Crowell, 1973).

(42) Associated Press Dispatch, 18-12-51.

“insurreição popular” — e que os comunistas se opunham às duas primeiras, enquanto que eram a favor e obrigados a apoiar as duas últimas <sup>(43)</sup>.

Essas racionalizações recíprocas da Guerra Fria para a contra-intervenção e intervenção preventiva foram, mais tarde, seguidas por doutrinas adicionais de justificação em conjunto, em três das cinco intervenções, com a “intervenção a convite”. Os cinco casos foram a URSS contra a Hungria e Tchecoslováquia, e os Estados Unidos contra o Líbano, Cuba e República Dominicana. Pelo lado dos Estados Unidos, as duas intervenções que se seguiram ao desembarque dos *marines* no Líbano, em 1958 — a invasão “patrocinada” de Cuba em 1961 e a intervenção militar na República Dominicana em 1965 —, foram justificadas por novos corolários da Doutrina Monroe. A de Cuba, depois do fato, por um corolário de Kennedy <sup>(44)</sup>, e a da República Dominicana por um corolário de Johnson, na qual o Presidente justificava o envio de tropas a fim de evitar uma “segunda Cuba” <sup>(45)</sup>. A ação do Presidente Johnson, como aquela de Eisenhower no Líbano, foi também “intervenção a convite”, baseada num convite de uma junta militar *de facto*, enquanto que a de Eisenhower veio de um governo *de jure*, apesar de ameaçado.

Voltando para as intervenções da União Soviética, em ambos os casos, o da Hungria em 1956 e o da Tchecoslováquia em 1968, ela alegou que havia sido “a convite”, apesar de, curiosamente, no último caso, o governo ter apelado para as Nações Unidas. Foi no caso da intervenção na Tchecoslováquia que a União Soviética colocou em prática a doutrina da justificação, a Doutrina Brezhnev, que era comparável à Doutrina Johnson ou corolário da Doutrina Monroe <sup>(46)</sup>. Apesar de essa ação soviética poder ser rotulada de contra-intervenção, intervenção preventiva e/ou preservativa, a URSS, por meio da Doutrina Brezhnev, negou que tivesse havido uma intervenção, desde que a ação se deu para defender triunfos do socialismo. Esta doutrina sustentou que a ação era justificada 1) em face da “tentativa para restaurar a ordem capitalista” por parte da Alemanha Ocidental; 2) para preservar a “segurança da comunidade socialista internacional”, pela qual a URSS tinha a “responsabilidade pelos interesses comuns da comunidade socialista”; e 3) para garantir a “autodeterminação do povo tcheco” <sup>(47)</sup>.

(43) *The New York Times*, 7-1-61.

(44) Apresentado à Sociedade Americana de Editores de Jornal um dia após ter falhado a “invasão” de Cuba e da rendição dos sobreviventes. Sobre o texto, veja “The Lesson of Cuba: Address by President Kennedy”, *Boletim do Departamento de Estado dos Estados Unidos*, XLIV (3-5-61), 659-61.

(45) WILSON, “The Monroe Doctrine: Cold War Anachronism: Cuba and the Dominican Republic”, *Journal of Politics*, vol. 28 (maio, 1966), 332-46.

(46) THOMAS FRANCK, “The Johnson and Brezhnev Doctrines” (N.Y.: New York University Center for International Studies, 1970); KATARYN RIDER SCHMELTZER, “Soviet and American Attitudes Toward Intervention: The Dominican Republic, Hungary and Czechoslovakia”, *Virginia Journal of International Law*, dez., 1970), 97-124.

(47) Citado por VICTOR ZORZA. “Brezhnev Doctrine Has Historic Meaning for Blocand for West”, *The Washington Post*, 13-11-68. Veja também as colunas de DAVID BINDER no *The New York Times*, 20-4-69, e ANATOLE SHUB no *The Washington Post*, 15-2-69. Texto de artigo do *Pravda* in Bozenan, 187-93.

Como consequência da competição e confrontação dos Estados Unidos com a União Soviética, inobstante a "coexistência pacífica" de Khrushchev nos anos 60, os Estados Unidos tornaram-se críticos com relação ao princípio da não-intervenção. Nas palavras de VINCENT: "As responsabilidades do poder mundial, as pressões da Guerra Fria, acarretaram uma frustração norte-americana com relação à lei que sempre havia sido o esteio doutrinário dos Estados Unidos nas relações internacionais" (48).

