

SOCIEDADE DAS NAÇÕES E INTERVENÇÃO: CONTRIBUIÇÕES E CONSEQÜÊNCIAS

Javier Rodrigo Maidana¹

Como é ensinado na faculdade de direito, os Estados nacionais são todos soberanos e iguais entre si devendo respeito mutuamente entre os mesmos. Assim sendo, as intervenções internacionais, em regra, são práticas proibidas pelo Princípio da Não Intervenção que, nas palavras de Jaudenes é a proibição de “[...] ato por meio do qual um Estado ou grupo de Estados interpõem sua autoridade para conduzir algum assunto de caráter interno ou externo de outro Estado.” (JAUDENES, 1995, p.35)².

A Sociedade das Nações (SDN 1919-1939) ou Liga das Nações, criada logo após o fim da 1ª Guerra Mundial e com a assinatura do Tratado de Versalhes, vem contribuir para esta construção doutrinária. Traz, inclusive, inovações à categoria de intervenção. A SDN é a primeira Organização Internacional (OI) de vocação universal até então existente no âmbito internacional.

A Liga das Nações representou uma grande mudança no âmbito internacional. Santi Romano que presenciou o advento desse novo ente internacional traduz sua opinião alegando:

A Sociedade das nações é, sob certo ponto de vista, a mais importante das uniões institucionais gerais, seja porque compreende sempre numerosos membros ainda que alguns deles deixando-a, seja porque, segundo o seu programa, tendia a afetar muitos aspectos fundamentais da vida internacional.³ (ROMANO, 1939, p. 94)

¹ Graduando da 10ª fase do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, membro do Grupo de Pesquisa de Direito Internacional Ius Gentium do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC.

² “[...] acto por virtud del cual un Estado o grupo de Estados interponen su autoridad para dirigir algún asunto de caracter interno o externo de otro Estado.” JAUDENES, José Antonio. La injerencia, una nueva forma de intervención Aspectos jurídicos y filosoficos. In: *A Ingerência e o Direito Internacional XIV Jornadas IDN-CESEDEN*. Lisboa: Europress, 1996, p.35-50.

³ “La Società delle nazioni è, sotto certi punti di vista, la più importante delle unioni istituzionali generali, sia perchè comprende sempre numerosi membri nonostante che parecchi di essi ne siano usciti, sia perchè, secondo il suo programma, tenderebbe ad interessare moltissimi e fondamentali aspetti della vita internazionale.” ROMANO, Santi. *Corso di diritto Internazionale*. Pádova: C.E.D.A.M, 1939, p. 94.

Deste modo, ela tentou realizar a tarefa nada simples proposta com a assinatura do Tratado de Versalhes em 1919, a de se garantir a paz internacional além de:

[...] desenvolver a cooperação entre os sujeitos internacionais e garantir lhes a paz e a segurança. Requer, portanto, impor novas obrigações internacionais, para evitar as guerras, para proteger a observância do direito internacional, seja consuetudinário seja derivado de tratados, dando ainda a maior publicidade a estes últimos, também, por outros numerosos fins.⁴ (ROMANO, 1939, p. 94)

Em meio aos ideais dessa organização pode se citar a de assegurar a paz internacional e a função humanitária sempre presentes nos tratados constitutivos. Isto se daria por intermédio de seus órgãos – Assembléia, Conselho e Secretariado Permanente – e pela personalidade jurídica da organização.

Até a formação da Organização Internacional em tela as intervenções internacionais podem ser consideradas em sua forma clássica, qual seja, a de ser interposta por um único Estado frente a outro. Até a culminação da 1ª Guerra Mundial não se dava a devida atenção aos intuitos intervencionistas dos Estados, visto que era considerada como atos rotineiros e comuns à dinâmica internacional. Assim, cada Estado agia de acordo com seus interesses imperialistas. Em que pese a destruição que esses atos causavam entre os envolvidos não era interessante positivar uma proibição a uma prática que, por vezes, pudesse ser vantajosa.