O segundo contexto, o Norte-Sul, forneceu o arcabouço dentro do qual os Estados do Terceiro Mundo, especialmente na África, têm apoiado vários tipos de intervenção como exceções justificadas da não-intervenção. Esses Estados pediram emprestada, e confeccionaram de acordo com suas necessidades, a maior parte das formas de intervenção utilizadas dentro do contexto Leste-Oeste, além de terem desenvolvido algumas características próprias. A maioria dos Estados do Terceiro Mundo, particularmente aqueles que conquistaram a independência desde a 2ª Guerra Mundial, têm sido críticos daquilo que consideram ser o "direito internacional tradicional", um sistema legal criado principalmente pelas maiores potências ocidentais, a respeito do qual não tiveram nenhuma voz. Como resultado, eles colocaram um desafio ao direito internacional e estão engajados num processo para torná-lo mais efetivo e susceptível às suas necessidades e prioridades. Uma diferença importante na maneira de mudar o processo tem se tornado clara. Enquanto a maioria dos países em desenvolvimento consideram o processo de forma política, os países ocidentais consideram-no como primordialmente legal (49). Exemplos desses diferentes enfoques são proporcionados pelas quatro Conferências das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e as oito sessões da 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNLOS III). Neste processo de revisão, a União Soviética tem fornecido alguns dos seus próprios conceitos marxistas-leninistas para ajudar o Terceiro Mundo a desafiar o direito internacional ocidental (capitalista). Conceitos soviéticos tais como a desigualdade dos tratados, o direito de nacionalização sem compensação, ênfase nos tratados como fonte mais importante do direito, têm tido um impacto muito grande no Terceiro Mundo.

Por conta da sua atitude crítica com relação ao direito internacional, os Estados em desenvolvimento têm tomado uma posição ambivalente no que diz respeito aos direitos e deveres dos Estados, fato que tem afetado suas interpretações sobre intervenção e não-intervenção. Eles têm insistido sobre a aplicação dos direitos tradicionais — independência, autodeterminação, soberania, igualdade soberana, autodefesa etc. —, ao mesmo tempo

(48) VINCENT, *op. cit.*, 230. Veja também ROBIN HIGHAN, *Intervention and Abstention: The Dilemma of American Foreign Policy* (Lexington: University of Kentucky Press, 1975).

(49) ADDA B. BOZEMAN, *The Future of Law in a Multicultural World* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971); ROBERT B. FRIEDHEIN, "The 'Satisfied' and 'Dissatisfied' States Negotiate International Law: A Case Study", citado por RICHARD A. FALK & Wolfram F. Hanrieder (eds), *International Law and Organization: An Introductory Reader* (N.Y.: Lippincott, 1968), 68-88; e HENKIN, *op. cit.*, capítulos 6, 9-12.

que tentam alterar os deveres — não-intervenção, solução dos conflitos por via pacífica, pagamento de indenização às empresas estrangeiras nacionalizadas etc. —, além de tentarem adicionar novos deveres no contexto do desenvolvimento econômico. De fato, o ponto de vista do Terceiro Mundo com relação aos deveres tem sido um tanto quanto parcial, de vez que, para ele, os deveres são dos Estados desenvolvidos e não, também, dos Estados em desenvolvimento. Um outro exemplo foi fornecido por um novo conjunto de direitos e deveres, principalmente deveres dos Estados desenvolvidos e direitos do Terceiro Mundo, no campo econômico, contidos na Carta das Nações Unidas sobre Direitos e Deveres dos Estados, aprovada em 1974.

Os países do Terceiro Mundo têm mantido seus esforços para transformar o direito internacional, de acordo com os seus interesses e prioridades, sobretudo na Assembléia Geral das Nações Unidas, o órgão político mais importante, bem como na UNCTAD e na LOS III. Eles têm tentado legislar sobre a sua preocupação com a descolonização, desenvolvimento econômico e direitos humanos, através de declarações e resoluções da Assembléia Geral<sup>(50)</sup>. Como já foi notado, o ponto de vista desses países sobre os decretos da Assembléia Geral, aprovados por apoio substancial e pouquíssima dissensão, é de que eles constituem uma nova fonte do direito internacional e impõem um dever legal a ser cumprido sob a proteção do direito internacional<sup>(51)</sup>. A maioria dos Estados do hemisfério norte não têm aceitado esse caráter obrigatório. Um debate comparativo e significativa diferença de opinião caracterizaram as sessões da UNCTAD sobre a questão da assistência econômica. Os Estados do hemisfério sul sustentaram que os Estados desenvolvidos tinham o dever legal de fornecer uma certa parcela de assistência para ajudar o seu desenvolvimento. Os Estados desenvolvidos, no entanto, discordaram, alegando que, apesar de desejarem prestar tal assistência, as bases para essa atitude não implicavam numa obrigação legal, mas, sim, moral.

No que pese a esses debates sobre o *status* das resoluções e decretos da Assembléia Geral, na UNCTAD, os Estados em desenvolvimento, particularmente na África e Ásia, têm aceitado suas próprias opiniões sobre os direitos e deveres sob a proteção do direito internacional. Eles têm colocado o que consideram ser os deveres da descolonização, igualdade racial e autodeterminação, acima do dever da não-intervenção. No entendimento deles, existe agora um novo dever de intervenção permissível, uma exceção legal que transcende a não-intervenção, em favor da descolonização e autodeterminação. Um bom exemplo disso, que ajudou a firmar jurisprudência, foi a invasão de Goa (enclave português na Índia), pela Índia, em 1961. Em resposta à acusação de agressão feita no Conselho de Segurança, a Índia justificou sua ação com base na Declaração dos Povos e Países Coloniais, de 1960, que havia, em geral, tornado ilegítimo o colonialismo e, em particular,

(50) YASSIM EL-AYOUTY, *The United Nations and Decolonization: The Role of Afro-Asia* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1971); e FELIX C. OKOYE, *International Law and the New African States* (London: Sweet and Maxwell, 1972). Veja também HANNA BOKOR-SZEGO, *The Role of the United Nations in International Legislation* (Amsterdan: North Holland Publishing Co., 1978).

(51) ONUF, *op. cit.*, 219.

inválido o direito de Portugal sobre Goa. Assim, a sua intervenção militar constituiu-se numa “missão de libertação legítima” (52). Apesar de alguns Estados, além de Portugal, terem sido francamente críticos quanto ao uso da força, o fato de não ter o Conselho de Segurança condenado a Índia, nem ter a Assembléia Geral pelo menos examinado a questão, demonstrou o sucesso da sistemática campanha “para deslegitimar o colonialismo” e o sucesso “político” da Índia (53).

Exemplos subseqüentes desse apoio do Terceiro Mundo à intervenção permissível em favor da descolonização, considerada por alguns críticos como um critério duplo, foram fornecidos pela disposição de alguns Estados africanos em dar apoio a guerrilhas ou grupos de libertação — permitindo o uso do seu território, dando refúgio e fornecendo ajuda militar e econômica — na luta contra Portugal em Angola e Moçambique, contra o Governo Smith na Rodésia e contra a África do Sul na Namíbia. Na realidade, essas ações contra o colonialismo foram recomendadas e endossadas pela Organização da Unidade Africana.

O envolvimento das duas superpotências na África mudou substancialmente, a partir do início dos anos 70. Até então, como resultado da coexistência pacífica e da *détente*, o envolvimento na África estava limitado e se dava principalmente sob a forma de ajuda econômica. Isto foi mudado pela União Soviética — e Cuba —, quando começou a dar apoio, nos anos 70, a “guerras de libertação nacional” através do fornecimento de armas e conselheiros militares, ao mesmo tempo em que Cuba começava a fornecer conselheiros militares e tropas de combate. Logo os dois países tornaram-se envolvidos em certas guerras civis e de fronteira, justificando o seu papel como sendo “a convite”. O primeiro caso mais importante de “intervenção a convite” foi o da guerra civil angolana, quando, em 1975, Cuba e União Soviética prestaram ajuda ao MPLA (Movimento Popular para a Libertação de Angola). Apesar dos Estados Unidos terem sido convidados por um grupo opositor, a FNLA (Frente Nacional para a Libertação de Angola), a fim de prestar assistência, o Congresso norte-americano recusou o pedido de verba para apoiar a contra-intervenção (54). Depois de Angola, a União Soviética e Cuba intervieram em outras guerras civis e de fronteira — na Etiópia, no Sudão e na Somália. No verão de 1978, a União Soviética apresentou a sua visão oficial da *détente* e do seu envolvimento na África, reafirmando sua doutrina dos anos 50 de apoiar “guerras de libertação nacional”. O governo soviético declarou que a *détente* “não é uma carta de imunidade para regimes antipopulares, corruptos e venais”, além de não estabelecer o direito de “interferir nos assuntos internos” dos povos que estão lutando pela libertação. E a declaração sustentada mais tarde de que a URSS tinha