Esta característica prossegue até a atualidade. Segundo Castro a intervenção unilateral dos Estados “[...] só excepcionalmente é lícita perante um princípio de proibição da intervenção [...]” (1995, p. 116). O autor não proíbe totalmente as intervenções, pois “[...] num mundo de *interdependências* e de *partilha de valores* (como o da protecção dos direitos humanos), algumas ingerências, para além de *naturais*, podem até ser *desejáveis* ou *necessárias*” (CASTRO, 1995, p. 97). Assim é mister identificar quais melhor se adéquam a estas necessidades, já que se

⁴ “[...] sviluppare la cooperazione fra i soggetti internazionali e garantirne la pace e la sicurezza. Essa quindi impone nuovi obblighi internazionali, per evitare le guerre, per proteggere l’osservanza del diritto internazionale, sia consuetudinario sia derivante da trattati, dando anche la maggiore pubblicità a questi ultimi, nonchè, per numerosi altri fini.” ROMANO, Santi. *Corso di diritto Internazionale*. Pádova: C.E.D.A.M, 1939, p. 97.

quer evitar um novo desencadear de atos que culminem em outra guerra mundial. Outros pontos desvantajosos também fazem com que se prefira evitar as ações unilaterais desse porte, como por exemplo: a) ser decidida basicamente por um único Estado, deixando-o muito a vontade para agir como bem entender; b) grande possibilidade de abuso força subjugando o Estado que sofre a intervenção; c) poucos ou nenhum Estado que esteja atuando no núcleo da intervenção que poderia servir de observador e de freio a pretensões de conquista do ator principal da intervenção. Não se quer estas práticas nas relações entre os atores do cenário internacional por comprometer esta interdependência.

É justamente este tipo de exercício unilateral que o Princípio da Não Intervenção pretende evitar, já que quando se quer permitir alguma intervenção internacional, em geral esta tem sua origem no intuito de se prestar algum apoio⁵ – administrativo, econômico, humanitário – a um Estado até que este tenha condições de se reestruturar sem mais necessitá-lo.

Seguindo esta lógica, a SDN contribuiu para inovar quanto ao modo de intervenção não ficando preso apenas na intervenção unilateral. Agora essa categoria ganha outra divisão, qual seja a da intervenção coletiva.

Pitman B. Potter retoma a afirmativa do Direito Internacional clássico que não permite que um Estado realize atos de intervenção, já que todos são iguais entre si. O máximo que lhes era permitido seria intervir quando já expresso em tratados bilaterais ou multilaterais entre as parte envolvidas. No âmbito da Liga:

As interferências por parte dos órgãos da Sociedade das Nações são previstas no Pacto da Sociedade, no estatuto da corte, no capítulo do trabalho ou nos tratados posteriores a 1920, em matéria de relações políticas internacionais, e

⁵ Ao se analisar autores do séc. XV como Hugo Grotius (1583-1645), Samuel Puffendor (1632-1694), Emmerich Vattel (1714-1767), Immanuel Kant (1724-1804) cada um possui uma visão mais ou menos limitadora para a aplicação da não intervenção. Para Grotius o Princípio da Não Intervenção era limitado pelo Princípio da Soberania Estatal sendo permitido intervenções somente no caso de considerar uma guerra justa, ou seja, uma guerra para combater injustiças semelhantes aos casos de legítima defesa prevista na CNU. Puffendor não admitia a intervenção salvo por razões humanitárias. Por sua vez Vattel a soberania e sua decorrência, a independência, são as bases da sociedade permitindo a ressalva nos casos de razões humanitárias. Por fim Kant considerava-a como a 5ª condição para a sua Paz Perpétua também tendo uma exceção sendo a qual quando se deve auxílio para a autodeterminação dos povos em caso de divisão de uma nação.

expandindo essa noção ao problema de preservação da paz⁶. (POTTER, 1930, p. 662).

Na época da organização em estudo, ainda era muito forte o sentimento de Estados soberanos e iguais entre si. A margem de competência dada à Liga para atuar e decidir temas concernentes aos Estados ainda era muito restrita. É necessário esclarecer, portanto, que a SDN não tinha, pelos seus aparato normativo, uma nítida permissão para realizar intervenção. Esse limite imposto pela soberania poderia ser facilmente reconhecido na necessidade da unanimidade para adotar as resoluções da Liga. Tanto os próprios Estados-membros quanto a Liga possuíam apenas uma previsão dessas possibilidades de ingerência, ou seja, é indispensável uma recomendação por parte da organização originada pelo consenso de seus membros.

Não possuía, portanto, uma carta branca para atos de intervenção como também não possuía um exército capaz de forçar algum Estado a observar uma dada recomendação da organização sob pena de coagi-lo. Havia uma concessão simplesmente. O Conselho tinha a competência de aprovar quaisquer medidas com o intuito de prevenir inimizades e trazer a solução de conflitos observada principalmente no artigo 17 do Pacto formulador da Sociedade.