(52) INIS L. CLAUDE, Jr., *The Changing United Nations* (N.Y.: Randon House, 1967), 60, 97. Veja também RUPPERT EMERSON, “The New Higher Law of Anti-Colonialism”, citado por DEUTSCH & HOFFMANN, *op. cit.*, 153-174.

(53) *Ibid.*

(54) A OUA passou a solicitar as três facções na guerra civil angolana — MPLA, FNLA, UNITA — para se unirem e apoiar o MPLA como o grupo mais efetivo e representativo. A maioria dos membros da OUA reconheceram o MPLA como o governo de Angola.

um requisito moral para ajudar tais movimentos de libertação, o qual, foi alegado, havia sido sancionado pela Carta das Nações Unidas<sup>(55)</sup>.

A intervenção militar soviética no Afeganistão, justificada como sendo contra-intervenção e “a convite”<sup>(56)</sup>, resultou numa reciclagem da Doutrina Brezhnev. A revisão da doutrina, tornando-a aplicável a Estados em desenvolvimento, foi apresentada numa edição do *Komunist*, da seguinte forma:

“O povo soviético,... não está indiferente à orientação sócio-política de várias tendências no Mundo em desenvolvimento. Os devotos do socialismo científico não têm nenhuma intenção de negar a sua afinidade espiritual às forças progressistas na Ásia, África e América Latina. A simpatia pelos que lutam por uma verdadeira liberdade é natural para os marxistas-leninistas e internacionalistas. Onde quer que tais forças existam e estejam lutando, elas têm o direito de depender da nossa solidariedade e apoio”<sup>(57)</sup>.

A evidência da intervenção na África e no Oriente Próximo sugere claramente que há uma definitiva correlação entre intervenção e instabilidade no Terceiro Mundo. Os antecedentes indicam que onde existe a desordem, tumulto civil, caos econômico e vácuo político, a intervenção se torna quase que inevitável.

Algumas outras formas de independência resultam da interdependência mundial, particularmente na economia. Por conta desse vínculo entre os Estados, as decisões de política externa de um Estado podem, inadvertidamente, ter um impacto negativo sobre um outro Estado. Esta situação tem sido frequentemente destacada na relação entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento, na qual a política dos primeiros tem sido frequentemente prejudicial para os segundos. (Este problema foi notado acima, em termos do conceito de “segurança econômica coletiva para o desenvolvimento”)<sup>(58)</sup>. Enquanto a relação entre Norte e Sul é comumente caracterizada como de “dependência”, particularmente de uma perspectiva anticapitalista, existe uma relação de dependência de ordem inversa — aquela em que os Estados industrializados são dependentes dos minerais e matérias-primas do Terceiro Mundo. O petróleo é um exemplo especialmente relevante em termos do controle do seu preço pelos membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo). Neste caso, um grupo de países ricos em petróleo, mas ainda em desenvolvimento, sobretudo no Oriente Médio, tem usado seu controle sobre o fornecimento e preço do produto como uma arma política e econômica. Primeiramente, os membros árabes da OPEP impuseram, em 1973, um embargo de petróleo contra aqueles países que mantinham relações econômicas com Israel. Depois, desde aquela ocasião, a OPEP tem aumentado regularmente o preço do petróleo a níveis sem precedentes. O embargo de petróleo de 1973 não poderia ser classificado com uma inter-

(55) A afirmação da TASS foi resumida no *The Washington Post*, 23-6-78.

(56) Veja notas 2 e 3.

(57) Citado por JOSEPH KRAFT, “Playing by Moscow Rules”, *The Washington Post*, 24-1-80.

(58) Veja nota 38.

Uma outra clara demonstração de apoio ao princípio da não-intervenção, na esteira da intervenção soviética no Afeganistão, ocorreu na Organização da Conferência Islâmica, reunida no Paquistão no fim de janeiro. Os 35 Estados muçulmanos participantes — sete não participaram, incluindo o Afeganistão — aprovaram, por unanimidade, uma resolução condenando “a agressão militar soviética contra o povo do Afeganistão, denunciando-a e deplorando-a como uma violação flagrante das leis internacionais”. A presença de tropas soviéticas na Etiópia também foi denunciada, bem como exigida a sua retirada. Da mesma forma, o Afeganistão foi suspenso como membro da Organização e os Estados-Membros foram solicitados a retirar o reconhecimento diplomático ao Governo Karmal<sup>(67)</sup>.

As ações das nações do Terceiro Mundo nas Nações Unidas, onde têm tido uma maioria significativa, tiveram o efeito de reforçar a não-intervenção, juntamente com o sistema tradicional dos Estados. Apesar do sistema e do conceito de soberania se encontrarem sob ataque por muitos anos, eles estarão conosco por muitos anos, em formas alteradas, apesar das suas já conhecidas insuficiências. Isto é verdade porque a maioria dos Estados, desenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente os últimos, apóiam o sistema atual e ainda não encontraram ou concordaram sobre uma alternativa. Os Estados do Terceiro Mundo têm usado a sua participação nas Nações Unidas para reafirmar e fortalecer o conceito de soberania e, conseqüentemente, o sistema de Estado, além dos principais direitos tradicionais providos por aquele sistema — igualdade soberana, independência, autodeterminação e autodefesa. E eles também destacam o dever da não-intervenção como sendo derivado da soberania, ao mesmo tempo que aprovam exceções à não-intervenção em nome do que poderia se chamar intervenção humanitária — intervenção para assegurar a descolonização, igualdade racial e desenvolvimento econômico.

Finalizando, duas afirmações de VINCENT são diretamente aplicáveis ao sistema predominante e à intervenção humanitária em desenvolvimento, respectivamente:

... “Mas o Estado permanece como a entidade fundamental das relações internacionais, apesar das demonstrações de sua obsolescência. Na medida que ele continua a ganhar a fidelidade dos homens, a doutrina da não-intervenção mantém uma relação mais íntima com a realidade do que as doutrinas progressivas centradas sobre o desaparecimento do Estado, ...<sup>(68)</sup>

... Entre um naturalismo que não se preocupa com a prática dos Estados e um positivismo que simplesmente atrela toda e qualquer conduta do Estado à lei, o direito internacional tem que encontrar um meio termo. No caso presente, ainda não está claro que um

(67) *The Washington Post*, 30-31-1-80. A reação da União Soviética foi a de considerar a resolução como uma “grosseira intervenção nos assuntos internos do Afeganistão”. *Time*, 11-1-80, 38.

(68) VINCENT, *op. cit.*, 389.

ção hoje, não é contraditada por outras observações acerca dos problemas da não-intervenção. Primeiro, apesar de haver aspectos de *Realpolitik* envolvidos na conduta dos Estados, isto não explica todos os aspectos; segundo, que a não-intervenção funcionou com mais sucesso num sistema de balanço de poder do que num sistema flexível, bipolar; terceiro, que o atual sistema interdependente é muito mais “inclinado à intervenção”<sup>(61)</sup>; quarto, que existem padrões duplos na prática da não-intervenção e que as opiniões são diferentes entre os Estados do Ocidente, comunistas e do Terceiro Mundo<sup>(62)</sup>; e, quinto, que alguns estudiosos consideram a não-intervenção obsoleta, necessitando de um substituto ou de uma alternativa<sup>(63)</sup>.