Também pode ser percebida no seu artigo 15 essa característica de respeitar a palavra final dos Estados para a resolução de controvérsias estatais. Numa situação em que os Estados, com algum litígio, não chegassem a um acordo, estes podiam submetê-lo à SDN. Por sua vez, a Liga era autorizada a avaliar e sugerir soluções para se estabelecer uma resolução para a divergência. Todavia, sua intervenção não poderia dar-se quando “ [...] uma das Partes pretender e se o Conselho reconhecer que o litígio implica uma questão que o direito internacional deixa à competência exclusiva dessa Parte, o Conselho constatará isso num parecer, mas sem recomendar solução alguma.”⁷, ou seja, caso o problema do conflito fosse

⁶ “Les immixtions de la part des organes de la Société des Nation sont prévues dans le Pacte de la Société, dans le Statut de la Cour, dans le Charte du travail ou dans les traités postérieurs à 1920, en matière de relation politiques internationales, en étendant cette notion au problème du maintien de la paix”. et ne fut condamnée ni au nom de la moralité en politique internationale, ni au nom du droit international”. POTTER, Pitman B. L'intervention en droit international moderne. In: *Recueil des cours*, 32 (1930) n° II, p. 662.

⁷ Texto completo, vide: <http://www.eselx.ipl.pt/ciencias-sociais/tratados/1919.htm> Acessado em 09.11.2008.

caracterizado como de competência exclusiva a Liga das Nações não se manifestava. É evidente, aqui que a privacidade dos Estados, ou como nos traz Pellet, o antigo “domínio reservado”⁸ dos Estados são salvaguardados de qualquer ingerência por parte da Sociedade das Nações, tanto em suas políticas como em resoluções de controvérsias.

Mesmo com todos esses limites à capacidade de intervir da Sociedade, existia a possibilidade de sua realização. Caso realmente ocorresse a ingerência, ocorreria na modalidade coletiva a qual possui pontos mais vantajosos que a executada unilateralmente por parte de um único Estado. Pode-se reconhecer, ao revés do que já foi afirmado para a intervenção unilateral, que a coletiva: possui um alcance ou uma lista de casos para a intervenção internacional muito mais distendida; ser realizada por mais de um Estado; maior capacidade de observação pela comunidade internacional em caso de abusos.

A despeito das alegações de que as Organizações Internacionais realmente realizam um papel totalmente independente dos interesses das potências que as forma, o motivo capital para se prever ingerências coletivas seria para as implementações dos dois principais objetivos internacionais, quais sejam, prestar auxílio, manter a paz e segurança internacionais.

Como bem demonstrado não era intenção dos Estados membros, na formulação da Liga, dar plenos poderes de intervenção aos órgãos da Sociedade, porém sim elaborar ações as quais visem a cooperação e a prática do Direito Internacional, visto que as ações de cooperação entre os membros eram a principal função da SDN. Segundo seu pacto fundador, existia somente um direito previsto de intervir realmente importante a ponto de poder ser demandado por qualquer

⁸ Pellet denomina esses pontos de exclusividade dos Estados em que não se pode interferir antes mesmo do conceito firmado no PNI pelo chamado “domínio reservado”. Considera este um conceito jurídico e compatível com o próprio Direito Internacional na qual engloba as atividades estatais não vinculadas a esse ramo do direito. Esse conceito vem a ser substituído pelo Princípio da Não Intervenção por ser menos restritivo e consagrado tanto na SDN em seu artigo 15 como pela ONU pelo artigo 2º §7. Porém assevera o autor que igualmente com relação aos limites do “domínio reservado” e do PNI, “[...] se o princípio está solidamente ancorado no direito positivo, o seu alcance permanece incerto, assim como no que respeita ao objecto que as modalidades de intervenção proíbem.” Tem-se o conceito reconhecido, todavia não se sabe até onde podem chegar suas restrições. Como se perceberá na continuidade do trabalho isso se prolonga até os momentos atuais. DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 453.

membro, inclusive contra os países não membros independentemente do conceito da soberania já tão forte nos enunciados da organização. Essa prerrogativa se encontra no já citado artigo 17 do Pacto das Nações. Prevê que, se um Estado agredisse um membro da SDN, esse ato acabaria suscitando implicações à paz mundial e, conseqüentemente, agrediria indiretamente a própria SDN, já que era uma OI de cooperação e proteção. Ao se atacar a Liga das Nações, prejudicar-se-ia o bem estar de todos os seus membros.