As Nações Unidas têm desempenhado um papel crucial, como foi previamente mencionado, em reforçar e alargar o conceito da não-intervenção, ao mesmo tempo que têm legitimado certas exceções à doutrina<sup>(64)</sup>. Ações recentes das Nações Unidas, demonstrando sua posição a respeito da intervenção e não-intervenção, foram em resposta à intervenção militar soviética no Afeganistão. Primeiramente, no Conselho de Segurança, a União Soviética vetou no início de janeiro de 1980 uma resolução condenando a “intervenção armada no Afeganistão” e exigindo a “imediata e incondicional retirada de todas as tropas estrangeiras daquele país”<sup>(65)</sup>. (A resolução foi apoiada por 13 votos contra 2; votou com URSS a República Democrática Alemã.) Em segundo lugar, uma semana mais tarde, na Assembléia Geral, uma resolução similar foi aprovada maciçamente, por 104 votos a 18 (com 18 abstenções). Além de condenar a União Soviética pela sua “intervenção armada” e exigir a sua “retirada”, a resolução considerou a ação como “incompatível” com os princípios de “soberania, integridade territorial e independência política de cada Estado”, da Carta das Nações Unidas<sup>(66)</sup>.

(61) RICHARD SMOKE, “Analytic Dimensions of Intervention Decisions”, citado por ELLEN P. STERN (ed.), *The Limits of Military Intervention* (Beverly Hills: Sage Publications, 1977), 27-29.

(62) VINCENT, *op. cit.*, 387.

(63) ANDREW M. SCOTT, “Nonintervention and Conditional Intervention”, *Journal of International Affairs*, XXII (1968), 208-16. Ele acredita que o princípio, que tem servido a um propósito útil, tornou-se obsoleto por conta da sua forma “muito absoluta”. Em seu lugar, ele advoga a “intervenção condicional”, justificando a necessidade de certos tipos de intervenção “legítima”, colocados sob certas contenções.

(64) ONUF, *op. cit.*, 224-25.

(65) *The Washington Post*, 8-1-80.

(66) *Time*, 28-1-80, 21. Um exame da votação indica que: 17 dos 18 Estados que votaram contra a resolução têm governos comunistas (com exceção de Granada); Albânia, República Popular da China, Cambodja e Iugoslávia votaram a favor; somente 9 dos 57 membros do Movimento dos Não-Alinhados votaram contra a resolução; e 16 Estados muçulmanos votaram a favor, enquanto somente 2 — Afeganistão e Iêmen do Sul — votaram contra. A reação da União Soviética à votação da Assembléia Geral foi considerá-la uma “intervenção nos assuntos internos” do Afeganistão. *The Washington Post*, 16-1-80. A Índia declarou que ela considerava a intervenção soviética como um assunto “interno”, mas depois solicitou urgentemente que a União Soviética se retirasse do Afeganistão, o que foi rejeitado. *The Washington Post*, 1, 12-14-2-80.

venção por parte dos membros árabes da OPEP<sup>(59)</sup>? Do lado árabe, esta política internacional foi considerada como contra-intervenção. No que se refere à escalada dos preços do petróleo, isto não poderia ser considerado como uma intervenção econômica? Uma vez mais, isto foi considerado ou justificado como contra-intervenção, ou seja, contra os países industrializados, cujas exportações de bens duráveis e manufaturados para os países exportadores de petróleo aumentaram significativamente de preço. A ironia dessa política de contra-intervenção econômica dirigida contra os Estados desenvolvidos, que têm conseguido suportar a crise com variados graus de dificuldade e privação, é que outros Estados do Terceiro Mundo têm tido que pagar o mesmo preço pelo petróleo, o que tem levado muitas das suas frágeis economias à beira do colapso. Há um outro lado na questão da contra-intervenção e da dependência do petróleo. Há a possibilidade de que um país industrializado, fortemente dependente de petróleo e carente de alternativas seguras e à beira de uma severa recessão, possa se voltar para sua própria versão de contra-intervenção, ocupando militarmente os campos petrolíferos de um membro da OPEP, a fim de assegurar a sobrevivência. Neste caso, a exceção à não-intervenção seria justificada em nome da contra-intervenção como extensão da autodefesa<sup>(60)</sup>.

### III. O "status" legal contemporâneo do conceito da não-intervenção

A discussão anterior talvez tenha transmitido a impressão de que a crescente incidência da intervenção e as justificativas apresentadas como exceções ao princípio da não-intervenção, tenham resultado numa substituição da norma da não-intervenção pela prática da intervenção. Isto não é nem uma impressão acurada nem uma conclusão, de vez que a não-intervenção é ainda aceita na teoria e na prática pela comunidade internacional, além de continuar a haver esforços da comunidade — tanto global (as Nações Unidas) como regional (Liga Árabe, OEA, OUA) — para fortalecê-la. Existem, evidentemente, problemas em termos da prática da não-intervenção e há a necessidade de estreitar o fosso entre a prática e a observância da não-intervenção. O conceito da não-intervenção, no entanto, ainda serve como um propósito útil nas relações entre os Estados.