Não se adentrando na questão se tal organização logrou êxito ou não, não se devem negligenciar os méritos obtidos por ter sido, ao menos, uma real tentativa dos principais atores internacionais de arriscarem-se a manter certo “comportamento” internacional. Esta foi a primeira experiência de se ter uma verdadeira Organização Internacional de grande porte com a missão de promover a coordenação e a paz internacional.

Contudo devido às dificuldades, inclusive estruturais e contextuais, a SDN não obteve êxito em desempenhar de forma eficaz a sua desejável função e impedir a culminação de outra Grande Guerra Mundial que trouxe consigo mais uma considerável transformação do cenário internacional.

Como ocorreu com a SDN, no pós 2ª Grande Guerra Mundial surge uma nova Organização Internacional cuja função é sucedida da antiga Sociedade das Nações, a Organização das Nações Unidas (ONU). Nascida em 1945 com a confecção da sua carta constitutiva, a ONU tentará resgatar a confiança de um convívio pacífico entre os Estados.

Somente para se reconhecer a influência da Liga no que concerne ao tema intervenção no seio da ONU alguns fatos, são relevantes à análise.

Após os conflitos de 1939-1945 sentiu-se a necessidade de se voltar a estabelecer limites aos Estados através de uma OI que fosse mais que mera cooperação entre os Estados e sim que, inclusive, alcançasse certos limites reais a estes. Uma dessas medidas foi a proibição do uso da força pelo artigo 2º, §4 da Carta das Nações Unidas, excetuado o caso da legítima defesa do artigo 51. Esta vedação é um exemplo de maior margem de atuação da organização se comparado ao que se prevê no Pacto. Isso quer dizer que, salvo a exceção do artigo 51, a ONU é a única

organização legítima a usar a força contra algum Estado sempre no intuito de manter a paz e a segurança internacionais. Ainda assim o faz somente em alguns casos.

A observação ao Direito Internacional e aos seus princípios como soberania e não intervenção retornam com força valendo a sua versão absoluta. Devido a conjuntura histórica, a ONU permanece paralisada em grande parte pela Guerra Fria (1945-1991) ganhando maior liberdade ao seu final no início da década de noventa.

Devido a alguns pontos como o grande número de demandas de casos em que a ONU devia se fazer presente, atender o pedido de um Estado com dificuldades internas e a vocação natural da ONU de manter a paz e a segurança internacional faz nascer a necessidade de intervenção pela mesma. Apesar de seu claro posicionamento pelo Princípio da Não Intervenção absoluto fazia-se necessária alguma iniciativa. Assim a ONU tenta se adequar as novas demandas dos membros da comunidade internacional como pretendia a SDN através de cooperação e atuação internacional.

Surge, assim, a Agenda da Paz das Nações Unidas de 1992⁹ que traz em seu bojo, além da diplomacia preventiva, quatro categorias para efetivar a manutenção da paz através das missões de paz: a) *Peacemaking*¹⁰ que consiste em trazer as partes para um acordo pelos meios pacíficos elencados no capítulo VI da Carta; b) *Peacekeeping*¹¹ sendo a presença das forças da ONU levemente armadas, apenas para autodefesa, responsáveis pela observação e monitoramento do respeito devido aos acordos de cessar-fogo, de áreas de segurança em conflitos, dos Direitos Humanos, entre outros pontos; c) *Peace-enforcement* que seria uma ação militarmente mais agressiva da Organização Internacional que consiste em dar apoio aos responsáveis pelas ações naquela região para que se mantenha ou até restabelecer a própria paz, os acordos de cessar-fogo ou ainda responder uma agressão sofrida por parte da ONU; d) e *Peace-building*¹² que é o apoio dado à programas voltados para ações que visem a recuperação da região no período de pós-conflito, procurando auxílio internacional por

⁹ Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> Acessado em 07/07/2009

¹⁰ Site oficial: <http://peacemaker.unlb.org/index1.php> Acessado em 07/07/2009

¹¹ Site oficial: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/> Acessado em 07/07/2009

¹² Site oficial: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.shtml> Acessado em 07/07/2009

meio de doações ou investimentos, destacar possíveis omissões nos processos pós-conflitos que possam ameaçar a paz.

Essas missões, segundo Pellet, possuem algumas características gerais, como:

A operação de manutenção de paz é uma acção *não coercitiva*. [...] Por esse facto, ela não constitui um procedimento autoritário de manutenção de paz. Não pode ser conduzida senão pela via de recomendações aceites por todos os Estados interessados, em particular por aquele sobre o território do qual tem lugar a operação. Ela apresenta um carácter *nitidamente consensual*. [...] Lá onde, por exemplo, um cessar-fogo recomendado e aceite permanece precário, esta presença das Nações Unidas tranquiliza uns e faz hesitar os outros em reabrir as hostilidades. (PELLET; DINH; DAILLIER, 2003, p. 1029)

Como pode ser percebido a SDN deu as origens das intervenções coletivas hoje comuns na realidade internacional representadas pelas missões de paz da ONU atuantes em praticamente todo o globo. Pode-se aprender, inclusive, com os erros e limitações daquela experiência para se saber como melhor proceder em um território tão complexo quanto o das intervenções internacionais. Tanto a doutrina quanto a prática não chegaram ainda num consenso sobre em que casos intervir, de que forma, como proceder. Mesmo porque, na prática, novos fatos podem surgir ao longo de uma missão influenciando seu resultado.

Graças às tentativas da Liga das Nações pode-se chegar a uma nova modalidade de intervenção sem se ter de descartar totalmente o importante Princípio da Não Intervenção. Apenas se excetua algumas formas para também se auxiliar na dinâmica internacional, hoje tão complexa.

BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA Geraldo E. do. *Manual de Direito Internacional Público*, São Paulo:Saraiva, 1998;

ALMEIDA, Francisco Ferreira. O Princípio da Não Ingerência e o Direito Humanitário. In: *A Ingerência e o Direito Internacional XIV Jornadas IDN-CESEDEN*. Lisboa: Europress, 1995, p 145-170;

CANOTILHO, José Gomes. Nova Ordem Mundial e Ingerência Humanitária (Claros-Escuros de um Novo Paradigma Internacional). In: *A Ingerência e o Direito Internacional XIV Jornadas IDN-CESEDEN*. Lisboa: Europress, 1995, p 09-34;

CASTRO, Paulo Canelas. Da não intervenção à intervenção: o movimento do pêndulo jurídico perante as necessidades da comunidade internacional. In: *A Ingerência e o Direito Internacional XIV Jornadas IDN-CESEDEN*. Lisboa: Europress, 1995, p.77-129;

CRETELLA NETO, José. *Teoria Geral das Organizações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2007;

DAILLER, Patrick. Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du retablisement de la paix. In: *Recueil des cours*, Vol. 314 (2005);

GLARIA, Luis Vigier. Ingerência e Derecho Humanitário. In: *A Ingerência e o Direito Internacional XIV Jornadas IDN-CESEDEN*. Lisboa: Europress, 1995, p.171-187;

GROTIUS, Hugo. *O Direito da Guerra e da Paz*. Vol I, Ijuí: Unijui, 2004;

HERMOSILLO, José Gutiérrez. La intervención y la No-Intervención. In: *Instituto Hispânico-Luso-Americano de Derecho Internacional*. Nº 3, 1967, p. 99-104;

JAUDENES, José Antonio. La injerencia, una nueva forma de intervención Aspectos jurídicos y filosoficos. In: *A Ingerência e o Direito Internacional XIV Jornadas IDN-CESEDEN*. Lisboa: Europress, 1995, p. 35-50;

KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1995;

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*, Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora LTDA, 1979;

PELLET, Alain; DINH, Nguyen Quoc ; DAILLIER, Patrick. *Direito internacional público*. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003;

POTTER, Pitman B. L'intervention en droit international moderne. In: *Recueil des cours*, 32 (1930) nº II;

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público curso elementar*, São Paulo : Saraiva, 2000;

ROMANO, Santi. *Corso di diritto Internazionale*. Pádova: C.E.D.A.M, 1939;

SEITENFUS, Ricardo. Ingerência ou Solidariedade? Dilemas da ordem internacional contemporânea. In: *São Paulo em perspectiva*. Vol. 16, nº 2, São Paulo: SEADE, 2002;

_____. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea: <http://www.brasilhaiti.com/arquivos/elementos-diplomacia.pdf> acessado em 25.06.2008;

SERRA, Antonio Truyol. *Historia del Derecho Internacional Publico*. Madrid: Tecnos, 1998;

TOUSCOZ, Jean. *Direito Internacional*. Lisboa: Publicações Europa-America, 1993;

VALLEJO, Manuel Diez de Velasco. *Las Organizaciones Internacionales*.
Madrid: Tecnos, 2007;

VATTEL, Emmerich de. *O Direito das Gentes*, Ijuí: Unijui, 2008;