O que se discute aqui é que a norma da não-intervenção, o corolário da soberania, é ainda uma parte do direito internacional e é aceito pela comunidade internacional; os Estados geralmente cumprem a norma, apesar da impressão ser freqüentemente ao contrário. Em decorrência das expectativas da comunidade, os Estados acham importante e necessário justificar cuidadosamente, em termos legais, suas intervenções como sendo exceções à não-intervenção. Que a não-intervenção e a intervenção são questões problemáticas nas relações internacionais atuais, está fora de dúvida; mas a não-intervenção não cessou de existir, seja na teoria, seja na prática. Isto é verdade mesmo depois de notar, na seção anterior, as razões e causas das intervenções contemporâneas. A afirmação acima, acerca da não-interven-

(59) JORDAN J. PAUST & ALBERT P. BLAUSTEIN, "The Arab Oil Weapon — A Threat to International Peace", *AJIL*, vol. 68 (julho, 1974), 410-39.

(60) *Ibid.*

meio termo da intervenção humanitária tenha sido traçado entre a doutrina virginal da não-intervenção, que não permite se fazer nada, e uma doutrina promíscua de intervenção, que tudo faz ao arrepio da lei. E até que esse meio termo possa ser traçado com confiança, é provavelmente a não-intervenção que fornece o princípio mais digno para o direito internacional sancionar” (69).

## Conclusão

Este trabalho se preocupou com o *status* legal do princípio da não-intervenção, em decorrência da crescente tendência intervencionista por parte dos Estados, desde a 2ª Guerra Mundial. A teoria da não-intervenção foi examinada como o corolário da soberania e de que maneira ela se tornou a pedra de toque das organizações internacionais — a Liga das Nações, as Nações Unidas, a Liga Árabe, a OEA e a OUA. Foi observado como o princípio tem sido reforçado e aplicado num contexto mais amplo — com novas justificativas e exceções à não-intervenção — pelas Nações Unidas, particularmente pelos Estados do Terceiro Mundo. O problema da definição e operacionalização do conceito foi também estudado.

Seguiu-se um levantamento da frequência crescente da intervenção, juntamente com as justificativas, desde a 2ª Guerra Mundial. Os vários tipos de intervenção considerados — velhos e novos — foram os seguintes: contra; militar e não-militar; preventiva ou de preempção e preservativa; a convite; humanitária; indireta ou subversiva; hegemônica; e benevolente e reacionária. As razões para as causas da intervenção foram discutidas primordialmente dentro de dois contextos — Leste-Oeste (Guerra Fria) e Norte-Sul. No primeiro, as justificativas recíprocas de contra-intervenção e a convite, por parte dos Estados Unidos e União Soviética, foram consideradas: Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson e Brezhnev. O ponto de vista do Terceiro Mundo foi examinado em termos do fortalecimento da não-intervenção, ao mesmo tempo que a intervenção em nome da descolonização, igualdade racial e desenvolvimento econômico foi colocada num nível mais alto do que o dever da não-intervenção. Também foi notada a crescente intervenção dos Estados Unidos e da União Soviética na África, no Oriente Médio e Oriente Próximo, além do uso do petróleo como um instrumento de intervenção dos membros árabes da OPEP contra os Estados do hemisfério norte.

A conclusão a que se chegou foi a de que, inobstante a tendência intervencionista, a mudança de contexto e conteúdo das relações internacionais, e os ataques ao sistema de Estado e soberania dominantes, a norma da não-intervenção é ainda largamente aceita e praticada. A norma é amplamente apoiada pelas Nações Unidas, onde ela tem sido fortalecida, particularmente pelos Estados do Terceiro Mundo. A resposta da comunidade internacional à intervenção militar soviética no Afeganistão fornece um exemplo evidente do apoio à não-intervenção: das Nações Unidas; dos Estados Unidos (e.g., a Doutrina Carter justificando a contra-intervenção, se expandida a intervenção soviética); e da Organização da Conferência Islâmica.

(69) *Ibid.*, 348-49.